

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO



CASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VI

ABRIL DE 1943

Vol. II - N. 1

SUMÁRIO

EDITORIAL

Entre duas etapas.....	Págs. 3
------------------------	---------

COLABORAÇÃO

O poder aquisitivo — RICHARD LEWINSOHN.....	5
Do estágio probatório — PAULO POPPE DE FIGUEIREDO	10
O novo Código de Contabilidade e a estimativa das rendas públicas — MORAES JÚNIOR.....	27
A personalidade humana em face da profissão — BYRON T. DE FREITAS.....	32
O valor das reportagens nos trabalhos de organização — CELSO DE MAGALHAES.....	39
O Departamento Administrativo do Estado de São Paulo — FLORIANO AUGUSTO RAMOS..	43
Administração de pessoal nos Estados e Municípios — EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO..	51
O instinto de poder na ordem social (VI) — ARMANDO GODOY FILHO	55
Política alimentar de guerra — MESSIAS DO CARMO	61
Considerações em torno da especificação para tubos de ferro fundido centrifugado — MARIO BA- CELAR RODRIGUES	71
Microfotografia em arquivos — VERNON TATE.....	77
O Instituto Nacional de Óleos — ADALBERTO MARIO RIBEIRO	83

ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

A teoria geral do Direito Administrativo de Merkl — HANS KLINGHOFFER.....	99
Pareceres — Julgados.....	105

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO:

Relatórios	120
------------------	-----

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL:

Uniformidade de tratamento dos servidores públicos	122
Notas para o funcionário.....	123

APERFEIÇOAMENTO:

Segunda reunião mensal de 1943 — “Educação e função pública”.....	128
---	-----

NOTAS

Assistência judiciária aos servidores do Estado	135
Cursos de Administração — Designação de professores	135
“Administração pública”	136

BIBLIOGRAFIA

Crítica	137
Indicações	139

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n. 1870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio 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.

ENTRE DUAS ETAPAS

O APRENDIZADO da ciência da Administração, no nosso país, tem sido dificultado pela falta de uma literatura adequada, acessível pelo preço e pelo idioma, ao estudante brasileiro.

Com efeito, à margem os livros de direito administrativo, não possuímos até agora tratados, compêndios, ou mesmo simples monografias sobre a ciência da Administração, hoje oficialmente reconhecida no Brasil, com o advento da carreira profissional correspondente, criada em 1940, no quadro permanente do Departamento Administrativo do Serviço Público.

A carência de uma literatura brasileira sobre esse florescente ramo da ciência política obriga o interessado a recorrer às obras estrangeiras, notadamente às americanas, caríssimas, nem sempre ao alcance do poder aquisitivo de um estudante. Além disso, o acesso aos livros americanos depende do conhecimento satisfatório da língua inglesa, o que, em muitos casos, constitui outro "handicap" para o estudante brasileiro.

Para afastar esses entraves, o Departamento Administrativo do Serviço Público deverá iniciar, brevemente, a publicação de uma série de livros americanos sobre administração pública, traduzidos para o português; tais obras serão vendidas no varejo a preços acessíveis a todas as bolsas.

As considerações precedentes, assim ordenadas, revelam, por um lado, a importância crescente que a ciência da Administração está assumindo no Brasil; e, por outro, encarecem o papel desempenhado por esta "Revista" na implantação dessa nova concepção nos meios administrativos brasileiros.

E' justo reconhecer que, nesse revolvimento de mentalidade, a "Revista do Serviço Público" foi, como ainda é, a antena de captação de idéias, o órgão de lançamento de doutrinas; dela partiu o toque de reunir.

Não se limita, porém, a essa função de pioneira o contingente devido a esta "Revista". Com efeito, não se restringiu a sua ação a semear entusiasmos, a criar interesse e a concitar os novos interessados a cultivar a ciência emergente. Através de suas colunas e por meio de centenas e centenas de artigos e estudos, esta "Revista" pôs à disposição do público um acervo formidável de doutrinas, teorias, regras e informações sobre a administração pública — arte e ciência de gerir, aplicadas aos negócios públicos, segundo a definição de White.

Quantitativamente, a nossa contribuição não podia ser mais copiosa. Basta dizer que, freqüentemente, as nossas edições mensais trazem quinze e mais artigos assinados. Bem sabemos — e disso não fazemos nenhum segredo — que, em muitos casos, "a publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de facilitar o conhecimento de assuntos relacionados com a administração pública".

Qualitativamente, também, a nossa contribuição para a organização de idéias em torno da teoria administrativa não será despicienda, sem dúvida. Dentre os milhares de páginas em que se desdobram as nossas sessenta edições, não é difícil respigar um conjunto de trabalhos que, pela originalidade, pela substância e pela forma, hão de ser sempre lidos com proveito.

Todavia, sentimos que é chegado o momento em que devemos dar maior ênfase à qualidade da matéria que publicamos. Não bastará, para isso, selecionar colaboradores. Cumprir dirigir a colaboração. Fixar uns tantos padrões mínimos e aferir por eles o teor de cada colaboração. Evitar a reincidência no tratamento de questões já gastas pela divulgação. Substituir as compilações corriqueiras. Preferir os ensaios teóricos às obviedades da prática. Impossibilitar a anomalia de séries irregulares, cujos primeiros artigos já os leitores esqueceram quando saem os últimos. Numa palavra, melhorar o teor intelectual da nossa colaboração — tudo isso em proveito, naturalmente, do público amável e cada vez maior, que nos distingue com o seu interesse pela "Revista do Serviço Público".

Durante o período de lançamento, no Brasil, daquilo a que Griffith e Piiffner chamaram a "nova administração pública", decerto era interessante criticar menos e produzir mais — estávamos na fase da prospecção.

Hoje, quando, a rigor, todo leitor assíduo da "Revista" já acumulou, sobre Administração Pública, experiência bastante para distinguir entre o ouro e o pechisbeque doutrinário, é igualmente natural que sacrifiquemos a quantidade em favor da qualidade.

O PODER AQUISITIVO

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. A ESTABILIZAÇÃO DOS PREÇOS

A MANUTENÇÃO do poder aquisitivo é geralmente considerada como uma tarefa do Estado moderno. Se o poder aquisitivo da moeda for bruscamente alterado, seja para a baixa — encarecimento — seja para a alta — queda dos preços — o Estado deve intervir, pois tais mudanças provocam sempre graves perturbações econômicas e injustiças de ordem social. Por essas razões, êle deverá também prevenir, por medidas apropriadas, alterações exageradas do poder aquisitivo. A tarefa é essencialmente técnica e compete em grande parte à Administração pública.

O valor das mercadorias e dos serviços é normalmente medido e determinado em moeda. Ora, que vale a moeda? Nos países em que a moeda é baseada num padrão metálico, a lei monetária define o valor da moeda por um pêso de ouro ou de prata. Esta definição tornou-se puramente platônica porque, em parte alguma, podem os portadores da moeda trocar, à sua vontade, os sinais monetários por metal precioso. A circulação de moeda-ouro cessou por toda parte, e o valor metálico da moeda em prata é muito inferior ao pêso indicado pelas leis monetárias. A moeda de todos os países é, portanto, hoje em dia, uma moeda fiduciária baseada na confiança concedida àquele que a emite: o Estado ou o Banco de emissão.

Tal situação é relativamente recente. Data, na maioria dos países, apenas da primeira guerra mundial. Contudo, se se quisesse voltar ao estado anterior e pôr novamente em circulação peças de ouro, a questão de que falamos aqui não estaria resolvida. A moeda de ouro ou a moeda-papel conversível em ouro tornam, sem dúvida, mais

difícil a inflação monetária, particularmente a emissão de moeda para fins orçamentários, mas não garantem absolutamente o poder aquisitivo. O problema apenas se transfere para um outro plano. Em vez de perguntar: que vale a moeda? seria preciso fazer a pergunta: que vale um grama ou uma onça de ouro? E, tanto num como noutro caso, só há uma resposta: a moeda, seja qual for seu padrão, vale o que ela pode comprar. O poder aquisitivo é a única medida real e precisa do valor da moeda.

Essa verificação é bem antiga. ADAM SMITH já a apresentou como uma verdade banal e inatacável, em sua famosa frase: "It would be too ridiculous to go about seriously to prove, that wealth does not consist in money, or in gold and silver, but in what money purchases, and is valuable only for purchasing" (1). Nos períodos em que os preços sofrem fortes flutuações, todo o mundo efetivamente torna-se conciente dêsse fato. A noção do poder aquisitivo passa então da linguagem científica para a linguagem popular. Fala-se correntemente do poder aquisitivo da moeda e também do "poder aquisitivo dos salários", o que quer dizer que os salários, fixados em moeda, não dão ao assalariado a faculdade de adquirir sempre a mesma quantidade e qualidade de mercadorias e de serviços.

Todavia, quando as flutuações dos preços durante um certo período, digamos durante alguns meses, são pequenas, o público se habitua rapidamente a êsse estado de coisas e considera novamente a moeda como um valor intrínseco e imu-

(1) ADAM SMITH, *The Wealth of Nations*, Book IV, Chapter I.

tável. A noção do poder aquisitivo é perdida, é esquecida. E é talvez necessário que assim seja. Porque, se todos os homens, a todos os momentos, tivessem presente o fato de que cada venda ou cada compra, que não serve para consumo imediato, envolve um elemento especulativo (2), uma especulação sobre o poder aquisitivo futuro da moeda, as variações dos preços seriam provavelmente muito mais fortes e frequentes. Em última instância, parece duvidoso que o regime dos preços livres pudesse funcionar se o mundo fôsse constituído unicamente de espécimes do "homo economicus", esse "monstro sem realidade possível", como o designou o professor Nogueira de Paula (3). A livre formação dos preços é essencialmente baseada numa diferenciação de ordem psicológica: na experiência de que uns são mais rigorosamente e mais continuamente concientes das alterações do poder aquisitivo da moeda do que outros.

Geralmente o Estado permite às flutuações do poder aquisitivo da moeda um certo "limite de tolerância", e só intervém quando esse limite é ultrapassado. O critério para o momento e para a intensidade da intervenção não pode ser tal ou qual ato de especuladores profissionais. Os abusos isolados são sempre relativamente fáceis de suprimir, sem necessidade de medidas que atinjam toda a população. O perigo reside na expansão do espírito especulativo. Se todo o mundo compra mercadorias sem necessidade imediata, pelo único motivo de que, segundo sua opinião, os produtos serão mais raros no mês que vem e que, por isso, os preços subirão, ou, contrariamente, se em tempo de depressão todo o mundo cessa suas compras supondo que a superprodução se acentuará e que os preços baixarão ainda mais, as repercussões para a economia do país são desastrosas. A especulação sobre uma futura alteração do poder aquisitivo da moeda provoca uma imediata mudança do mesmo, e, por conseguinte, a intervenção do Estado deve também ser pronta e geral.

(2) ALFRED MARSHALL, *Money, Credit & Commerce*, Londres, 1929, pgs. 16-19.

(3) L. NOGUEIRA DE PAULA, *Compêndio de Seguro Social*, 3.^a ed., Rio, 1939, pg. 185.

E' um erro muito freqüente que as intervenções se façam lenta e parcialmente, limitando-se a certas mercadorias cujos preços aumentaram ou diminuiram particularmente. As hesitações proveem sobretudo da reflexão de que a limitação dos preços de um artigo ou de um grupo de artigos terá também uma influência restritiva sobre os outros preços. Nos casos em que a alta dos preços resulta de um motivo conciso e especial — por exemplo de uma colheita pobre, ou por causa de uma inundação — a intervenção parcial pode bastar; mas desde que a alta dos preços esteja ligada à noção de baixa do poder aquisitivo da moeda, somente as mais vastas intervenções podem produzir resultados eficazes. Porque, uma vez que o público tenha tido a impressão de que o valor da moeda está em recuo e que é mais proveitoso possuir mercadorias do que numerário, ele comprará seja o que for. Quando se limitam os preços de certas mercadorias, o público comprará ainda maiores quantidades delas e, se ao mesmo tempo for racionada a quantidade das compras, precipitar-se-á sobre outros artigos, ainda não submetidos à regulamentação.

Para impedir uma evolução tão perigosa, os Estados Unidos e o Brasil tentaram estabilizar o poder aquisitivo da moeda por uma fixação geral dos preços. As medidas adotadas nos Estados Unidos em maio e em outubro de 1942, e no Brasil em janeiro último, são similares mas não de todo idênticas. Na América do Norte, a fixação dos preços no nível existente em março de 1942 é considerada como a regra, e somente pequenos ajustamentos excepcionais, autorizados pela Administração dos Preços, são admitidos. No Brasil, a estabilização foi prevista, desde o início, em duas etapas: a pre-estabilização, feita na base dos preços em 1.^o de dezembro de 1942, e a estabilização definitiva, que será feita segundo o princípio dos "preços justos".

Uma outra diferença, igualmente importante, existe entre o sistema norte-americano e o brasileiro, quanto aos salários. Nos Estados Unidos, desde o começo da guerra, os salários haviam aumentado sensivelmente mais que os preços. No

Brasil, o desenvolvimento se processara em sentido inverso: a alta dos preços ultrapassava a elevação dos salários. Lógicamente, a questão dos salários devia ser pois regulada de maneira diferente. Nos Estados Unidos, a Ordem Executiva de 2 de outubro, intitulada "An Act to Amend the Emergency Price-Control Act of 1942, to Aid in Preventing Inflation, and for other Purposes" estabilizou os salários no nível mais alto pago entre 1.º de janeiro e 15 de setembro de 1942. Contudo, algumas exceções são admitidas, "to correct maladjustments or inequities, to eliminate substandards of living, to gross inequities, or to aid in the effective prosecution of the war". No Brasil, a Portaria n. 36 do Coordenador Interino da Mobilização Econômica, simultaneamente com a fixação dos preços, ajustou os salários mínimos. Um ajustamento dos outros salários não é obrigatório, mas também não é interdito.

A despeito das múltiplas objeções feitas na América do Norte, tanto por parte dos empreendedores como por parte dos doutrinários, contra a fixação geral dos preços, o novo sistema deu, até o momento, bons resultados. De maio a dezembro de 1942, o custo da vida aumentou apenas de 2,5 %. Essa progressão provém principalmente dos preços agrícolas, que não podiam ser inteiramente estabilizados por causa da resistência do bloco dos fazendeiros. No Brasil, a fixação geral dos preços é ainda por demais recente para permitir um julgamento definitivo. Todavia, os primeiros efeitos são também notáveis. O poder aquisitivo da moeda acusa, sem dúvida alguma, desde o fim de janeiro de 1943, a tendência a estabilizar-se.

II. MOEDA-MERCADORIA

A fixação dos preços é provavelmente o meio mais eficaz e, em caso de emergência, o único meio possível de estabilizar o poder aquisitivo. E', entretanto, um método incisivo, radical, estritamente oposto ao tradicional princípio da oferta e da procura. Por isso, é ou pelo menos era até o presente inaplicável em tempo normal. Ora, o problema do poder aquisitivo se apresenta também nos períodos chamados normais. Mesmo nos países que

possuem uma moeda-ouro considerada perfeitamente estável, como a libra inglesa até 1914, os preços dos bens de produção e de consumo são continuamente submetidos a fortes flutuações.

Esse inconveniente levou os economistas, desde mais de um século, a procurar uma base monetária que proporcione aos produtores e consumidores um poder aquisitivo mais estável que a base metálica. Construíram-se — em teoria — moedas baseadas no trigo ou em outro produto de primeira necessidade, voltando-se assim às primitivas formas da moeda, em que a mercadoria mais procurada servia de medida do valor e de meio de troca: o gado em diversos países, ou o fumo em Virginia, ou algumas vezes, no Brasil dos séculos XVII e XVIII, o algodão (4).

O sistema de "mono-mercadoria" como base monetária não é, todavia, solução para o problema do poder aquisitivo. Porque o valor das outras mercadorias dependeria das flutuações da mercadoria-moeda. Na melhor das hipóteses, a situação seria a mesma que no sistema de moeda de padrão metálico. Para reduzir as flutuações, dever-se-ia basear a moeda não sobre uma única mercadoria, mas sobre um conjunto de mercadorias diferentes, isto é, sobre um índice dos preços. O engenhoso astrônomo norte-americano SIMON NEWCOMB foi o primeiro, em 1879, a desenvolver claramente essa idéia. Em 1891, o inglês ANEURIN WILLIAMS elaborou um plano mais detalhado para uma moeda-mercadoria desse gênero, mas suas sugestões encontraram pouca atenção (5).

O primeiro projeto de moeda-mercadoria que encontrou um eco retumbante tem por autor o grande economista norte-americano IRVING FISHER. O plano de FISHER, exposto inicialmente em 1911 em sua obra fundamental "The Purchasing Power of Money" e, de maneira mais concreta, em 1920, no livro "Stabilizing the Dollar", não visa à aboli-

(4) "O dinheiro desta terra (Maranhão) é pano de algodão; e o preço ordinário por que servem os índios e servirão cada vez, são duas varas deste pano que valem dois tostões". *Sermão* do Padre VIEIRA, pronunciado em 1653.

(5) EDWIN WALTER KEMMERER, *Money*, New York, 1938, pg. 103.

ção do ouro como base monetária. O ouro deve servir, por assim dizer, como ponteiro do relógio, mas não como mostrador. A unidade monetária do "Commodity dollar" (dólar-mercadoria) será constituída de uma certa quantidade de diferentes mercadorias importantes, cereais, algodão, aço, etc., que, juntas, valem um dólar. Essa unidade é definida em ouro, mas por um pêso de ouro variável.

Suponhamos que inicialmente o "Commodity dollar" valesse, conforme a antiga paridade norte-americana, 23,22 grãos de ouro fino. Mas, a essa paridade, os preços das mercadorias tendem a aumentar. Então, a autoridade monetária, o Estado ou um banco incumbido dessa tarefa, vai aumentar o "teor em ouro" do dólar, por exemplo de um por cento, para 23,452 grãos de ouro. Por êsse meio, a alta dos preços das mercadorias será talvez contida, ou, se a elevação do pêso-ouro não bastar, esta será renovada, até que os preços tenham encontrado, em relação ao ouro, seu equilíbrio. No caso de baixa dos preços das mercadorias, a autoridade monetária agirá em sentido inverso, reduzindo o teor em ouro da moeda que consiste em moeda-papel conversível. Mas a unidade da moeda permanecerá sempre a mesma: uma quantidade fixa de mercadorias e não uma quantidade fixa de metal precioso.

O plano do professor IRVING FISHER provocou longas controvérsias. Toda uma literatura (6) nasceu em tôrno da questão da moeda-mercadoria. Objetou-se sobretudo que a execução do plano poderia acarretar uma forte especulação em ouro, que o sistema poderia tornar-se prejudicial ao comércio exterior, que é por demais mecânico e subestima os fatores psicológicos que atuam no movimento dos preços. O argumento mais conclusivo contra essa regulamentação da moeda é talvez o de que ela não é suficientemente rápida no caso de grandes modificações dos preços. O próprio IRVING FISHER sugerira que o teor em ouro da moe-

da não deveria ser alterado mais freqüentemente que de dois em dois meses, e somente de um máximo de 1 % de cada vez. Mas as flutuações dos preços de mercadorias são com freqüência muito mais fortes. Nos Estados Unidos, por exemplo, os preços, calculados em ouro, eram em 1920 160 % mais altos do que em 1896. Desde 1920, o movimento dos preços tomou ainda proporções mais vastas. Entre 1929 e 1932, os preços-ouro dos produtos agrícolas baixaram de 62 %, e a média dos preços de atacado, de 38 %. Não seria bastante, pois, aplicar o remédio proposto por FISHER em doses homeopáticas, mas seria preciso utilizá-lo de modo rigoroso, e a questão é saber como reagirá o "paciente", isto é, a economia, em face de tais intervenções.

Quando IRVING FISHER lançou o seu plano, admitiu que a introdução da moeda-mercadoria não seria recomendável para um país só, sem acôrdo internacional, e que a adoção geral de qualquer sistema destinado à estabilização do poder aquisitivo exigirá séculos talvez (7), porque é contrária aos usos seculares. Mas, no período de perturbações monetárias que o mundo inteiro sofria desde 1931, a idéia do "Commodity dollar" conquistava muitos partidários, e o govêrno dos EE. UU. não desejava desprezar um método recomendado por tantos peritos eminentes.

O abandono do padrão-ouro do dólar em abril de 1933 já fôra parcialmente inspirado pelo princípio do "Commodity dollar". Os preços das mercadorias eram extremamente baixos, o que significa que o poder aquisitivo do dólar-ouro era desmedidamente elevado. Para aumentar os preços, devia-se portanto reduzir o pêso-ouro da moeda. Desde outubro de 1933, essa política da moeda-ouro dirigida foi praticada sistematicamente. Todas as manhãs, Mr. Henry Morgenthau, então subsecretário do Tesouro, e o professor Warren, conselheiro financeiro do govêrno, fixavam o "teor em ouro" do dólar. No começo o método mostrou-se bastante eficaz. A paridade do dólar baixava tam-

(6) Cf. "Hearings before the Committee on Banking and Currency of the House of Representatives on H. R. 11.788, 67th Congress, 4th Session. — J. LAWRENCE LAUGHLIN, *Money and Prices*, New York, 1919. — FOSTER and CATCHINGS, *Money*, Boston, 1924. — WARREN and PEARSON, *Prices*, New York, 1933. — HAROLD L. REED, *The Commodity Dollar*, New York, 1934.

(7) IRVING FISHER, *A Remedy for the Rising Cost of Living — Standardizing the Dollar*, "American Economic Review", Supplement, March, 1913, pgs. 46 e segs.

bém no estrangeiro, e os preços das mercadorias subiam mais ou menos na mesma proporção em que era reduzido o pêso-ouro da moeda. Mas no fim de algumas semanas o sistema perdeu seu efeito. No exterior, o dólar subia independentemente de seu teor em ouro teórico, e os preços das mercadorias caíam novamente. Depois de haverem prosseguido nessa experiência por três meses, os EE. UU. passaram a uma estabilização provisória do pêso-ouro do dólar, e êsse "provisório" dura até hoje. Convém relembrar, todavia, que a lei monetária em vigor nos EE. UU. ("Gold Reserve Act", de 31 de janeiro de 1934) representa um compromisso entre a moeda-ouro clássica e a idéia do "Commodity dollar". O presidente dos Estados Unidos tem plenos poderes para fixar o teor em ouro do dólar entre 50 % e 60 % da antiga paridade-ouro, para ajustar eventualmente o poder aquisitivo da moeda.

Ainda que o plano de IRVING FISHER não haja sido textualmente empregado em parte alguma, o princípio da moeda-mercadoria continua a preocupar os teóricos. Entre as sugestões recentes, deve-se mencionar principalmente o plano do economista norte-americano BENJAMIN GRAHAM (8), que pretende eliminar completamente a paridade-ouro e basear a moeda-mercadoria diretamente nos estoques de mercadorias. A unidade monetária será, segundo êsse plano, um sortimento de matérias primas e produtos alimentares que podem ser armazenados. O professor GRAHAM enumera 23 deles, inclusive o café, o cacau, a borracha e outros

produtos que os EE. UU. devem importar. O governo ou a autoridade monetária comprará ou venderá tais mercadorias sempre como um conjunto, na mesma proporção em que são incorporados à unidade monetária, e sempre ao mesmo preço, contra moeda-papel emitida à base dos estoques. Se os preços das mercadorias individuais tendem a baixar, a autoridade monetária comprará e armazenará mais mercadorias-unidade e aumentará assim a quantidade da moeda em circulação, o que terá um efeito estimulante sobre os preços. No caso de uma alta dos preços, ela venderá mais mercadorias-unidade, o que reduzirá automaticamente a moeda em circulação e exercerá uma pressão sobre os preços.

No fundo, os estoques de mercadorias substituirão os estoques de ouro, e o sistema monetário funcionará também segundo a mesma técnica das antigas moedas-ouro. Parece duvidoso que se possa evitar dessa maneira os inconvenientes da moeda-ouro e assegurar realmente à unidade monetária um poder aquisitivo mais estável. E' muito provável que essa forma de moeda-mercadoria provocaria uma enorme especulação nos mercados dos produtos que fazem parte da unidade monetária, sem falar nos riscos que a armazenagem impõe ao Estado. Mau grado tais objeções evidentes e outras ainda, a idéia do professor GRAHAM encontrou numerosos adeptos, e reputados peritos nos Estados Unidos vêem nesse plano a base do sistema monetário futuro, não de um futuro longínquo, mas do "New World Monetary System" de após-guerra (9).

(8) BENJAMIN GRAHAM, *Storage and Stability*, New York, 1937. — FRANK D. GRAHAM, *The Primary Functions of Money and their consummation in Monetary Policy*, "American Economic Review", Supplement, March, 1940.

(9) HAROLD L. REED, *Money, Currency and Banking*, New York, 1942, pg. 457.

Do estágio probatório

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

Técnico de Administração

"No matter how carefully devised an examination program may be, there is always the possibility that persons may survive who will later fail to give satisfactory performance on the job. No examination can predict conclusively whether a candidate will handle any particular job successfully". — *"Personnel program for smaller cities"*, Public Administration Service, Chicago, 1940, pg. 33.

Vencida a fase do concurso, com a nomeação, passa o candidato na função pública; com o exercício, ingressa no cargo. Abre-se-lhe o limiar do estágio probatório. Período longo, deve o candidato vencê-lo para adquirir estabilidade, quando, então, somente sentença judiciária ou processo administrativo poderá demití-lo.

E' o estágio uma extensão do concurso; este avança muito além, terminando com a estabilidade. Conceito relegado é aceitar a experiência no trabalho como prova. E' truismo dizer-se que o concurso seleciona os melhores elementos; verdade desprezada é que o concurso, às vezes, filtra os piores elementos para a função pública. Asserção forte, sem dúvida, desde que o sistema do mérito se personifica no concurso.

Com efeito, o concurso não seleciona funcionários; seleciona potencialmente funcionários; o estágio é que seleciona funcionários.

Do binômio do serviço público — cargo e funcionário — o ajustamento é difícil (1). Não o realiza o concurso; ao contrário, está muito aquém da integração racional.

DO ESTÁGIO E DO CONCURSO

O candidato que alcançou as melhores posições no concurso é elemento cujo ajustamento no cargo não se pode prever. E' de esperar que se

(1) "We have said that the worker influences his job and the job likewise exercises an influence on the worker; we can now proceed with the consideration of the worker-in-his-work-unit as an entity by itself"... "The task of management is to make every worker-in-his-work-unit as effective as possible". — SCOTT, CLOTHIER and SPRIGEL, *Personnel Management*, New York, 1941, pg. 12.

adapte empiricamente porque assim sempre se fez. Todavia, muitos problemas de readaptação e transferência lançam aqui as sementes que irão rebentar muito tarde, anos após. A readaptação, com exceção da modificação do estado físico ou de saúde, é atestado da deficiência do processo seletivo. Não seria se houvesse estágio real, não estágio legal como sóe acontecer.

A responsabilidade não cabe ao concurso mas, por via de regra, ao administrador que lhe anula as virtudes seletivas. O estágio é ainda concurso cujas provas se realizam diariamente, no desempenho da função. O chefe imediato é como que um examinador. O concurso integral é a soma das duas fases bem distintas — o concurso propriamente dito, levado a efeito pelo serviço central do pessoal, e o estágio probatório, levado a efeito sob a supervisão direta do chefe.

Da ação mútua e necessária dos dois fatores — serviço central do pessoal e do chefe administrativo — provirá a verdadeira triagem dos mais capazes para a função pública. Quando há falta desta interrelação, é evidente que há um índice grave de desarmonia e desintegração, golpeando o sistema do mérito, tirando toda eficácia do processo racionalizador que visa a economia e a eficiência nos métodos de trabalho (2).

E' cabível a proposição de que o serviço público não conseguirá a plenitude do seu processo seletivo enquanto houver o divórcio atrás esboçado. O sistema do mérito tem por escopo calibrar as qualidades dos candidatos; não se resume, porém, em selecionar candidatos, mas funcionários capazes. O processo complexo de testes que os

(2) "What might become the climax of the employing process falls thus between two stools. The remedy lies, it is believed, with the commission or the personnel agency. This remedy is for the agency to become itself active in the matter and to educate appointing authorities to make use of their prerogative of dropping probationers who fail to come up the mark. The latter, and they alone, are competent and in a position to judge whether the selection is good or bad. The vital and only adequate test is the test of performance on the job". — MOSHER and KINGSLEY, *Public Personnel Administration*, 1941, pg. 266.

candidatos vencem para chegar ao estágio é praticamente inutilizado desde que o fator mais importante da filtragem é desprezado.

Com o concurso, haverá ótimos e excelentes candidatos, isto é, o que de melhor puderam os testes ou os exames formais selecionar; com o estágio, haverá ótimos funcionários para a função; ineficaz o estágio, haverá problemas intrincados e insolúveis dos readaptáveis, desajustáveis e transferíveis.

Mina fundo o moral do serviço público o desajustado, péssimo funcionário que enche o ambiente em que trabalha de críticas acerbas e constantes contra tudo e todos. Fermento daninho, o desajustado, reputando-se vítima como realmente o é, representa o maior perigo para o sistema do mérito. Perigo que importa combater não pela ausência do concurso, processo seletivo essencial e insubstituível, mas pela realização eficaz do estágio probatório.

E' que unicamente o "working test" põe à prova as condições do bom funcionário, ou melhor, dá lugar a que os fatores imponderáveis da personalidade sejam apreciados. Tudo quanto objetivamente se pode medir, fê-lo o concurso; tudo quanto subjetivamente é impossível de medir, somente o estágio poderá apreender. O desempenho da função não revelará o candidato mas fará sair dêste o funcionário potencial que é o que mais interessa ao serviço público (3).

Não que as funções públicas sejam mais difíceis e complexas do que as provas do concurso; por serem, ao contrário, mais fáceis do que essas provas é que o estágio se justifica, pondo o candidato em contacto com as atribuições e com os deveres quotidianos do cargo. A dificuldade é que, na função, entram em jôgo fatores tais que concurso algum poderia selecionar.

O conflito que daí resulta se reflete na personalidade do candidato. Poderá ser bom funcionário não o melhor candidato, mas o pior candidato; vice-versa, o pior funcionário muitas vezes foi o melhor candidato. E' claro que o ideal é o ótimo funcionário que foi ótimo candidato.

Embora pareça paradoxal, há exemplos em contradições da asserção acima; o estágio, como pe-

ríodo experimental que é, devia ser a fase mais interessante e capital do concurso. Não seria difícil uma estatística em que se fizesse a correlação dos candidatos consoante a classificação no concurso e a sua atuação na função pública. Muitos fatos viriam em defesa das linhas anteriores (4).

DO ESTÁGIO E DA CHEFIA

O chefe ou o administrador que se insurge contra o regime do mérito que seleciona funcionários por meio de concurso, querendo patentear a falência do processo com os péssimos elementos que possui, lavra atestado da própria incompetência e incompreensão, uma vez que, se culpa há do fato contra o qual se levanta, essa em parte lhe cabe por não ter feito uso do estágio probatório como devia fazer.

A agência central do pessoal seleciona candidatos que deverão ser os melhores funcionários, admitindo-se que todas as fases do concurso foram rigorosamente realizadas. Quando entra em exercício o candidato, a agência central do pessoal entrega o elemento humano mais eficiente e capaz, que deveria produzir o mais eficiente e capaz funcionário. Pelo menos em tese é admissível essa conjectura.

Aceitando o concurso de provas como fator decisivo e final na seleção, o chefe direto não julga mais necessário avaliar o candidato, tendo-o como funcionário cujo desempenho da função deve ser o mais eficiente possível. Esquece-se de que o estágio lhe irá amoldar o candidato, que a êle, como chefe, cabe a responsabilidade definitiva quanto à perfeita integração do elemento humano no cargo (5).

São unânimes os críticos contra essa atitude dos chefes, que invalida o cunho meritório do concurso (6); são unânimes os depoimentos dos que

(4) "In the first place, the examiner would know that a high correlation between tests and ratings would indicate the validity of his tests, whereas a poor correlation would show the tests to be unsatisfactory". — JOHN PRIFFNER, *Public Administration*, pg. 236.

(5) "The probation period should be considered as an opportunity for the appointing authority to complete the selecting process". — WILLOUGHBY, *Principles of Public Administration*, pg. 42.

(6) "In other words, instead of allowing the end of probation to slip by unnoticed, probationary status would continue until the appointing officer had furnished written notice that the appointee had given satisfactory evidence of his ability to fill the job". — PRIFFNER, *ob. cit.*, pg. 192; vide SCOTT, CLOTHIER and SPRIEGEL, *ob. cit.*, pg. 250.

(3) "No individual test and no battery of tests should be regarded as adequate unless the test results obtained by the organization have been found to correlate highly with the later achievements on the job". — SCOTT, CLOTHIER and SPRIEGEL, *ob. cit.*, pg. 211.

pensam deva o estágio ser um "real working test" (7); são unânimes as asserções dos que afirmam que o concurso não é suficiente para completar a seleção rigorosa dos mais capazes (8).

Muito embora haja o reconhecimento de que o serviço civil não cuida como devia do estágio probatório, reconhecimento geral e antigo, ainda hoje (9) a situação permanece praticamente a mesma, relegada a fase experimental do candidato a mera formalidade legal, redundando, desta incúria, imprevistas e pesadas conseqüências que tanto perturbam o funcionamento eficiente da máquina administrativa.

No serviço público federal americano, a autoridade que nomeia é, por assim dizer, o chefe administrativo, que seleciona o candidato da lista tríplice enviada pela "Civil Service Commission"; depois da entrevista de praxe, o candidato escolhido entra em exercício para a fase de estágio. Portanto, a responsabilidade do chefe no caso é maior, caso o futuro funcionário fracasse no desempenho da função.

O sistema do mérito não se esgota com o curso e o estágio, como realmente se pensa. Acompanha o funcionário durante a sua vida desde que só o valor individual e funcional o destaca nas várias oportunidades que a carreira lhe oferece. O estágio é a prova final da adaptabilidade, aquela que irá positivar o perfeito ajustamento do funcionário no cargo. Entram em jogo fatores imponderáveis que os "tests" formais jamais poderiam cotejar. A cooperação do chefe imediato é indispensável, eis que o estágio é a condição legal para o funcionário ser considerado eficiente quando do momento da efetividade. Devia ser um período de intenso treino e aprendizagem, com amplas possibilidades de movimentação, evitando-se a situa-

ção futura de funcionários que carecem de readaptação, transferência ou remoção.

Cabe ao chefe administrativo este papel decisivo, papel que jamais desempenhou; ao revés, a par da incompreensão da sua responsabilidade, o chefe maldiz o sistema em uso, que lhe envia pessoas cujos méritos para o cargo não o satisfazem. Ora, o período probatório é o momento em que o chefe deve julgar e em que não deve assistir impassível à atuação do candidato, sem a mínima interferência.

Razão teve WILLOUGHBY ao escrever que o estágio rebate o argumento dos chefes que se voltam contra o sistema de recrutamento por uma agência central de pessoal, que lhes entrega candidatos aquém das necessidades do cargo (10).

DO PRAZO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

O estágio, embora capítulo essencial em qualquer programa de pessoal, varia quanto ao período; PFIFFNER é de opinião que o estágio deve ser tal que impeça ao chefe o favoritismo, rejeitando o candidato para proteger outro colocado abaixo na "eligible list". No serviço civil federal americano, afastado o candidato durante o estágio, outra lista de três nomes é certificada, da qual sairá o que o chefe seleciona; há ensêjo de "patronage", infirmo o sistema do mérito. Obviando semelhantes práticas, o candidato que fracassou no estágio poderá ser recolocado, a juízo da "Civil Service Commission", em outra lista dos "eligibles" para efeito de ser certificado mais tarde para nova prova experimental.

Além de razões outras que possam justificar a rejeição do candidato, o motivo preponderante pode ser extrínseco ao candidato, como antagonismo pessoal do chefe, ambiente desfavorável; ademais, a recolocação do candidato na lista é meio para evitar prejuízo econômico, porque um candidato representa capital que o Governo investiu (11). O que se tem em vista não é exonerar; o que importa é ajustar, procurando-se tanto quanto possível a adaptação racional. O estágio é um dos

(7) "No formal tests, however well devised and however carefully conducted, will prove infallible. The final test is actual performance". — WILLOUGHBY, *ob. cit.*, pg. 42.

(8) "A probationary period is an integral part of the recruitment process" ("Personnel program for smaller cities", Public Administration Service, pg. 33); "They (the tests) serve as a medium of sorting and are more valuable in rejecting those who not reasonably be expected to succeed than in predicting the degree of success if the applicant passes the minimum requirements of the particular test. In other words, a high score does not necessarily mean that the applicant will be superior in performance". — SCOTT, CLOTHIER, and SPIEGEL, *ob. cit.*, pg. 57.

(9) Vide MOSHER and KINGSLEY, *ob. cit.*, pg. 264, no trecho em que mostram o depoimento da "Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries": "in practice very little attention is paid to it and about 99 per cent of those who are appointing on probation become permanent employees practically by default".

(10) "Did it nothing more, it tends to meet the objection often raised by administrative officers that, under a system of recruitment of personnel through a central agency, they have faced upon them employees who do not meet their particular requirement". — WILLOUGHBY, *ob. cit.*, pg. 297.

(11) Vide PFIFFNER, *ob. cit.*, pg. 189.

melhores instrumentos que a administração possui para alcançar a eficiência do serviço público.

Outros são de parecer que o cunho seletivo do estágio probatório justifica a extensão do prazo quando necessário (12); em regra, quanto menor o estágio, melhor, de vez que se cumpre uma mera formalidade legal. Quando realmente executado, a faculdade dilatória que se outorga ao chefe está de harmonia com a responsabilidade de julgamento que se lhe exige.

O "working period" nos serviços estaduais da América do Norte é bastante variado; em Alabama, por exemplo, é de seis meses, no mínimo, conquanto o diretor possa determinar maior prazo; na Califórnia, entre um ano e seis meses; em Connecticut, entre três e seis meses; no Maine, embora prescrito pelo diretor do Pessoal, não pode ser inferior a seis meses; em Illinois, no máximo, de três meses; em Maryland, outrossim, varia de três a seis meses; em Massachusetts, período determinado pela agência central; em Michigan e Minnesota, o estágio se cifra em seis meses; em New Jersey, seis meses; no Estado de New York, é fixado pela agência central do pessoal; em Ohio, no máximo, três meses; em Tennessee, no mínimo, seis meses. em Rhode Island, entre um ano e seis meses; em Wisconsin, é de seis meses (13).

Na jurisdição federal americana, embora MOSHER e KINGSLEY (14) escrevam que o período agora é de doze meses, com exceção de casos extremamente raros, afirmação baseada na "Departmental Circular n. 191, Supplement 1, May, 10, 1940", a "Executive Order n. 8.587, November 7, 1940" prevê um período de seis meses, se bem que a "Civil Service Commission" e os Ministros respectivos possam estabelecer um período maior para cargos especiais (15).

Nas repartições americanas é usual a existência de "Handbook for employees", que contém resumidamente elementos e dados informativos que interessam diretamente ao novo funcionário. O do "Social Security Board" diz que o período os-

cila de seis a doze meses. O estágio não é havido como fase secundária no processo seletivo; ao contrário, acentua-se a sua importância, sobretudo se encarece a possibilidade da exoneração na hipótese do candidato não se ajustar satisfatoriamente ao trabalho (16).

Na Suíça, a nomeação é para um período de três anos ("the term of office is three years"); o "reappointment" é à discreção da autoridade que nomeia o funcionário. O ingresso no serviço depende de exame ou de um período de provas (17).

Na Rumânia, o período é de um ano ("Civil servants who are appointed are considered probationers for one year").

Na Itália, vigora o prazo de, no mínimo, seis meses (18); na Bélgica, do mesmo modo, não se consegue a nomeação definitiva sem que "he (o estagiário) has completed a probationary period" (19).

No Canadá, os candidatos passam por um estágio de seis meses (20); na Inglaterra, há o sistema duradouro da aprendizagem, verdadeiro período de estágio, durante o qual o "cadet" gradativamente vai adquirindo conhecimentos sólidos para as múltiplas tarefas do seu cargo; o serviço como "assistant principal", pelo qual o "cadet" transita, é de dez anos (21).

period, but the Commission and the department concerned may by regulation fix a higher probationary period for any specific positions" ("58th Annual Report — United States Civil Service Commission, 1941", pg. 13); no "Report on probationary appointee" do "Council for Personnel Administration" (Form LOA) para os serviços CAF 1-8 CM, CU e SP, há a seguinte declaração elucidativa: "For probationers having a six-month probationary period, a preliminary report, recommending continuation of the probational appointment or dismissal shall be made at the end of the third month of service, and a final report, recommending absolute appointment or dismissal, shall be made at the end of the fifth month. For those having a twelve-month probationary period, the preliminary report shall be made at the end of the sixth month and the final report at the end of the tenth month".

(16) "The 6 or 12 months probationary period, which everyone appointed from a civil service register must serve, is a trial period during which the probationer's conduct and performance is the actual duties of his position may be observed. This period is regarded as a final and highly significant step in the examining process" ("Handbook for Employees", Social Security Board, 1941).

(17) Vide WHITE — *The Civil Service in the Modern States*, pg. 363.

(18) WHITE, *ob. cit.*, 304.

(19) WHITE, *ob. cit.*, pg. 290.

(20) "Appointees are on probation for the first six months of their service..." ("Commission of Inquiry in Public Service Personnel", *Civil Service Abroad*, pg. 76).

(21) "The time required to bring the cadet to the point where he carries his full weight is from two to four years. Service as an assistant principal runs usually about two years..." ("Commission of Inquiry in Public Service Personnel", *ob. cit.*, p. 24).

(12) "Generally speaking, the probation period is too short. If it is to be utilized as a part of the selective process it should be much longer than is common under civil service laws and rules". — HARVEY WALKER, *Public Administration in the United States*, 1937, pg. 182.

(13) Para mais informações, vide "A Digest of State Civil Service Laws".

(14) MOSHER and KINGSLEY, *ob. cit.*, pg. 264.

(15) "Person selected for appointment should be only notified by the appointing officer and upon accepting and reporting for duty should receive from such officer a certificate of probational appointment. The first six months of service under this appointment shall be a probationary

No Japão, os candidatos à carreira científica se tornam "shiho", isto é, estagiário, por certo período de tempo (22).

Na Áustria, a extensão do estágio é de dois anos ("the length of probation must amount to two years if the regulations are not to the contrary").

DO CARÁTER SELETIVO DO ESTÁGIO

Durante o período probatório, o estagiário é submetido a avaliações regulares por meio das quais se verifica a sua vocação para a carreira. É imprescindível que a atuação do candidato não corra sem a assistência assídua do chefe imediato; é mister depreender durante o período probatório se o "performance test" realmente revelou as qualidades essenciais para que a adaptabilidade se considere satisfatória.

O chefe não pode pretender que o seu poder de análise seja infalível; em assuntos de julgar personalidade, é prudente a presunção de que todo método, por mais perfeito, é suscetível de imperfeição; sem embargo, o chefe diligente e experimentado possui "standards" que facilitarão a tarefa quando tiver de graduar a eficiência do estagiário. Muitos são os fatores que entram nessa aferição.

Ao entrar em exercício, o candidato já passou pela triagem de vários testes que revelaram as qualidades mentais e físicas julgadas indispensáveis ao desempenho da função. Não obstante, o "test" mais difícil, o que irá dizer da vocação e do pendor, este somente o "working test" fará (23).

Alguns aceitam esta fase experimental como a verdadeira prova real de todo o processo seletivo anterior, corrigindo senões e erros cometidos, ajustando ou adaptando vocações. Durante o estágio, os candidatos terão de manifestar qualidades pessoais insusceptíveis de aferição por meio de testes formais. São os fatores intangíveis e imponderáveis que constituem a parte mais importante do "working period". Cumpre que esta oportunidade não seja inutilizada diante da displicência e atitude mental do chefe que aceita a teoria de que, uma

vez nomeado o candidato, a situação é definitiva, cabendo-lhe lidar com o irremediável (24).

As virtudes potenciais que o estágio encerra o colocam em posição ímpar na construção de um programa de pessoal realmente baseado no sistema do mérito.

DOS ASPECTOS TÉCNICOS E LEGAIS DO ESTÁGIO

Se o chefe é quasi sempre responsável pelo sucesso ou insucesso do funcionário no cargo, esta responsabilidade a lei não lhe outorga sem um correspondente controle que praticamente irresponsabiliza o chefe. A lei, neste passo, contribui para que o chefe tenha a atitude passiva tão conhecida. Quasi o coage a que não faça do estágio o processo seletivo que deveria ser.

O problema, tomado sob este aspecto, é de difícil solução. Comumente o chefe, precisando exonerar o estagiário julgado inapto para o cargo, terá de cumprir formalidades que arrefecem o ânimo zeloso e disciplinado do mais exigente administrador.

De outro lado, a lei não pode deixar ao livre arbítrio do chefe a faculdade de usar do estágio como bem entender, sem o freio que evite exonerações que não sejam, de fato, justas. Depreende-se aqui, como em muitas fases do serviço público, o conflito aberto entre os reclamos da eficiência e as determinações legais que tolhem a liberdade do chefe. Sendo mais fácil seguir os ditames da lei, que são rigorosos, a técnica e a eficiência do serviço vivem a sofrer arremetidas diárias desde que ambas não marcam prazo e nem chamam à responsabilidade os chefes que as desconhecem. É mais fácil conformar-se à rotina do serviço consoante a lei, vivendo-se no falso pressuposto de que os requisitos técnicos foram cumpridos legalmente.

A eficiência rigorosa do serviço reclama maior autoridade e, conseqüentemente, maior responsabilidade do chefe; a lei, embora não desconheça teoricamente as injunções racionais dos métodos científicos, é pouco eficiente e incapaz de se dobrar às determinações da técnica quando no campo da realização e da prática. Em outras palavras, conquanto eficiente literalmente, a lei é total-

(22) "Successful candidates in the scientific examinations will be made "shiho" (probationers) for a certain period of time" (WHITE, *ob. cit.*, pg. 517).

(23) "The best candidate may then be sent into the job to demonstrate his skill while on a probationary appointment" (LEWIS MARIAM, *Public Personnel Problems*, 1938, pg. 90).

(24) "It (the probationary period) affords these officers as well as the placement officers of the personnel agency an opportunity to gauge these intangible factors and personnel qualities not assayed by formal testing procedure" (MOSHER and KINGSLEY, *ob. cit.*, pg. 264).

mente deficiente praticamente; o divórcio é inevitável, o conflito está sempre presente.

DA EXONERAÇÃO DO ESTAGIÁRIO

No sistema civil federal americano, o chefe direto, na hipótese do estagiário ser considerado incapaz, deve enviar-lhe um "full statement of reasons", notificando-o de que será exonerado (25). Poderá o estagiário que fracassou ser recolocado no "register of eligibles", a critério da "Civil Service Commission", para o resto do tempo de validade do concurso (26), condicionada essa faculdade, contudo, ao fato de não ter sido o estagiário exonerado por delinquência ou má conduta. A oportunidade que se lhe abre de novo ensinará outro estágio se as circunstâncias o favorecerem. Evita-se, assim, que as exonerações sejam realizadas por motivos pessoais ou causas outras não diretamente ligadas à eficiência do candidato.

Ao chefe imediato cabe o direito de requerer a extensão do período do estágio se julgar que o candidato não foi avaliado satisfatoriamente (27).

A atitude positiva do chefe imediato, que a lei determina no sentido de justificar a exoneração do estagiário, é contraproducente desde que tal exigência produz efeitos puramente negativos. Não é fácil no serviço público, civil pedir a um chefe que manifeste as razões pelas quais o estagiário não merece a nomeação absoluta.

O estágio corre sem que o chefe procure treinar o funcionário, esquecendo ou fazendo por esquecer que o estagiário está em período de provas; ao fim do prazo, o serviço público recebe au-

tomática e definitivamente pessoas cuja aprendizagem não se fez de modo algum. E a culpa do fracasso recai no serviço central do pessoal, alvo das críticas ferinas porque é o órgão incumbido de recrutar o elemento humano para as funções públicas diretas.

Por outro lado, a lei concorre para que o estágio se faça empiricamente; a rigor, outrossim, a agência central do pessoal, muito embora a sua ação direta no processo seletivo pare no concurso, tem forte dose de responsabilidade uma vez que não procura, dentro dos meios que a lei lhe facultava, orientar os chefes diretos mediante uma educação lenta mas segura dos efeitos benéficos ou maléficos do estágio, conforme o mesmo seja eficiente ou deficiente. Cabe ainda à agência central do pessoal fornecer aos chefes diretos os instrumentos de aferição para que o estagiário seja avaliado cientificamente. Não somente fornecer como, ainda, ensinar a usá-los; sendo função da chefia, a eficiência não poderá ser avaliada sem que os supervisores estejam à altura de não só compreender a finalidade do estágio, como também das qualidades de chefe, isto é, raciocinar com a cabeça e não com o coração.

Complexo como é o assunto, tido, por alguns, como insolúvel, o fato é que, na prática, há uma sequência de erros de tal sorte que se criou um ambiente de diluição de responsabilidades em torno do estágio. Todos são culpados e ninguém é culpado; continua o estágio a ser tratado doutrinariamente como requisito indispensável para que o sistema do mérito se considere concretizado, continua a lei a exigir a verificação da eficiência para a estabilidade do funcionário e continua, realmente, o estágio a ser legal e literal, os funcionários a serem efetivados sem avaliação ou treino e continua, enfim, a série ininterrupta dos readaptáveis e desajustáveis e incapazes a encher os anais dos serviços públicos.

DA EFICIÊNCIA NO PERÍODO PROBATÓRIO

A melhor maneira de se verificar a habilidade ou competência para um certo trabalho é colocar o funcionário no próprio trabalho. É certo que o funcionário, quando estagiário, não deve somente poder realizar a atual função mas potencialmente possuir as qualidades que tornem possível o acesso na carreira que abraçou (28). Tese aceita, con-

(25) "If and when, after a full and fair trial, the conduct or capacity of the probationer is not satisfactory to the appointing officer the probationer be so notified in writing with a full statement of reasons, and this notice should terminate his service" (*Executive Order n. 8.587, November 7, 1940, in "58th Annual Report — U. S. Civil Service Commission"*, pg. 13).

(26) "The term of eligibility shall be one year beginning with the date on which the name of the eligible is entered on the register. This term may be extended, in the discretion of the Commission, for all eligibles on the register when the conditions of good administration render it inexpedient to hold a new examination" (*Executive Order n. 8.587, pg. 12*).

(27) "Another desirable feature of these provisions is that they permit the extension of the probationary period whenever the appointing authority feels more time is required to which to observe the work of a probationer before making a final decision. While it is imperative that appointing authorities be required to make such a decision rather than be allowed to give no attention to the matter at all, it is unwise to force them to act prematurely" (*Public Administration Service, Personnel Programs for smaller cities*, pg. 34).

(28) "One of the best ways to determine whether or not an individual can do a job is to put him on it and see how he performs it. This is the principle upon which

tudo, para os serviços públicos cujos cargos estejam classificados.

Como avaliar o "working period" do estagiário? Não basta a lei ordenar que o requisito da eficiência seja verificado (29) para que os candidatos se tornem os melhores funcionários conforme a classificação anterior do concurso.

Eficiência é de difícil definição, levando-se em conta o número de fatores que a determinam; é, como escreveu WILLOUGHBY, "an exceedingly difficult matter". A eficiência de um funcionário ou seu valor como elemento produtivo se avalia não só pela competência técnica em relação ao trabalho que desempenha como também por algumas qualidades pessoais (30). Há, pois, a intercorrência de fatores tangíveis e intangíveis, ou melhor, objetivos e subjetivos. Dentre os primeiros, os tangíveis ou objetivos, contam-se a quantidade e a qualidade do trabalho; dentre os segundos, os intangíveis ou subjetivos, considera-se a série intrincada dos elementos que integram a personalidade (31).

A complexidade da questão é que a personalidade não pode ser calculada ou medida mecânica ou numericamente como os fatores quantidade e qualidade (32). Alguns autores opinam que um "report" poderia descrever ou avaliar o funcionário no que diz respeito ao aspecto imponderável

the performance or work test is based. It has been proposed that the whole probationary period should be considered as a part of the examination process, and that as such it should be considered as a performance test" (HARVEY WALKER, *Public Administration in the United States*, pg. 180).

(29) "The term merit rating is not yet fully established in personnel literature. Such synonyms as the following are used: service rating, personnel review, personality rating, employee appraisal, behavior rating, progress report, executive evaluation, and estimates upon non measurable abilities, qualities traits, habits or achievements. Merit ratings are not synonyms with test records, with production records or with any other objective measurements" (SCOTT, CLOTHIER and SPIEGEL, *ob. cit.*, pg. 212).

(30) Vide WILLOUGHBY, *ob. cit.*, pg. 334.

(31) "The system is further predicated on the premise that the value of an employee's performance is determined by two important considerations — tangible and intangible factors" (Federal Housing Administration — *Performance reporting system*, pg. 2).

(32) "Many believe that the qualities which make one person superior to another are to a great extent intangible. If such be the case, all mathematical rating devices have questionable merit" (JOHN PFIFFNER — *Public Administration*, pg. 235).

da eficiência (33). O escopo a atingir é tornar a avaliação o mais objetiva possível sem a deformação do coeficiente subjetivo do julgador. Até essa meta ser alcançada, a eficiência deve ser aferida de modo relativamente objetivo. Este defeito intrínseco não justifica a falência do "service rating" (34).

Conquanto seja notória a precariedade de qualquer sistema de avaliar a eficiência, cientificamente falando, a sua necessidade é patente, visando-se evitar o arbítrio e capricho dos julgamentos individuais de chefes sem o controle de um instrumento uniforme e geral (35).

Não se pode aqui apresentar minuciosamente o que consiste o "service rating"; será matéria para ser tratada em artigo próprio. Não obstante, dada a sua relação estreita com o estágio probatório, serão reproduzidos dois modelos usados nos Estados Unidos, apresentando ambos sistemas diferentes mas interessantes para estudo. Além do mais, ter-se-á uma idéia da maneira pela qual o assunto é tratado no país vanguardeiro dos métodos racionais do serviço público. O primeiro modelo, denominado "Probationary performance report" (Cliché 1, face e verso), é usado pela "Federal Housing Administration"; o segundo, chamado "Report of Efficiency rating ou "Standard Form n. 51" (Cliché 2, face e verso), é o atualmente vigente no serviço civil federal americano, tendo sido aprovado em janeiro de 1942.

O "efficiency rating system" conforme a "Standard Form n. 51" é consequência da revisão operada nas fórmulas anteriores, buscando-se ge-

(33) Vide WILLOUGHBY, *ob. cit.*, pg. 335; "It (the summary report) places no arbitrary limits on the supervisor evaluation of the employee but gives complete freedom to his opinion or judgement and makes no pretence of being completely objective" (Federal Housing Administration, *ob. cit.*, pg. 2).

(34) "In spite of known shortcomings, the promise of service ratings are so alluring that experimentation goes on. Why this perennial search for an elusive goal? The answer is contained in the decidedly beneficial uses which could be made of reliable ratings" (JOHN PFIFFNER, *ob. cit.*, pg. 236).

(35) "In conclusion, it is frankly recognized that rating system are rather crude and imperfect means of estimating and recording abilities and habits of work. But since they are better than scattering and incomparable judgement of individual executives, the personnel division should accept the challenge of the situation and seek to provide more adequate and useful instruments" (MOSHER and KINGSLEY, *ob. cit.*, pg. 505); "Flexibility, in making adjustments for the unusual case one must naturally accept as necessary and inevitable; but the maintenance of scientific measurable standards is, in the long run, more humane than leaving personnel relationships to be determined by the whim or caprice of a fallible individual (DIMOCK, *The frontiers of Public Administration*, pg. 86).

FHA Form 811
Rev. 7-1-40FEDERAL HOUSING ADMINISTRATION
WASHINGTON, D. C.

PROBATIONARY PERFORMANCE REPORT

To: DIRECTOR OF PERSONNEL

Date _____, 19____

From: _____
(Field Office or Washington Division)Complete the reverse side of this form before checking
summary report belowThe employee's performance as measured against
the requirements of his job is:

OUTSTANDING

Entirely satisfactory in *every* respect; and out-
standing in *most* _____ ☐

VERY GOOD

Entirely satisfactory in *nearly every* respect; and
outstanding in *some*, but not a majority _____ ☐

GOOD

Satisfactory in *most* respects; but outstanding in
very few or none _____ ☐

FAIR

Not entirely satisfactory; but generally accept-
able _____ ☐

UNSATISFACTORY

Deficient in one or more respects; and generally
poor _____ ☐

The _____

of _____ as

expires _____, 19____

It is recommended that this employee:

Be given an indefinite appointment

(a) ☐ at present status.(b) ☐ with change in status to

(Title)

(Grade)

(Salary)

Remain in probation for _____ days.

Remain on temporary basis for _____ days.

Be separated on _____, 19____

JUSTIFICATION AND REASON FOR RECOMMENDATION:

RECOMMENDED BY:

_____ (Section chief)	_____ (Chief Underwriter)	_____ (Head of office or division)
_____ (Name)	_____ (Title)	_____ (Date)
_____ (Name)	_____ (Title)	_____ (Date)

FOR USE OF PERSONNEL DIVISION

APPROVED:

Status of employee _____
(Title) (Grade) (Salary)

To be: Indefinite. Probationary for _____ days. Temporary for _____ days. Separated.

_____, 19____
(Effective date)

(Director of Personnel)

16-15491

PERFORMANCE RECORD

Place an X in the squares indicating the statements which accurately describe the employee's performance. Do not guess; check only those statements which definitely and clearly describe the employee. Do not ponder or deliberate the different shades of meaning of the statements. If, in your opinion, a particular statement does not present a clear description of the performance of the employee, do not check it; and do not alter the wording of any of the statements. Every item which fits the employee should be checked, provided the item has a direct bearing on his job. No particular number of items need be checked.

INDUSTRY

- Lazy..... ☐
 Does not do his share of work..... ☐
 Generally looks for the easy work..... ☐
 Often needs prodding..... ☐
 Work often slightly behind..... ☐
 Does small jobs well..... ☐
 Work usually up to date..... ☐
 Steady worker most of the time..... ☐
 Work always up to date..... ☐
 Turns out unusually large amount of work..... ☐
 Visits too much with others..... ☐
 Seldom visits during working hours..... ☐
 Always busy at work..... ☐

ACCURACY

- Very inaccurate..... ☐
 Makes many mistakes..... ☐
 Often does careless work..... ☐
 Often forgetful..... ☐
 Sometimes forgetful..... ☐
 Moderately accurate..... ☐
 Usually accurate..... ☐
 Accurate but very deliberate..... ☐
 Hardly ever makes a mistake..... ☐

ATTENDANCE

- Nearly always quits ahead of time..... ☐
 Usually quits ahead of time..... ☐
 Often quits ahead of time..... ☐
 Watches clock too much near quitting time..... ☐
 Seldom quits ahead of time..... ☐
 Never quits ahead of time..... ☐
 Often works overtime..... ☐
 Nearly always late..... ☐
 Usually late..... ☐
 Often late (about half the time)..... ☐
 Usually punctual..... ☐
 Never, or hardly ever, late..... ☐
 Inconsiderate in requesting leave..... ☐

WORK HABITS

- Very disorderly..... ☐
 Might be more orderly..... ☐
 Fairly orderly..... ☐
 Very orderly and systematic..... ☐

ABILITY TO LEARN

- Almost impossible to learn new work..... ☐
 Learns new work with great difficulty..... ☐
 Learns new work slowly..... ☐
 Learns new work fairly easily..... ☐
 Learns new work easily..... ☐
 Understands instructions readily..... ☐

TECHNICAL TRAINING

- Lacks technical training for the work..... ☐
 Poor technical training for the work..... ☐
 Fair technical training for the work..... ☐
 Good technical training for the work..... ☐
 Highly expert in own work..... ☐

DISPOSITION

- Insubordinate..... ☐
 Often grumbling or complaining..... ☐
 Might often be more considerate..... ☐
 Always courteous..... ☐
 Usually pleasant and cheerful..... ☐
 Too blunt or outspoken..... ☐
 Antagonizes when dealing with others..... ☐
 Cranky disposition..... ☐
 Loses temper easily..... ☐
 Seldom loses temper..... ☐
 Fine self-control..... ☐

PERSONAL APPEARANCE

- Usually careless of personal appearance..... ☐
 Usually neat personal appearance..... ☐

SELF-CONFIDENCE

- Lacks self-confidence..... ☐
 Fair degree of self-confidence..... ☐
 Too much self-importance..... ☐

RELIABILITY

- Unreliable..... ☐
 Not generally reliable or dependable..... ☐
 Sometimes unreliable..... ☐
 Moderately dependable..... ☐
 Usually reliable and dependable..... ☐
 Always reliable and dependable..... ☐

RESPONSIBILITY

- Needs considerable supervision..... ☐
 Does not accept responsibility..... ☐
 Must generally be told what to do..... ☐
 Accepts some responsibility..... ☐
 Accepts responsibility..... ☐
 Works well without supervision..... ☐

JUDGMENT

- Uses poor judgment..... ☐
 Poor headwork in sudden emergencies..... ☐
 Easily rattled..... ☐
 Might often use better judgment..... ☐
 Uses fair judgment..... ☐
 Generally uses good judgment..... ☐
 Good headwork in sudden emergencies..... ☐
 Always uses good judgment..... ☐
 Makes quick and accurate decisions..... ☐

JOB ATTITUDE

- Dislikes his work..... ☐
 Indifferent..... ☐
 Often seems dissatisfied..... ☐
 Too easy-going..... ☐
 Usually a willing worker..... ☐
 A willing worker at all times..... ☐
 Takes unusual interest in the work..... ☐
 Takes work seriously..... ☐

COOPERATIVENESS

- Not a good team worker..... ☐
 Does not obey orders willingly..... ☐
 Resents criticism or suggestions..... ☐
 Fairly cooperative..... ☐
 Good team worker..... ☐

SUPERVISORY CAPACITY

- No ability to organize work..... ☐
 Does not plan or lay out work effectively..... ☐
 Plans work well but lacks snap in getting it done..... ☐
 Good organizer..... ☐
 Unusual ability in planning and laying out work..... ☐
 Discipline too harsh..... ☐
 Too lenient in maintaining discipline..... ☐
 Maintains fairly good discipline..... ☐
 Maintains good discipline..... ☐

VERSATILITY

- Often assigned to other important positions..... ☐
 Often assigned to fill a higher position..... ☐
 Exceptionally skillful in handling difficult situations..... ☐
 Willing worker, but is not a leader..... ☐
 Falls down on practically every job assigned..... ☐
 Excels in everything he does..... ☐
 Merits early promotion..... ☐
 Too good a man for his present position..... ☐
 Merits the very highest recommendation..... ☐
 Too valuable to lose..... ☐

Standard Form No. 51
Appr. Jan. 5, 1942
C. S. C. Dept. Cir. No. 302

REPORT OF REGULAR () ; INTERIM () PROBATIONARY—1st () 2d () EFFICIENCY RATING

Classification Symbols

(Service) (Grade) (Class)

As of _____ based on performance during period from _____ to _____

(Name of employee)

(Title of position)

(Bureau)

(Division)

(Section)

(Subsection or unit)

(Field office)

ON LINES BELOW
MARK EMPLOYEE

- ✓ if adequate
— if weak
+ if outstanding

1. Underline the elements which are especially important in the position.
2. Rate only on elements pertinent to the position.
 - a. Do not rate on elements in *italics* except for employees in administrative, supervisory, or planning positions.
 - b. Rate administrative, supervisory, and planning employees on all elements pertinent to the position whether in *italics* or not.
3. Before rating, become thoroughly familiar with instructions in the rating manual.

CHECK ONE:

Administrative, supervisory, or planning _____ ☐
All others _____ ☐

- (1) Maintenance of equipment, tools, instruments.
----- (2) Mechanical skill.
----- (3) Skill in the application of techniques and procedures.
----- (4) Presentability of work (appropriateness of arrangement and appearance of work).
----- (5) Attention to broad phases of assignments.
----- (6) Attention to pertinent detail.
----- (7) Accuracy of operations.
----- (8) Accuracy of final results.
----- (9) Accuracy of judgments or decisions.
----- (10) Effectiveness in presenting ideas or facts.
----- (11) Industry.
----- (12) Rate of progress on or completion of assignments.
----- (13) Amount of acceptable work produced. (Is mark based on production records? _____) (Yes or no)
----- (14) Ability to organize his work.
----- (15) Effectiveness in meeting and dealing with others.
----- (16) Cooperativeness.
----- (17) Initiative.
----- (18) Resourcefulness.
----- (19) Dependability.
----- (20) Physical fitness for the work.

- (21) Effectiveness in planning broad programs.
----- (22) Effectiveness in adapting the work program to broader or related programs.
----- (23) Effectiveness in devising procedures.
----- (24) Effectiveness in laying out work and establishing standards of performance for subordinates.
----- (25) Effectiveness in directing, reviewing, and checking the work of subordinates.
----- (26) Effectiveness in instructing, training, and developing subordinates in the work.
----- (27) Effectiveness in promoting high working morale.
----- (28) Effectiveness in determining space, personnel, and equipment needs.
----- (29) Effectiveness in setting and obtaining adherence to time limits and deadlines.
----- (30) Ability to make decisions.
----- (31) Effectiveness in delegating clearly defined authority to act.

STATE ANY OTHER ELEMENTS CONSIDERED

- (A) _____
----- (B) _____
----- (C) _____

STANDARD

Deviations must be explained on reverse side of this form

- All underlined elements marked plus, and no element marked minus
A majority of underlined elements marked plus, and no element marked minus
All underlined elements marked at least with a check, and minus marks fully compensated by plus marks, or a majority of underlined elements marked at least with a check, and minus marks on underlined elements overcompensated by plus marks on underlined elements
A majority of underlined elements marked at least with a check, and minus marks not fully compensated by plus marks
A majority of underlined elements marked minus

Adjective rating	Numerical rating
Excellent	1
Very good	2 or 3
Good	4, 5, or 6
Fair	7 or 8
Unsatisfactory	9

Adjective rating Numerical rating

Rating official _____

Reviewing official _____

On the whole, do you consider the conduct of this employee to be satisfactory? _____ (See back of form)
(Yes or no)

Rated by _____ (Signature of rating official) _____ (Title) _____ (Date)

Reviewed by _____ (Signature of reviewing official) _____ (Title) _____ (Date)

Rating approved by efficiency rating committee _____ Report to employee _____ (Date) (Adjective rating) (Numerical rating)

19-26177-1

CONDUCT REPORT

(This space is to be used in case the question on the face of the sheet regarding the employee's conduct has been answered "No." In such a case give here a full statement of the particulars in which the employee's conduct has not been satisfactory.)

(Signature)

EXPLANATION OF DEVIATIONS FROM STANDARD

(Signature)

Cliché 2

neralizar e uniformizar um sistema de avaliação que cobrisse os cargos federais do serviço civil americano (36). Além do cunho de universalidade e de maior adaptabilidade, a "Standard Form n. 51" facilita a interpretação da conduta dos funcionários por meio de adjetivos que resumem o julgamento do chefe direto, que avaliou, a do chefe imediatamente superior, que fez a revisão.

Pergunta-se, em conclusão, se a "performance" do funcionário é ou não satisfatória em face dos elementos apresentados. Quando negativamente respondida, o chefe direto deve elucidar, no verso da fórmula, as razões pelas quais fundamenta a apreciação de eficiência negativa do funcionário.

Outros traços destacam a "Standard Form n. 51", como a sua aplicação a certas categorias de cargo até então sem avaliação, isto é, os cargos

profissionais, científicos e administrativos e os situados no "field service".

Analisando-se o "efficiency rating" no que concerne ao estágio probatório, o funcionário que for considerado "não satisfatório" é exonerado (37). Assim, ao lado do "numerical rating", há o "adjective rating", ambos compondo o "standard" ou melhor, a unidade da comparação (38).

Este refinamento de técnica para apresentar os elementos sutis da personalidade não atingiu, mesmo assim, a objetividade que elimine o coeficiente ponderável subjetivo que necessariamente existe quando se cogita de "to measure aptitudes to understand and to manage men" (39).

(37) "If he is serving his probationary period, he shall be separated from the service under the rules prescribed for such cases" (*Departmental Circular n. 302*, pg. 2).

(38) "A production standard states the amount and or quality of work which the experienced and competent worker is expected to perform at a position in a stated time" (TEAD and METCALF, *Personnel Administration*, pg. 235).

(39) "Production records are reasonably objective criteria of efficiency, but all judgment ratings are sub-

(36) "Under legislative and executive authority and direction, the uniform efficiency rating system covers all positions in the field and departmental services which are allocated under compensation schedules of the Classification Act of 1923, as amended" (*Departmental Circular n. 302*, U.S. Civil Service Commission).

DA AVALIAÇÃO PERIÓDICA DO ESTAGIÁRIO

A avaliação é realizada em intervalos de tempo prefixado; no sistema civil federal americano, o questionário sobre a eficiência deve ser preenchido "periodically" consoante instruções da "Civil Service Commission". No "Social Security Board" os relatórios sobre os estagiários são dois ou três, conforme o prazo do período seja de seis meses ou um ano (40). Na "Federal Housing Administration", o relatório deve ser apresentado pouco antes da expiração do período (41).

No estudo comparativo de algumas cidades de Michigan, há observações interessantes sobre o sistema do mérito aplicado a pequenas cidades. Em Dearborn, por exemplo, o estágio é de seis meses mas, dez dias antes do término deste prazo, o chefe notificará a "Civil Service Commission" quanto à nomeação definitiva. Faculta-se-lhe a extensão do estágio para mais três meses.

DO PODER DE EXONERAR O ESTAGIÁRIO

De regra, o estagiário, na América do Norte, na hipótese de falhar no período probatório, é recolocado na "eligible list", a juízo da "Civil Service Commission", para tentar nova experiência mais tarde, dentro do prazo de validade do concurso. O chefe imediato deve positivar ou fundamentar as razões que justifiquem o insucesso do funcionário.

Em Saginaw, há, segundo parece ser a solução mais indicada, um processo de exoneração de cunho original, diverso do usual. Quando o chefe não recomenda a exoneração ou deixa escoar o prazo sem qualquer manifestação, depreende-se ou aceita-se que os estagiários estão aptos para a nomeação definitiva. Em Saginaw, ao contrário, esta atitude significa a exoneração de todos os estagiários,

jective criteria of efficiency, but all judgment ratings are subjective and are not cured of the inevitable variability of human opinion by being spread out on a graphic rating scale or in an elaborate personality inventory" (WHITE, *Introduction to the study of Public Administration*, pg. 384); vide SCOTT, CLOTHIER e SPRIEGEL, *ob. cit.*, pg. 212).

(40) "Periodic reports on the service of probationers are required. The reports are made by the employee's supervisor at the end of the second and fifth months of a 6-month probation and at the end of the second, fifth and tenth months of a 1-year probation, and the employee's fitness for retention in the service is determined on the basis of three ratings" (Social Security Board, *Introduction to the Social Security Board*, pg. 44).

(41) "The report should be submitted shortly before the expiration of the period of probation" (*The FHA performance reporting system*, pg. 6).

rios, a não ser que o chefe recomende ou cientifique a necessidade da nomeação definitiva (42).

São processos diversos; a conduta positiva do chefe direto exige declarações formais quando da necessidade de exonerar; a negativa pede declarações formais quando da necessidade de efetivar.

O chefe imediato que exonera o estagiário ineficiente devia ser a única autoridade indicada para fazê-lo; o fato de não concordarem com ele os superiores atenta flagrantemente contra o princípio de autoridade. A lei o responsabiliza pela função supervisora, tirando-lhe, ao mesmo tempo, a autoridade que é inerente em qualquer grau de comando.

E' certo, por outro lado, que o estagiário havido como deficiente pelo chefe direto não pode, na hipótese da exoneração ser obstada por ordem superior, ser mais lotado no mesmo serviço em que estagiou. A incompatibilidade criada é de tal ordem que impede ao chefe manter o antigo funcionário sem a quebra de autoridade e desprestígio completo de sua autoridade.

Como se tem ressaltado, o problema é de complexidade fora do comum; a lei visa, por força, amparar o estagiário contra possíveis arbitrariedades e caprichos de chefes inescrupulosos. A autoridade do chefe direto com isto é atingida, porque é muito raro que um chefe julgue sabendo que o critério externado pode ser reformado ou contrariado muitas vezes mercê de influências ou "patronage". Ante o dilema de julgar e ser contrariado, e não julgar e continuar em paz com a lei e com todos, o chefe segue a linha de menor resistência — não julga, achando que todos os estagiários são eficientíssimos.

O alvo da lei devia ser a eficiência do serviço; seria, portanto, bem avisada a lei que argüísse a autoridade do chefe direto quando da exoneração de estagiários somente em casos cujo fundamento se estribasse em atitudes pessoais, não se aceitando apelações para os que versassem o direito irretorquível de autoridade para dizer da eficiência (43).

(42) "The rules provide that at the conclusion of the working-test period the service of all probationers are terminated automatically unless the appointing authority recommends that permanent appointments be granted" (Public Administration Service — *Personnel Program for smaller cities*, pg. 34).

(43) A propósito da restrição ao poder disciplinar do chefe direto, leia-se o capítulo XX de WILLOUGHBY em *Principles of Public Administration*. — "The civil service reformers are divided into broad camps on this subject; the "open back door" group, who believe that the responsible appointment officer should have almost unrestricted power to dismiss; and the "closed back door" group, who

Cifra-se o tema na sempre debatida questão da chefia competente; chefes que usam da autoridade da função para fins pessoais, rebaixando-se a propósitos inconfessáveis de perseguição, constituem um caso patológico no serviço público, verdadeira gangrena que urge ser extirpada. O de que não resta dúvida é que um Governo que permite chefias semelhantes, ou que as mantém, demonstra a sua impossibilidade de estar à altura da sua missão na sociedade moderna, isto é, ser um instrumento de serviços sociais e econômicos, subentendendo-se, pois, que seja integrado por um corpo de funcionários eficiente, técnica e moralmente falando (44).

No segundo caso, isto é, o que se viu na cidade de Saginaw, há o fortalecimento da autoridade, eis que o chefe direto seria o único a dizer da "performance" do estagiário, sistema da "open back door". Com chefes competentes, aliado a um programa de treinamento e "follow-up" bem organizado, seria a solução recomendável para se colocar "the worker in his work unit" (45).

O arbítrio e a ampla liberdade que se facultariam então ao chefe seriam convites perigosos a abusos e excessos, *maxime* quando há chefes abaixo da missão de direção. As modalidades de chefe são muitas e, na supervisão, os chefes refletem as suas personalidades.

Quando se fala em chefia competente, entende-se aqui como tal a que MERIAM denominou "leader" (46); a "personnel management" pressu-

põe inteligência, competência e moral elevados, afim de não considerar os servidores públicos qual elementos hierarquicamente passivos cuja atuação deve ser pautada de conformidade com as regras e instruções abundantes e minuciosas em detrimento da eficiência da produção. A disciplina no serviço decorre da disciplina do próprio trabalho e, quando não há organização e chefia capaz, são contraproducentes a disciplina aparente e o ambiente de ordem física que reina no trabalho. A pior desorganização é a que provém da organização inerte e improdutiva que precisa ser mantida à custa de doses rigorosas de portarias quase diárias. O trabalho salutar é aquele em que o funcionário vibra e que considera como uma extensão da própria personalidade, ao qual se entrega com entusiasmo e alma, algo como o artista que transmite à obra o cunho do seu "eu". O chefe que não sabe acender este entusiasmo lança mão de regras exteriores, na falsa ilusão de que mantém a sua organização eficiente quando consegue ordenar que os subordinados se mantenham rijos e firmes sentados nos respectivos lugares, reagindo como aparelho transmissor de ordem, verdadeiras pedras que só se movimentam quando empurradas por meio de severas determinações, cada vez mais violentas, porque à proporção que o tempo passa o remédio se torna inadequado, carecendo de fluxo maior para maior efeito diante da insensibilidade moral e psíquica.

DA INTRODUÇÃO DO ESTAGIÁRIO (47)

Se o estágio é da relevância que se viu, qual a melhor maneira de o tornar útil como processo selecionador e, ao mesmo tempo, excelente oportunidade de adextrar o candidato para as funções do cargo, corrigindo imperfeições, descobrindo vocações, revelando aptidões, ensejando à personalidade humana ocasião para empregar as qualidades e virtudes potenciais?

(47) A técnica da introdução do estagiário na repartição e no trabalho, o treino e, sobretudo, o ponto difícil do "follow-up" são tratados com maior desenvolvimento nos livros seguintes: TEAD and METCALF — *Personnel Administration*, capítulo "Introducing the worker to the organization", pg. 76; SCOTT, CLOTHIER and SPRIEGEL — *Personnel Management*, capítulo XXI, sob o título "Introducing the worker to the job"; ROBINSON — *Retail Personnel Relations*, capítulo X, sob o título "Employee induction"; WALKER — *Public Administration in the United States*, sob o título "Probation", pg. 181; WATKINS and DODD — *The management of labor relations*, sob o título "Introducing the new worker", pg. 219; WHITE — *Introduction to the study of public Administration*, sob o título "In-service training", pg. 362.

believe that the central personnel agency should alone have the power to dismiss, and that the responsible administrative officer should have only the power to prefer charges, or to suspend under charges" (MERIAM, *ob. cit.*, pg. 245).

(44) "The objective of public administration in the sense of management is the most efficient utilization of the resources at the disposal of officials and employees" (WHITE, *ob. cit.*, pg. 7); "Public Administration consists of the governmental organization, personnel, and procedures which are involved in giving effect to programs enacted by policy-making agencies. It is the state in action, government at work. The administrative services transpire into accomplishments" (DIMOCK, *ob. cit.*, pg. 30). "The state cannot be expected to be creative unless it possesses a reliable administration mechanism. If the mechanism is too bad, government may be hated and disregarded" (DIMOCK, *ob. cit.*, pg. 30).

(45) "We know that it is difficult if not impossible to get just the right man for a given position. We know that an individual worker himself is never static. We know also that jobs have a way of changing. So it comes about that a well-planned educational and training program is need to keep the balance between the capacities and interests of the worker on the one hand and the opportunities and requirements of the work on the other" (SCOTT, CLOTHIER and SPRIEGEL, *ob. cit.*, pg. 268).

(46) LEWIS MERIAM, *ob. cit.*, pg. 231.

O primeiro contacto do estagiário com o serviço é psicologicamente a parte mais importante do período probatório; as impressões que recebe neste momento são duradouras, dada a receptividade nervosa que o predispõe a ser a realidade sob um ângulo falso (48). A sua curiosidade é intensa, uma vez que ignora as condições da nova vida que se lhe abre. Interessa-lhe saber a política da repartição, onde irá trabalhar, o ambiente moral e social que irá encontrar. SCOTT refere que o desconhecimento preliminar destas interrogações é a causa de desajustamento, aumentando muito a taxa do "turnover".

WATKINS a propósito escreve que há dois métodos de iniciação: a) o que considera o estagiário mera peça de uma máquina, simples número; b) o que o considera pessoa humana, membro de uma digna organização. Conseqüentemente, o tratamento que recebe o estagiário no início reflete o programa social, cultural e moral do próprio serviço. Condição precípua é que haja a máxima delicadeza; ao contrário, é quando a descortesia mais se ressentida.

Na primeira fase do estágio, fase chamada de introdução, deve-se usar de tato, procurando-se dar ao candidato-funcionário uma completa idéa do trabalho que irá desempenhar. Procurar-se-á reunir um conjunto de informações que tracem ao estagiário um roteiro seguro.

A missão introdutória cabe ao serviço do pessoal, se bem que o futuro chefe direto e os próprios companheiros representem papel importante durante todo o tempo do estágio. SCOTT acentua que o entrevistador nesta ocasião envidará "vender" o cargo ao estagiário; como excelente vendedor, esforçar-se-á por fornecer ao candidato os elementos que forem necessários para bem qualificar o cargo. De importância, escreveu êle, é que o candidato estagiário venha a conhecer os deveres e responsabilidades do cargo, as oportunidades de promoção, o aumento de salário, as recompensas, o prestígio social e a noção de estabilidade. Convém ter à mão uma "promotional chart" para objetivar as linhas de acesso e atração da carreira.

Na fase preliminar, o novo servidor lerá o que se denomina "Employee's Handbook", "book of

rules and instruction" ou "booklet", todos encerrando valiosas informações para orientar o estagiário. O livro do empregado ou do servidor contém não só princípios gerais sobre a organização como também esclarecimentos e instruções de interesse imediato para o estagiário.

ROBINSON, por exemplo, aponta um esquema que compreende um índice completo do que deve figurar no "Handbook":

- a) Boas-vindas — assinadas pelo chefe da repartição, saudando o novo servidor que entra no convívio do serviço;
- b) Breve descrição histórica da organização — pontos essenciais e marcantes da repartição;
- c) Fatos objetivos de interesse — complexidade do trabalho, tamanho do serviço, número de funcionários, etc.;
- d) Organização do serviço — apresentação singela das linhas de autoridade e o lugar do serviço em que irá trabalhar o estagiário no conjunto geral da organização; método que se recomenda é dar ao estagiário uma carta da organização em branco, na qual deva escrever os nomes dos serviços e dos chefes;
- e) Política — finalidade do serviço, relações com o todo;
- f) Serviços para os funcionários — restaurante, biblioteca, serviço de assistência, auxílio legal e financeiro, serviços de consulta, associações de beneficência, designações, centros sociais, etc.;
- g) Instruções gerais — lugar de guardar-roupa, elevadores, hora de *lunch*, dia e maneira de pagamento, horas de trabalho, sistema de entrar e sair;
- h) Regras e Regulamentos — apresentação, uso do telefone, saída durante as horas do expediente, conduta pessoal, linhas de promoção, ausência, férias, licenças (49).

(49) Os capítulos II e III do "Handbook for employees" do "Social Security Board" estão assim apresentados:

- Part II — Employment with the Social Security Board.
- A — Personnel Policies and regulations
- Responsibilities of employees of the Social Board
 - Efficient service
 - Satisfactory public contacts
 - Loyalty
 - Confidential handling of official information
 - Limiting of outside employment
 - Appropriate conduct
 - Financial responsibility
 - Refraining from political activity

(48) "First impressions, regardless of their reliability, tend to be lasting. A failure properly to introduce an employee to his work situation and to the company's policies may readily turn a worker with high ambition and creative impulses into a routine worker with thwarted ambitions" (SCOTT, CLOTHIER and SPRIEGEL, *ob. cit.*, pg. 250).

SCOTT, na fase de introdução no serviço, declara que as informações indispensáveis para que o estagiário fique suficientemente esclarecido dependem não só do fator tempo como do nível de organização e do objetivo do próprio serviço. Assim, sugere: a) conferência ou leitura quando o número de estagiários é considerável; b) cinema; c) material escrito ("Handbook", já estudado); d) excursão pela organização, visando-se uma completa idéia do conjunto; e) catálogo ilustrado; f) cartazes e quadros que mostrem o produto reunido ou separado nas suas várias fases; g) pequenos modelos dos produtos, cortados vertical ou horizontalmente, de sorte que se vejam as partes anteriores.

Conquanto as idéias de SCOTT se refiram especialmente à indústria, poder-se-á aceitá-las com

Other acts expressly prohibited by Statute
Regulations governing employees
Privileges of employees
Time and leave regulations
Salary payment
Appointment
Classification of positions
Transfers
Advancement in salary
Separation
Probationary period
Service Ratings
Employee relations
Adjustment of grievances
Compensation for injury
Retirement
Personnel records

B — Other regulations

Issuance of instructions to employees
Building and property regulations
Use of communications facilities
Official inquiries
Travel regulations

C — Service available to employees

Placement services
Employee counsellor
Emergency room services
Library services
Training courses

Part III — Information for Washington Employees

Employee activities and organizations
Employee Unions
Washington locals of Government Employee Union
United Federal Worker of America (C.I.C.)
American Federation of Government Employees (A.F.L.)
American Federation of Government Employees (A.F.L.)
National Federation of Federal Employees (Unaffiliated)
The Social Security Board Athletic Association
Social Security Board Employee's Credit Union
Group Health Association
Group Hospitalisation
The Welfare Fund

as necessárias adaptações, mesmo porque o serviço público é hoje dirigido segundo os métodos de organização científica.

A fase que se estuda, de regra, é a inicial no estágio; é possível que, consoante a organização e a política de alguns serviços, essa fase venha depois da apresentação do estagiário ao lugar onde trabalhará. Sem dúvida, a primeira fase não está adstrita a tempo, que variará conforme a maior ou menor extensão do programa de iniciação. E' boa prudência não precipitar, dando-se tempo para que o estagiário possa ir paulatinamente absorvendo os ensinamentos que recebe.

DA APRESENTAÇÃO DO ESTAGIÁRIO NO LOCAL DE TRABALHO

A segunda fase, na seqüência do sistema em apresentação, é a que cuida de conduzir o novo funcionário do serviço central do pessoal ao órgão ou repartição onde deverá ser lotado. TEAD e METCALF escreveram que há vários meios: a) o entrevistador do serviço central do pessoal pode guiar o estagiário; b) um mensageiro se incumbirá de apresentá-lo ao chefe do serviço; c) uma carta de introdução o apresentará; d) enfim, o próprio chefe do serviço poderá vir ao órgão central do pessoal recebê-lo. Outros opinam que, nesta fase, o estagiário percorrerá, acompanhado pelo chefe do serviço ou de pessoa por este designada, toda a organização; a seguir, preencherá um questionário que resumirá as suas impressões e observações. SCOTT adverte que o mensageiro ou escolta que conduz o estagiário ao local do trabalho deverá ser treinado e capaz, porque o estagiário, ávido de informações, crivará o mensageiro de perguntas indistretas cujas respostas poderão prejudicar o programa em execução.

DA INTRODUÇÃO DO ESTAGIÁRIO NO TRABALHO

A introdução até aqui foi no serviço propriamente dito; enceta-se doravante a terceira fase do estágio. E' o treino que se abre. WHITE opina que a visita geral e especial que o estagiário deve fazer pela organização dá uma impressão superficial; o melhor método para o treino é colocar o estagiário em diferentes divisões de organização porque assim aprenderá no próprio trabalho. Como esclarece WALKER, é mister que haja um programa bem traçado para o treino afim de que o estágio seja eficaz. Trabalhando, operar-se-á a seleção que o concurso não realizou; é o "working test" que

entra em funcionamento. Inicia-se a responsabilidade do chefe direto, verdadeiro mestre e juiz que irá dizer da eficiência em período de tempo prefixado por lei.

No treino, eis que no estágio probatório o funcionário está submetido a provas, revelar-se-ão os fatores pessoais que os testes formais são insusceptíveis de apanhar. Durante esta longa fase, a personalidade do estagiário será avaliada em relação aos requisitos do cargo; os elementos imponderáveis irão evidenciar a vocação do estagiário. Fase de grande movimentação porque o chefe direto deverá transpor o estagiário do serviço logo que verifique a sua inadequação para o gênero da atividade em que estava sendo experimentado. Considerar-se-á realizada a adaptação quando se conseguir a correlação do "worker in his work unit", conforme bem demonstrou Scott.

No sistema americano, é praxe existir o que se chama "sponsor", espécie de servidor veterano que se incumba de facilitar a familiarização do estagiário com o ambiente do trabalho, o "big brother" ou "sponsor" é o companheiro que apresentará o novo funcionário, ensinando-lhe segredos e hábitos de organização, apressando, enfim, a integração no meio.

DA TÉCNICA DO "FOLLOW-UP"

Não se esgotaram ainda as providências necessárias para que o estágio seja o "test" real que decidirá da efetividade do funcionário para o trabalho que escolheu. Há que se pensar no "follow-up", espécie de balanço que periodicamente avaliará o progresso do estagiário. A técnica do "follow-up", como disseram TEAD e METCALF, é missão de toda organização.

Quanto maior o serviço tanto mais difícil se torna o contacto pessoal dos chefes com os subordinados; dêste modo, o "follow-up" será organizado em função dos meios de que dispõe o serviço para o controle periódico. Como frisou SCOTT, o próprio serviço central do pessoal não pode descurar de acompanhar a "performance" do estagiário.

Ressalta aqui o conflito entre chefes cujos serviços são de natureza específica, portanto não especializados no campo do pessoal, e os próprios técnicos do serviço central do pessoal, quanto à necessidade de se entrevistar regularmente o estagiário a tempo de se adotar medidas urgentes. Importa, assim, sem quebra da autoridade imediata

do chefe do trabalho, que o estagiário, por meio de "follow-up", seja convidado a ir ao serviço central do pessoal para ser entrevistado pelos técnicos dêste órgão. O "appointment card" será enviado em prazos certos, convidando o estagiário a comparecer ao serviço central do pessoal para um exame geral por meio do qual se infira a sua conduta em relação ao trabalho.

O servidor, durante o período, é assaltado de dúvidas e depressões que minam a sua eficiência e o seu interesse. Receia o estagiário de não estar trabalhando bem, que lhe estão sendo fechadas as possibilidades de sucesso. O fator medo é responsável por inúmeros fracassos. O objetivo do "follow-up" é justamente determinar o estado mental do estagiário. O servidor falará mais abertamente com o técnico do pessoal do que com o chefe direto. Quando se impuser a necessidade de medidas mais radicais, é momento de se readaptar o estagiário, transferindo-o para outro cargo ou função, baixando, assim, a taxa do "turnover", que nada mais é do que o reflexo dos desajustamentos oriundos da falência do processo seletivo durante o "working-period" (50).

A transferência, corolário do "follow-up", é imprescindível sempre que houver desajustamento. TEAD e METCALF são de parecer que, além da avaliação da eficiência por meio do sistema do "efficiency rating", seria aconselhável em todo programa do pessoal um "follow-up" periódico e rigoroso.

Com os relatórios e os dados oferecidos pelos chefes diretos, o técnico do pessoal, por meio de entrevistas, está em condições de saber se é preciso a readaptação ou transferência; atender-se-á sempre à vocação do servidor, não se olvidando que a sua atitude muda ou se altera no decurso do exercício da função. Durante o estágio, êstes problemas são fáceis e lógicos; depois do estágio, quando efetivo o servidor, são problemas complexos e ilógicos.

(50) "A man incorrectly placed is invariably discontented and discouraged, with the consequence that he is a source of constant friction, inefficiency, and lost time. Companies having progressive personnel policies make it their business to keep a watchful eye on the progress of a new worker, and upon old ones as well. If the employee is not doing his work efficiently, he is given additional instruction and training. If he is not getting along smoothly with his departmental head, an effort is made to create a more congenial relationship or to effect a transfer. If he displays a lack of capacity for the job or ability for above the requirements for the job, he is transferred to a position more nearly suited to his power" (WATKINS and DODD, *The Management of Labor Relations*, pg. 224).

DO ESTÁGIO NO BRASIL

Escrevendo o presente assunto em tese, dentro dos princípios técnicos, o autor não versa o caso brasileiro. Sem embargo, está à altura dos que conhecem o sistema usual no Brasil compreender o contraste que existe entre as deduções e observações que se encontram no decorrer do artigo e a prática do estágio probatório no serviço público civil brasileiro.

O estágio probatório não pode ser considerado superficialmente; conquanto do ponto de vista legal a sua conceituação seja fácil, a sua execução real é tão difícil e complexa que o preceito estatutário pode ser havido como inexistente porque tecnicamente impossível de ser executado.

Impossibilidade que perdurará enquanto não houver meios ou instrumentos que tornem o estágio probatório exequível; a verificação dos requisitos que a lei taxativamente determina é absolutamente inverificável desde que não há por onde exigir dos chefes diretos que digam da eficiência dos servidores se até se ignora muitas vezes o que seja, de fato, "eficiência".

Sem o instituto de eficiência bem traçado e executado, a avaliação do estagiário é impossível; e sem a avaliação do estágio, todo o processo seletivo dos concursos por meio de testes formais é falho ou duvidoso. Ademais, a necessidade de se

calibrar a eficiência é consequência dos sistemas de pessoal cujos cargos estejam classificados, existindo, pois, ao lado da promoção vertical, a promoção administrativa ou horizontal.

Mesmo que a lei institua métodos de avaliação da eficiência com os mais apurados requisitos técnicos, sempre fica o problema ainda mais difícil da aplicação do sistema adotado. E' que a eficiência é função de chefia direta desde que — ao contrário da análise do trabalho que visa o cargo, elemento objetivo que pode ser avaliado pelo técnico — visa o funcionário, elemento subjetivo cuja "performance" no trabalho unicamente o chefe imediato pode verificar.

Sem chefes eficientes será absurdo pensar-se em avaliação da eficiência de funcionários; o "efficiency report" colima diminuir em grau humanamente possível toda subjetividade na avaliação da personalidade. Mesmo assim, a objetividade absoluta é inatingível, carecendo-se sempre da intervenção dos chefes que devem possuir alto nível de compreensão e isenção dos julgamentos, qualidades não muito comuns.

O pessimismo que aqui aparece não indica ou denota apatia ante as dificuldades do problema; ao contrário, traduz o desejo de mostrar os obstáculos inerentes à avaliação real da eficiência para que sejam vencidos a pouco e pouco com a tenacidade necessária a problemas dêste jaez.

O novo Código de Contabilidade e a estimativa das rendas públicas

MORAES JUNIOR

Amicus Plato, sed magis amica veritas

EIS porque venho ocupar novamente algumas páginas da “*Revista do Serviço Público*”, abusando da generosa acolhida do seu ilustre diretor e da paciência dos seus inúmeros leitores.

Em o número de fevereiro último deste interessante órgão de publicidade, honrou-me o Dr. Benedicto Silva com uma tréplica assás erudita sobre o despretensioso trabalho em que ofereci alguns reparos ao seu artigo publicado em novembro transato.

Devo, de início, agradecer ao eminente Chefe da Divisão da Receita da Comissão de Orçamento os amáveis adjetivos com que se dignou brindar-me em o seu novo trabalho. Não posso, porém, aceitar o diploma que sua gentileza me confere, de “eminente mestre brasileiro de Direito Orçamentário”.

De contabilidade entendo um pouco e seria falsa modéstia negá-lo. Mas de direito orçamentário sei apenas o “quantum satis” para o exercício criterioso de minha profissão de contador.

Feito este reparo, entremos na matéria que nos traz novamente à presença dos leitores.

Contesta o ilustre articulista que haja procedido com pressa ao analisar o texto do artigo 60 do ante-projeto do novo Código de Contabilidade da União. Apoia-se mesmo no quarto preceito do Método, de Descartes,

“do Método de conduzir bem a razão e buscar a verdade nas ciências” — regra que consiste em fazer enumerações tão completas e pesquisas tão gerais que inculquem ao operador a segurança de nada haver omitido”. (1)

É pena que um discípulo tão ardoroso se esqueça do que ensina o Mestre, justamente no momento em que pretende seguí-lo.

Porque o final do artigo 60 comporta a seguinte apresentação:

... “enviar ao Departamento Administrativo do Serviço Público, até 30 de abril de cada ano, as previsões a serem incluídas no orçamento, justificando-as com:

- a) quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios;
- b) estatísticas;
- c) estudos referentes às variações verificadas”.

Entretanto, das três enumerações acima, apenas a primeira foi tomada como bode expiatório.

Esquecido da lição de Descartes, o eminente professor arrasta pela rua da Amargura apenas os inocentes “quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios”, deixando no olvido as “estatísticas” e os “estudos referentes às variações verificadas”.

Eis porque afirmei que fôra a pressa a inimiga da perfeição. Supus que o erudito professor de direito orçamentário não tivesse tido tempo para ler até o fim, e, segundo o ensinamento de Descartes, adquirir “a segurança de nada haver omitido”.

Ainda no seu artigo de fevereiro último são apenas os “quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios” que pagam o pato. Nem uma palavra para as “estatísticas” e os “estudos das variações verificadas” — irmãos siameses dos primeiros.

Dada a insistência em mutilar assim o texto legal, somos forçados a concluir, então, que a omissão foi proposital, o que é muito peor...

(1) Dr. BENEDICTO SILVA, *Revista do Serviço Público*, fevereiro de 1943.

Peor porque conduziu o autor do trabalho por ínvios cantinhos. Peor, porque levou o mestre a tomar a nuvem por Juno e força-o, agora, a trabalho insano e improfícuo para provar que essa nuvem é mesmo Juno de verdade, em carne e osso.

Diante, pois, da ojeriza votada pelo meu opositor ao final do art. 60; em face da omissão proposital dêsse complemento tão necessário ao verdadeiro sentido do dispositivo legal — não vale mais a pena discutir a matéria. Seria malhar em ferro frio.

Diremos, entretanto, quanto aos métodos existentes de estimativa das rendas públicas, que o ilustre articulista não teria chegado às conclusões a que foi levado, se conduzisse em sua bagagem o texto integral do artigo 60.

Porque nem o *método* (?) do *olhômetro*, nem o método automático, nem o das majorações, nem o das médias trienais comportam estimativas baseadas simultaneamente nos três requisitos essenciais do art. 60 :

- a) quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios;
- b) estatísticas;
- c) estudos das variações verificadas.

O único método que precisa fundamentalmente dêsses três requisitos, além dos “fatos e relações muito mais sutis e complexas”, a que se refere o professor, é certamente o das avaliações diretas, pois só assim pode ser observado o preceito instituído pelo decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933, segundo o qual a estimativa da receita será efetuada título por título, tendo por base necessária o exame, tão minucioso quanto possível, da probabilidade da arrecadação.

E qual a razão por que os quadros demonstrativos devem conter apenas os três últimos exercícios?

Porque, a nosso ver, é o mínimo que se deve exigir. Para a apreciação de conjunto da progressão da arrecadação das rendas, um triênio basta. Mas, se para alguns tributos, êsse período fôr insuficiente, recorreremos então às *estatísticas* e aos *estudos das variações verificadas*, que podem abranger períodos muito maiores e compreender

os “fatos e relações sutis e complexas”, que virão, necessariamente, completar o estudo fornecido pelo exame das cifras da arrecadação do último triênio e pelas estatísticas levantadas.

Como, porém, o signatário da tréplica suprimiu, propositalmente, êstes dois últimos requisitos do artigo 60, de maneira a fazer supor que êle só tratasse dos quadros demonstrativos, enveredou por uma porta sem saída e então procura justificar-se :

“Eis porque tomei a liberdade de afirmar que qualquer referência às rendas arrecadadas nos três últimos exercícios, como um toque no botão da campainha a faz soar alhures, nos traz automaticamente à superfície do conciente o método das médias trienais”.

Mas isto é incompatível com os ensinamentos de Descartes ! Um legítimo cartesiano não tem o direito de apelar para a “superfície do conciente”. Ao contrário, êle deve

“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”,

como lembra o próprio autor em seu brilhante trabalho de fevereiro último.

Nega o meu amável opositor haver afirmado que o ante-projeto do novo Código de Contabilidade consagra o processo da média aritmética trienal e, depois de transcrever alguns tópicos do seu artigo de novembro, declara :

“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”.

Não, não é. Talvez seja Descartes quem esteja atrapalhando tudo.

E como seria deselegante, de minha parte, desmentir o emérito professor, vou encarregar o meu distinto amigo Dr. Benedicto Silva da penosa tarefa de fazê-lo. Assim não haverá suscetibilidades:

“Tão profundamente se entranhara a *regra da média trienal* no processo orçamentário brasileiro que, para erradicá-la, o citado decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933, recorreu a esta forma incisiva:

“A estimativa da Receita será efetuada título por título, e não terá por base a média aritmética do último triênio, e sim o exame, tão minucioso quanto possível da probabilidade de arrecadação”.

Incisiva, sem dúvida. Mas não impediu a recorrência de 1941, de que foi veículo o excelente ante-projeto de lei de contabilidade pública de autoria dos professores Moraes Junior e Ubaldo Lobo”. (2)

Atentem bem os leitores nesta sentença: “MAS NÃO IMPEDIU A RECURRÊNCIA DE 1941, DE QUE FOI VEÍCULO O EXCELENTE ANTE-PROJETO, etc.”.

Se isto não é afirmar a recorrência da média trienal, então... *tollitur quaestio*.

Acompanhemos, entretanto, o eminente articulista em a nova interpretação que êle dá ao seu pensamento. Ouçamo-lo com atenção:

“Reivindico, pois, para o que escrevi, outra interpretação. O que eu quis dizer e disse, nem mais nem menos, foi que o ante-projeto do Código de Contabilidade pública persevera, *obsoletamente*, no hábito de tentar fundar as estimativas das rendas nas “mesmas arrecadações trienais”. Acaso *justificar*, que é o verbo empre-

gado no art. 60, e *fundar* não são bons sinônimos, intermutáveis nessa passagem?”

Foi justamente aqui que o meu eminente amigo se esqueceu de Descartes, quanto à certeza das enumerações. Porque o art. 60 não manda justificar as previsões da receita *única e exclusivamente* com os quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios. Ao contrário, êle determina, exige, impõe:

“justificando-as com:

- a) quadros demonstrativos etc.;
- b) estatísticas;
- c) estudos das variações verificadas”.

Não são, pois, somente os quadros demonstrativos da arrecadação do último triênio que servem de base às previsões.

E por que estigmatizar como obsoletos os quadros demonstrativos da arrecadação das rendas dos três últimos exercícios? Obsoletos seriam se o dispositivo legal acrescentasse: “indicando o termo médio da arrecadação em comparação com a renda orçada”, tal qual se vê do modelo apresentado pelo próprio autor do artigo publicado em novembro último e referente ao orçamento para o exercício de 1858 — 1859.

Mas em que se pode acoimar de obsoleta uma demonstração de renda de três exercícios?

Culpada de tudo foi “a superfície do consciente” porque, se em vez de *três* exercícios tivéssemos escrito *quatro*, nada disto teria acontecido, nem os quadros seriam obsoletos.

Já explicamos porque a Comissão redatora do ante-projeto preferiu os quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios, em vez de quatro, cinco ou dez.

A organização de todos êsses quadros é muito trabalhosa e não seria justo, nem útil, sobrecarregar a Contadoria Geral da República com a transcrição de cifras de arrecadação, tributo por tributo, relativa a mais de três exercícios. Em caso de necessidade, quando, para determinado imposto, a progressão do triênio não fôr suficiente, pode-se pedir novos dados e recorrer às estatísticas e aos estudos das variações em um período mais dilatado.

(2) Dr. BENEDICTO SILVA, *Revista do Serviço Público* de novembro de 1942.

Seria interessante verificar como poderia a Comissão de Orçamento desempenhar sua incumbência sem os *obsoletos* quadros demonstrativos da arrecadação dos últimos exercícios encerrados, sejam três, cinco ou dez.

* * *

Vejamos agora o "outro dilema", relativo ao artigo 61 do ante-projeto do novo Código de Contabilidade Pública.

Publicado esse ante-projeto no "Diário Oficial" para receber sugestões, grande foi o número de servidores do Estado que acorreram com suas observações, suas luzes, sua experiência para a melhoria do texto daquele importante projeto de lei.

Relativamente ao artigo 61, três foram as sugestões recebidas, nenhuma delas, porém, com a assinatura do competente e esforçado Chefe da Divisão da Receita da C. O.

Antes mesmo de receber aquelas sugestões, já a Comissão se havia apercebido da redação errônea daquele artigo, e, por isso, substituiu a primitiva redação.

"podendo aumentar, reduzir ou mesmo suprimir aqueles cuja previsão seja, etc."

por esta outra :

"podendo aumentar, reduzir ou suprimir a previsão daquele julgada insuficiente, excessiva, desnecessária ou inconveniente".

As três sugestões recebidas foram acordes em reconhecer que se tratava de um lapso de redação e que o sentido do artigo *não podia ser* o de conferir ao D.A.S.P. o poder de aumentar, reduzir ou suprimir impostos.

Se o ilustre articulista a quem, com muita má-gua, sou obrigado a contradizer, tivesse apenas criticado a redação do art. 61 do ante-projeto; se tivesse mostrado que os membros da Comissão não sabiam o vernáculo, porque *diziam uma coisa, quando devia ser outra*, teria inteira razão e nós lhe seríamos gratos pela lição, a-pesar-de ter vindo tarde, depois de tudo acertado.

Mas tal não se deu. Ajudado sempre pelo seu amigo Descartes, tomou o texto evidente-

mente errado como coisa definitiva e tirou, juridicamente, as mais lógicas conclusões :

"Além de ser inconstitucional e até subversiva, uma vez que arrebatava ao Legislativo a mais líquida, pacífica e indiscutível de suas competências, a referida proposta constitui novidade em matéria de divisão de trabalho governamental". (3)

Um cartesiano ter-se-ia apercebido logo da errônea redação do artigo, que *não poderia dizer coisa diferente da matéria que regulava*.

O orçamento da receita é apenas, como todos sabem, o conjunto *das previsões* do que poderá ser arrecadado.

Tratava-se de ajustar essas previsões, de maneira que elas pudessem ser tão aproximadas quanto possível, e não de elaborar um regimento dando atribuições ao D.A.S.P.

Logo, o que este podia aumentar, reduzir ou suprimir eram as previsões dos impostos e não estes próprios. O dispositivo não cogitava de tributação e sim de organizar previsões de receita.

Há certas coisas cujo sentido não pode ser alterado, embora a redação imprópria queira forçar a isso.

Por exemplo : se um orador, depois de enumerar os inestimáveis serviços prestados ao Brasil pelo seu benemérito Presidente, dissesse : "O Sr. Getúlio Vargas é um estadista grande", a construção da frase estaria crassamente errada, mas nem por isso os ouvintes compreenderiam quisesse o orador dizer que o nosso Presidente era um estadista da estatura de uma palmeira ou de um vetusto jequitibá.

De igual modo quanto ao texto do art. 61. Sua redação estava em desacôrdo com o sentido que se lhe queria dar. Teria, pois, todo cabimento uma emenda de redação, repondo o sentido do assunto em seus justos termos. Jamais, porém, tomá-lo como certo para chegar a conclusões estranhas.

Mas, enfim, se o eminente professor estiver convencido de que nos deu um quinau, estendemos humildemente a mão à sua inexorável férula.

Repetiremos, apenas, que sua lição chegou tarde, porque outros se avantajaram na devida oportunidade.

Tivemos, entretanto, o prazer de verificar que, em alguns pontos o distinto articulista se confessa de inteiro acôrdo com o nosso modo de pensar. Exemplo :

“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”. (Os grifos são meus).

Mas é justamente isso o que sustentamos, quer em nosso artigo anterior, quer no apreciar as sugestões recebidas.

E se o ilustre professor está convencido disso, por que afirmou, categòricamente, em novembro último, que o dispositivo *arrebata* ao Legislativo a mais líquida, pacífica e indiscutível de suas competências?

O art. 61, mesmo com a sua redação defeituosa, jamais cogitou de modificar o sistema tribu-

tário. À primeira vista parecia querer fazê-lo. Mas como não podia ser, porque não era disso que se tratava, qualquer leigo verificaria logo que o caso era de simples emenda de redação.

Quando, em meu artigo publicado na R. S. P. de dezembro último, argumentei com a *supressão de um imposto* na proposta orçamentária, eu estava, como sempre estive, dentro do espírito do dispositivo e não atento à sua redação, já então corrigida.

É esse espírito era o do aumento, diminuição ou supressão das estimativas, pois que não se cogitava de reformar o sistema tributário e sim de organizar previsões de receita.

Esta explicação dispensa-me de responder à pergunta quanto ao *modus faciendi* em caso de aumento ou redução *de imposto*.

É tempo de pôr termo a uma polêmica que, embora versando matéria de alto interesse administrativo, talvez não aproveite mais aos leitores da *Revista*.

De minha parte asseguro-lhes, pois, que não voltarei a prender suas atenções com assunto que perdeu todo interesse doutrinário.

Se, porém, êsse interesse acaso reviver, como a Fenix da fábula ressurgia das próprias cinzas, pedirei por minha vez permissão ao ilustre Presidente do D.A.S.P. para consultar sua grande biblioteca especializada sobre a matéria orçamentária, podendo, assim, apresentar-me escudado também numa espetacular e mais extensa lista bibliográfica.

A personalidade humana em face da profissão

BYRON T. FREITAS

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

A EXPANSÃO da indústria, do comércio e das atividades relacionadas com o serviço público cria novos, vastos e complexos problemas para os seus dirigentes. A passagem do artesanato para a produção em série, o progresso tecnológico, o maior respeito pela dignidade humana, o surgimento do Estado Nacional e conseqüente reforço do poder governamental, são causas que se alinham entre as determinantes de uma nova concepção do “fator humano” no trabalho.

Os capitães da indústria e os que deteem o comando administrativo no Estado prestam cada vez mais uma atenção demorada ao comportamento do indivíduo na tarefa que desempenha. Daí a necessidade do aperfeiçoamento da técnica na administração de pessoal, que somente se pode obter mediante a análise funcional de cada ofício ou profissão e das qualidades pessoais que exigem do trabalhador.

O estudo da personalidade humana e de sua interdependência com a profissão tem, pois, o seu lugar bem definido na administração científica de pessoal.

I — A PERSONALIDADE HUMANA

Que vem a ser a “personalidade”? E’ a caracterização do “eu” psíquico, do mesmo modo que o organismo representa o “eu” físico.

A personalidade, sendo específica e constante, evolue durante a vida do indivíduo. Nisso não há contradição, explica PFANDER. “A personalidade humana é um ser vivo em desenvolvimento, que leva em si, desde sua origem, uma determinada particularidade que somente se manifesta clara e perfeitamente no curso de sua vida. Tal desenvolvimento não consiste em um lento desenvolvimento físico nem no crescimento quantitativo de um ser psíquico minúsculo, nem tampouco em que uns elementos se reúnam para fazer um todo, mas

em um desenvolvimento dinâmico do germe, passando por uma série de estados intermediários, sob a influência do mundo exterior”.

A personalidade é, assim, uma unidade orgânica, sujeita a contacto com pessoas e cousas, mas sem sofrer alteração em seus traços característicos. Duas partes a compõem: a endógena e a exógena. As qualidades endógenas já se encontram como “predisposições” na célula ovária frutificada. As exógenas resultam das “influências ulteriores do mundo exterior que rodeia o indivíduo”.

Dois elementos contribuem, portanto, para o desenvolvimento da personalidade do indivíduo e de seus característicos (aptidão, caráter, temperamento, etc.): 1.º a predisposição congênita; 2.º) o ambiente. E’ o que diz STERN: “o desenvolvimento anímico é o resultado da convergência das predisposições endógenas com as condições exógenas da evolução” (WILLIAM STERN — *Intelligenz und Kindern*, Leipzig 1921).

Duas espécies de tecidos há no ser — o *soma*, ou tecido somático, e o *germe*, ou tecido germinal. O soma é o corpo. O tecido germinal é o que produz as células sexuais.

As qualidades individuais variam muito, mas, não obstante, é evidente a estabilidade da espécie humana, em conseqüência do fenômeno da *hereditariedade*. As *variações* podem ser ou do corpo, *somáticas*, ou do germe, *germinais*. As primeiras são transitórias, não se refletem no germe, não se transmitem. As variações germinais proveem do germe, passam à descendência. “Só se possui o que se herda, e ninguém transmite o que não herdou” (OTÁVIO DOMINGUES — *A hereditariedade em face da educação*).

O germe é, assim, o depositário dos caracteres do indivíduo em potencialidade (*gens*). Os *gens* passam de geração a geração, formando continuidade.

JOHANNSEN denominou *genotipo* o conjunto das possibilidades hereditárias de um indivíduo. O *genotipo* desenvolvido pelo estímulo do ambiente é o *fenotipo*. "O fator mais importante na formação endógena é a herança. Distinguimos nele a das disposições anímicas em sua forma pura, isto é, idêntica às de um dos pais (monomorfa), ou em sua forma mista, com intervenção dos fatores psíquicos dos dois progenitores (polimorfa), e a motivada pelos transtornos que os fatores de caráter corporal patológico produzem na célula ovária, na última das quais podem influir poderosamente as disposições naturais, como, por exemplo, o alcoolismo, as enfermidades venéreas, etc. A natureza desses fatores é extrínseca ao organismo mas temos de tratá-los como endógenos, em consideração a que sua influência aparece desde os primeiros momentos do ser vivo" (A. CHLEUSEBAIRGUE — *Orientacion Profesional*).

No *genotipo* é que se acha a base orgânica da personalidade. Esta é "a expressão das atividades autônomas encaminhadas à realização de suas finalidades, dentro de seu conceito de vida". O conhecimento dos fatores hereditários interessa a orientação e a seleção profissional, porque permite um melhor estudo da personalidade do candidato.

Surge assim o indivíduo para a vida prática. Deve ele ser incorporado ao conjunto social, no lugar que lhe compete. E' essa a alta missão reservada à orientação profissional: indicar o lugar do indivíduo, evitando-lhe fracassos, sempre dolorosos.

Estudando a finalidade biológica do ser humano, a auto-conservação, ALFRED ADLER (*Die Technik der Individualpsychologie, München, 1928*) aponta três grandes e essenciais problemas que o indivíduo tem de resolver: 1.º) o exercício de uma profissão; 2.º) a vida matrimonial; 3.º) a incorporação à sociedade humana. O problema do trabalho é o principal, dele dependendo os demais. O trabalho profissional exerce hoje uma influência muito mais profunda do que outrora. O indivíduo não tem somente a finalidade de assegurar sua subsistência, mas de sentir satisfação pela sua tarefa. Conservando um perfeito equilíbrio psíquico, não considera o trabalho um castigo e sim uma necessidade física e moral, cujo cumprimento lhe dá uma sensação de euforia e lhe permite obter êxitos em sua carreira e aspirar a uma posição social mais elevada.

Mas nem sempre isso acontece. Ao contrário, frequentemente um indivíduo se vê obrigado, para se manter, a aceitar um trabalho em desacôrdo com a sua estrutura pessoal e que não lhe desperta o menor interesse. Temos mais um fracassado, por falta de vocação. Em tais condições, a "profissão" se transforma em simples trabalho remunerado, incapaz de estimular o indivíduo a um constante aperfeiçoamento.

*

* *

STERN separa as atividades anímicas da personalidade em dois grupos: ação e reação. O primeiro resulta dos processos intrínsecos do indivíduo. O segundo é a resposta provocada por um excitante exterior. No trabalho profissional, tem a mesma importância, predominando, todavia, um ou outro, em determinados trabalhos, que classificaremos em *ativos* e *reativos*.

Cada ato ergológico deriva de uma multidão complexa de funções psíquicas humanas. E' por isso que o exame das aptidões individuais para determinadas profissões oferece enormes dificuldades.

O exame psicométrico das aptidões profissionais, com aparelho, questionário ou produto do trabalho profissional, mede apenas o ato executado no *test*, e não a aptidão real. Ora, precisamente esta relação entre a aptidão funcional — por exemplo, a agudeza visual — e o trabalho que representa a execução do *test* é muito problemática, como observa A. CHLEUSEBAIRGUE, e deve ser verificada. Acontece ainda que, profissionalmente, o que interessa é o conjunto das complexas aptidões ergológicas.

E' claro que não se pode diagnosticar a idoneidade profissional do indivíduo apenas pelo exame de suas capacidades. Importa vê-lo em plena função, na realidade do trabalho profissional. O êxito no trabalho real depende da adaptação caracteriológica e intelectual do indivíduo às exigências do processo ergológico, em condições psíquicas que não podem ser obtidas artificialmente.

*

* *

Para a realização de suas tendências ativas, a personalidade utiliza *disposições*, na terminologia de STERN. "Disposição" vem a ser uma organização especial das diversas funções, mediante a

qual o indivíduo age de um modo próprio, peculiar, quando tem de resolver um problema ou realizar um objetivo. Disposição, todavia, não é *aptidão*. É a possibilidade de executar uma cousa. "As disposições se manifestam, por um lado, como *tendências*, que são as atividades da personalidade dirigidas para um fim, e, por outro, como *facilidades*, que são as manifestações reativas. Em ambos os casos podem existir somente *predisposições*, que tem de se desenvolver, ou *propriedades*, isto é, predisposições já desenvolvidas".

As predisposições compreendem duas espécies de modalidades, referindo-se a ações e reações indeterminadas; umas não são perfectíveis por meio da repetição, outras podem sê-lo. As segundas definidas e perfectíveis, é que tem valor no que concerne às características individuais no trabalho profissional.

*
* *

Na definição de GRAFF (*Das Universalbrecht*), a *personalidade profissional* é a convergência do fundamento intelectual (inteligência), da vontade ativa do trabalho (caráter ativo) e das qualidades corporais de um indivíduo (constituição corporal).

O caráter profissional pode ser considerado "um traço de união entre os fatores endógenos e exógenos da personalidade".

No estudo da psicologia da personalidade, a psicologia analítica, fundada pelo médico vienense SIEGMUND FREUD, abriu novos rumos à investigação. A doutrina da psicologia analítica compreende três teorias principais: a Psicanálise, de FREUD; a Psicologia Individual, de ALFRED ADLER; a Psicologia Profunda, de GUSTAVO JUNG. Este tentou harmonizar o "complexo sexual" de FREUD e o "complexo social" de ADLER.

II — TEMPERAMENTO E CARÁTER

Como ensina CHLEUSEBAIRGUE, toda a vida motriz do indivíduo, o mecanismo de sua atividade, sua sugestionabilidade, emocionabilidade, sociabilidade, adaptabilidade, sentido prático, ambição, automatização dos movimentos e todos os fenômenos determinantes, sua vida e êxito profissional, dependem do *caráter ativo* do homem.

O temperamento, fator físico constitucional, é o resultado do predomínio de um órgão ou um sistema.

O prof. MUNSTERBERG toma por base de sua classificação dos temperamentos a duração e intensidade das reações emocionais:

1.º — temperamento de emoções lentas, débeis e superficiais;

2.º — temperamentos de emoções lentas, porém intensas e duráveis;

3.º — temperamentos de emoções rápidas, mas débeis e superficiais;

4.º — temperamentos de emoções rápidas, persistentes e intensas.

MIRA baseou sua classificação no estudo do ritmo, extensão, concentração e mobilidade da atenção, e rapidez da reação psicomotriz. MIRA simplificou a classificação de MUNSTERBERG em duas categorias de temperamentos:

1.º — temperamentos depressivos;

2.º — temperamentos exaltados, isto é, que tem tendência à inibição ou à ação.

Outra classificação muito discutida é a do psiquiatra KRETSCHMER, para o qual o caráter e o temperamento são resultantes das influências mútuas entre o *genotipo* e o ambiente, entre a constituição herdada e a adquirida. KRETSCHMER admite dois grandes grupos de temperamentos: o *ciclotímico* e o *esquizoide*. Esses tipos são muito persistentes no curso da vida de um indivíduo e não se alteram essencialmente pelos fatores exógenos. Dai a idéia de atribuir a causa desses temperamentos a fatores endógenos e sobretudo à constituição corporal.

Os trabalhos aconselháveis para os ciclotímicos são os que exijam uma grande adaptabilidade social, como, por exemplo, comércio, ensino, etc. São contra-indicados: os de abstração, especulativa ou sintética, como, por exemplo, empregados de oficina, inspeções, trabalhos monótonos, etc.

HENYER e SÉRIN ampliaram a classificação de KRETSCHMER, propondo a seguinte classificação de temperamentos:

a) emotivos; b) ciclotímicos, com fases periódicas de excitação e depressão; c) paranoicos, com orgulho, desconfiança e tendências às interpretações; d) epileptoides, de reações impulsivas e irascíveis, às vezes violentas; e) perversos, com um

fundo de inafetividade, malícia, intimidabilidade, mitomania, violência, erotismo, etc.

III — SONDAGEM DA PERSONALIDADE

a) O equipamento humano

Relacionamo-nos com o mundo exterior por meio dos órgãos do sentido e pelo sistema nervoso. Em geral, o mecanismo humano, na teoria behaviorista, pode ser considerado dividido em:

1. órgãos encarregados da recepção de estímulos (visão, audição, etc.);
2. órgãos que respondem aos estímulos (músculos e glândulas);
3. órgãos de transmissão e conexão de estímulos e respostas (sistema nervoso).

O sistema nervoso, por sua vez, compreende:

- a) sistema automático (comportamento involuntário e emocional);
- b) sistema nervoso central (processo de aprendizagem).

Diante dos mesmos estímulos, os indivíduos reagem diversamente. Cada indivíduo tem a sua constituição própria, sua maneira particular de encarar a vida, sob a influência da hereditariedade e do ambiente. Cada um apresenta, por conseguinte, traços particulares de personalidade, cujo estudo, ou *sondagem*, é de grande importância na psicologia aplicada. A sondagem pode ser feita por outra pessoa ou pelo próprio indivíduo.

b) Sondagem para fins de seleção

Muitas vezes, entretanto, as qualidades pessoais de um trabalhador, por exemplo, não podem ser medidas diretamente. Organiza-se, nesse caso, uma lista de traços da personalidade, que deve ser respondida pelo chefe ou supervisor do trabalhador.

O uso da lista de traços da personalidade vai cada vez mais se estendendo. Uma das melhores é a apresentada por DONALD LAIRD, que reproduzimos a seguir:

1. E' jovial?
2. Tem senso de humor?
3. E' aseado no trajar e mantém limpa a mesa do trabalho?
4. E' honesto?
5. Merece confiança?
6. E' desinteressado?
7. Tem auto-contrôle?
8. Tem iniciativa?

9. E' tímido?
10. Sabe perder?
11. Tem confiança em si próprio?
12. E' presunçoso?
13. E' cuidadoso com livros, lapis, etc.?
14. E' pontual?
15. Merece crédito?
16. E' sensível à crítica?
17. Assume a responsabilidade dos próprios atos?
18. E' obstinado?
19. Desculpa suas próprias faltas e enganos?
20. Abusa de privilégios?
21. Exige tempo e atenção mais do que deve?
22. Gosta das cousas belas?
23. Entrega-se a uma tarefa até que seja terminada?
24. Emprega vantajosamente as suas folgas?
25. E' jactancioso?
26. E' industrioso?
27. E' dissimulado?
28. Toma em consideração os direitos e sentimentos alheios?
29. Gosta de coopepar?
30. E' cortês?
31. E' *snob*? (considera-se superior aos outros?)
32. Gosta de importunar?
33. E' rude em seus jogos?
34. Gosta de predominar nos divertimentos?
35. Sabe lidar com pessoas?
36. Toma parte ativa nas atividades de grupo?
37. Participa em atividades de grupo?
38. E' briguento?
39. Interessa-se pela atividade dos outros?
40. E' popular em seu próprio grupo?
41. Obedece às regras escolares?
42. Respeita a autoridade?
43. Pode organizar eficientemente suas idéias?
44. Compreende facilmente as explicações?
45. Tem capacidade para se concentrar?
46. Trabalha independentemente?
47. Aplica sua própria experiência e raciocínio no assunto em foco?
48. Tem bons hábitos de trabalho e estudo?
49. Faz perguntas inteligentes?
50. Exprime bem suas idéias?

c) Auto-análise da personalidade

A confiança que se pode dispensar à auto-análise (*self-analysis*) tem sido muito discutida. Deve-se, em todo caso, dar ao indivíduo oportunidade para analisar e avaliar sua personalidade. Será um esforço meritório, que põe à prova o grau de equilíbrio moral do indivíduo. A auto-análise abrange:

habilidades
aptidões
interesses
característicos da personalidade

A função da auto-análise é permitir ver os fatos mais claramente, avaliá-los mais cuidadosamente, estimular o progresso individual, pela constatação de deficiências.

COGAN, CONKLIN e HOLLINGWORTH acham que a correlação entre as auto-estimativas da inteligência e as notas escolares é menor do que entre as notas dos testes de inteligência e as notas escolares.

Alguns observadores verificaram, também, a tendência de parte dos indivíduos em superestimar suas boas qualidades e disfarçar as indesejáveis. Em resumo: a auto-análise, segundo pensamos, pode ser utilizada com as limitações derivadas de sua natureza.

IV — CLASSIFICAÇÃO DAS VOCações E DOS TEMPERAMENTOS

E' de KRETSCHMER a que segue:

Vocação	Temperamento ciclotímico	Temperamento esquizotímico
Poetas e literatos.	Realistas Humoristas	Patéticos Românticos Artistas da forma
Investigadores	Objetivos Amor do concreto Empíricos descritivos	Lógicos precisos Sistemáticos Metafísicos
Chefes	Iniciadores vigorosos Organizadores audaciosos Negociadores inteligentes	Idealistas puros Déspotas e fanáticos. Calculadores fixos.

V — CLASSIFICAÇÃO DAS PROFISSÕES

As classificações apresentadas por MIRA e TRIAS DE BES permitem fazer-se uma idéia da correlação entre a personalidade, sob o duplo aspecto físico e psíquico, e a profissão. Vamos, assim, reproduzi-las:

Classificação das profissões

(Segundo E. MIRA, baseada nos atos ou operações psíquicas necessários aos trabalhos profissionais).

a) Grau de complicação psíquica-nível mental requerido	Trabalhos predominantemente psíquicos	Carreiras e profissões liberais em geral
	Trabalhos predominantemente físicos	Trabalho fabril e operários não qualificados
	Trabalhos equilibradamente psico-físicos	Ofícios manuais em geral

b) Tipo de atividade intelectual requerida	Trabalhos espaciais	De pequenas menções di- { Ex. relojoeiro. De medianas menções di- { Ex. alfaiate. De grandes menções di- { Ex. transportes. De todas as menções di- { Ex. maquinista
	Trabalhos verbais	{ Ex. ensino.
	Trabalhos abstratos	{ Ex. cálculo.
	Verbo-espaciais	{ Ex. vendedor.
c) Tipo de temperamento conveniente ...	Espacio-verbais	{ Ex. industrial que vende os seus produtos.
	Trabalhos mistos	Abstrato-espaciais { Ex. geometria. Espacio-abstratos { Ex. perito industrial. Verbo-abstratos { Ex. professor de letras Abstrato-verbais { Ex. idem de ciências.
	Trabalhos automatizáveis	{ Ex. telegrafista.
	Trabalhos não automatizáveis	{ Ex. eletricista
d) Tipo caracterológico	Trabalhos mistos	{ Ex. taquígrafo.
	Trabalhos reacionais internos (percepto-associativos).	{ Ex. contra-mestre
	Trabalhos reacionais externos (preferentemente motores)	{ Ex. envernizador.
	Trabalhos integrais	{ Ex. cirurgia.

Classificação das profissões

(Segundo L. TRIAS DE BES, baseada nas características médico-físicas).

Órgão de máxima atividade — aptidões positivas	Visão	agudeza visual { Ex. gravadores, etc. ausência de astigmatismo { Ex. relojoeiro, etc. percepção normal das cores { Ex. pintores, etc. amplitude do campo visual { Ex. chauffeurs etc
	Audição	{ Ex. telefonista, etc.
	Tato	{ Ex. mecânico, etc.
	Excelente constituição física (sistema ósseo-muscular)	{ Ex. carpinteiro, etc.
Aparêlho respiratório		{ Ex. vidreiros, etc.

Aparelhos orgânicos mais expostos a serem atacados, segundo cada atividade profissional	Aparêlho circulatório	Ex. profissões faticantes; marinheiro, etc.
	Aparêlho digestivo	Ex. cosinheiros, etc.
	Aparêlho urinário	Ex. intoxicações industriais (chumbo, mercúrio) etc.
	Pele	Ex. indústrias químicas em geral, etc.
	Sistema nervoso	Ex. neurastenia das telefonistas etc
	Sentido de visão	Ex. operários da cal e do cimento, etc.

VI — QUALIDADES PROFISSIONAIS DO INDIVÍDUO

As múltiplas variedades da constituição caracteriológica dos indivíduos podem ser agrupadas em alguns tipos fundamentais. CHAVIGNY propôs a seguinte classificação das qualidades profissionais do indivíduo:

I — Qualidades físicas	Boa saúde geral
	Vigor
	Integridade dos órgãos dos sentidos
	Habilidade manual.
II — Qualidades intelectuais ...	Inteligência geral
	Instrução geral { científica literária
	Lucidez
	Clareza
	Sensibilidade ao belo
	Memória
III — Qualidades pessoais (morais)	Facilidade de elocução.
	Moralidade
	Honestidade
	Lealdade
	Dignidade
	Firmeza
IV — Qualidades de equilíbrio mental	Coragem
	Julgamento (bom senso)
	Equidade
	Gosto
	Espírito de disciplina
V — Qualidades de iniciativa ...	Temperança.
	Atenção e espírito de observação
	Imaginação
	Iniciativa
	Espírito de invenção
	Vontade
	Espírito de curiosidade
	Espírito de independência
	Originalidade
VI — Qualidades de adaptação ..	Gosto de aventuras
	Tato
	Agilidade mental
	Assimilação
VII — Qualidades de altruísmo ..	Adaptação.
	Bondade
	Doçura
	Devotamento
VIII — Qualidades de aplicação ...	Patriotismo.
	Ordem
	Método
	Aplicação
	Perseverança
	Gosto do trabalho.

Nas carreiras administrativas, as qualidades características principais são:

- 1.º — as diversas qualidades de aplicação (VIII);
- 2.º — honestidade.

VII — CONCLUSÃO

Vimos assim a correlação existente entre o indivíduo e a profissão. Do estudo da personalidade e das classificações acima estampadas ressalta, evidente, a necessidade do perfeito conhecimento dos detalhes de cada profissão. As pesquisas psicoergológicas definem de um lado o indivíduo e do outro a profissão.

Qual, porém, a vantagem prática de tal conhecimento? O ajustamento do indivíduo ao processo do trabalho do qual participa. Se não houver a integração do trabalhador ao ambiente do trabalho, verificar-se-á um duplo prejuízo: do indivíduo e da organização social. Que concorre para a falta de êxito em uma profissão? O desajustamento do trabalhador, em um ou outro sentido, isto é, por carência ou por excesso.

Supondo-se, por exemplo:

$$\text{Ajustamento} = 100,$$

teríamos, então:

$$\text{Desajustamento} \geq 100.$$

A interpretação seria esta: 1.º caso — a profissão x não faz apêlo suficiente à inteligência do indivíduo (> 100); a profissão exige mais inteligência do que aquela que o indivíduo possui (< 100).

No primeiro caso, o indivíduo não sente nem pode sentir interesse pelo serviço e somente o suporta visando uma possível promoção. No segundo caso, não interessa à organização a permanência do trabalhador ineficiente, podendo ser este readaptado em função compatível com sua capacidade e habilidade.

O exame do indivíduo, antes da admissão no serviço, tem uma finalidade prática. Para ser uti-

lizável, é necessário que se traduza em uma fórmula simples, expressa em algumas palavras e em alguns números. As notas obtidas pelo candidato devem ser apresentadas de tal modo que possam permitir o rápido julgamento do conjunto e a reconstituição da sua personalidade.

Porque, se

"L'observation a pu être longue, la conclusion doit tenir en quelques mots, l'appréciation en quelques chiffres".

O exame do indivíduo poderia ser então reduzido a uma simples ficha contendo o seu perfil psicológico, segundo o método de ROSSOLIMO-GE-MELLI.

BIBLIOGRAFIA RESTRITA

- DONALD A. LAIRD — *The psychology of selecting employees*, New York, McGraw Hill Book Company, 1937.
- A. CHLEUSEBAIRGUE — *Orientación Profesional*, Editorial Labor, 1934.
- OTÁVIO DOMINGUES — *A hereditariedade em face da Educação*, Cia. Melhoramentos, S. Paulo, 1929.
- OLIVEIRA VIANA — *Raça e Assimilação*, Cia. Editora Nacional, S. Paulo, 1932.
- J. M. LAHY — *La sélection psychophysiologique des travailleurs*, Paris, Dunod, 1927.
- FARIA DE VASCONCELOS — *A escolha da carreira para os nossos filhos*, Clássica Editora, Lisboa, 1936.
- PAUL CHAVIGNY — *La Vocation de nos Enfants...*, Librairie Delagrave, Paris, 1928.
- DALE YODER — *Personnel and Labor Relations*, New York, 1938, Prentice Hall, Inc.
- ORDWAY TEAD — *Human Nature and Management*, New York and London, McGraw Hill Book Company, Inc., -933.
- J. P. GUILFORD — *Fields of Psychology*, New York, D. Van Nostrand Company Inc., 1940.
- EDWIN A. LEE — (editor) *Objectives and problems of vocational education*, McGraw Hill Book Company, Inc., 1938.

O valor das reportagens nos trabalhos de organização

CELSO DE MAGALHÃES
Técnico de Administração

DIANTE de um problema de organização, sempre se coloca o técnico em uma das duas situações seguintes:

- a) ou vai criar órgão para satisfazer certa necessidade,
- b) ou vai modificar a estrutura, a rotina, o método de trabalho de órgão já existente.

No primeiro caso, é quase certo que uma atividade nova há de ser exercida com o concurso de atividades anteriores, isto é, se se pretende, por exemplo, criar uma *comissão para o controle da produção e comércio dos óleos comestíveis*, essa comissão irá exercer atividades novas, mas também passará a executar serviços anteriormente afetos a entidades pre-existentes.

Se assim é, nenhum técnico poderia bem estruturar órgão novo, sem conhecimento preciso de tudo quanto, a respeito da matéria, já se fizera ou praticara antes.

No segundo caso, isto é, quando já existe um órgão, ou já se realiza uma dada atividade, a questão se limitará à procura de meios para aumentar a eficiência desse órgão, facilitar-lhe os serviços, harmonizar funções, diminuir despesas.

Mas este segundo caso se confunde com o primeiro na necessidade que o técnico encontra de conhecer previamente o que já está feito, o que já se realizou e como foi realizado.

Ele começará então por aquilo que os especialistas chamam de *levantamento*: vai ver o que existe em todos os setores, colige dados e documentos, reúne material, fotografa em suma a estática, e filma a dinâmica do órgão.

Contudo, não deverá o técnico esquecer que, ao entrar em contato com as atividades do órgão que reestrutura, quase sempre ali o consideram um estranho, o qual, por mais que saiba ver, há de ver pouco, ou *há de ver somente aquilo que lhe não quiserem ocultar*.

O procedimento futuro do técnico depende das respostas obtidas às perguntas que formulou; mas, como, no geral, essas respostas são falhas,

- a) ou por falta de entendimento exato da pergunta,
- b) ou por ignorância inconfessada de quem responde,
- c) ou ainda por desconfiança em responder,

surge a possibilidade de erros grosseiros de apreciação, que desvirtuam os trabalhos futuros.

É óbvio que casos existem, nos quais o técnico encontra todas as facilidades e, mesmo, por vezes, o concurso franco, a cooperação espontânea e inteligente das próprias pessoas que militam no serviço a reestruturar. Mas essa não é a regra e, assim, por exceção, a premissa não perde seu valor.

Quando se trata de criar um órgão para centralizar atividades dispersas, ou realizar atividades novas — primeiro caso — o levantamento se torna então mais complicado — embora não o acreditem alguns — e se processa de maneira diferente, razão pela qual nem mesmo lhe dão o nome de *levantamento*.

A criação de órgão novo exige conhecimentos prévios, não só de caráter administrativo, como de ordem econômica, jurídica e outros que, frequentemente, interessam às atividades projetadas.

Entre esses conhecimentos, constituem problema, que o técnico não pode resolver sem auxílio estranho, as relações da nova entidade com as áreas administrativas já em funcionamento.

Neste caso, recorre ele às obras especializadas, às monografias, às publicações científicas e, sobretudo, à imprensa.

É interessante que muita gente ligada à administração pública ainda não tenha sentido que,

no jornal de todos os dias, também se ventilam problemas de alta relevância na maquinaria do Estado. Quando os assuntos tratados na imprensa não se prendem imediata ou diretamente aos interesses nacionais, servem, quase sempre, de lastro para solução futura de questões afins ou correlatas.

O caso se resume em saber coordená-los e guardá-los de reserva para o momento oportuno.

Assim, ao estruturar um órgão até então inexistente, ou reformar outro já em franca atividade, há de o técnico recorrer a fontes externas, a um levantamento *sui generis* que muito se assemelha ao reconhecimento do terreno nas ações de tática militar.

Entre essas fontes, avulta o papel da imprensa.

Na vida dos grandes jornais e revistas, há que distinguir três modalidades de publicações, sem falar nos anúncios:

- a) as de ordem doutrinária,
- b) o noticiário,
- c) as recreativas.

Para o tema em discussão, só as duas primeiras têm valor. As doutrinárias valem pela autoridade de quem as subscreve, ou pela documentação de que se fazem acompanhar; as de simples noticiário só valem pela capacidade do repórter que as redigiu.

Os repórteres são os olhos dos jornais: eles perscrutam, indagam, descobrem e focalizam os assuntos de interesse geral.

Mas, para perscrutar, indagar, descobrir e focalizar com acerto, há de o repórter possuir a capacidade, o desprendimento, a dedicação profissional do sábio no laboratório, quando pesquisá fórmulas ou princípios.

E se o entusiasmo leva esse repórter a indagações nos serviços do Estado, nenhum auxiliar melhor terá a administração pública — desde que o repórter saiba ver e saiba contar com exatidão o que viu.

Para os técnicos que organizam e estruturam órgãos e serviços, o bom repórter representa a fase preliminar dos trabalhos, pois é ele que pesquisa, que faz o "reconhecimento do terreno", que inicia o levantamento.

O trabalho do repórter apresenta ainda, sobre a pesquisa ou levantamento feito pelo técnico, duas grandes vantagens: a primeira é que, usando de linguagem alheia à terminologia rebarbativa dos especialistas, ele provoca o interesse do povo nos negócios da administração, estimula contribuições e desperta, por vezes, entusiasmo e fé; a segunda é que, ao repórter, dentro de uma repartição ou serviço, dentro de um órgão do Estado, se abrem todas as portas, tudo se lhe facilita, *porque ninguém*, ao contrário do que fazem ao técnico, *olha com desconfiança o repórter que redige o noticiário da repartição.*

E o repórter que vê tudo — se o sabe ver — conta a coisa como realmente é, em linguagem amena e interessante, fornecendo ao técnico elementos inestimáveis por meio dos quais poderá este conhecer perfeitamente a estática e a dinâmica de uma dada engrenagem da máquina administrativa.

Assim, qualquer reportagem bem feita, dentro dos serviços do Estado, é sempre de utilidade pública, pois

- a) faz o povo conhecer o que o Estado realiza,
- b) diz-lhe como o Estado realiza os seus encargos,
- c) conta-lhe como se aplicam os impostos exigidos sob garantia do bem estar público, e
- d) constitui um repositório de informações inestimáveis, donde os técnicos poderão extrair valiosos elementos para estruturar e conduzir melhor a administração pública.

Ao lado de todas estas vantagens, uma ainda existe, que merece destaque especial:

- e) a reportagem concorre para o aperfeiçoamento dos servidores do Estado, ensinando-lhes como é e como funciona a administração pública, da qual participam.

A despeito de parecer um paradoxo, a verdade é que, dentro dos próprios serviços públicos, muita gente existe sem conhecer as peças que integram a máquina administrativa do Estado Brasileiro, ou quando, por vezes, as conhece, lhes ignora o funcionamento.

Até mesmo professores de administração ou direito administrativo há que apresentam como índice da superioridade alienígena sobre nós, o fato de terem adotado princípios *que já são de aplicação sedida nos nossos serviços públicos*.

Outros há que só conseguem documentar o que afirmam com exemplos colhidos em autores estrangeiros, quando facilmente os poderiam encontrar às dúzias em autores nacionais, ou no próprio dinamismo da organização brasileira.

Ora, tudo isto demonstra desconhecimento do que temos e do que somos, imperdoável em pessoas ligadas às funções do Estado.

Um tempo existiu em que se fazia com a estatística coisa semelhante: ninguém queria dar valor à estatística, ninguém julgava que a estatística merecesse alguma perda de energia cerebral. O DASP, através dos seus concursos, obrigou o pessoal do serviço público, se não a fazer, pelo menos a conhecer a importância da estatística nos problemas de administração. Por que não faz ele também com

que nenhum candidato ingresse nos serviços públicos sem conhecer os órgãos administrativos existentes e a finalidade última de cada um?

Pois não é feito que um servidor público, de concurso, desconheça, por exemplo, os fins de uma Secção de Segurança, ou não saiba dizer a uma pessoa alheia à Administração quais as diferenças entre o Instituto de Resseguros e o Departamento de Seguros Privados e Capitalização?

A leitura das reportagens especiais muito contribuiria para evitar esse desconhecimento. Através delas ficar-se-ia sabendo qual a estrutura da administração, quais os órgãos que trabalham para o Estado, como é que eles servem ao público; ficar-se-ia também mais satisfeito com muitas das hoje malsinadas repartições, mais amigo de certos administradores e, quiçá, dos responsáveis maiores pelos nossos destinos.

Eu mesmo sou uma prova concreta desta afirmação: nunca fui um desinteressado pelas coisas públicas, porque entendo que as coisas públicas, já que são públicas, também são minhas. E das minhas coisas, cuido-as eu por obrigação.

Nunca pensei que um órgão público, um bem público fôsse um feudo, ou propriedade particular

de alguém — chefe ou chefiados que nele militam — e, por isso, também me interesse pelo que se faz ou se planeja dentro dele.

Mas o fato é que, mesmo dispensando interesse pelas coisas públicas, cresci e me formei dentro da Marinha de Guerra, no trato das coisas militares, sem muita oportunidade para conhecer os centros de trabalho civil do Estado.

Quase todos os órgãos da administração civil, eu os conhecia por livros técnicos ou tradição popular, na maior parte das vezes, defeituosa.

Entre esses órgãos se colocavam os serviços de Correio, os quais eu conhecia não pelo que realmente eram, *mas pelo que deveriam ser*, conforme me havia ensinado a Ciência da Administração.

Por tal motivo, participava eu do pessimismo de grande parte da população quando, por acaso e mui raramente, me acontecia chegar às mãos, com algum atraso, a carta que me tinham endereçado.

Um dia, no exercício de minhas atividades profissionais, transpus as portas daquele vetusto casarão da rua Primeiro de Março e vi, pela primeira vez, *como era feito o correio no Brasil*. Travei relações com os homens — graduados uns, humildes outros — que ali se estorçam na labuta diária de resolver difíceis problemas de comunicações.

E vi como era grande a minha ignorância, como era criminoso o meu pessimismo de homem da rua: aquela gente que ali vive, mata-se constantemente para garantir o transporte de cartas e valores pelo Brasil agora; homens que se não limitam a manipular correspondência, mas ajudam o público a resolver situações de interesse particular; indivíduos de salário modesto, que conduzem milhares de cruzeiros, livres das tentações; homens que acham valores, sem testemunhas, sem responsabilidade para eles nem ninguém, e os entregam aos próprios donos... Um manancial de virtudes e civismo! Gente que faz o máximo com o mínimo de que dispõe, pois somos pobres e nossos serviços correm como podem e não como queríamos que corressem.

Esse era, em suma, o Correio de minha terra, o Correio que eu não conhecia, porque o meu Correio era aquele da Ciência da Administração e jamais o órgão da estrutura administrativa do Brasil, com seus defeitos, inevitáveis, mas com

seu extraordinário mérito, apurado no balanço de suas atividades ininterruptas.

Era o mesmo que aconteceria caso, havendo aprendido a conhecer o coração dos tratados de anatomia e fisiologia, eu dissesse conhecer também o coração de qualquer indivíduo, em idades diferentes e de profissões diversas: quem só conhece o coração dos livros não conhece o coração de ninguém; *quem só conhece a administração dos tratados vive no mundo dos sonhos*. Não vale saber como se faz com o muito que se não tem; vale saber produzir o melhor, na pobreza irremediável de recursos. E isto os livros não ensinam: só a experiência, a sabedoria da vida sentida e percebida podem fazê-lo.

... o serviço militar prestante não se aprende, Senhor, na fantasia...

Que falta me tinha feito então uma boa reportagem anterior acêrca dos serviços do *nosso Correio*!... Se ela existira, eu não teria procedido como o homem da rua, ao reclamar injustamente porque a carta me chegara com atraso, nem duvidaria da honestidade do pessoal que manipula milhões de cruzeiros — sem que falte um só — quando, por acaso, algum transviado se apropria indêbitamente de somas insignificantes metidas dentro de um envelope.

*

* *

As reportagens administrativas são de grande utilidade para os técnicos que organizam estruturas e serviços, e também para os servidores em geral, que deveriam fazer delas leitura predileta.

Os técnicos, então, mais que todos os outros, jamais se habilitarão convenientemente ao exercício das funções, se não fizerem dessas reportagens objeto de estudo profissional, tal o fazem

os militares com a história das campanhas do passado.

O Governo precisa de vários repórteres capazes para esse noticiário especializado, assim como já o fez a *Revista do Serviço Público*.

Adalberto Mario Ribeiro, "o velho reporter", com seu estilo leve, vem de há muito nos contando o que existe por esses órgãos e serviços, até onde o tem levado sua argúcia profissional.

Através das linhas de suas descrições, vislumbra-se, porém, muita coisa que ele quereria dizer, mas cuja publicidade — ele bem o sabe — não seria, por vezes, aconselhável.

Por que então, de par com a reportagem a ser publicada, não lhe são também pedidas algumas notas confidenciais para serem submetidas ao Presidente do DASP?

Quanta coisa desajustada poderia ser assim corrigida, quanta crítica construtiva poderia ser aproveitada, quanta colaboração inteligente poderia vir em auxílio da máquina administrativa!...

E que bom coadjuvante para os que se movimentam nas estruturas e planejamentos!

De futuro, quando se ensinar administração aos candidatos a técnicos do Estado, haverá, por certo, um capítulo como este:

O valor das reportagens nos trabalhos de organização.

Nessa época, far-se-á concurso para repórter especializado do DASP e do DIP, pois todo esse serviço de publicidade deve ser centralizado nesses dois órgãos, como responsáveis: — o primeiro (DASP), pela doutrina da administração, e o segundo (DIP), pelo prestígio do Governo perante a opinião pública.

E os técnicos terão menos trabalho, com maiores probabilidades de acêrto, se souberem ler e entender as reportagens.

O Departamento Administrativo do Estado de São Paulo

FLORIANO AUGUSTO RAMOS

*Chefe da Secretaria da Comissão de
Estudos dos Negócios Estaduais*

HÁ UM ANO tivemos a felicidade de visitar o Departamento Administrativo do Estado de São Paulo (D.A.E.S.P.).

Do perfeito funcionamento desse órgão dirão mais alto os fatos que as palavras.

Antes, porém, de entrarmos no assunto propriamente deste trabalho, convém ser lembrado que departamentos idênticos existem em todos os Estados do Brasil, por força do decreto-lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939.

Ao lado do Interventor ou Governador, os Departamentos Administrativos (D.A.) são órgãos da administração dos Estados.

“Ao Interventor, ou Governador, e ao Prefeito, cabe exercer as funções executivas e, em colaboração com o Departamento Administrativo, legislar nas matérias da competência dos Estados e dos Municípios, enquanto não se constituírem os respectivos, órgãos legislativos” — declara o art. 5.º do referido diploma legal.

Por aí se vê que, embora não tenham a iniciativa de legislar, pois isso seria contra a Carta de 1937, que tirou do próprio Parlamento tal iniciativa, os D. A., como já esclareceu FRANCISCO CAMPOS, colaboram na feitura das leis não somente decidindo, aprovando ou rejeitando, como emendando, sob todas as formas que esse instrumento parlamentar — emenda — comporta.

Aos aludidos D. A. compete ainda:

a) aprovar os projetos de orçamento do Estado e dos Municípios encaminhados pelo Interventor, ou Governador, e pelos Prefeitos, propondo as alterações que nos mesmos devam ser feitas;

b) fiscalizar a execução orçamentária no Estado e nos Municípios, representando ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, ou ao Interventor,

ou Governador, conforme o caso, sobre as irregularidades observadas;

c) receber e informar os recursos dos atos do Interventor ou Governador;

d) proceder ao estudo dos serviços, departamentos, repartições e estabelecimentos do Estado e dos Municípios, com o fim de propor, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações que devam ser feitas nos mesmos, sua extinção, distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho; e

e) dar parecer nos recursos dos atos dos Prefeitos, quando o requisitar o Interventor, ou Governador.

Podem ainda os D. A. requisitar os funcionários estaduais e municipais de que necessitarem para os serviços de sua secretaria, bem como, eventualmente, os serviços de quaisquer técnicos dos quadros estaduais e municipais para o fim de assisti-los com o seu parecer ou informação nas matérias de sua especialidade. E os funcionários e técnicos federais em serviço nos Estados poderão igualmente prestar-lhes o seu concurso, quando solicitado.

São os D. A. constituídos de quatro a sete membros, segundo o Estado.

A lei sàbiamente vedou aos membros dos D. A. certas atividades, sendo a sua nomeação do Presidente da República. Por outro lado, a gratificação de exercício desses altos servidores públicos, embora paga pelos cofres estaduais, foi arbitrada pelo Ministro da Justiça.

Não é nosso propósito mostrar aqui a importância dos D. A. na vida administrativa brasileira.

Desejamos apenas dizer que o serviço prestado por eles aos Estados e, conseqüentemente, ao Brasil, é por todos reconhecido.

Vamos, agora, falar da organização de um dêsses D. A.: o Departamento Administrativo do Estado de São Paulo.

Funciona o D. A. E. S. P. num edifício moderno, onde ocupa cinco andares, contendo trinta salas, em instalação condigna, conforme estabelece a Portaria n. 2.083, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, de 12 de junho de 1939.

Incluindo o Presidente, são sete os membros-conselheiros do D. A. E. S. P., que se reúnem em sessões ordinárias todos os dias úteis, com exceção das segundas-feiras e sábados. Segundo o volume do expediente, há ou não sessões extraordinárias que podem ser realizadas a qualquer hora e em qualquer dia.

A gratificação de função lhes foi arbitrada em Cr\$ 200,00 por sessão, até o máximo de Cr\$ 4.000,00 mensais, segundo o disposto no item 3 do art. 9.º da mencionada Portaria do Ministério da Justiça.

Para estudo dos projetos de decreto-lei estaduais e municipais a êles submetidos, os Conselheiros dispõem do curto prazo de dez dias quando o assunto é subordinado à aprovação do Presidente da República, e de trinta dias em outros casos, e para os recursos, de vinte dias, devendo notar-se a observância rigorosa dêsses prazos, salvo os pedidos de informações a autoridades interessadas, para instrução completa dos respectivos processos.

Para cada projeto ou recurso é designado um Conselheiro para relatar seu parecer, quando a Presidência não julgar necessário nomear uma comissão entre os membros, que entre si designam o relator.

O projeto de decreto-lei ou recurso, dando entrada no Protocolo, é nele autuado e fichado. Remetido à Diretoria Geral, por esta é distribuído à Consultoria Técnico-Financeira ou à Consultoria Jurídica, ou a ambas, sucessivamente, que estudam a instrução do processo e opinam, conforme o caso, sob o aspecto financeiro ou jurídico, preliminarmente.

Com essa informação técnica e depois de informado pelo Serviço Legislativo sobre a redação do projeto, sugerida em atenção à jurisprudência da Casa ou decisões anteriores do Ministério da Justiça e do Presidente da República, volta o processo à Diretoria Geral, que o reestuda e o

encaminha à Presidência do D.A.E.S.P. para a necessária distribuição aos Conselheiros, quando não é precedida de pedidos de informações ou não é a decisão da alçada da Presidência.

Recebido o processo pelo Conselheiro, êste, quando se satisfizer com a instrução do processo e não solicitar novas informações, emite seu parecer, concluindo por um projeto de Resolução, no caso de projeto de decreto-lei não subordinado à aprovação do Presidente da República, ou dando suas conclusões, nestes casos e nos de recursos.

Emitido o parecer, que é datilografado e conferido pelo Serviço Legislativo, volta o processo à Presidência que designa sua inclusão em ordem do dia para determinada sessão de dia fixado, para discussão e votação, aguardando antes, salvo os requerimentos de urgência dos Conselheiros, sua publicação no *Diário Oficial*, o que reverte muitas vezes em larga colaboração dos interessados e da coletividade.

Na hipótese de que não haja essa publicação prévia, é lido o parecer, como os demais papéis enviados ao D.A.E.S.P. e requerimentos formulados pelos Srs. Conselheiros, no Expediente da sessão em que o projeto de Resolução ou as conclusões do parecer vão ser discutidos e votados.

Separadamente, são postos em discussão e depois votados, havendo número legal para a realização da sessão, e a aprovação ou desaprovação do projeto de resolução e das conclusões do parecer é feita em forma de Resolução.

Tanto o Parecer como o projeto de Resolução e a Resolução são numerados seguidamente pelo Serviço Legislativo, cada ano, devendo notar-se que acompanha quasi sempre os projetos de resolução o inteiro teor do projeto que vai ser discutido e votado, e cujo conhecimento os Conselheiros tomam por meio de avulsos que lhes são previamente distribuídos pelo Serviço Legislativo antes da realização das sessões.

Os Projetos de Resoluções são feitos em forma resumida, acompanhando, entretanto, as Resoluções, o inteiro teor dos projetos na forma aprovada pelo Departamento.

Datilografada e conferida pelo Serviço Legislativo, a Resolução é, depois de autenticada pela Presidência, pelo Relator ou Relatores do projeto ou parecer e pela Diretoria Geral, remetida à Interventoria Federal, para encaminhamento ao Ministério da Justiça, nos casos de subordinação

ao Sr. Presidente da República, ou para promulgação do respectivo decreto-lei, ou para o mesmo fim aos Srs. Prefeitos Municipais, com a solicitação da remessa do órgão que efetuar a publicação para a necessária conferência, que é feita no Serviço Legislativo, o qual, observando irregularidades, faz a devida representação à Diretoria Geral, para as providências necessárias.

O funcionamento substancial do D.A.E.S.P. se manifesta através desse mecanismo.

Entretanto, a constituição da Secretaria, que vai a seguir, mostra outros serviços que são entrosados com aquele funcionamento, e que possibilitam este, eficaz e rapidamente, documentando-o ou controlando-o.

É assim que os serviços da Secretaria do D.A.E.S.P. ficam distribuídos pelos seguintes órgãos:

- 1) secretaria da Mesa com os serviços conexos de taquigrafia e de assistência imediata aos Conselheiros;
- 2) gabinete da Presidência;
- 3) Diretoria Geral.

A esta última ficam subordinados:

- a) a Consultoria Jurídica;
- b) a Consultoria Técnico-Financeira;
- c) o Serviço do Expediente;
- d) o Serviço Legislativo; e
- e) o Serviço de Protocolo, Arquivo e Almoxarifado.

As atribuições desses órgãos são assim discriminadas:

CONSULTORIA JURÍDICA

À Consultoria Jurídica compete:

- 1 — opinar, quanto ao aspecto jurídico, sobre os projetos de decretos-leis da Interventoria Federal e das Prefeituras Municipais;
- 2 — examinar os recursos interpostos contra ato da Interventoria Federal, quando encaminhados pelo Ministério da Justiça ao Departamento Administrativo, e contra atos dos Prefeitos Municipais, quando solicitada a manifestação do D.A.E.S.P. pela Interventoria Federal;

- 3 — examinar os decretos e atos baixados pela Interventoria Federal e pelas Prefeituras Municipais, ou seus órgãos, representando à Diretoria Geral do D.A.E.S.P. sobre aqueles para os quais a audiência do D.A.E.S.P. é necessária;
- 4 — manifestar-se sobre o fornecimento de certidões solicitadas ao D.A.E.S.P. e responder aos pedidos de informações do Poder Judiciário; e
- 5 — opinar sobre os demais papéis atinentes às atribuições ou interesses do D.A.E.S.P. quando a isso for determinada pela Presidência ou pelos Conselheiros, através desta, ou pela Diretoria Geral.

CONSULTORIA TÉCNICO-FINANCEIRA

Compete à Consultoria Técnico-Financeira:

a) por intermédio do *Serviço de Informações Técnicas*:

- 1 — informar os projetos de decreto-lei que disponham sobre abertura de créditos, matéria tributária e reforma de repartições públicas, ou digam respeito ao pessoal a serviço do Estado, ou dos Municípios;
- 2 — responder às consultas sobre matéria financeira.

b) por intermédio do *Serviço de Fiscalização Orçamentária*:

- 1 — fiscalizar a execução orçamentária do Estado e dos Municípios, representando sobre as irregularidades que observar;
- 2 — informar as propostas orçamentárias estaduais e municipais;
- 3 — proceder, por determinação superior, a inspeções *in loco* nas Prefeituras Municipais e repartições do Estado, com o objetivo de apurar as irregularidades que cheguem ao conhecimento do Departamento.

c) por intermédio do *Serviço de Contabilidade*:

- 1 — registrar as operações de contabilidade do Departamento, apresentando, mensalmente, os balancetes e, anualmente, o respectivo balanço;

- 2 — organizar e manter um serviço de estatística sobre a vida econômico-financeira do Estado e dos Municípios, elaborando gráficos e quadros demonstrativos;
- 3 — organizar e manter o protocolo e arquivo dos processos que forem distribuídos à Consultoria;
- 4 — opinar sobre matéria técnico-contábil seguida ou a ser adotada em qualquer repartição do Estado ou dos Municípios, bem como responder às consultas que forem formuladas a esse respeito.

SERVIÇO DE EXPEDIENTE

Ao Serviço de Expediente compete:

- 1 — redigir e datilografar os ofícios, circulares, telegramas, etc., do Presidente e do Diretor Geral;
- 2 — expedir a correspondência do Departamento;
- 3 — distribuir, mediante carga, os processos aos Conselheiros e às demais unidades da Secretaria;
- 4 — organizar a estatística geral dos trabalhos do Departamento;
- 5 — proceder aos assentamentos relativos ao pessoal;
- 6 — organizar as folhas de pagamento;
- 7 — registrar a frequência dos funcionários e dos Conselheiros;
- 8 — informar os processos de férias, licenças, etc. dos funcionários;
- 9 — organizar os relatórios da Secretaria e do Departamento; e
- 10 — executar outros serviços que lhe forem distribuídos pelo Diretor Geral.

SERVIÇO LEGISLATIVO

O Serviço Legislativo se distingue das duas outras unidades burocráticas do D.A.E.S.P. porque, além de executar trabalhos dessa ordem, desempenha, também, importante função técnica, qual seja a de redação das leis.

Constituindo, como já se disse, uma unidade do ponto de vista administrativo, está, todavia, dividida nos seguintes ramos:

- a) datilografia;
- b) conferência;
- c) controle;
- d) registro, numeração e assentamentos;
- e) jurisprudência e redação.

Esses ramos, entretanto, estão intimamente ligados entre si, não podendo, pois, constituir serviços à parte. Examinemos, agora, um a um, os seus encargos:

Datilografia

Execução dos trabalhos datilográficos do Plenário, a saber: requerimentos, pareceres, emendas, substitutivos, minutas de decreto-lei, resoluções, apanhado taquigráfico e noticiário para os jornais. Estes dois últimos trabalhos são executados em colaboração com os taquígrafos.

Conferência

Revisão dos trabalhos datilográficos da seção; revisão das publicações de pareceres, resoluções, substitutivos e minutas de decreto-lei; preparo e revisão dos Anais da Casa.

Contrôle

Revisão das publicações dos decretos-leis estaduais e municipais e distribuição, às duas Consultorias — Jurídica e Técnico-Financeira — de recortes dos atos executivos que devem ser examinados para verificar se prescindiam da colaboração do D.A.E.S.P.

Mensalmente, à vista dos elementos fornecidos por esses mencionados órgãos e do seu próprio trabalho, apresenta um relatório à Diretoria Geral.

Na execução do seu trabalho, quando verifica que o texto do decreto-lei não obedeceu, letra por letra, ao texto do projeto votado pelo Departamento, o Controle faz uma comunicação nesse sentido, da qual resulta a expedição de um ofício solicitando as necessárias retificações.

Registro, numeração e assentamentos

Tem por atribuições: fichamento e registro de pareceres, requerimentos e resoluções; fichamento de discursos e votos proferidos em plenário; fichamento de comunicações do Ministério da Justiça a respeito dos projetos despachados pelo Presidente da República; relacionamento de pareceres e resoluções registrados, para uso das demais uni-

dades da Secretaria; resumo dos documentos lidos no expediente e da ordem do dia anunciada; organização das coleções de separatas para a ordem do dia, que ficarão na mesa dos Conselheiros, na sala das sessões.

O trabalho de fichamento executado nessa subdivisão do Serviço Legislativo merece especial reparo. Dado o elevado número de pareceres já apresentados pelos Conselheiros desde o início do funcionamento do D.A.E.S.P. — cerca de 7.500 até fins de 1941 — era de todo impossível qualquer pesquisa sem um fichário organizado de molde a facilitá-la.

Assim, quando o parecer é numerado e registrado, são feitas, no Serviço Legislativo e para seu fichário, as seguintes fichas:

1 — ficha do assunto, desdobrada em tantas quantas sejam as matérias versadas pelo projeto;

2 — ficha mestra, que fornecerá os seguintes esclarecimentos: número do parecer e do projeto de resolução; interessado; relator; número do processo; data da apresentação e da publicação do parecer, resultado da votação do parecer; número e data da publicação da resolução; solução do projeto de decreto-lei no Departamento Administrativo; despacho proferido pelo Presidente da República (quando for o caso); número do decreto-lei em que se converter o projeto.

3 — ficha por interessado;

4 — ficha pelo nome do relator.

Jurisprudência e redação

O Serviço Legislativo indica, em todos os processos que devem ser distribuídos para relatar, não só a jurisprudência do plenário a respeito do assunto nele contido, como, também, revê, minuciosa e pacientemente, dispositivo por dispositivo, a redação dos projetos.

Quando a instrução do processo é falha, acarretando, por isso, defeitos na redação do projeto, o Serviço Legislativo enumera os elementos que devem ser solicitados ao interessado.

PROTOCOLO, ARQUIVO E ALMOXARIFADO

Atribuições do Protocolo:

1 — receber os papéis encaminhados ao D. A. E. S. P.;

2 — proceder, na ocasião do recebimento, ao exame prévio dos mesmos, no sentido de verificar se veem acompanhados dos do-

cumentos a que aludem e, nos casos de petições ou representações, verificar se os selos apostos estão de acordo com a legislação em vigor e se trazem as firmas reconhecidas, os endereços, etc.;

3 — autuar (numerar, fichar e capear) os expedientes que constituam matéria de estudo no D.A.E.S.P., encaminhando-os ao Diretor Geral;

4 — manter, pelo sistema de fichas, o registo dos processos e demais papéis segundo a ordem cronológica e pelas classificações numérica (ficha mestra), alfabética, geográfica e por assunto;

5 — destacar e colocar junto às fichas mestras respectivas os vales de carga que acusam o andamento dos processos;

6 — anotar nas fichas mestras correspondentes, mediante as relações fornecidas pelos serviços do Departamento, as ocorrências havidas com os processos;

7 — fazer as juntadas de documentos nos processos a que os mesmos se referem, com as anotações necessárias nas fichas mestras correspondentes, à vista de despacho do Diretor Geral;

8 — prestar informações sobre o andamento dos processos, mediante autorização do Diretor Geral;

9 — fiscalizar a decorrência dos prazos para a solução dos papéis encaminhados ao Departamento, reclamando, com antecedência de três dias, a decisão do processo, por meio de avisos extraídos em duas vias, sendo uma dirigida ao Diretor Geral, que tomará as necessárias providências, e outra para documentação do serviço;

10 — organizar os quadros demonstrativos dos processos em andamento na Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores;

11 — enviar ao Serviço de Expediente uma relação diária dos papéis autuados e fichados, para fins estatísticos;

12 — providenciar ao desentranhamento dos papéis que constituírem matéria de estudo no Departamento, afim de serem devolvidos ou encaminhados às Repartições competentes, deixando as cópias necessárias;

- 13 — restituir aos interessados, à vista de despacho do Diretor Geral e mediante recibo, qualquer documento cuja devolução tenha sido requerida.

Ao Arquivo compete:

- 1 — receber os processos, papéis e livros que devam ser arquivados;
- 2 — proceder ao exame prévio dos processos, antes de encerrá-los, no sentido de veri-

mero de ordem, e fazer, nas referidas fichas, as anotações necessárias quanto às ocorrências havidas, nos casos de desarquivamento;

- 5 — manter, sob a guarda e responsabilidade própria do serviço, nas caixas e armários destinados a esse fim, os papéis, livros e processos, cujo arquivamento tenha sido autorizado, os quais não deverão sair dos seus lugares, senão depois de preenchida a necessária requisição;

Proc. 603-41		SECRETARIA DA EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA
Class. Alf. SE-26		
Data de Entrada 9-4-41	Passo 20-5-41	
Interventoria Federal Of. 3094/5-4-41 proc. 35080/41-Sec. Ed.		
ASSUNTO: Projeto de decreto-lei que dispõe sobre abertura de crédito especial de 21:750\$000, destinado ao pagamento da diferença de vencimentos durante o período de 1-10-33 a 31-12-40, a Álvaro do Amaral Camargo, secretário da Escola Normal de São Carlos.		
Tem aux. II-39, AAC-13, 71-SC		
RELATOR Gontijo de Carvalho	PARECER N. 525 de 23/4/41	MAC/ PROJETO DE RESOLUÇÃO N. 483 de 23/4/41
RESOLUÇÃO Nº 536 de 29/4/41 - Aprova nos próprios termos. L/		
EXPEDIÇÃO: - of. 1773/9-5-41 ao Int. Fed., remet. proc., parec. e resol. OS/		ANEXADO AO PROC. _____ TER. JUNTO O PROC. _____ ARQUIVADO EM <u>23-5-41</u> DESARQUIVADO EM _____ ARQUIVADO EM _____
DECRETO - LEI		
N.º	DE / /	PUBLICAÇÃO

Cliché 1

ficar se os mesmos dependem ainda de alguma medida que não tenha sido tomada pelas seções da Secretaria;

- 3 — preparar o arquivamento dos processos, encerrando-os com termo próprio, onde vão declarados os totais das folhas e dos documentos; consertar as folhas amassadas ou rasgadas; inutilizar os claros existentes entre os despachos e as informações e mencionar, no final, o número da caixa em que devem ser arquivados;
- 4 — manter, pelo sistema de fichas, o registro dos processos arquivados, segundo o nú-

- 6 — organizar os índices dos livros de recortes dos decretos, das resoluções e dos pareceres.

Finalmente, incumbe ao *Almoxarifado*:

- 1 — Providenciar a abertura das concorrências para a aquisição dos materiais indispensáveis aos serviços do Departamento, efetuando a compra dos mesmos, após a necessária autorização.
- 2 — Receber dos fornecedores o material adquirido, fiscalizando sua qualidade, quantidade, marca, modelo, peso e medida, bem

como o trabalho de impressão e confecção.

- 3 — Armazenar, separadamente, segundo a espécie, todos os materiais e mais objetos adquiridos para o estoque, afim de que os suprimentos se façam a tempo, quando requisitados.
- 4 — Manter, sob a guarda e responsabilidade própria do serviço, o estoque de materiais de consumo e de expediente, representando, em época oportuna, sobre o suprimento dos que precisarem ser adquiridos.
- 5 — Manter um fichário alfabético dos materiais de consumo e de expediente, regis-

novamente aproveitados ou sobre o destino a dar aos que forem inúteis.

- 9 — Informar as contas de venda relativas aos fornecimentos feitos ao Departamento.
- 10 — Apresentar mensalmente um relatório do movimento de entrada, saída e estoque do material de consumo e de expediente.

Vamos ver agora, alguns dos principais *impressos* usados pelo D.A.E.S.P.

Usa o D.A.E.S.P. quatro côres de capas de processo: vermelha, cinza, verde e amarela.

PROCESSO	603	ARQUIVADO	23 MAIO 1941	CALHA	92
INTERESSADO	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA.				
PROCEDENCIA	INTERVENTORIA FEDERAL - Of. 3094 de 5-4-41. Proc. 35.080 da S. Educ.				
ASSUNTO. Projeto de decreto-lei que dispõe sobre abertura de crédito especial de 21:750\$000, destinado ao pagamento a Álvaro do Amaral Camargo, Secretário da Escola Normal de São Carlos, da diferença de vencimentos durante o período de 1-10-33 a 31-12-40. EFL.					

Cliché 2

tando todas as entradas com os respectivos valores, bem como as saídas, de modo a facilitar o cotêjo dos preços e o levantamento do estoque existente.

- 6 — Manter, pelo sistema de fichas, o registo dos bens patrimoniais do Departamento.
- 7 — Distribuir pelas dependências da Casa o material pedido, à vista das necessárias requisições.
- 8 — Examinar o material usado, representando sobre o consêrto dos que puderem ser

Na de côr cinza autua requerimentos sobre férias, concorrências administrativas, representações, pedidos de certidão e de pagamentos, propostas, comunicações de irregularidades cometidas pela Interventoria Federal ou pelas Prefeituras Municipais, etc.; na vermelha: todos os projetos de decretos-leis que incorrem no art. 32 do decreto-lei n. 1.202, de 1939, e os recursos encaminhados ao D.A.E.S.P. pelo Ministério da Justiça; na verde: todos os projetos de decretos-leis da Interventoria Federal e também os da Prefeitura da Capital; finalmente, na amarela:

todos os projetos de decretos-leis das prefeituras municipais do interior.

FICHA ENVELOPE

É a ficha-mestra. Compõe-se de duas peças: a ficha branca, aqui reproduzida (tamanho original: 14 x 10 cm) e o envelope. Vai colecionada em um fichário próprio, na ordem crescente de número. Nela são anotadas todas as ocorrências ordinárias e extraordinárias havidas com o pro-

de côr verde, medindo 20 x 13. No verso da mesma ficha são anotadas as transferências de localização dos valores patrimoniais, bem como as alterações de valor verificadas (depreciação, reparações de reformas, valor atual).

*
* *

Em 1940, segundo estatísticas levantadas pelo D.A.E.S.P., foram emitidos pelos Srs. Conse-



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ALMOXARIFADO

VALORES PATRIMONIAIS

FICHA Nº 52

CHAPA Nº

Situação - Consultoria Jurídica. Classe Bens Móveis. Espécie Máq. Escrever

Descrição - Máquina de escrever "Remington" - modelo 17 - B - 1 - T.

Nº J-107.963 - com tipos paica.

AQUISIÇÃO

Data 21 / 11 / 39

Valor: - 2:740\$000.

Fornecedor - S.A. Casa Pratt.

Documentos - Nota nº 15.678.

BAIXA

Data 1 / 1 /

Nota Nº

Motivo

Cliché 3

cesso. As extraordinárias constam do verso da ficha. A ficha indica, no alto esquerdo, o número do processo (603-41). (V. Cliché 1)

FICHA DO ARQUIVO

O Arquivo coloca em caixas os processos findos, usando a ficha (côr de rosa, 15 x 10) reproduzida no Cliché 2.

FICHA DO ALMOXARIFADO

Para registo de valores patrimoniais, o Almo-xarifado usa a ficha aqui reproduzida (Cliché 3)

lheiros 3.546 pareceres, tendo sido formados 4.119 processos.

*
* *

Pelo que tivemos oportunidade de ver, afirmamos, em 17 de julho de 1941, em relatório apresentado à Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais:

"O Departamento Administrativo do Estado de São Paulo, dêste modo, cumpre fielmente a sua tarefa, num ambiente de ordem e de trabalho".

Administração de pessoal nos Estados e Municípios

EDUARDO PINTO PESSÔA SOBRINHO
Técnico de Administração

A DECRETAÇÃO de estatutos para os funcionários das administrações estaduais e municipais vem determinando a necessidade da reorganização dos quadros do funcionalismo dessas entidades políticas.

Estando o D.A.S.P. aparelhado para orientar essas reformas, mercê da experiência que possui sobre o assunto, do mesmo teem se valido os Estados e Municípios que desejam reorganizar os seus serviços ou proceder ao reajustamento do seu funcionalismo.

Aliás, o D.A.S.P. tem o maior prazer nessa colaboração, e jamais negou seu auxílio nesse sentido. Não só orienta e se prontifica a treinar servidores estaduais e municipais, como envia diretores e técnicos para estudar, *in loco*, a situação, e propor as medidas necessárias à solução dos problemas das entidades que a êle teem recorrido, dentro dos princípios gerais adotados pelo Governo Federal, atendidas, porém, as peculiaridades e condições locais.

No último ano, cinco Estados — Santa Catarina, São Paulo, Maranhão, Ceará e Sergipe — e três municípios — S. Luiz, Fortaleza e Aracajú, obtiveram no D.A.S.P. orientação para a reorganização dos seus serviços civis.

Tendo tido a oportunidade de colaborar nesses trabalhos, quer em equipe, quer sozinho, julguei interessante fazer algumas considerações sobre o que me foi dado observar, no tocante à administração de pessoal.

O primeiro aspecto a ser salientado é o de que sem o reajustamento do pessoal, não pode haver aplicação do Estatuto decretado.

E a razão é lógica. Havendo sido organizados segundo o padrão adotado pela Administração Federal, os Estatutos pressupõem a existência de

quadros organizados, de carreiras profissionais constituídas, de cargos isolados, de provimento efetivo ou em comissão, determinados, etc. Onde isso não existe, fica o Estatuto como um corpo estranho, sem sentido, sobrando na legislação do Estado.

Um fato que tenho observado com freqüência e que reforça êsse ponto de vista, é que, à proporção que as tabelas de um reajustamento vão sendo elaboradas, os funcionários do Estado ou do Município, designados para auxiliarem os serviços, passam a compreender o sentido de muitos dispositivos estatutários que, antes, lhes pareciam confusos, e não podem esconder a admiração de como, de repente, êles se tornaram claros e familiares.

O capítulo das promoções é, talvez, o mais difícil de ser observado, sem que se realize o reajustamento, pois constituindo cada repartição um pequeno quadro, quasi que não podem existir promoções, uma vez que, por motivo de diferenciação de vencimentos, cada cargo tem, em geral, uma denominação diferente.

Tomando-se, por exemplo, uma repartição do Estado de Sergipe, verifica-se que, antes do reajustamento, tinha o seguinte quadro:

	Cr\$
1 Diretor	15.600,00
1 Chefe de expediente	14.400,00
2 1 ^{os} Escriturários	a 9.000,00
2 2 ^{os} Escriturários	a 7.800,00
1 Arquivista	9.600,00
4 Auxiliares de escrita	a 4.020,00
1 Porteiro protocolista	6.000,00
2 Protocolistas	a 4.200,00
2 Contínuos	a 5.780,00
2 Serventes-contínuos	a 2.520,00
1 Chauffeur	3.600,00

De acôrdo com o antigo regulamento da repartição, o cargo de Arquivista era cargo de acesso e devia ser provido por um dos 1^{os} escriturários, podendo os auxiliares de escrita ser promovidos ao cargo de 2^o escriturário.

Devendo, porém, hoje, as promoções ser feitas dentro da carreira profissional, surgiu a dificuldade do provimento do cargo de Arquivista.

Não podendo haver promoção, e sendo quasi certa a impossibilidade de transferência, deveria o provimento ser feito por nomeação, mediante concurso, com uma soma de trabalho e despesas perfeitamente evitáveis.

Feito o reajustamento, tudo se normalizou e simplificou. Com a criação da carreira de Arquivista, a promoção àquele cargo pode ser feita, sem dificuldade, na época própria, pelo acesso de um dos ocupantes de cargo da classe imediatamente inferior, de qualquer repartição.

Outro capítulo do Estatuto difícil de ser entendido, sem a reorganização dos quadros, é o da substituição.

Que é substituição automática? Quando pode a substituição ser remunerada? Ainda, no exemplo apontado, como se processar a substituição do Arquivista? Deve ou não ser remunerada? São questões difíceis de se resolver, sem a definição precisa do que seja cargo isolado, e que dão margem a discussões estéreis, com longos e judiciosos pareceres, enxertados de opiniões abalisadas, quasi sempre contraditórios.

Como no caso das promoções, também a questão das substituições fica automaticamente resolvida, com o reajustamento.

A vantagem da reorganização dos quadros do funcionalismo, com a redução dos padrões de vencimento, se reflete, também, no serviço de confecção de folhas de pagamento e do cálculo de descontos por motivo de licenças, faltas e entradas tarde ou saídas antecipadas.

Existindo dezenas e dezenas de padrões, muitos com vencimento anual fracionado, torna-se difícil esse trabalho, de vez que é necessário efetuar-se

o cálculo, cada vez que se tem de realizar o desconto, enquanto que, com os padrões fixados, pode-se estabelecer, de antemão, uma tabela de descontos.

Para dar uma idéia da falta de organização existente, basta salientar que num dos Estados onde estivemos, para 1.417 funcionários que recebiam vencimento, existiam 125 padrões diversos, sendo que, às vezes, a diferença de um para outro não ia além de sessenta centavos por ano. Se computássemos também os que recebiam percentagens encontraríamos, então, 247 padrões para 1.622 funcionários. Com o reajustamento, todos os cargos ficaram enquadrados em apenas 22 padrões.

Feito o reajustamento, todo o funcionalismo fica compreendido num Quadro Único, dividido em Parte Permanente e Parte Suplementar.

Na parte permanente são distribuídos:

a) os cargos isolados de provimento em comissão — os de chefia ou direção, ou de confiança, como, por exemplo, oficial de gabinete, ajudantes de tesoureiro, etc.;

b) os cargos isolados de provimento efetivo, que, pela sua natureza, não se podem integrar em classes, como os de professor de escola secundária ou superior, tesoureiro, coletor, juiz, promotor, escrivão e escrevente da Justiça, porteiro, ou aqueles cuja exiguidade numérica não permite a constituição de carreiras;

c) as carreiras profissionais;

d) as funções gratificadas, de chefia ou confiança, mas cujas atribuições não justificam a criação de cargos, como as de secretário, chefe de secção, etc.

Na parte suplementar ficam incluídos:

a) os cargos que devem ser extintos, quando vagarem, por não se justificar a sua permanência, como os de sub-diretores, chefes de secção que tinham estabilidade, etc.; e

b) os cargos cujas atribuições deverão ser desempenhadas por extranumerários.

Quando na constituição de uma carreira se verificar que as suas classes vão ficar com muitos excedentes, o que dificultaria as promoções, inclui-se, também, a mesma, na parte suplementar, com a estrutura encontrada, e cria-se na parte permanente, uma carreira nova, com a mesma denominação, com os cargos racionalmente escalonados.

E fator que não pode ser desprezado é que, em geral, se um reajustamento traz, de início, maiores despesas, com os aumentos iniciais verificados para efeito de padronização de vencimento, oferece, em conjunto, quando as carreiras forem regularizadas, economia para os cofres públicos. Dá-se a inúmeros funcionários oportunidade de acesso, que anteriormente não possuíam, reajustam-se vencimentos e, no final, o resultado ainda é favorável para a administração.

A razão que encontro para esse fato, verificado em quasi todos os reajustamentos procedidos, é que, sendo a maioria de cargos isolados, sem possibilidades, portanto, de acesso, os vencimentos são, necessariamente, mais elevados, para compensar a estagnação, durante o restante da vida funcional. Com a criação das carreiras, e para possibilitar mesmo a constituição das classes, adota-se, via de regra, um nível mais baixo para a classe inicial, que conta com a maioria dos cargos, e nos níveis mais elevados o número de cargos vai decrescendo, donde o resultado apontado.

Isso não prejudica aos funcionários existentes, ao contrário, dá-lhes uma melhoria, pela possibilidade de promoção de que dantes não desfrutavam; e, muito menos, aos que ingressarem depois do reajustamento, porque, se encontram um vencimento mais baixo, no início, vão desfrutar da possibilidade de ganhar muito mais do que poderiam alcançar anteriormente, o que se refletirá, ainda, nas futuras aposentadorias.

Há, assim, uma dupla vantagem com a constituição das carreiras. Para o Estado ou Município, porque, despendendo menos, dá aos seus funcionários oportunidades de promoção, mantendo, assim, o estímulo tão necessário aos que se de-

dicam a qualquer empreendimento; e para os funcionários, porque passam a ter certeza de que, se se esforçarem, serão compensados, com promoção durante a permanência na carreira, e com um melhor provento na inatividade.

Como se verificava, também, na União, antes de 1936, encontram-se, comumente, nos Estados, como ocupantes de cargos públicos, com direito de estabilidade, pessoas que prestam serviços braçais e auxiliares, tais como jardineiro, remador, operários, e outros, que, absolutamente, não justificam as garantias que lhes são conferidas.

Invariavelmente, tais cargos são incluídos na Parte Suplementar, declarados extintos, quando vagarem, afim de que, futuramente, as suas funções possam ser, como é aconselhável, desempenhadas por extranumerários, com maior maleabilidade, para a administração, na sua admissão e dispensa.

Quando possível, são esses cargos extintos, agrupados em carreira, de molde a possibilitar promoções, extinguindo-se, sucessivamente, quando vagos, os cargos de menor vencimento.

Em geral, os extranumerários nos Estados não têm classificação certa nem legislação própria. Admitidos e dispensados, sem controle, a maioria das vezes por motivos políticos, não possuem estímulo nem responsabilidades.

Com a nova legislação, classificados, como os da União, em contratados, diaristas, mensalistas e tarefeiros, os extranumerários, com os direitos e garantias assegurados e deveres e responsabilidades definidos, ganham nova mentalidade e se tornam, em geral, mais eficientes.

Também a Administração lucra com a reforma nesse setor, porque, ao necessitar de um servidor, já os chefes de repartição ou serviço sabem como e a quem solicitar a admissão e a retribuição que deve ser paga, uma vez que existem índices de salário e, para os mensalistas, séries funcionais.

Nos Estados, têm sido criados Departamentos do Serviço Público, com divisões correspondentes às necessidades e possibilidades do meio, e nos Municípios, Diretorias de Administração.

Quer num, quer noutro caso, ficam ao cuidado do novo órgão as questões de organização, pessoal, material e orçamento.

Conforme tenho salientado aos Interventores ou Prefeitos dos Estados e Municípios, com os quais tenho colaborado, sem a instituição de uma repartição própria, não adianta fazer reajustamento, pois somente um órgão especializado pode efetuar concursos, velar pela execução de um sistema de promoções, opinar sobre transferências e realizar, enfim, uma eficiente administração de pessoal.

A dificuldade maior surgida nos Estados, especialmente nos de escassos recursos financeiros, é a de pessoal treinado para realizar os serviços, e, principalmente, para dirigi-los. A permanência dos técnicos enviados pelo D.A.S.P. — geralmente o prazo é de 60 dias — é insuficiente para um treinamento eficiente, e, após o seu regresso, inúmeras dificuldades devem surgir para os funcionários encarregados de continuar a tarefa. Embora o D.A.S.P., com solicitude e prontidão, responda a qualquer consulta que lhe seja dirigida, ainda

assim é deficiente essa orientação por correspondência.

Duas soluções se apresentam para resolver essas dificuldades: A solicitação por parte dos Estados, ao D.A.S.P., de uma pessoa capaz de assumir a direção dos serviços, ao menos durante os primeiros tempos, ou o envio de funcionários para estágio e treinamento no D.A.S.P., com a obrigação de freqüentar, ainda, cursos de aperfeiçoamento.

Entre as duas acho que a primeira é melhor, sendo o ideal que elas se conjugassem.

Em qualquer hipótese, é grande o progresso realizado. Com a unificação da legislação de pessoal, decretada por inspiração direta do Presidente Getúlio Vargas, já hoje o funcionário público brasileiro, qualquer que seja a esfera a que pertença — federal, estadual ou municipal — tem direitos e deveres idênticos e se nota, nos Estados, um anseio de organização e de aperfeiçoamento nos métodos de administração de pessoal, seguindo o exemplo do Governo Federal, que tão bons resultados tem colhido com o sistema implantado em 1936.

O instinto de poder na ordem social

ARMANDO GODOY FILHO

Eng. cl. L, do Q. P. do M. F.

VI

VIII — DA POSIÇÃO DO INDIVÍDUO NO GRUPO SOCIAL

(Continuação)

NÃO desejávamos cansar a paciência dos leitores, desenvolvendo ou estendendo demasiadamente a matéria aqui tratada.

Com êsse objetivo, prevendo a amplitude do assunto a ser abordado, de início traçamos um plano, segundo o qual visámos analisar e descrever os fatos e as questões dominantes do presente trabalho, com a máxima concisão possível.

O interesse por êste estudo, porém, na pesquisa das causas e das relações que envolvem os acontecimentos da vida social, foi maior que o nosso esforço para a limitação do assunto e concisão descritiva das nossas observações e conclusões, obrigando-nos a penetrar em questões correlatas, nascidas espontaneamente no desenvolver do raciocínio, diante de uma preocupação sincera de fortalecer as nossas deduções, em todos os sentidos, com sólidas muralhas de lógica, afim de evitarmos os perigos da ilusão e da fantasia.

Além disso, a beleza do assunto, nas suas ligações com outros aspectos do panorama social, fez com que, por vezes, entrássemos a divagar fora dos trilhos da estrada principal dêste estudo.

Tudo porém, felizmente, segundo pensamos, parece ter ficado dentro do plano de utilidade que motivou êste despretenhoso trabalho, enquadrando-se, ainda, para maior sorte nossa, no rol de objetivos doutrinários e culturais da *Revista do Serviço Público*.

Não se trata aqui, no entretanto, de uma tese ou monografia feita sobre uma base de compilação de idéias alheias, descritas com as nossas próprias palavras, mas, sim, principalmente, aproveitando conhecimentos adquiridos, do exame de fatos para o alcance de nossas próprias conclusões.

Daí, o leitor compreenderá facilmente as razões da amplitude que vamos dando a êste trabalho, ligada aos nossos temores de insegurança na exposição lógica de matéria tão perigosa, capaz de conduzir o raciocínio a metas distanciadas da verdade.

Com essa luta aberta para a inteligência, vamos, então, prosseguir.

Começaremos fazendo algumas considerações sobre a matemática, de vez que ela vai nos servir de auxílio, oportunamente, para ajudar-nos a resolver certas dificuldades.

A matemática não é um fim, é mais um meio ou um método que serve de instrumento a todas as ciências, — é a *ciência das ciências*.

AUGUSTO COMTE disse: “É pelas matemáticas que a filosofia positiva começou a se formar — é delas que nos vem o *método*”. (27)

Êsse método é fundamentalmente lógico, tanto assim que costuma ser denominado por certos autores e mestres: “Matemática ou Lógica”. (28)

A *ciência*, segundo H. POINCARÉ, é um sistema de relações (29), e podemos dizer: — a matemática é a síntese dos processos lógicos por excelência, utilizados no estudo ou na apreciação das relações existentes entre as coisas ou fatos naturais, de ordem mensurável, isto é, para os quais seja possível encontrar unidades básicas de comparação destinadas a medi-los, e aparelhos ou pro-

(27) A. COMTE — *Philosophie Positive* — Ed. Baillière — Paris — 1877 — Vol. I, pág. 122.

(28) “Chama-se Lógica, a única ciência que os gregos conheceram a princípio e, por isso, qualificaram pela palavra Matemática, que diretamente oferece uma tal significação” (Matemática, do grego *Mathemátos*, ciência) — M. DE ALMEIDA CAVALCANTI — *Apontamentos de Aritmética* — Rio — 1906.

(29) H. POINCARÉ — *La Valeur de la Science* — Paris — 1929 — Pág. 265.

cessos que sejam capazes de realizar essa contagem, direta ou indiretamente, com a precisão necessária ou indispensável à verificação experimental das conclusões abstratas ou científicas que nelas se fundamentem.

A matemática, como a lógica, tem a sua parte intuitiva, a nosso ver, que vive no espírito dos homens e é mais ou menos precisa, de indivíduo para indivíduo, de conformidade com os característicos psicológicos de cada um, na apreciação geral de todos os fatos. Assim, as impressões dos homens nada mais são que *processus* vitais de medir as coisas, em face do sistema de unidades psicológicas de cada um, para a comparação dos acontecimentos.

Entretanto, tem faltado ao homem capacidade para o estudo e precisão do seu sistema íntimo ou interior de medir e relacionar os fatos que o impressionam ou chegam à sua imaginação através dos sentidos. Mas, segundo pensamos, deve haver medida para todas as coisas e, nesse caso, a *lógica positiva seria a generalização das relações matemáticas a todas as impressões ou idéias dos homens, encadeadas pelo raciocínio*.

Apesar dessa conceituação ampla da matemática, que fizemos, parece-nos, ainda, boa norma de conduta filosófica, evitar-se o exagêro de sua aplicação, quando a natureza dos fenômenos em exame não permitir, de alguma forma, a medida das relações dos fatos ou coisas que dão expressão a êsses fenômenos.

Ainda no caso em que a matemática se apoia em elementos mensuráveis, para o desenvolvimento abstrato das suas relações, ela pode conduzir o espírito humano a discrepâncias da realidade, quando se pretende dar interpretações muito gerais às suas fórmulas ou leis algébricas. E, por isso, a boa orientação do método matemático aconselha sempre a discussão dos seus resultados, em face dos aspectos objetivos do problema a que disserem respeito, antes de qualquer interpretação muito geral, de caráter puramente abstrato.

Contudo, há um outro serviço que ela pode prestar ao homem, além daquele que decorre, naturalmente, das suas atribuições de ciência das relações mensuráveis das coisas ou dos fenômenos, quando serve para fornecer ao raciocínio analogias interessantes para o exame de fatos imensuráveis. Justamente nesse sentido, no curso dêste trabalho, seremos algumas vezes levados a fazer

uso da matemática, — a mais bela e a mais completa de todas as ciências, por ser, também, a mais positiva.

Buscando, então, uma analogia mecânica, vamos, a seguir, apreciar, na ordem social, fatos que interessam à administração.

Em mecânica, denomina-se sistema, na dinâmica, ao conjunto de corpos que se movem, uns em relação aos outros, obedecendo a condições de solicitação ou de dependência das partes entre si e em relação ao todo. Como exemplo clássico de um sistema dinâmico, assim definido, podemos citar o mais conhecido de todos, que é o sistema solar, constituído pelo sol, planetas, satélites, cometas, etc., ao qual pertencemos nós.

As leis gerais que regem êsses movimentos, devidas a Kepler, Galileu, Newton e, em suas relações mais profundas modernamente descobertas, a Einstein, são precisas e podem ser matematicamente determinadas.

Na sociedade, semelhantemente, ao conjunto de indivíduos que se associam ou se reúnem, integrados numa ordem de atividades, denominaremos, por analogia, sistema social.

Nesse caso, porém, as leis que regulam os seus movimentos são complexas e interessam a todos os conhecimentos. Torna-se, portanto, difícil a precisão determinista, em sua totalidade, das influências naturais, ativas ou reflexivas, que, na ordem social, promovem a atividade dos homens.

Observando-se, contudo, no que interessa à sociologia, a apresentação média dos fatos, algumas leis naturais podem ser abstratamente destacadas no govêrno da vida coletiva do *homo sapiens*.

No sistema social, a primeira lei pertence à mecânica geral, isto é, relaciona as variações de movimento com as forças, o trabalho ou a energia que as promove.

Assim, na atividade do sistema, onde prevalecem as mudanças de estado dinâmico dos indivíduos, todas as ações se dão, naturalmente, à custa de energia.

De onde provém essa energia?

Ela provém, em princípio, das fontes da Natureza, que são captadas ou trabalhadas pelo homem para a sua utilização conveniente.

Essa energia pode ser utilizada nos transportes, na indústria, ou pode ser transformada, bio-quimicamente, no organismo animal do homem, quando provém dos alimentos.

Toda obra humana, por conseguinte, tem a marca da energia animal do *homo sapiens* nela aplicada, direta ou indiretamente, desde a extração das matérias primas, nas suas fontes naturais, até a sua preparação industrial, transporte e entrega para utilização.

Se, portanto, a energia é a base propulsora dos movimentos ou da atividade dos sistemas sociais, e, posto que sem ela não pode haver trabalho, a sua captação ou produção deve constituir a principal missão da ordem econômica. E o sentido mais profundo da palavra economia deve ser: *poupança de energia na realização ou utilização de qualquer obra humana.*

Voltando às nossas considerações sobre os sistemas sociais, lembrando que nada existe isoladamente na Natureza, devemos destacar o fato de que qualquer sistema está preso a outros por leis de dependência, abrangendo todo o regime da atividade universal. Não há, portanto, sistema completamente isolado ou autárquico dentro do nosso universo e, como disseram grandes pensadores da Humanidade, o único fato absoluto é a relatividade geral das coisas.

Se os sistemas são dependentes entre si e o homem está preso ou sujeito a eles, dentro de limites estreitos da sua ação voluntária, cada vez mais apertados pelas contingências sociais, dia a dia aumentadas com o progresso econômico que se apoia na divisão incessante do trabalho, vemos, desde logo, que a idéia de uma ampla liberdade individual não passa de um mito ou fantasia da mentalidade dos povos.

Pensadores há, no entretanto, como ALFRED ADLER, que assim consideram a importância da liberdade na ordem social:

“Se concebermos um indivíduo com todos os movimentos peados, temos também de conceber a sua vida psíquica como estagnação. Só a liberdade gera gigantes. A compulsão mata e destrói”. (30)

Na realidade, na vida social do homem, há liberdades fundamentais que valem tanto quanto

a própria vida, mas há restrições para a sua expansão muito ampla, que não podem deixar de existir, em benefício do próprio homem e da harmonia social.

Nesse sentido, o grande ideal do progresso da sociologia deve ser o estudo e definição precisa das liberdades fundamentais do homem — que precisam ser mantidas a qualquer preço — e, da mesma forma, o estudo das restrições da personalidade, indispensáveis à vida harmônica e feliz dos povos, a serem fixadas e definidas pela moral e pelo direito na ordem coletiva. E, sob esse aspecto, a Humanidade terá se aproximado ao infinitésimo do estado ótimo, ideal, de progresso, quando as atividades dos homens se manifestarem com um mínimo de atritos, ódios e crimes, apreciados e julgados pela Justiça.

Se concebermos o *homo sapiens* numa evolução crescente para a perfeição, a franca democracia será o ideal de todos os regimes, quando cada cidadão tiver a idéia exata dos seus direitos, deveres ou responsabilidades morais e cívicas, e se achar suficientemente educado para desempenhar as suas funções sociais, dentro da honra e da dignidade, com a liberdade de seus movimentos tolhida apenas pelas forças voluntárias que brotam de sua própria consciência.

Nessa visão futura, ideal, do progresso, no panorama da Humanidade, talvez muito avançada no tempo ou profundamente fantasista, o *Direito* — será a própria moral; a *Justiça* — a consciência dos homens; as *Forças Coercitivas da Ordem Social* — apenas a vontade responsável de cada um, em face do trabalho e da solidariedade humana.

Mas essa independência absoluta do homem, infelizmente, no estado atual da mentalidade dominante entre os povos, não pode, ainda, ser considerada senão como uma utopia, e devemos compreender que *in medio stat virtus*.

O certo, porém, segundo nos parece, como meta de nossa caminhada pelo roteiro do progresso, é fazer evoluir a ciência, a filosofia e a educação no sentido de dar aos seres humanos não só uma boa compreensão das leis naturais, afim de que possam utilizá-las convenientemente em benefício da Humanidade, como também um grande poder moral de submissão e de conformação às contingências impostas à sua vida, pela

(30) ALFRED ADLER — *A Ciência da Natureza Humana* — Ed. Nacional de S. Paulo — Pág. 33.

ordem e pelo interesse coletivos ou diante dos fatos inevitáveis da Natureza.

Examinando justamente essa face do problema sociológico, tendo em vista a paz, assim se manifestou o Dr. PEDRO D. RACHE, ilustre matemático e pensador patricio:

“A paz eterna só poderia existir, se todos os homens agissem, espontaneamente, dentro das leis naturais”. (31)

Na atividade social, verificamos que o homem é um corpo que se movimenta sujeito não só às forças da mecânica universal, como também às influências dos seus desejos, vontades e temores, os quais dependem, em grande parte, das relações do indivíduo com o seu sistema, ou das inspirações dêste. Há, portanto, uma inter-reação, de elemento para elemento ou coletiva, no sistema social, que afeta as pessoas de acôrdo com o estado da individualidade de cada um.

Podemos considerar êsse sistema social que estamos estudando, não só constituído por um pequeno grupo de indivíduos, como no caso de uma turma de trabalhadores, com rumos precisos de movimentos ou de ações produtivas, como também formado por toda a população de um país, com diretrizes de atividades não tão fácil ou exatamente definidas.

Qualquer que seja êle, porém, o seu elemento dinâmico principal é o homem, apreciado do ponto de vista mais psicológico, que é, em média, sempre o mesmo, quanto a certos característicos fundamentais de sua mentalidade, quer se considere o sistema social em exame pertencente a uma entidade para-estatal, a uma empresa privada de natureza econômica ou a qualquer serviço administrativo do Estado.

A atividade do indivíduo, porém, depende muito da qualidade e da intensidade dos estímulos psicológicos que atuem sobre êle, dentro do seu sistema de produção, de forma repetida, continuada ou permanente.

Quanto a isso, podemos observar uma lei geral, psico-sociológica, que diz respeito às relações da pessoa com o seu meio social permanente: — *há uma grande propensão nos indivíduos para se adaptarem às influências gerais do meio, seguindo*

o ritmo normal de ação dêste e aceitando, dia a dia, imperceptivelmente, sob o efeito da persuasão ou da sugestão dos companheiros e da tendência humana de uns imitarem os outros, a condição de nivelamento da mentalidade de cada um à dos demais ou àquela que predomine no maior número.

Essa lei, no entretanto, apresenta muitas exceções, quer no sentido positivo (da superioridade) ou negativo de adaptação da mentalidade dos indivíduos ao nível da mentalidade média, geral, do conjunto de elementos do seu sistema.

Há casos, por exemplo, em que indivíduos de mentalidade superiormente cultivada (no sentido geral), dotados de personalidade resistente e dominadora, passam a influir no sistema como se fôssem agentes catalíticos das reações psicológicas, provocando modificações na mentalidade do maior número, no sentido de imitá-los, acompanhando as suas idéias e as suas atitudes ou maneiras de agir. Êsses são os verdadeiros *leaders*, os condutores naturais de homens, que empolgam e dominam as massas, por força de sua expressão ou da sua capacidade persuasiva de convencer ou de impressionar.

Devemos aceitar como fato verdadeiro a tendência espontânea dos homens mais para o automatismo irrefletido das atitudes que se repetem constantemente em si mesmo ou, por imitação, na maioria dos seus semelhantes, do que para o controle sempre conciente ou raciocinado de todas as manifestações do seu comportamento. A Natureza, nesse caso, procura descansar mais o cérebro do que o corpo.

No caso dos indivíduos malandros ou de mau caráter, dotados, porém, de personalidade forte, a sua influência perniciosa à boa marcha do sistema de produção sempre foi muito conhecida, estando caracterizada na simbólica frase popular: “uma ovelha má põe um rebanho a perder”.

Essa lei do nivelamento geral da mentalidade pode ser mais facilmente observada nos sistemas constituídos por número reduzido de pessoas, onde a convivência do indivíduo com os demais seja mais íntima e freqüente. Além disso, é mais exata a sua verificação experimental no caso dos sistemas onde a cultura média dos seus elementos não seja elevada (caso dos operários de fábricas, de obras, etc.).

(31) PEDRO D. RACHE — *Asas para o Brasil* — Discurso proferido no dia 21 de fevereiro de 1942, por ocasião do batismo do avião “Conde de Porto Alegre”.

É muito interessante observar-se o jogo de reações psicológicas que se dão entre os indivíduos, através das discussões, palestras e insinuações, *nessa tendência geral da Natureza para o estabelecimento de um senso comum, dentro do mesmo conjunto social*. O exame apurado dessa matéria, porém, exigiria, por si só, longa observação especializada, fornecendo material para vultosa obra. Assim, vamos deixar de lado esses aspectos mais específicos da psicologia social, extraindo deles apenas os fatos importantes para o nosso fim.

Observamos, ainda, que, dentro do sistema, com o tempo, a individualidade adquire seus hábitos ou formas específicas de reagir em relação aos estímulos do seu meio social e passa, imperceptivelmente, a aceitar e até a estimar as suas velhas atitudes ou comportamento, quer sejam boas ou certas, erradas ou crivadas de vícios prejudiciais à eficiência. E essa influência da tradição, no trabalho, afeta, comumente, a opinião sincera dos indivíduos, no que diz respeito ao mérito ou perfeição da atividade do seu sistema.

Esse fato sociológico nos conduz a conclusões que interessam à administração e à organização:

I — A administração — e, mais especialmente, a organização — deve considerar, no estudo dos seus métodos de aperfeiçoar os serviços, a situação psicológica ou estado geral da mentalidade do pessoal que vai realizar esses serviços.

II — Nenhuma organização perfeita pode conduzir os serviços a resultados satisfatórios, sem pessoal capaz de aceitar o regime de atividade que ela passa a impor aos mesmos.

Vemos, por aí, que para os bons resultados de uma organização bem planejada, deve ela ser seguida de um trabalho de implantação, prevendo-se a preparação psicológica completa do pessoal para aceitar a nova ordem (por meio de propagandas e adoção de incentivos especiais), a adaptação conveniente de cada trabalhador às novas funções (tendo-se em vista as suas tendências e a sua capacidade técnica) e, finalmente, o treinamento ou aperfeiçoamento indispensável de cada indivíduo.

A organização e a implantação, com o treinamento e aperfeiçoamento do pessoal, são partes complementares de todo problema administrativo, que devem, portanto, estar perfeitamente coordena-

nadas num mesmo programa de melhoria de qualquer serviço.

No estudo dos sistemas sociais, o que principalmente serve para caracterizar cada um deles é a sua finalidade produtiva.

Pelo que interessa a este trabalho, podemos dividir as atividades sociais nos seguintes grupos:

I — Ações dispersas, de uma forma geral, desprovidas de coordenação ou de orientação definida.

II — Atividades organizadas, em geral, que visam fins úteis ao homem.

Nesse último grupo, que unicamente interessa ao estudo dos sistemas, podem ser incluídas as empresas industriais, as organizações comerciais, as associações de classe, etc., e, até, finalmente, toda e qualquer organização administrativa do Estado.

Já que falamos em utilidade, vamos esclarecer o significado dessa palavra, do ponto de vista sociológico: — é tudo aquilo capaz de produzir um benefício, individual ou coletivo, no interesse do prazer, do bem-estar ou do alívio de sofrimento do homem e da ordem ou da segurança social.

Dentro das ordens de atividades úteis organizadas, isto é, sujeitas a um regime administrativo, destacaremos aqui, principalmente, duas:

I — atividades econômicas:

II — atividades do Estado.

Convém ponderar que, entre as atividades do Estado, podem estar incluídas atividades econômicas.

A economia visa, porém, o estudo dos fenômenos que interessam a certos aspectos específicos do trabalho social. Destaca, abstratamente, do conjunto dos fatos naturais, aqueles que dizem respeito a seus fins, visando a descrição dos mesmos no estudo das leis gerais a que estão sujeitos.

Dessa forma, a economia tem características que permitem o seu agrupamento no rol das ciências.

A economia, por conseguinte, é a ciência que estuda a relação dos fatos predominantes ou específicos da ordem econômica e suas leis bá-

sicas. E a ordem econômica compreende o conjunto de atividades sociais que visam a produção, transporte, distribuição ou negócio e aplicação ou consumo de utilidades; estas, porém, tem características especiais, podem ser transferidas ou negociadas entre indivíduos ou sistemas, tem valor, em alguns casos podem ser acumuladas ou reservadas para utilização em época oportuna e são genericamente denominadas mercadorias.

Assim, uma energia captada, um terreno utilizável, o dinheiro, etc., são mercadorias.

A ordem administrativa, porém, é mais ampla que a econômica, porque abrange todos os sistemas organizados de produção de utilidades, até mesmo os religiosos. Aqui, no entretanto, vamos apenas nos preocupar com os problemas administrativos do setor estatal ou para-estatal e do setor econômico.

O que caracteriza, principalmente, a administração, dentro do quadro geral de todas as atividades sociais, são os seguintes aspectos:

I — Um rumo, diretriz ou fim para as ações produtivas do sistema social em que atua;

II — Uma disposição ordenada ou organizada para os elementos de ação desse sistema;

III — Um sentido de eficiência na disposição ou aplicação conveniente de todos os elementos ou recursos ligados ao sistema, para alcançar a finalidade visada.

Podemos, assim, dizer que a administração trata da disposição adequada, da forma e da qualidade da ação produtiva dos elementos ou recursos de

um sistema, orientando, oportuna ou continuamente, a atividade ou a aplicação desses recursos para a realização eficiente das utilidades atribuídas ao sistema na ordem social.

Ela pode adquirir aspectos variáveis de sistema para sistema, tendo em vista a natureza dos seus fins produtivos e a qualidade e a quantidade dos elementos ou recursos disponíveis para alcançá-los.

Contudo, dentro da moral e das leis que definem os direitos e deveres dos entes humanos de um país, ou das instituições por eles organizadas, a administração goza da liberdade de aproveitar todos os conhecimentos para a solução dos seus problemas.

No conjunto dos recursos apreciados ou manobrados pela administração, devemos incluir todos os acessórios materiais, ligados ou pertencentes a cada sistema em que ela atua, tais como: instrumentos, máquinas, depósitos de matérias primas ou reservatórios de energia, créditos ou recursos financeiros, etc., que formam a base do seu capital.

Todo o problema material de um sistema deve ser considerado como acessório do problema pessoal, servindo apenas (tendo-se em vista a origem histórica do progresso material) para ajudar ou facilitar os homens na sua missão de produzir coisas úteis em benefício da Humanidade.

Mas, não vamos encarar essa face da questão, porque o que estamos procurando fazer é justamente examinar o aspecto sociológico do complexo administrativo, para apreciarmos as relações de posição dos indivíduos no sistema ou grupo social.

Política alimentar de guerra

MESSIAS DO CARMO

(Conferência realizada no Curso de Farmácia Militar, organizado para farmacêuticos civis, pela Diretoria de Saúde do Exército).

... "Il sera prudent de ne pas trop compter sur les approvisionnements venant de l'étranger"...

O TEMA que nos foi distribuído — Política Alimentar de Guerra — não pode ser discutido sem um prévio exame de sua extensão e dos seus limites. Se o problema se apresentasse restrito apenas à alimentação da tropa, certos detalhes escapariam forçosamente à alçada de um técnico civil, pois envolveriam aspectos privados, em estreita relação com as medidas táticas que resultassem, para cada circunstância especial, da conjugação dos interesses políticos e estratégicos, na direção geral da guerra.

Tomado o tema, porém, na sua generalidade — Alimentação das forças armadas e das populações civis — torna-se mais amplo e se presta a uma série de considerações de caráter doutrinário e de organização, úteis e oportunas em momentos como este, em que se procura, exatamente, disciplinar os conhecimentos técnicos, para obtenção pronta da mobilização de todas as fontes e recursos do país, sob a ameaça de forças agressoras.

1 — Guerra total, igual a mobilização total.

A guerra moderna é total e tem como corolário a mobilização total das forças vitais do país. Não subsiste mais a antiga concepção — vanguarda e retaguarda — pois todos os flancos de um país em guerra ficam igualmente expostos, e por toda parte se estende a imensa frente. Decorre dessa imperiosa circunstância a necessidade de um comando para a alimentação nacional, compreendendo a direção da produção, da mobilização e distribuição dos gêneros alimentícios; é de tal transcendência que não pode deixar de estar a cargo ou sob imediato controle das autoridades militares, sempre articuladas, é certo, com os técnicos civis.

Diante do imperativo de uma mobilização total, devemos inferir que esse ato se reflete ime-

diatamente sobre o volume da produção nacional. E é fácil de demonstrar: a chamada subitânea de numerosa massa de conscritos provoca a desarticulação provisória das frentes industrial e agrícola, e o rendimento de trabalho sofre uma descensão em crise. É bem verdade que esses elementos são substituídos por outros trabalhadores — mulheres e velhos — evidentemente com menor capacidade e experiência para a agricultura e a criação, que são problemas de força.

Não foi senão prevendo esse colapso que a Alemanha criou em 1934 a juventude hitlerista, adextrando-a em serviços agrícolas.

A lei do célebre economista inglês Malthus, estabelecendo que a terra produz em progressão aritmética e as populações crescem em progressão geométrica, ainda não havia conhecido demonstração mais cabal do que a oferecida pela guerra total. Esta, porém, desorganizando a faina do campo, impedindo os transportes internacionais pela intensa campanha submarina e tornando acessíveis aos bombardeios aéreos as redes ferroviárias e vias de comunicações, como que entorpece o sistema nervoso do país inteiro e paralisa todo o organismo produtor, em escala superior ao que havia previsto o economista inglês.

A eclosão da guerra, porém, quase sempre é insidiosa, surge depois de um período prodrômico em que a diplomacia muito discute para evitar o conflito ou para dar tempo ao tempo e assegurar uma mobilização mascarada.

Em França, por exemplo, desde 1936 procedia-se já à mobilização nos domínios agrícolas e era criado, por decreto, um órgão superior de coordenação dos recursos metropolitanos e de além-mar (*Ravitaillement en temps de guerre*), subordinando a produção geral aos Ministérios da Guerra, das Finanças e da Agricultura. Tão oportunas foram as medidas então postas em prática que dois anos depois (1938) a produção excedia a todas as necessidades, e em 1939, à beira da

guerra, os técnicos declaravam pela palavra de Georges Lefebvre, presidente da Comissão Agrícola do Comité Nacional de Comércio Exterior, que os franceses levavam sobre o adversário a vantagem de estarem melhor nutridos:

“C'est à ce prix seulement que nous pourrions conserver l'avantage matériel et vital d'être mieux nourris que l'adversaire, avantage qui, dans une nouvelle guerre d'usure, devrait encore s'avérer décisif”.

Transportando para este continente o nosso raciocínio, citaremos um dos últimos boletins do Ministério da Agricultura dos Estados Unidos acusando a completa mobilização dos recursos alimentares e assegurando que a produção americana excede a todas as necessidades, redobradas pelas exigências de guerra e ainda pelos compromissos com os vizinhos, relativamente à lei de empréstimos e arrendamentos.

2 — O problema dos abastecimentos alimentares.

A política de guerra não se improvisa, tem de ser conduzida, sempre que possível, tirando o máximo de proveito da experiência alheia, e o país que consegue retardar a sua participação obrigatória na luta, não deve distrair um só minuto da organização de sua frente interna de abastecimentos. Esta é sempre a primeira batalha, em todas as guerras.

Estudemos sucintamente o quadro europeu: Três nações desfrutavam a pior situação em face do bloqueio marítimo — a Inglaterra, a Bélgica e a Alemanha, sendo que esta última há mais de dez anos amealhava mantimentos e acumulava armamentos. A Bélgica foi vencida nos primeiros embates. A Alemanha estendeu o seu domínio por sobre toda Europa e se reabasteceu nos Balcãs e demais países ocupados.

Coube à Inglaterra resolver o seu problema, sob a maior chuva de fogo que a História conhece. O povo inglês, aliás, na sua luta secular, não é a primeira vez que se vê condenado à inanição pelo bloqueio.

Alongar-me-ei sobre o exemplo da Inglaterra, bastante sugestivo, não só por constituir um modelo de vontade e de renúncia, mas ainda porque, tendo perdido grande parte de sua tonelagem mercante, viu-se compelida a empregar os seus porões quase exclusivamente no transporte de

armas para a defesa do seu povo. Enquanto em um supremo esforço a “Home-Fleet” e a “R A F” mantinham o inimigo contido, embora vitorioso, nas ilhas de S.M. Britânica, por meio da técnica agrícola aprimorada, da disciplina do trabalho, drenava-se a maior área imaginável neste mundo e se aumentava a superfície das pequeninas e heróicas ilhas.

Como na Inglaterra tudo, na sua essência, é um problema legislativo, da alçada do Parlamento ou seja da sua maior força, é através dos debates frios de suas casas de Congresso, pelos discursos professorais dos representantes do povo, que poderemos compreender a magnífica obra que classificamos de modelar para a nossa emergência.

— Reünio-se a Câmara dos Comuns logo depois da declaração de guerra, quando em toda Comunidade inglesa eram tomadas as primeiras providências. Abriu os debates um membro da oposição, o representante Wilfrid Roberts, e, em defesa do povo, interpelou o Governo sobre sua política alimentar e criticou a situação em 1939. Em face da escassez de alimentos importados — frizava o parlamentar — grave crise esboçava-se no comércio de porcos e de ovos; agravando ainda mais a situação, os comerciantes do gênero estavam ameaçados de ruína. Começava a pressentir que os cuidados do Governo, como acontecera, aliás, na passada guerra mundial, concentravam-se na espiral inflatória e os resultados far-se-iam sentir em pouco tempo sobre os preços dos alimentos, ultrapassando os verificados no período de 1914-18.

Devemos ter presente, para que possamos bem apreender esses debates parlamentares, a importância do comércio de ovos e de porcos, alimentos apreciadíssimos e fundamentais do povo inglês, no seu clássico “breakfast”, constituído como se sabe, de ovos e presunto.

E, continuando na sua interpelação, acrescentava Mr. Wilfrid Roberts que solicitava do Governo franca explanação de sua política alimentar e sugeria a eliminação dos desperdícios e mesmo do luxo de certos alimentos, principalmente para animais.

Toma imediatamente a palavra Mr. Lambert e confessa que a Comunidade agrícola ficaria em débito pelo serviço valioso que lhe prestava a Oposição Liberal, trazendo para os Comuns o assunto mais importante da economia rural. A si-

tuação, de fato, é catastrófica porque os produtores foram compelidos a matar um considerável número de criações, inclusive novas. Havia, contudo, no país, para mais de um milhão de porcos do que na mesma época em 1914, o dôbro de aves e nada menos de um milhão a mais de gado. Entretanto, incidia-se no erro de se ter desenvolvido as indústrias do gênero, à base de alimentos importados, para sustento dos animais.

Ele próprio, com outros membros parlamentares, havia levantado em tempo a questão perante o Governo, desde 1927, apontando a necessidade de drenar 3.700.000 acres de terra; somente a guerra, entretanto, poderia ter bastante força para levar os poderes a compreender a evidência daquela sua observação. Fazia votos para que o Governo não voltasse a incidir nos graves erros de 1914-18!

Acode aos debates o representante Williams e, completando o pensamento do seu colega, afirma que não se sabe quantas vezes a guerra foi necessária ao programa de agricultura em seu país; e faz sua a opinião esposada em recente artigo de Lord Beaverbrook, oferecendo uma solução simplista: *Deveria o povo inglês arar mais 4 milhões de alqueires, aumentar os seus "stocks", comer menos presunto e manteiga e trabalhar 12 meses por ano!*

A essa altura interveio o Duque de Lancaster, para ressaltar o quanto era dura a tarefa do Governo, tendo de alimentar 45 milhões que vivem nas ilhas, sem se contar com importações. Considerava uma das questões mais difíceis os fornecimentos de cereais. Poderia, todavia, adiantar que o Governo havia feito larga armazenagem preventiva, na paz, especialmente de trigo. A razão da escolha do trigo era a um tempo psicológica e prática, para que não faltasse pão ao povo e pela sua aplicação também à alimentação animal. Havia ainda uma terceira razão, que não poderia declinar. Também o milho e a cevada se conservam longo tempo, sendo aconselhável a sua aquisição.

Continuando sua exposição, o Duque de Lancaster explica a política do Governo, que, para evitar o aumento de preços, havia adquirido, por compra, através do Ministério da Alimentação, toda produção.

A participação, na junta parlamentar, de Lloyd George, embora sendo necessário filtrar o

seu pensamento, que se faz acompanhar de fria e mordaz ironia, permite compreender a situação da outra guerra, da qual a presente é a continuação. Diz o antigo Primeiro Ministro que no outro conflito nada quasi foi conseguido de fora, exceto o auxílio "Yankee". O que decidiu a situação foi a restrição. Quando, em 1916, foi conseguido um dos maiores desembarques, já chegava tarde, passado o inverno.

A discussão se fez longa e Sir Dorman Smith congratula-se com os Liberais por haverem levantado uma questão fundamental, declarando que aqueles debates urbanos sobre a agricultura produziram seus efeitos benéficos nas zonas rurais.

Em julho do ano seguinte, comparecem aos Comuns os Ministros da Agricultura e da Alimentação, afim de darem contas da tarefa cumprida.

Fala o titular da Agricultura (Mr. R. S. Hudson). Começa dizendo ser interessante que o povo estabelecesse comparação dessa primeira etapa da campanha alimentar, com a mesma situação em 1917. Àquele tempo, as medidas foram tomadas com toda energia, mas evidentemente tiveram de se concentrar especialmente no incremento da produção de cereais e batatas, para a criação, ao passo que no presente momento o mesmo rigor se faz sentir também sobre o suprimento de leite, que é fundamental. Na atual política do Governo — acrescenta — tudo se firma no contróle dos preços para o não encarecimento da vida. Apesar dos maus tempos, foram cultivados mais de 2 milhões de acres, e, enquanto no Continente a expectativa era sombria ao aproximar-se o inverno, o solo inglês alimentaria os seus filhos.

Fala a seguir o Ministro da Alimentação (Mr. Boothby) e dá a conhecer a principal função do seu Ministério, que é prover com mantimentos a baixo preço todas as classes de consumidores, sendo o seu primeiro encargo a larga aquisição de mercadorias.

Daí por diante caberia precipuamente ao Ministério quatro deveres essenciais:

- a) controlar a importação;
- b) controlar a produção interna;
- c) racionar a distribuição dos gêneros ao consumidor;
- d) regular o preço de vendas.

Para cumprimento de tão elevados encargos, foi feita a maior operação de compras em todo

mundo, em cereais, laticínios, açúcar, óleos vegetais, côcos e frutas, num valor de 600 milhões de libras anuais.

Será interessante, ainda que prolongando estas considerações, destacar da fala ministerial o que se referia ao tabelamento, feito inteiramente debaixo do princípio da competição comercial. O Governo fixava o preço máximo e, muitas vezes, eram os gêneros vendidos abaixo do tabelamento!

Com o advento do Governo de Winston Churchill, depois do desastre de Dunquerque, o esforço de guerra é ainda mais intenso. A política de organização do trabalho tanto se fez no terreno político como no militar e foi encarada com um sentido de preparar as bases da paz futura, sem o empobrecimento da comunidade. É o que se denominou uma paz justa, feita da cooperação interna e da compreensão entre as demais nações, de modo que uma súbita paralisação da guerra não possa acarretar movimentos de rebeldia.

Justo é salientar que a política de abastecimentos da Inglaterra venceu todas as críticas e se consolidou nos anos que se sucederam.

Interromperemos essa incursão pela organização inglesa, para que nos detenhamos ainda sobre outros problemas, mas acrescentando que a semana passada foi apresentado o relatório Scott, preconizando métodos capazes de tornarem a Inglaterra o mais saudável dos países. Por esse documento de que ainda não são conhecidos os menores detalhes, conclue-se que hoje a Inglaterra aproveitou todas as suas áreas. Segundo o plano Scott a nutrição é beneficiada 100%, pela maior facilidade de aquisição de alimentos protetores, e o plano inglês para depois da guerra prevê o aproveitamento do solo para o plantio de legumes e frutas e para criação, reservando para a importação os cereais. Nos últimos 12 meses, as áreas pantanosas saneadas na Inglaterra são de tal proporção que deixam longe o que foi feito nos charcos pontinos da Itália.

3 — “Trabalhar e produzir”.

A revista passada pela organização inglesa foi propositada, pelo que tem de semelhante com a nossa situação e pelos seus contrastes. A primeira semelhança é a que coincide com a paridade de habilitantes a alimentar. O contraste é a desproporção de territórios. A nova semelhança

é a identidade de nobres sentimentos que nos congregam pelos mesmos altos interesses de civilização e de humanidade!

Com a aceitação do estado de guerra que nos foi imposto, o eminente Chefe do Governo, Dr. Getulio Vargas, sintetizou esta fase de intenso trabalho que será a de organização do nosso potencial em matérias primas, com a fórmula que haveremos de adotar em nosso esforço de guerra: “Trabalhar e produzir”.

Ninguém, sensatamente, será capaz de subestimar a importância de nossa contribuição na guerra. Se países há — tal é o caso da China e das Índias — que pesam sensivelmente na balança bélica pela sua notável capacidade em potencial humano, verdadeiras colméias de soldados, o nosso país ocupa lugar semelhante como o maior celeiro de mantimentos e de matérias primas. Deveremos ter sempre presente a possibilidade de alimentar os nossos aliados.

Feito um rápido balanço, poderemos resumir estas necessidades globais, com uma variante da fórmula inteligente proposta pelo nosso colega Capitão Orlando Rangel Sobrinho, quando tratou das matérias primas em geral:

Alimentação das forças armadas + alimentação da população civil + alimentação dos animais + exportação para os aliados + material para replantação + coeficiente de desgastes (aumentado pelas perdas de guerra total).

De algum tempo a esta parte, sentimos que se processa ativamente esse trabalho de mobilização. Hoje mesmo, o Snr. Apolonio Sales, ilustre titular da pasta da Agricultura, acaba de pronunciar notável conferência sobre os trabalhos que se processam preparando a colonização do vale do São Francisco. Esta obra grandiosa, por si só, equivale a uma nova descoberta do Brasil, pois está fadada à salvação do nordeste brasileiro, agora mesmo prêsas de atroz estiagem, além de ameaçado pelas forças dos inimigos da civilização.

Por outra parte, volta o Rio Grande do Sul a reabastecer o Brasil de trigo. Sabemos que há cerca de cem anos havíamos perdido o pôsto que desfrutávamos de maior produtor de trigo no Continente. Neste momento os navios saem abarrotados do precioso cereal daquele Estado para os demais portos do país. Esses fatos auspiciosos de-

vem lembrar, ao revés, a necessidade urgente de intensificar as comunicações internas, de vez que, com os torpedeamentos ora verificados, estamos a ver que o flanco marítimo está exposto. Quando se tem notícia, porém, das estradas que se constroem nas Índias, no Oriente próximo e por sobre o espinhaço das montanhas da China, deixa êsse problema de ser uma velha utopia, para ser tido como uma realidade a exigir toda força e domínio de nossa vontade.

Em uma palavra, devemos produzir e cada vez mais. O milho e o feijão preto são dois gêneros que se completam, como se fôssem as rodas de uma engrenagem: as proteínas que um não possui, excedem no outro, dando a ambos um elevado valor biológico. Esta a razão porque quando aqui aportaram os descobridores, encontraram uma raça forte e organizada — os maias — cuja alimentação era feita à base de milho e feijão. A mandioca dá em toda parte e constitui matéria prima de primeira classe, como produtora da farinha, do amido e do álcool. O trigo, o arroz, as forragens, as frutas cítricas, as hortaliças, são tantos outros alimentos que a terra precisa fornecer, sem cessar. Todo pequeno espaço deve ser cultivado. O Ministério da Agricultura indicará as espécies a serem plantadas em cada época e as mais apropriadas à terra a ser cultivada.

Cada soldado será um agricultor e cada agricultor será um soldado e toda a nação será composta de soldados e de agricultores!

E o problema do leite? Êsse também não oferece sequer dificuldade. O Dr. Apolonio Sales, Ministro da Agricultura, visitando a exposição de bovinos em Uberaba, pôs em evidência o milagre realizado com o gado "indiano" alimentado por meio do capim gordura, tendo aqui passado por uma transformação plástica notável, perdendo o aspecto esquelético que trouxe da terra de Ghandi, para se robustecer e formar um novo tipo que merece o nome de "Indubrasil". Como vêm, nem sequer conhecemos aquele cruciente problema que tanto atormentou os criadores ingleses e escandalizou os Comuns nesta e na outra guerra, que era a importação de alimentos para os animais.

Caberia aqui falar da indústria do frio, imediatamente entrosada com êstes problemas; deixo, porém, ao raciocínio de todos o julgamento de sua oportunidade e do seu valor.

Cientificamente, esta indústria tem os seus fundamentos em princípios biológicos e bioquímicos da putrefação, em que a ação do frio faz paralisar a fermentação e a atividade de micro-organismos e de enzimas, inclusive no próprio seio dos parênquimas, conservando, contudo, intactos os produtos vegetais e animais submetidos à sua ação.

A aplicação de frigoríficos na América do Norte é conhecida desde 1875, sendo Chicago o berço da indústria das carnes congeladas; sua descoberta, porém, teve lugar na França graças a Carré (1859) e aos esforços de Charles Tillier.

A técnica moderna de utilização do frio para fins de fomento da produção deve obedecer a três requisitos fundamentais: I) Localização no sítio da produção; II) Transportes frigoríficos; III) Entrepósitos de distribuição. Êsses três requisitos permitem manter um ciclo completo, do produtor ao consumidor.

Os progressos dos frigoríficos têm facilitado o desenvolvimento do comércio de ovos, aves e porcos na Dinamarca, e deu ensejo a que a Polônia pudesse exportar suas magníficas carnes. O mesmo se tem verificado nos novos países do Báltico.

É notável e digno de nota o grande aproveitamento que tem tido esta indústria nos países platinos, nossos irmãos, Argentina e Uruguai — onde desde 1875 (contemporaneamente a Chicago) é ela explorada.

4 — *Fisiologia do Racionamento.*

A restrição é o resultado de um trabalho calculado de previdência. Baseia-se na distribuição equitativa, no combate ao desperdício e na reserva de estoques capazes de cobrirem as necessidades nos momentos de aperturas.

Nenhuma outra maneira de calcular a ração média pode substituir a do valor energético dos alimentos.

Ouçamos a esse respeito um grande técnico:

Quando a França entrou na guerra (1914-18) incumbiu o saudoso cientista Louis Lapique (de quem não poderemos falar sem uma grande saudade, pois foi fuzilado pelas autoridades de ocupação) de apresentar as bases fisiológicas do racionamento.

Iniciando o seu trabalho, o venerável sábio, prestando homenagem a Lavoisier e Lagrange (o primeiro, morto na guilhotina) lembrou que em 1791 a Assembléia Nacional Francesa havia também solicitado da Academia de Ciências “uma aritmética política sobre as primeiras necessidades internas da França”. Embora a ciência àquela época não estivesse armada de meios suficientes para responder, foi notável o parecer firmado pelos sábios referidos, primeiro quando acentuava ainda não ser possível se fazer uma idéia suficientemente clara acerca do grande valor dos legumes e das frutas. E sobre os demais assuntos atinentes aos alimentos expressaram-se os sábios com uma concepção fora de sua época: “*Le prix qu'on les paie, y lisons-nous, n'est pas la mesure de la valeur alimentaire; la gourmandise y prend trop de part*”.

Antes de pôr mãos à obra, Lapicque defeniu os três itens que presidem a escolha dos alimentos: os hábitos familiares, o gosto individual e os recursos econômicos. É claro que em tempo de guerra todo esforço do país gire em torno do último item.

Como fazê-lo? Determinando com rigor a pauta dos gêneros de primeira necessidade e vestindo-os com embalagem própria e inconfundível. Taxar o supérfluo e disciplinar o povo por meio de propaganda razoável e convincente, interessando comerciantes e consumidores.

Em segundo lugar, incrementar a produção desses gêneros, abandonar o cultivo dos sucedâneos de menor valor: armazenar para mobilizar.

O valor calórico escolhido por Lapicque foi de 2.400 calorias diárias, cálculo simpático porque pode estabelecer a hora fisiológica com 100 calorias.

Não somos partidários de 2.400 calorias, preferimos, salvo melhor juízo, 2.800 e assim fica uma média mais alta, para garantir as perdas de manipulação, de culinária, de má mastigação, etc. . 2.800 calorias diárias dão um *per capita* anual de 1 milhão de calorias, o que significa para os nossos 50 milhões de habitantes que a terra precisa produzir para mais de 50 trilhões, sem contar a alimentação de animais e outras necessidades subsidiárias.

5 — Alimentação da tropa.

O soldado em forma, até certo ponto, pode esperar o seu fuzil, os equipamentos e as munições, enquanto se processa o trabalho de mobilização geral. Não é possível, porém, passar um só dia sem se alimentar.

A alimentação adequada da tropa é condição essencial para o seu rendimento, tanto em iniciativa, que é uma prova de inteligência, como em capacidade de resistência que é função de vigor muscular.

A guerra moderna, essencialmente de movimentos, embora bem servida de veículos, ocupa todo o espaço disponível com as munições de fogo e combustíveis, deixando parte bem reduzida para as munições de boca.

Já não fazem parte dos equipamentos motorizados, as antigas cozinhas e padarias de campanha. Não consta mais das rotinas da guerra moderna o abatimento no “front” de animais de corte para alimentação. Tão pouco, os carros frigoríficos com “stocks” de mantimentos em natureza aparecem, senão em formações muito à retaguarda. Se bem atentarmos para as revistas, não mais encontraremos os pitorescos quadros das passadas guerras: a soldadesca alegre a receber a “bóia”, composta de uma ração “quente” na “tranquilidade” das trincheiras, no interregno dos combates.

Uma tal situação de inacessível mobilização de gêneros e de impossibilidade de manipulação no “front” é contornada, graças aos recursos modernos da indústria alimentar, com o emprêgo de conservas concentradas. Há vinte e cinco anos, essa prática era veementemente condenada por Mouriquand, que fazia pressão junto às autoridades militares francesas para que fossem enviados legumes e frutas para as tropas em operações, quando de todo não fôsse possível evitar as conservas.

Hoje, é bem diferente o panorama técnico. O acondicionamento das conservas, feito no vácuo, com métodos próprios, à exclusão de oxigênio, tornou possível ter indefinidamente em conserva todos os gêneros, até mesmo os em que a vitamina C, o mais frágil dos fatores, é componente principal.

Não cabe aqui senão tocar de leve esse relevante assunto, do qual se ocupou exaustivamente o 1.º Congresso Internacional de Conservas, reü-

nido em Paris (1937) sob a presidência de Machéboeuf e Javillier.

A ciência esgotou, nessa matéria, todas as experiências necessárias para que fôsse firmada em definitivo, doutrina a respeito. Assim é que H. Cheftel, desde 1934, vinha alimentando ratos unicamente com conservas, tanto atingido 14 gerações normais, com as suas reservas perfeitamente garantidas.

A missão francesa que excursionou ao polo norte (1932-33), composta de 15 membros, alimentou-se durante 13 meses na Groenlândia somente com conservas. Ainda mais, tendo levado certo "stock" de conservas de tomates e limão, reservaram estas para o caso de haver surto de escorbuto e, por isso mesmo, tendo tudo corrido bem, estas voltaram intatas.

Largstein alimentou vários grupos de crianças, de 6 meses a 10 anos, somente com conservas suplementadas com frutas, também conservadas sem qualquer anormalidade.

E tanto progresso atingiu a técnica das conservas que Gauduchand, no Congresso de Higiene de 1939, em Paris, dava-lhe o seu voto favorável, dizendo :

... "correctement préparée est un aliment essentiellement pur au point de vue bacteriologique et parfaitement irréprochable au point de vue de l'hygiène".

Foi a solução que se procurava para a falta de espaço com que se viu assoberbado o problema da guerra de movimento.

Os "Comandos", as tropas de paraquedistas, as guarnições de tanques e, sobretudo, os aviadores. Todos esses combatentes eram obrigados a operações em lugares distantes de suas bases, onde não poderiam praticar operações culinárias. Faz lembrar, nessa conjuntura, a velha concepção de Berthelot (1894) das pílulas alimentares, já praticada, aliás, modernamente, no que respeita aos suplementos por meio de tabletes de vitaminas.

O Exército americano resolveu este assunto com facilidade, graças ao grande desenvolvimento das indústrias de conservas alimentares e disso não fez segredos, pois encontramos, em "Life" de abril do corrente ano, os detalhes da "Army's Iron

Rations". Esta ração especial, com elevado poder nutritivo, bastante variável e que não excede as dimensões de 12 polegadas, compreende vários padrões. O tipo C, por exemplo, é destinado à alimentação de um dia e tem valor calórico de 3.750 calorias. A ração C tem como alimentos básicos : carne e feijão (o americano chama-o de "tradicional feijão"), carne e vegetais picadinhos, carne e vegetais guisados, e, como complemento, biscoitos, açúcar, soluto de café e 5 variedades de sobremesa. Nada menos de 30 milhões dessas rações já foram postas à disposição do Exército.

Uma outra ração, denominada de emergência (Field Ration D), de 1.800 calorias está condensada em 3 bolos, feitos de chocolate, açúcar, farinha de aveia, leite, vanilina e vitamina B1 concentrada. Esses bolos podem ser comidos ou podem ser dissolvidos, formando uma apetecível bebida. Há, ainda, um almôço-padrão ou ração K contendo em vários recipientes : vitela, porco assado, biscoitos, leite maltado, tabletes de dextrose (para energia) e bala de goma.

O jantar-padrão contém : carne de porco, caldo concentrado, biscoitos, tabletes de maltose e bala de goma. A ceia-padrão consta de lingüiça, biscoitos, limonada em pó, açúcar, concentrado de chocolate e bala de goma. Com essas rações servem-se também manteiga dura, com um ponto de fusão muito alto (103°F) própria para os tropicos, caramelos, 4 pedras de açúcar *candy*.

O Exército se reserva a obrigação de fornecer uma refeição comum, sempre que esteja habilitado para isso.

Cabe aqui observar :

a) A necessidade de resíduos nas refeições é a dificuldade de fornecer em campanha alimentos ricos em escórias. Passando em revista a ração de emergência americana, vemos que as fontes de escórias foram poucas : o feijão e os vegetais. Os alemães teem resolvido essa deficiência, por forma um tanto incômoda, com o farelo. Para nós, ao invés, pode ser utilizada uma variedade com quibos, um dos melhores constituintes da ração escoriácea, com a vantagem acrescida de sua viscosidade, favorável sobre a mecânica intestinal. O quibao frito pode ser empregado em conserva e

tem ótimo paladar. Sua plantação intensiva é muito fácil;

b) A fisiologia da fadiga, hoje tão bem conhecida, dá ao metabolismo mineral e dos glicídios novas aplicações. Assim é que podem ser fornecidos em campanha tabletes de dextrose, de sais de sódio e potássio, além de vitamina C, para aumentar a capacidade de resistência ao cansaço.

6 — Alimentação do prisioneiro.

A alimentação do prisioneiro é feita segundo as convenções internacionais e deve ser fornecida nas mesmas condições da alimentação do soldado do país que recebe o prisioneiro. "The food ration for prisoners of war shall be equivalent in quantity and quality to that of depot troops".

As autoridades canadenses, por intermédio da Cruz Vermelha, enviam 10 mil rações semanais para os prisioneiros ingleses que se encontram na Alemanha. Cada volume, de acordo com as tarifas postais, não pode exceder de 11 libras. Os nutricionistas canadenses resolveram esse problema da condensação de valor nutritivo no menor espaço, com bastante inteligência, conforme relato de Frederick F. Tisdal, de Toronto, e ainda levando em conta a conhecida deficiência de gordura com que luta a Alemanha. A ração foi calculada para uma semana, tomando para a base calorigênica 2.070 calorias diárias, visto como os prisioneiros não são submetidos a trabalho rude. Não inclui nem batata nem farinha, para reduzir ao mínimo o volume disponível. A ração semanal está composta dos 15 seguintes gêneros: 1 — Leite integral ou em pó: 16 onças; 2 — Manteiga: 16 onças; 3 — Queijo: 4 onças; 4 — Carne de conserva: 12 onças; 5 — Carne de porco de conserva: 10 onças; 6 — Salmão: 8 onças; 7 — Sardinhas: 4 onças; 8 — Maçã: 8 onças; 9 — Pera seca: 8 onças; 10 — Açúcar: 8 onças; 11 — Geléia de fruta: 16 onças; 12 — Biscoito: 16 onças; 13 — Chocolate pronto: 8 onças; 14 — Sal e pimenta: 1 onça; 15 — Chá: 4 onças. Juntam à mesma, 2 onças de sabão.

Os componentes da ração em aprêço não cobrem totalmente as necessidades vitamínicas do organismo e por isso ela é complementada com 10 onças de trigo integral e 8 de batata e vitaminas concentradas, em tabletes, como se demonstra no quadro a seguir:

COBERTURA DAS VITAMINAS

Vitaminas necessárias Fornecidas Suplemento Tabletes Total

	pelos alimentos	alimento	de vitaminas	
A-3.000-6.000	3.365	68	2.000	5.433
B1-300-500	254	338	—	592
B2-1,5 a 2 mg	1,3	0,4	—	1,7
C-40-60	10 mg	?	30 mg	40 mg
D-400	271	—	200	471

Ainda em relação às necessidades minerais, é completa a ração de emergência Canadense, pois com as 10 onças de trigo integral e 8 de batatas que serviram para completar o poder vitamínico, corrige igualmente a deficiência em minerais, conforme demonstração a seguir:

Minerais necessários	Fornecidos p/ração	Fornecido p/suplemento	Total
Cálcio — 600 mg.....	748 mg	100 mg	848 mg
Ferro — 10 mg.....	4,7 mg	6,0 mg	11,3 mg
Iodo — traços.....	Fornecido pelo sal e pelo peixe		

Como esquema em que se possa calcar qualquer estudo de organização de nossa ração de emergência, os dois exemplos de rações-tipo, dos Estados Unidos e dos prisioneiros ingleses, são bem elucidativos.

A guerra atual é paradoxal e, na maioria dos casos, os combatentes não lutam nos próprios territórios, mas na África, nas estepes russas, no Pacífico, no Ártico e até nas regiões polares. Devemos contar com a possibilidade de manter um exército expedicionário. Se tivermos de operar na África, nossa situação novamente se assemelhará à da Inglaterra, fazendo longas e penosas travessias, pelo Cabo da Boa Esperança, para abastecimento de nossas tropas.

7 — Avitaminoses de guerra.

Nenhuma maior desgraça do que ser um povo colhido de surpresa pelos horrores da guerra, em estado de miséria orgânica, sem as necessárias provisões alimentares.

A guerra total exige um máximo de atividades para o qual se faz necessário o máximo de saúde. Pessoas subalimentadas têm bastante reduzidos o seu poder de reação, sua capacidade de trabalho e até a imunidade natural que é uma função meramente nutritiva.

Foram as condições de estafa, de ansiedade e de subnutrição generalizada que facilitaram a

eclosão da gripe de 1918, que de uma trincheira oculta dizimou indiferentemente todas as frentes.

O colapso germânico de 1918 não resultou somente do desastre militar, pois os exércitos ainda poderiam continuar a luta; foi a falta de vitamina C de sua frente interna, a braços com um estado pandêmico de escorbuto, que ditou a deposição das armas, sob as ordens do General Fome!

Estamos diante da guerra, nossos argumentos não mais se apoiam em hipóteses. Somos um povo de mais de 40 milhões de habitantes e o inimigo, embora distante de nosso território, tudo fará para desarticular os nossos meios de comunicações e desorganizar a nossa capacidade, reconhecidamente alta, de produção e movimentação das matérias primas alimentares.

Devemos distinguir a subalimentação da avitaminose, embora encarando ambas de modo separado, como se fôsse possível isso acontecer. A Sociedade das Nações dividiu os alimentos em duas categorias: alimentos plástico-energéticos e alimentos protetores. Os primeiros compreendem os gêneros comuns, que se compõem de proteínas, hidratos de carbono e gordura, e tem por função a construção e manutenção de nossos tecidos e a produção de energia (calor e movimento) que caracterizam as atividades orgânicas. Alimentos protetores são aqueles que possuem vitaminas, sais minerais, hormônios, fermentos e escórias, e, na sua composição, apresentam certos ácidos aminados, especializados no crescimento e sua manutenção.

Nem sempre os alimentos plástico-energéticos são também protetores, como seria o ideal. Certos gêneros de alta manipulação, como o açúcar refinado, as farinhas brancas, obtidas pela descorticação completa dos cereais, os óleos vegetais refinados, não encerram em sua composição substâncias protetoras. Outros alimentos, armazenados durante muito tempo, perdem as suas qualidades protetoras, pela destruição de suas vitaminas, fatores delicados e sensíveis aos agentes do meio.

De um modo geral, dizemos que o indivíduo é subnutrido quando não recebe a quantidade necessária de calorias, fornecidas pelos alimentos plástico-energéticos. A hipovitaminose ou avitaminose, como é geralmente conhecida, resulta da falta de ingestão dos alimentos protetores. Na prática, êsses dois estados coexistem e um agrava a evolução do outro.

As condições de guerra são todas propícias ao desenvolvimento de estados de subnutrição e de carência. De um lado, pela escassez dos gêneros, e de outro, pelo próprio ambiente nervoso criado pela guerra. As populações sob a ação de bombardeios constantes vê-se obrigada a passar a maior parte do tempo nos abrigos subterrâneos, em condições negativas de conforto. As destruições de haveres, a perda de entes queridos, e tantas outras desgraças próprias dessas eventualidades, mantêm um "tonus" de ansiedade e de irritação que acarreta inapetência crônica, dificultando a alimentação espontânea. Também os soldados, em constante esforço e vigília, sob o pavor dos novos instrumentos de destruição, torna-se um indivíduo permanentemente chocado e sem apetite. Todos êsses fatores, juntos, condicionam a preparação do terreno para as avitaminoses de guerra. Em nenhuma outra época se fazem mais necessários os alimentos protetores, as vitaminas, principalmente do grupo B, para contrabalançar esse supremo esforço do sistema nervoso, o fator C para aumentar a resistência à infecção, os sais minerais para retardarem a estafa dêsses milhares de homens em permanente luta de músculos, manobrando monstros de aço.

Toda a questão, para evitar as avitaminoses de guerra, cifra-se num trabalho constante de organização. A princípio é tarefa puramente científica, para criação de métodos e de doutrinas. Passa logo depois para o terreno da sistematização prática, em que a conjugação dos elementos do governo com as instituições de toda ordem, precisam se entrosar, como as peças de um relógio. A execução, porém, exige um porfiado trabalho educativo para criar no seio do povo uma mentalidade capaz de compreender o alcance do sistema adotado.

O Exército, por exemplo, possui os seus órgãos provedores, dos quais o mais importante é o próprio serviço de Saúde, que se destina a prover as fileiras de homens em perfeito estado de vigor e de combatividade. O Serviço de Aproveitamento, com as suas secções de aquisição de gêneros, de estatística e de distribuição, está organizado com tal perfeição que, pelas informações de logística que possui, pode prever e prevenir todos êsses estados carenciais, que o Serviço de Saúde combate e aponta.

Encerrando estas considerações devemos destacar que em tempo de guerra todos êsses fatores

devem estar previstos e a autoridade civil precisa organizar-se nos mesmos moldes das instituições militares, criando os seus órgãos provedores afim de exercer um contrôlo logístico sobre a produção.

Em pleno bombardeio de Londres, as autoridades civis se esforçavam para que, exatamente naquele momento crítico, fôsse maior o consumo de leite, um dos mais importantes alimentos protetores. A falta de manteiga, nos países balcânicos, no outro conflito mundial, aumentou extraordinariamente a mortalidade infantil. Os 3 anos de luta em Madrid, durante a guerra civil que serviu de preâmbulo ao atual conflito, deram lugar a toda sorte de observações sobre avitaminoses, tendo à frente os estados pelagrosos, caracterizados pela glossofitia.

Outros episódios da presente guerra esclarecem fatos que podem ocorrer em um país em guerra, e que é lícito podermos prever e evitar.

As crianças polonesas estão sendo dizimadas pelo escorbuto e pela tuberculose, pela falta de alimentos.

Os gregos estão sendo ceifados pela fome. Há bem pouco tempo o Arcebispo ortodoxo grego, nos Estados Unidos, voava para Montreal afim de abençoar a partida de navios que transportavam gêneros para os famintos.

Hamburgo, no mesmo dia do seu bombardeio, tendo sido atingidos os seus armazens de abastecimentos, conheceu a fome.

A destruição das cidades sérvias está levando os seus habitantes para as montanhas e criando um novo povo nômade, os guerreiros de Mihailovich.

Outro fator capaz de criar ainda maiores dificuldades alimentares para o futuro, é a nova tática de terras devastadas. A batalha da Rússia, por exemplo, desenrola-se por sobre os trigais, destruindo totalmente a produção. O mesmo sistema é seguido em todas as frentes, sendo descomunais as destruições.

Ainda a alimentação presta-se para a guerra de nervos e para as sabotagens. Quando estava prestes a queda de Leningrado, já os invasores preparavam as suas hostes, mobilizando russos brancos para promoverem sabotagens, distribuírem cartões de racionamento falsos e assim prepararem as desordens que sempre favorecem às vanguardas do inimigo ao penetrarem na cidade conquistada.

O mesmo acontece nas Índias, tão pronto foi iniciada a campanha de desobediência de Gandhi, primeiro iniciando a sabotagem do monopólio do sal (alimento indispensável), depois fazendo destruir os grandes armazens de trigo de Kelbadevi.

Outro exemplo oportuno temos nos cercos demorados, como de Sebastopol, Tobruk, em que a entrada das tropas para reconquista se caracteriza por um esforço titânico para prestar auxílios alimentares à população sitiada.

Esses exemplos, que se reforçam constantemente através do noticiário de guerra, são bastante convincentes para que possamos tirar todos os ensinamentos que eles inspiram.

Não cabem no esquema desta nossa palestra os detalhes que cada assunto encerra; falando a técnicos supponho seja suficiente lembrar e sistematizar esses fatos para que todos desde logo ajuizem a função que nos cabe, nessa emergência de guerra, na articulação dos nossos deveres, dentro do mesmo espírito de unidade de doutrinas que deve inspirar todo esse esforço nacional de guerra.

Um só lema deve orientar a todos os brasileiros, cada qual na esfera que lhe couber:

Organização, execução e compreensão.

Devemos primeiro mobilizar os espíritos e as inteligências, para despertar a compreensão e a disciplina, na obediência conciente.

Essa obra de mobilização total abrange todos os brasileiros — suas instituições militares, suas organizações civis, científicas, culturais, conservadores, profissionais e populares.

Um exemplo de que estamos bem orientados acabamos de presenciar com a criação da *Legião Brasileira de Assistência*, sob a direção suprema da Exma. Senhora Darcí Vargas, primeira dama do país, e com o apóio de um órgão civil conservador, como a Associação Comercial, em cuja órbita se movem todos os interesses econômicos do país e que, como a "Trade Union", na Inglaterra, orientará todo esforço nacional de guerra.

Falando a ilustres autoridades militares do país e diante de farmacêuticos civis que acorreram espontaneamente para prestar os seus serviços de guerra, tenho a certeza de que dêsse consórcio entre civis e militares, na hora suprema da mobilização, resultará uma sadia Política Alimentar de Guerra, e o Brasil, celeiro do universo, mercê de Deus não conhecerá a fome!

Considerações em torno da especificação para tubos de ferro fundido centrifugado

MARIO BACELLAR RODRIGUES

Da D. M. do D. A. S. P.

DENTRE as várias sessões havidas na 4.^a Reunião da Associação Brasileira de Normas Técnicas, realizada em outubro de 1941 em São Paulo, figuraram as da Comissão de Tubos de Ferro Fundido, entre as que mais interesse despertaram aos congressistas, quer pela importância do problema, quer pelo calor das discussões, quer ainda pelo resultado das votações.

O fato de haver a Comissão limitado os debates aos pontos mais discutidos do projeto apresentado à Reunião, resultando disso a aprovação, apenas, de três itens, julgados fundamentais: número de classes que deve conter a especificação, diâmetro nominal mínimo e diâmetros nominais intermediários —, é uma amostra bem característica do que foram as discussões da Comissão de Tubo de Ferro Fundido na 4.^a Reunião da A.B.N.T.

Outro exemplo do calor das discussões e igualdade de opiniões divergentes é o fato de ter sido o primeiro item posto em debate pelo Sr. Presidente da Comissão, Dr. Adriano Marchini — a especificação deve conter, ou não, três classes de tubos? — aprovado com uma diferença mínima de votos: 26 x 25.

E foi levando em consideração o exposto, e que a aprovação, em Plenário, dessas resoluções, iria tolher a ação da nova Comissão a ser designada pela A.B.N.T. para continuação dos estudos, que propôs o Sr. Relator Geral da Reunião não fôsem as mesmas aprovadas, o que foi aceito unanimemente. Em um assunto da importância e complexidade dêsse, a diferença de um voto em um item fundamental é, na verdade, muito pouco expressiva.

Atualmente, porém, graças aos novos estudos apresentados, o assunto já está mais esclarecido.

A documentação valiosa conseguida até a realização da Reunião, acrescida das interessantes discussões havidas durante a mesma, vieram ainda se juntar dois valiosos estudos: "Contribuição

para o Estudo do Caderno Brasileiro de Especificações", da autoria de um dos fabricantes, acompanhado das "Normas e Condições de Fabricação" adotadas pelos mesmos (1) e um "Estudo Comparativo de Tubos de Ferro Fundido Centrifugado", elaborado pelo Eng.^o Omar de Paula Assis, da Repartição de Águas e Esgotos de São Paulo.

E relendo essa documentação e estudando essas duas valiosas contribuições, é que mais convictos ficamos do nosso acerto em defendermos a inclusão, na especificação, de uma única classe para tubos de ferro fundido centrifugado para abastecimento d'água.

Aliás, tendo uma especificação, por objetivo, a fixação de padrões, não se pode compreender, que uma especificação *fixe três padrões*, de um mesmo material, fabricado com uma mesma técnica e para uma mesma finalidade. Muito ao contrário, o *tipo fixado pela especificação*, que deverá assim se tornar um *padrão*, deverá ser tal que se aplique, sem prejuízo da técnica, na grande maioria das redes de abastecimento d'água.

Admitíamos, entretanto, e continuamos a admitir que, em casos excepcionais, se torna necessário um tubo mais reforçado. E para êsse caso, prevíamos a *menção*, na especificação, de uma segunda classe, que poderia ser, por exemplo, com espessura mínima 10% maior que a da classe especificada.

Dêsse modo, não saíamos da realidade nacional; não fixávamos três padrões de um mesmo material para uma mesma finalidade; e, como um "artigo", facultávamos a fabricação de um tubo para casos excepcionais.

(1) Tendo êste nosso estudo, por objetivo, o esclarecimento de dúvidas, e não desejando nós que do mesmo possa resultar algum prejuízo para qualquer dos fabricantes, que tão altruisticamente têm prestado sua valiosa contribuição à A.B.N.T., omitimos nas diversas citações e observações que abaixo se seguem, o nome de qualquer deles.

Relembremos, entretanto, mais minuciosamente, o que se passou na Comissão de Tubos de Ferro Fundido da 4.^a Reunião da A.B.N.T. Destaquemos algumas declarações de interessados, nas diversas reuniões havidas e nos estudos apresentados, e vejamos a que conclusões seremos levados:

1.^o — Nas diversas sessões da 4.^a Reunião, a argumentação contra três classes foi grande. Dados e gráficos foram apresentados; confronto de exigências com diversas especificações estrangeiras, mesmo dos países onde não há ferro, foi feito; a posição de inferioridade em que ficaria a indústria nacional com a fixação de três classes, e principalmente “os serviços nacionais, de se conformarem em utilizar o refugo da fabricação nacional”, foi lembrado; etc.

A argumentação pró três classes foi igualmente valiosa e girou, principalmente, em torno da questão econômica; no fato de, especificando-se três classes, poder cada comprador fazer “a escolha a seu gosto”; e, ainda, no fato de grande maioria das especificações estrangeiras fixarem três classes.

Posta em votação essa questão, foi aprovada, como já dissemos, por 26 x 25 votos, a fixação das três classes. Foram votantes (é de justiça salientar):

Contra três classes: Escola Nacional de Minas e Metalurgia, Escola de Engenharia da Universidade de Minas Gerais, Departamento Administrativo do Serviço Público, Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo, Instituto Nacional de Tecnologia, Serviço Federal de Águas e Esgotos, Repartição de Águas e Esgotos de São Paulo, Escritório Saturnino de Brito, e um voto individual.

Votaram pró três classes: Comp. Ferro Brasileiro S. A., Barbará S. A., Comp. Metalúrgica Barbará, Industrial de Tubos S. A., S. A. Tubos Brasilit, Federação das Indústrias, Comp. Sorocabana e Material Ferroviário, Departamento das Municipalidades de São Paulo, e dois votos individuais.

2.^o — “Devido ao processo de fabricação, podem aparecer tubos de diversas classes, sendo que, geralmente, numa determinada série de fabricação, 10% dos tubos são defeituosos, 20% muito leves, 50% classe LA, 15% classe A, e os restantes 5%, classe B”. (Representante do fabricante “X”

— 1.^a sessão da 2.^a reunião Plenária da Comissão de Estudos de Tubos de Ferro Fundido Centrifugado).

3.^o — A especificação da R.A.E. de São Paulo fixa três classes de tubos. LA, A e B; no entanto, “só tem adquirido tubos da classe LA”. (Eng.^o Omar de Paula Assis, da R.A.E. de São Paulo — na mesma sessão acima referida).

4.^o — “Até agora 99,3% dos tubos fabricados para o Brasil pela Companhia “Y”, na série “Standard”, foram tubos da classe LA”. (Estudo apresentado pelo fabricante “Y” — pg. 10).

5.^o — “É grande a confusão que há entre as diversas classes, havendo tubos com espessuras da classe LA e pesos da classe B, e vice-versa”. (Eng.^o Omar de Paula Assis, da R.A.E. de São Paulo — 1.^a sessão da 4.^a Comissão: Tubos de Ferro Fundido, na 4.^a Reunião da A.B.N.T.).

6.^o — “No caso de especificarmos três classes de tubos, sendo a separação das classes feita “a posteriori”, iremos ficar com o refugo de nossa fabricação, porquanto outros países que não fabricam tubos estão nos comprando a classe mais forte”. (Eng.^o Toledo, do Escritório Saturnino de Brito — 1.^a sessão da 4.^a Comissão: Tubos de Ferro Fundido, na 4.^a Reunião da A.B.N.T.).

7.^o — “O Governo considerando o material nacional similar ao importado, a aparelhagem de nossas fábricas não deve ser inferior à das fábricas estrangeiras, desde que as mesmas devam fornecer aos nossos técnicos material tão satisfatório quanto as citadas” (idem).

8.^o — “Seria de perguntar se a atual técnica de centrifugação de tubos pode ou não produzir tubos de classes determinadas com as tolerâncias aceitas em outros países? Pode, porque temos recebido, para serviços nossos, partidas grandes, examinadas por entidades especialistas, como o “Bureau Veritas”, e também por engenheiro nosso” (Eng.^o Geraldo Sampaio, do Escritório Saturnino de Brito — Estudo apresentado à 4.^a Reunião da A. B. N. T.).

9.^o — De acordo com os dados tidos como internacionais, a classe A não representa uma qualidade média, como seria de julgar, entre as classes LA e B, e sim, uma classe bem mais próxima da LA que da B. (Gráficos apresentados pelos Eng.^{os}. Rosauro Mariano da Silva, do Serviço Federal de Águas e Esgotos, e Mario Bacellar Rodrigues, do D.A.S.P.).

10.º — São os fabricantes os principais defensores da existência de três classes de tubos de ferro fundido, e estavam de pleno acôrdo, salvo pequenas modificações de secundária importância, com o estudo apresentado à Reunião da A.B.N.T.

Confrontando, entretanto, os dados obtidos pelo Engº Omar de Paula Assis, da R.A.E. de São Paulo (Gráficos 89 a 94 do "Estudo comparativo de tubos de ferro fundido") com as tabelas que acompanham a contribuição do fabricante "Y" para o "Estudo do Caderno Brasileiro de Especificações", e que, segundo o dizer dos próprios interessados, "representam as normas atualmente em vigor" na companhia, verificamos o seguinte para 306 tubos de 150 mm de diâmetro nominal, por êle próprio fornecido, à R.A.E.:

Percentagem de recusa, tendo em vista o diâmetro interno mínimo — lado da bolsa — (vide gráfico n.º 1):

87.5% — Se fôsse aprovado o projeto elaborado pela Comissão de Estudos da A.B.N.T.

95.0% — Se fôsse adotado, como diâmetro interno mínimo, o diâmetro interno médio (149 mm) — da classe LA — Série menor — Fabricante "Y".

91.5% — Idem, idem, o diâmetro interno médio mínimo (148.2 mm) — da classe LA — Série menor — Fabricante "Y".

77.0% — Idem, idem, o diâmetro interno médio acidental (146.2 mm) — da classe LA — Série menor — Fabricante "Y".

De muito aumentaria a percentagem de recusa, se fizéssemos um confronto com os diâmetros dados pelo fabricante para as classes A e B, percentagem essa que alcançaria 100% para a série maior de qualquer das classes.

É verdade que, se fizéssemos o confronto com o diâmetro interno, lado da ponta, a percentagem de recusa diminuiria um pouco, como podemos verificar pelo gráfico n.º 2.

Do exposto, entretanto, verificamos que, mesmo adotando-se como *diâmetro interno mínimo* do tubo de 150 mm de diâmetro nominal o "*diâmetro*

interno médio acidental da classe LA — Série menor (146.2 mm), das exigências em vigor na Companhia "Y", dos 306 tubos por ela fornecidos à R.A.E. de São Paulo, 77% *seriam recusados*, tendo sido fornecidos tubos compreendidos entre os diâmetros de 139.0 mm e 139.9 mm.

Casos idênticos se verificam com os demais diâmetros.

Basta dizer que, entre 6.364 tubos de vários diâmetros existentes no Depósito Ipiranga da R.A.E. de São Paulo, apenas 3.2% *satisfizeram ao diâmetro mínimo fixado nas especificações da referida repartição, que coincide, praticamente, com o diâmetro interno mínimo da classe LA, série menor, do fabricante "Y".* (Estudo apresentado pelo Engº da R.A.E. — pg. 14).

11.º — Com relação à espessura, a verificação tem demonstrado que a R.A.E., "pedindo à Companhia "Y" 100% de tubos de 200 mm de diâmetro nominal, da classe mais leve, LA, recebeu:

15.0%	de tubos classe LA	— classe leve
45.4%	" "	" média
30.0%	" "	" pesada
6.8%	" "	" ?
0.9%	" "	" ?"

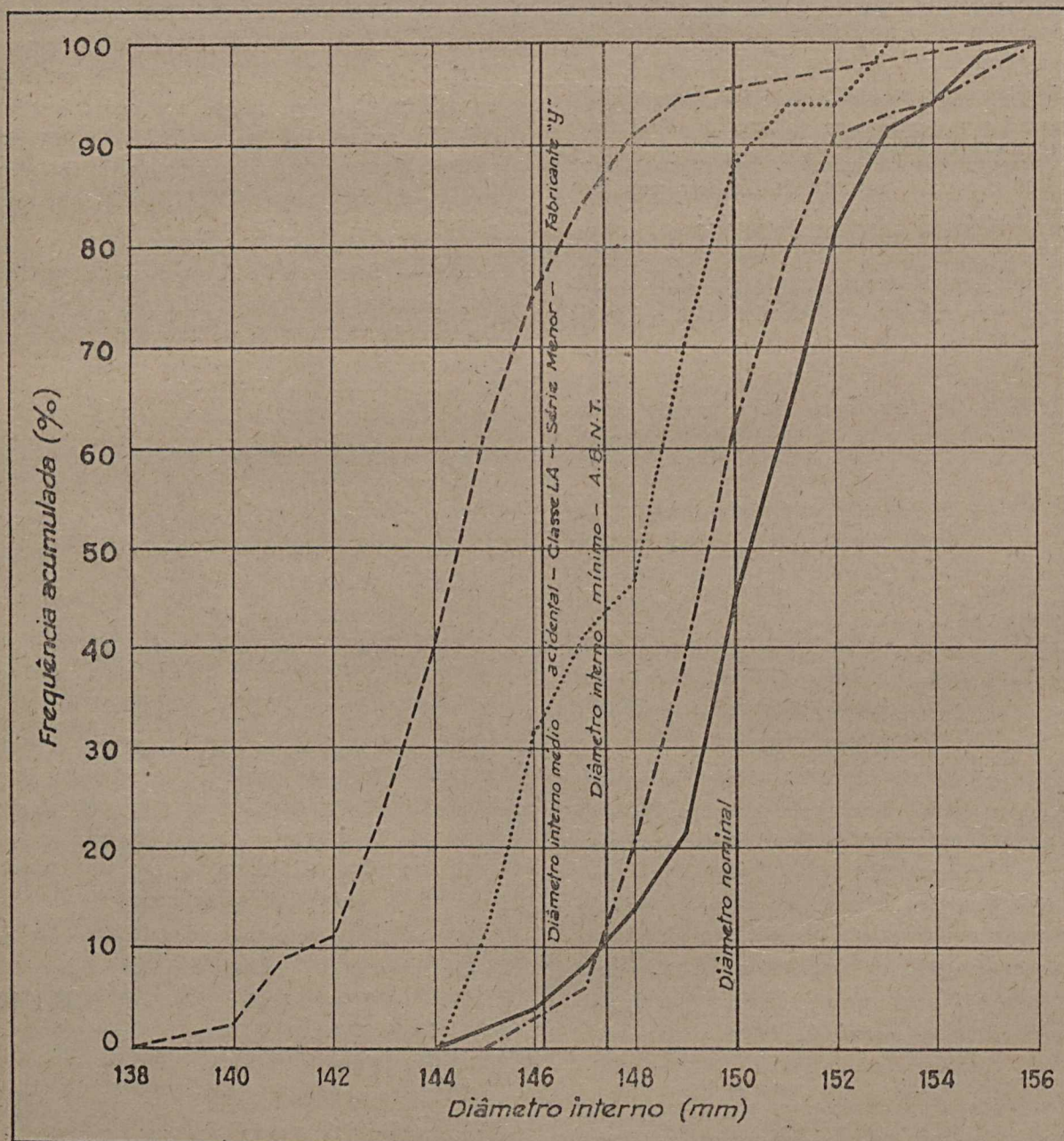
(Engº Omar de Paula Assis — Estudo Comparativo de Tubos de Ferro Fundido Centrifugado — pg. 9 — da R.A.E. de São Paulo)

12.º — A diferença entre o diâmetro interno de um tubo (lado da ponta) e o diâmetro interno (lado da bolsa), nos tubos de fabricação nacional, longe está de poder ser comparada com essa diferença nos tubos de fabricação francesa. (Gráficos 87 e 88 do estudo acima referido).

13.º — Levando-se em consideração que entre 1.424 tubos de 75 mm de diâmetro nominal, fornecidos pelo fabricante "Y" à R.A.E., havia tubos desde 32 kg até 56 kg, e que, de acôrdo com as tabelas do mesmo fabricante, um tubo de 60 mm de diâmetro nominal (classe LA — série menor) pesa 36 kg e o de 90 mm, 54 kg, chega-se a conclusão — se é que pêso tem algum valor!... — que, de acôrdo com as especificações "atualmente em vigor" na referida Companhia, forneceu ela, em um pedido de tubos de 75 mm de diâmetro nominal, tubos com o diâmetro interno inferior a 60 mm, com o diâmetro interno de 70 mm, de

Tubos de ϕ nominal de 150 mm

Diâmetro interno - (lado da bolsa)



THOMAS GONÇALVES - DES.

Gráfico n. 1 — Fabricante X	N.	200	—————
Pont-à-Mousson	34	-----	
Fabricante Y (1940)	17		
Fabricante Y (1941)	306	- . - . - .	

Tubos de ϕ nominal de 150 mm

Diâmetro interno (lado da ponta)

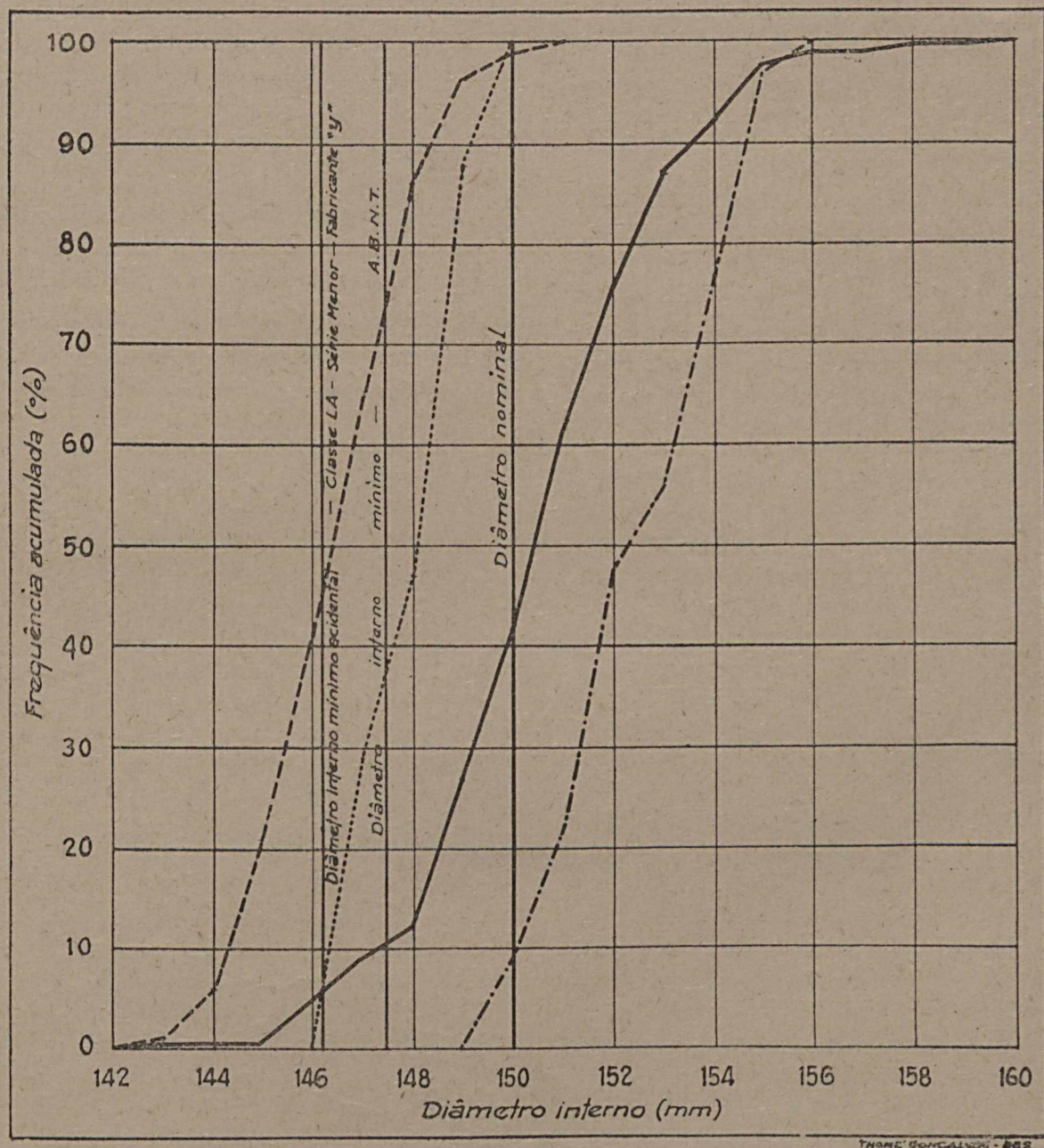


Gráfico n. 2 — Fabricante X	N.	
Pont-à-Mousson	200	_____
Fabricante Y (1940)	34	-----
Fabricante Y (1941)	17	
	306	-----

75, de 80 e de 90 mm. (Gráfico 86 do Estudo do Engº Omar de Paula Assis e Tabelas anexas ao Estudo da Companhia "Y").

Isso, se os tubos fornecidos tiverem sido da classe LA. Caso tenham sido tubos das classes A ou B, nessa hipótese, foram fornecidos tubos com pesos correspondentes aos de 50-60-75-80 mm de diâmetro nominal.

14.º — No estudo apresentado pelo "Fabricante "Y", não existe nenhuma referência que nos leve a julgar que haja, em sua fábrica, uma verificação "a posteriori" das dimensões de seus tubos.

* * *

Postas essas considerações, que conclusões podemos tirar, senão que:

1.º — A classificação dos tubos, dada pelos fabricantes, é "a posteriori"; logo, o tipo de fabricação é um único, com grande dispersão em suas características de peso e dimensões.

2.º — Especificarmos mais de uma classe é sairmos fora da realidade nacional.

3.º — O estabelecimento de mais de uma classe, com limites fixados de tal forma que uma determinada classe não possa ser fornecida por outra, é praticamente impossível.

4.º — Os fabricantes julgam produzir um produto melhor do que na realidade produzem.

5.º — O momento atual exige dos fabricantes um material mais homogêneo, não só para elevar o nome de nossa indústria, como para que possam ter os interessados mais confiança no produto nacional.

6.º — Seria de grande interesse uma visita em conjunto, dos interessados às nossas duas principais fábricas de tubos de ferro fundido.

7.º — A solução alvitrada, da fixação de uma única classe e menção de uma segunda, para casos excepcionais, parece ser a melhor e mais justa.

Microfotografia em arquivos (*)

VERNON D. TATE

(Tradução de Guilherme Augusto dos Anjos)

(CIRCULAR DE INFORMAÇÃO DO GABINETE DO DIRETOR — N. 8 — ABRIL DE 1940)

EM AGOSTO de 1839, Jacques Mande Da-guerre apresentou à *Académie des Sciences* os pormenores de seu processo fotográfico, lançando assim os fundamentos da ciência e arte da fotografia moderna. Fato significativo é o de remontarem a quasi cem anos as primeiras aplicações conhecidas da fotografia à documentação. No curto espaço de um século, a fotografia atingiu elevado nível de perfeição. A sua penetração pela mór parte dos ramos do esforço humano trouxe-lhes modificações que só agora começam a ser apreciadas. Os progressos nas aplicações da fotografia à documentação teem caminhado sempre paralelamente ao crescente conhecimento técnico e aperfeiçoamento mecânico.

Nos anos recentes, a fotografia e, em particular, a microfotografia teem se tornado cada vez mais importantes no trabalho de arquivo. As aplicações já feitas e por fazer podem ser classificadas em seis títulos gerais: 1) proteção e conservação de documentos; 2) redução de volume físico; 3) facultação do uso de materiais; 4) coleta de dados suplementares; 5) substituição de processos fotográficos convencionais pela microfotografia; e 6) usos administrativos nos estabelecimentos de arquivo.

A microfotografia oferece grandes possibilidades para a proteção e conservação de originais de documentos. Infelizmente, os documentos teem sido e ainda continuam a ser criados sem se levar em conta sua conservação permanente ou possível importância futura.

Papel de polpa de madeira, de qualidade inferior, tinta delével e outros meios de escrita, e, nalguns casos, até lapis, são usados em grande escala.

A probabilidade de vida de um documento escrito a lapis ou tinta de qualidade inferior num papel ordinário é bastante reduzida. Embora possa vir a ter grande significação histórica, ou de outra espécie, não lhe será possível resistir ao manuseio ou armazenagem eventual. Por exemplo, durante a guerra com os índios em 1876, algumas das últimas mensagens do general Custer, que se acham agora no Arquivo Nacional, foram escritas a lapis em folhas arrancadas de um livro de apontamentos de campanha, momentos antes da batalha de Little Big Horn. Os próprios documentos escritos com a tinta mais duradoura sobre o melhor papel estão sujeitos a ser avariados pelo fogo, água, insetos, ou outros agentes destruidores, a ponto de perderem a utilidade. Uma cópia microfotográfica de um documento, feita enquanto o original está legível e em boas condições, conservará o texto para a posteridade e será mais legível do que um original obscuro. Mesmo que um documento esteja em más condições, deve ser fotografado para que o manuseio incessante não o estrague ainda mais.

O valor de seguro de um microfilme de documento é, pois, muito grande; constitue, com efeito, o seguro menos dispendioso possível em matéria de textos documentários. A utilidade da microfilmagem de documentos, como seguro contra sua perda, foi recentemente demonstrada. A *Works Progress Administration* microfilmou grande número de livros de registo contendo dados bio-estatísticos e outras informações, e que se encontravam em cartórios do Middle West. As inundações destruíram, mais tarde, vários desses cartórios, juntamente com a maior parte dos documentos. Neste caso, o microfilme conservou dados valiosos que, de outro modo, teriam desaparecido. Certas repartições federais, reconhecendo o valor de seguro do processo microfotográfico, reproduziram fichários completos de documentos. O *Social Security Board*

(*) Este trabalho é uma revisão, feita pelo próprio autor, de um artigo com o mesmo título, publicado em *Archives and Libraries* (American Library Association), pgs. 103-108, ed. 1939. O autor é chefe da Divisão de Arquivos Fotográficos e Pesquisa, do Arquivo Nacional dos EE. UU.

microfotografou cerca de 40 milhões de fichas contendo inscrições para pecúlios. Estas foram reproduzidas por meio de uma rotativa automática que tirava dois negativos ao mesmo tempo. Os documentos originais e uma coleção dos negativos foram conservados pelo *Board*, guardando-se a cópia dos negativos no Arquivo Nacional. Igualmente, o *Railroad Retirement Board* filmou documentos que produziram cerca de um milhão e meio de revelações fotográficas, sendo uma coleção depositada no Arquivo Nacional. Cumpre também notar que as cópias de microfilmes podem constituir um seguro contra a adulteração ou falsificação de documentos em arquivo.

Nos depósitos mais bem equipados, os riscos mais comuns, tais como, avaria pelo fogo, água e insetos, foram eliminados; mas os terremotos, ciclones e fenômenos semelhantes podem produzir avaria ou destruição de materiais raros. Muito menos espetacular, porém mais destrutiva, é a marcha insidiosa da ruína e do estrago, que, por um período maior ou menor, fazem vastas incursões em materiais de valor inestimável. Ainda mais ameaçador do que o desastre natural é a possibilidade da guerra. Já foi dito que o homem possui o gênio da destruição. Na guerra moderna, a probabilidade de destruição de muitos documentos insubstituíveis deve ser considerada. Com a tiragem de cópias microfotográficas de documentos para armazenagem em locais separados, as probabilidades de sobrevivência dos textos são mil vezes maiores. Atualmente, as principais nações da Europa estão empenhadas num vasto conflito. As nações de ambas as partes já filmaram documentos importantes e estão continuando a utilizar a microfotografia para salvaguardar os seus documentos culturais e negócios. Estão sendo copiados, na Alemanha, dados bio-estatísticos, documentos de Estado, etc.; na França, livros raros, manuscritos e catálogos manuscritos; e na Inglaterra, jornais, documentos, livros raros, manuscritos, registros de negócios e papéis particulares. Muitas firmas de negócios surgiram na Inglaterra afim de prestar serviços microfotográficos a indivíduos e instituições. Mesmo em países neutros, trabalho semelhante está sendo empreendido como precaução contra quaisquer eventualidades.

A microfotografia tem sido usada para reduzir o volume físico do material que deve ser conservado. Antigamente o problema do volume físico não era tão premente quanto o é na atualidade. Até o século XIX, os meios de elaborar documen-

tos limitavam-se à transcrição manual ou, em alguns casos, à impressão tipográfica. Papel e outros materiais de escrita eram geralmente caros. Com a invenção e adoção de métodos de cópia, contudo, surgiu uma situação inteiramente diferente. A imprensa, a máquina de escrever, o papel carbono, e uma porção de outros meios mecânicos de registrar a produção intelectual em papel barato, aumentaram a eficiência e a especialização para produzir uma torrente de materiais documentários, que, atualmente, quasi atinge as proporções de um maremoto. Agora é fisicamente impossível reter todos os documentos originais produzidos na rotina dos negócios e, com certeza, isso seria indesejável; contudo o número de documentos que devem ser conservados pelo seu valor histórico, estatístico, econômico, legal, ou de outra espécie, é tão grande que as capacidades físicas disponíveis para sua conservação infelizmente são inadequadas. Para citar um exemplo específico, 30 milhões de páginas de um formulário estatístico preenchido pesam 300 toneladas e ocupam cerca de 9.000 pés cúbicos de espaço para armazenagem. Sendo microfotografadas, o espaço para armazenagem se reduziria a menos de 5 por cento, ou, aproximadamente, a 450 pés cúbicos, e o peso seria talvez de uma e meia tonelada. Calculando-se o custo de armazenagem desse material, por ano, de 50 centavos a um dólar por pé cúbico, verifica-se que em muito poucos anos as economias efetuadas nos gastos de armazenagem seriam, por si sós, mais do que capazes de cobrir o custo total de microfilmear tais formulários. Tem-se demonstrado que, realmente, é muito mais fácil consultar as cópias microfotográficas do que os originais, e que, se a qualquer tempo a sua reprodução em tamanho original se tornar necessária, é possível obter, sobre papel, reproduções em tamanho natural por meio de máquinas automáticas e a um módico preço unitário. E' evidente que a microfotografia pode resolver muitos problemas do moderno arquivista, permitindo-lhe conservar, em forma condensada, as informações contidas em grandes quantidades de documentos marginais, e, com isso, desimpedir o espaço adicional para a conservação dos originais de documentos mais importantes. Na verdade, a microfotografia é quasi o único recurso que oferece alguma esperança para a solução de problemas criados pelo aumento de volume dos arquivos.

A *Works Projects Administration* (antiga *Works Progress Administration*) tem consagrado tempo considerável ao estudo de seus documentos, afim

de desenvolver um plano para separar os documentos ativos dos inativos. De acordo com os planos atuais, todos os documentos importantes serão microfilmados para conservação permanente. Depois de fotografados os documentos e processado, inspecionado e aprovado o filme como aceitável para a conservação em arquivo, os documentos microfilmados serão registados para venda como papéis inúteis. Pretende-se que as filmotecas fiquem, em cada repartição estadual da *Works Projects Administration*, sob a guarda do zelador de documentos, enquanto houver necessidade de consultar-se essa documentação. Eventualmente, as filmotecas podem ser remetidas para Washington, D. C., para armazenagem permanente. Este projeto será o primeiro a empregar sistematicamente a microfotografia num programa destinado a reduzir o volume e conservar os documentos administrativos do governo federal. Em projetos deste tipo, deve-se prestar considerável atenção à técnica de reprodução, à identificação do material no filme, e ao preparo dos microfilmes para arquivamento. Calcula-se que este projeto particular compreenderá cerca de 400 milhões de páginas, embora a cifra final possa ser muito maior.

Alguns administradores puseram em dúvida o valor legal de documentos mantidos em microfilme, depois que os seus originais foram destruídos. Por enquanto, nenhuma legislação geral existe sobre o assunto. Entretanto, quando os documentos são microfilmados no curso regular dos negócios e os seus originais são destruídos, parece prevalecer a praxe de ser aceita no tribunal a cópia microfotográfica como evidência primária. Um dos casos mais importantes, envolvendo a legalidade da reprodução microfotográfica, foi o *Estados Unidos versus Martin T. Manton e George M. Spector* (102 *New York Law Journal* 1959-1960) julgado pela Corte de Apelação em Circuito dos Estados Unidos para o Segundo Circuito Judiciário de 4 de dezembro de 1939. Um dos pontos da apelação foi a aceitação, como evidência, pela corte de julgamento, contra a objeção da defesa, de *fac similes* microfotográficos de cheques. A objeção feita a esta prática foi a de que tais *fac similes* não constituem a melhor evidência. O tribunal não concordou com essa objeção, mas afirmou que as reproduções foram feitas e mantidas entre os documentos bancários no curso regular dos negócios e se acham implícitas nos termos do Código dos Estados Unidos, sup. 5, título 28, sec. 695:

"Em qualquer tribunal dos Estados Unidos e em qualquer tribunal estabelecido por Lei do Congresso, qualquer escrito ou documento, seja na forma de lançamento em livro ou de outra sorte, feito para servir de memorandum ou registo de qualquer ato, transação, ocorrência ou acontecimento, será admissível como evidência do dito ato, transação, ocorrência ou acontecimento, se ficar provado que foi lavrado no curso regular de qualquer negócio e que o curso regular de tal negócio consistiu em lavrar tal memorandum ou documento na ocasião de tal ato, transação, ocorrência ou acontecimento, ou dentro de um razoável prazo posterior. Pode-se demonstrar que as demais circunstâncias da elaboração de tal escrito ou documento, inclusive o desconhecimento pessoal por parte do escriturário ou relator, afetam o valor do documento, mas, na verdade, não deverão interferir na sua aceitação. O termo "negócio" (*business*) incluirá negócio, profissão, ocupação e vocação de qualquer espécie".

Decidiu-se que a exatidão das cópias microfotográficas não poderia ser posta em dúvida. Como prova de pagamento constituíram elas não uma evidência secundária, mas primária.

A microfotografia é também importante porque facilita a consulta do material de arquivo. Encarada do ponto de vista de uma dada instituição, pode-se mencionar muitas vantagens práticas do seu emprêgo. Os documentos em exibição não precisam ficar "fora de arquivo" se existirem cópias disponíveis, podendo qualquer deles ser consultado em qualquer momento. Em consequência disso, há maior liberdade em se arrumar, exhibir e usar materiais raros ou frágeis. Com a facilidade e conveniência da duplicação microfotográfica a baixo custo pode-se organizar, em diversos lugares, para uso dos funcionários e possivelmente do próprio público, materiais de trabalho, tais como índices, catálogos, obras de referência e fichários. No Arquivo Nacional foram feitas impressões tipográficas de negativos microfotográficos do catálogo remissivo da Biblioteca do Congresso para a Divisão de Catalogação e a biblioteca; arquivos especializados de referência mantidos em outras repartições foram copiados e transferidos para o Arquivo Nacional; e fichários organizados numa só divisão teem sido copiados para uso em outras divisões. Também foram feitas duplicatas de catálogos encadernados e de índices e inventários manuscritos ou escritos à máquina. Por mais excelentemente organizado que seja um estabelecimento de arquivo, a sua função só será completa se os documentos sob sua guarda forem acessíveis ao uso. Por serem, em sua maioria, raros os materiais de arquivo, nun-

ca se considerou boa norma, pelo menos nos Estados Unidos, emprestar documentos originais. Os pesquisadores teem, portanto, sido obrigados, às vezes com despesa considerável, a viajar até os repositórios dos documentos; a obter transcrições manuais que nunca merecem inteira confiança; ou a confiar em cópias fotostáticas ou fotografias convencionais, que são autênticas, porém, dispendiosas. Agora, pela primeira vez, por meio da microfotografia, é possível obter grande quantidade de cópias de documentos a preço razoável; mesmo séries completas podem ser copiadas a preço bastante módico. Com efeito, através da microfotografia, é possível distribuir materiais de arquivo numa escala comparável ao serviço de intercâmbio nacional de livros entre bibliotecas. Dêste modo, a microfotografia é de suprema importância para professores, estudantes e cientistas.

No serviço público, nestes dois últimos anos, desenvolveu-se outra aplicação muito importante da microfotografia. Em poder dos departamentos interessados na defesa nacional, existem enormes quantidades de plantas e *croquis* de muitos tipos de equipamento mecânico, inclusive material bélico, máquinas, etc. No Departamento da Marinha, por exemplo, é costume conservar cópias de plantas referentes à construção, armamento e equipamento de cada navio de guerra. A sala dos mapas ocupa grande porção de valioso espaço e sempre se desejou a sua eliminação, caso isto fôsse possível. Pela microfotografia torna-se agora possível filmar desenhos de engenharia e arquivar coleções completas de planos numa fração do espaço primitivamente destinado ao armazenamento das plantas cartográficas. Emprega-se uma técnica especial para filmar planos cartográficos, tendo sido construídos projetores especiais para usá-los. Essas compactas máquinas de leitura (*reading machines*) são equipadas com acessórios para tirar fotografias de desenhos completos ou parciais quando necessárias. A mesma prática tem sido observada, até certo ponto, em estabelecimentos particulares. Algumas grandes empresas industriais inclusive a General Motors Corporation, a Detroit Edison Co., e a Nash Engineering Co., filmam os seus desenhos de engenharia para uso e com o propósito de salvaguardar os originais contra perda ou destruição. E' costume entre as firmas fornecedoras de material ao governo, principalmente de máquinas altamente especializadas, apresentar diversas coleções de desenhos com as suas propostas. Está sendo objeto de consideração, atualmen-

te, a conveniência de se aceitarem cópias microfotográficas dos originais dos desenhos, afim de satisfazer a essa exigência.

Para tornar mais acessível a documentação, está sendo estudado no Arquivo Nacional um plano de cópias de publicação. Documentos convenientemente editados teem sido publicados pelos mais importantes estabelecimentos de arquivo do mundo, mas tais publicações são raramente ou nunca suficientes e, em geral, exigem grandes recursos. Ao planejar uma publicação, faz-se uma estimativa da procura provável, sendo impressos exemplares somente para cobrir essa estimativa. Frequentemente, entretanto, toda a edição não é vendida, tornando-se em parte uma espécie de capital congelado. O plano em estudo envolve a preparação e edição de *fac similes* de documentos precisamente como se destinassem a ser impressos. Seria, então, tirada uma cópia microfotográfica do original datilografado, ou possivelmente, em certos casos, dos próprios documentos originais. A notícia da existência do microfilme seria publicada nos principais jornais especializados no assunto, ao qual a publicação se destina a servir, e, à medida que fôssem recebidas as encomendas, seriam tiradas cópias positivas. A publicação nunca ficaria esgotada, pois poderiam ser preparadas em qualquer tempo cópias positivas adicionais. As despesas para a instituição editora da obra, bem como os preços para o comprador, são inferiores aos de publicações impressas, e, em consequência, pode-se utilizar quantidade muito maior de material. Se for bastante grande a procura de uma determinada publicação, a julgar pelos pedidos de cópias microfotográficas, algum outro método de duplicação, talvez impressão tipográfica, pode ser usado. Assim, por meio da *sub-publicação* de material em microfilme, podem ser eliminadas muitas restrições que até agora impossibilitavam a divulgação, pelos arquivistas, de preciosos materiais de arquivo.

Na vida acadêmica a publicação de teses apresentadas em cumprimento das exigências para os graus superiores tem sido sempre um problema embaraçante, porque em geral êsses estudos não apresentam suficiente interesse geral que autorizem a sua impressão. Antigamente o estudante era obrigado a arcar com o custo de impressão da tese antes de obter o grau, mas agora, exceto em poucas instituições, essa exigência tem sido relegada. Em resultado disso, muitas vezes os únicos exemplares manuscritos das teses de que se pode dispor são os que se acham nas várias bibliotecas univer-

sitárias. Tem-se recorrido à microfotografia para remediar essa situação, e, por meio das atividades do Instituto Americano de Documentação e de uma firma comercial, estão agora em funcionamento serviços de publicação de teses. A firma comercial organiza um plano que funciona do seguinte modo: o manuscrito é microfilmado e guarda-se um negativo no arquivo da firma; o autor fornece um resumo de aproximadamente 500 palavras descrevendo a tese; este resumo é impresso num folheto intitulado *Resumos em Microfilme*, que é distribuído gratuitamente para uma lista selecionada de cerca de 200 principais bibliotecas, periódicos e serviços bibliográficos, com fichas impressas para cada resumo; e uma cópia microfotográfica positiva da tese pode ser adquirida por qualquer estudioso que desejar consultá-la. O material assim obtido tem os requisitos para ser protegido pelos direitos autorais. A despesa de filmar o manuscrito, arquivar o negativo, imprimir e distribuir o resumo, que orça em 15 dólares, é paga pelo autor. Como processo de sub-publicação, o plano de publicação de teses está natural e intimamente ligado ao plano de sub-publicação proposto pelo Arquivo Nacional. Esse plano está agora sendo executado com sucesso, e mais de 100 teses estão sendo distribuídas desta maneira.

Já fizemos menção do emprêgo da microfotografia para a coleta de dados que venham complementar os materiais de arquivo. Da mesma forma por que é possível obter em duplicata listas, índices, tábuas cronológicas e materiais impressos, referentes a coleções particulares, assim também é possível e módico fazer cópias suplementares de documentos originais congêneres existentes em outras instituições ou coleções particulares. Pode-se assim completar e aperfeiçoar coleções de manuscritos por meio da microfotografia, assim como uma biblioteca especializada se completa com a aquisição de obras adicionais.

Como instrumento fotográfico, a microfotografia oferece reais vantagens sobre os processos fotográficos convencionais usados no trabalho de arquivo. As possibilidades de duplicar fotografias, fazer projeções em lanternas mágicas, reproduzir objetos, tais como sinetes ou estôjos, e radiografias ou mapas aéreos, devem ser levadas em consideração. No exame de documentos e sua decifração por meio de raios ultra-violeta ou infra-vermelhos e outros processos, o emprêgo da microfotografia como processo de reprodução fotográfica tem oferecido enormes economias. Estas economias tem

sido possíveis com o aperfeiçoamento das chapas sensíveis que permitem taxas mais elevadas de redução e conseqüente economia na área sensibilizada, com a facilidade crescente de manipulação e outros fatores. Na administração de um grande e bem equipado estabelecimento de arquivo, pode-se conseguir grandes economias empregando a microfotografia como instrumento administrativo, precisamente do mesmo modo por que é agora usada em bancos, companhias de seguro, lojas de varejo e estabelecimentos industriais. Nos trabalhos de contabilidade e estatística, a microfotografia já mostrou o seu valor. Pode também ser usada, numa repartição, para reduzir o volume dos documentos referentes às suas próprias atividades. Principalmente em grandes estabelecimentos, há uma tendência para se acumular um grande volume de correspondência e materiais correlativos, muitos dos quais possuam importância marginal ou transitória e bem podiam ser filmados para economizar espaço e reduzir as taxas de frete e armazenagem. A microfotografia tem sido usada com sucesso para reduzir as despesas de publicação. No Arquivo Nacional, por exemplo, foi publicada uma codificação da legislação administrativa do governo federal, compreendendo cerca de 60.000 páginas manuscritas. Foram preparadas três cópias do manuscrito, uma das quais havia sido editada, e planejou-se transferir manualmente todas as notações editoriais para as duas cópias restantes; o original devia ser guardado como documento permanente, devendo uma cópia ser mandada ao impressor, a outra para ser usada para fins de referência. Depois de ser editado o original manuscrito, verificou-se que seriam necessários milhares de dólares e vários meses para transcrever todas as suas correções e acréscimos para as duas cópias. Além disso, a despeito do maior cuidado possível, não se poderia garantir a exatidão. Recorreu-se à microfotografia, sendo filmado o original. Este microfilme foi mandado à Imprensa Nacional (*Government Printing Office*) e usado juntamente com uma das cópias para referência, ainda não corrigidas, e também serviu automaticamente como garantia contra a possível perda de páginas enquanto a publicação estava em preparo. Uma economia muito substancial em tempo e dinheiro resultou da aplicação desta técnica. No trabalho administrativo é, às vezes, possível efetuar consideráveis economias de selos com o uso de microfilme, principalmente quando extensos manuscritos tem de ser enviados a longas distâncias por via aérea. Uma

repartição que desejou enviar cerca de 2.000 páginas de manuscritos, por via aérea, economizou 50 dólares deste modo, além do custo do microfilme. Análogamente, algumas repartições empregaram a microfotografia no trabalho administrativo para conservar os resultados de tabulações raras. Uma repartição coligiu muitas informações estatísticas em 250 grandes folhas de um livro de escrituração, para uso de um comité do Congresso, que necessitava urgentemente de informações estatísticas como base para a concessão de verbas. Estas folhas foram guardadas em Kansas City, onde foram destruídas quando a repartição que as conservava se incendiou, mas felizmente cópias microfotográficas já haviam sido feitas e conservadas num depósito à prova de fogo. Foram extraídas e reproduzidas fotograficamente em tamanho original sobre papel. Neste caso, a microfotografia perpetuou o resultado de um inquérito detalhado, que havia exigido vários meses para compilar.

A microfotografia já demonstrou ser um instrumento indispensável ao trabalho de arquivo. Alguns entusiastas fizeram exigências irrestritas e indiscriminadas em favor do processo, aconselhando a sua adoção imediata e universal. Não se deve pensar, entretanto, que a microfotografia seja a pedra filosofal e a resposta para qualquer problema. Nalguns casos, o formato físico, o tamanho e outros aspectos do material podem tornar difícil ou impossível a reprodução microfotográfica. Nestes casos, outras técnicas existentes podem ser utilizadas. No momento presente, as aplicações da microfotografia estão se expandindo rapidamente. Novos conceitos de sua utilidade e novos métodos de aplicação estão sendo relatados quase diariamente. O arquivista moderno é feliz por ter à mão um novo e poderoso instrumento para ajudá-lo no tratamento dos complexos problemas do moderno trabalho de arquivo.

O Instituto Nacional de Óleos

Reportagem de ADALBERTO MARIO RIBEIRO

EM AGOSTO DE 1940 publicámos nesta Revista uma reportagem sob o título "*O problema florestal e a ação do Presidente Getúlio Vargas*". Pudemos então tratar de algumas de nossas plantas oleaginosas. Posteriormente, em julho de 1941, quando escrevemos sobre o Instituto Nacional de Tecnologia, fizemos nosso primeiro contacto com o célebre côco *babaçú*, ao visitar aquele grande centro de pesquisas científicas.

Melhor será transcrever aqui o que escrevemos nessa época sobre a palmeira preciosa, principal fonte de receita do Maranhão.

O BABAÇÚ

"O babaçú estava na ordem do dia.

Todo o mundo citava-lhe o valor, a riqueza, sob vários aspectos.

Até os botânicos também se julgavam autorizados a apreciá-lo.

Os botânicos, os químicos e os agrônomos.

Diariamente se descobria no famoso côco matéria prima para novas indústrias.

O babaçú custou a chegar ao Rio, mas quando chegou tornou-se notável num instante.

Aliás, contribuiu muito para isso o nome: fácil, simples e modesto.

Na vida o nome é tudo.

Temos nossas cismas, nossas esquisitices.

Há certos cavalheiros que escrevem por aí nos jornais. Talvez sejam muito interessantes.

Talvez.

Quanto a nós, fincamos pé no *talvez*, empacamos e não queremos ter *certeza* de que sejam realmente interessantes.

Só se trocaram de nome e "voltarem, querendo"... se quiserem.

Agora, soletrem conosco: *ba-ba-çú*..., como na quele anúncio, aliás bem feito, de certo produto farmacêutico.

Não sabemos se Teodoro Sampaio teria estudado a palavra babaçú, desvendando-lhe a origem e a significação, como fez com milhares de outras do tupi.

Não sabemos.

Há dias nos deram um babaçú. Estava meio lavado, com o *quengo* à mostra.

Sentimos-lhe o pêso; procurámos fechá-lo na mão, como as crianças quando seguram um ovo; cheiramo-lo como se faz instintivamente a uma fruta desconhecida, nessa pesquisa espontânea e natural, a ver se é semelhante a qualquer outra que já nos seja familiar.

Insignificante na aparência, cascudo e feio, o babaçú tornou-se o pomo da discórdia de muita gente que se exalta na revelação das riquezas, das maravilhas do Brasil.

Enquanto os patriotas estavam no miolo do côco, isto é, na sua amêndoa, a coisa ia muito bem...

Mas um dia lembraram-se da casca.

Foi um desastre! Veio o exagêro.

Começaram a atribuir-lhe estratosférico valor. Nas suas pesquisas, descobriram que ela também servia para fabricação de coque metalúrgico.

Nessa ocasião nos tornámos simpatizantes do credo babaçú. Passámos a sofrer intensamente.

Preferiríamos que houvesse unanimidade e o mais completo respeito às suas virtudes.

Preferiríamos.

Procurámos discretamente saber onde nos poderiam dizer a verdade, pois o pecado da dúvida nos ia acutilando a consciência...

Indicaram-nos um jovem que há muito vinha estudando o babaçú, num trabalho silencioso de laboratório, como faziam em subterrâneos aqueles barbudos alquimistas dos tempos medievais.

Voltámos descrentes, desolados.

No Instituto Nacional de Tecnologia, êsse jovem, o químico S. Frôes Abreu, sorriu de nossa angústia.

Êsse sorriso nos pareceu logo verdadeiro e fulminante laudo contrário.

Vimos, claramente vista, a clareza de seus quesitos, e as respostas nos seus parágrafos e alíneas. E o Sr. Frôes Abreu foi duro, foi cruel, oferecendo-nos a sua obra "*O côco babaçú e o problema do combustível*", publicada em 1929. E nela a história do coque está contada com sinceridade e frieza.

Mas não vamos reproduzi-la aqui. Preferimos, por ser mais simpática, a nota curiosa, o que disse em 1820, a respeito do babaçú, frei Francisco de Nossa Senhora dos Prazeres:

"Palmeira — planta pouco diferente do coqueiro, não produz tamaras, mas sim uns côcos xeios d'amendoas oleosas, que se comem. Esta planta enquanto pequena xama-se pindobeira, as suas folhas proximas ao olho xamam-se pindóba, e servem para cobrir cazas, tambem para côfos, es-teiras, etc."

O CUMARÚ

Outra oleaginosa é o *cumarú*, de que já tratámos em publicação recente e dessa vez no *Correio da Manhã*.

Vamos transcrevê-la, visando mostrar como geralmente ignoramos as nossas coisas.

Ei-la:

"A favinha

Este país é tão grande que, quando se voltam as vistas para determinadas regiões, sobretudo as do Nordeste e da Amazônia, surge ao homem do asfalto um mundo de coisas que o espanta e o maravilha.

Há dias um caboclo me ofereceu na rua qualquer coisa que estava embrulhada em pacotinhos, como se fôsse amendoim torrado. Claro que não fiz fé.

— Cheire, moço, que é uma "beleza"!

Cheirei, gostei e comprei. Tratava-se de uma favinha seca e aromática. Andei com uma delas a mostrar aos amigos, prelibando o prazer do espanto que lhes iria causar só em fazê-los cheirar a favinha preta. E com frequência ouvi comentários assim:

— Aí está a prova de nossa completa desorganização. Isto por força há de ter valor industrial na fabricação de perfumes. E aposto que os nossos homens de dinheiro nem sabem disso.

E tanto virei e mexi com a tal favinha cheirosa, que até um norte-americano a cheirou também. Esperava eu naturalmente de sua parte ainda maior espanto que o de meus patrícios. E ele com toda a fleugma, diz-me o seguinte:

— Ah, sim, é *cumarrú*. *America* importa toneladas desse *fejôzinho*.

Nem valia a pena contrariar o homem, que devia estar redondamente enganado. Possivelmente confundiu o meu *fejôzinho* com outro qualquer que seu país talvez importe de terra ainda mais distante que o Brasil.

Pois bem, agora está explicado todo o segredo do *cumarrú* do americano fleugmático. Caiu-me sob as vistas uma publicação de nosso governo que assim reza:

"A fava de *cumarú* tem aplicação em medicamentos, saboaria, produtos de perfumaria e muitos outros. Seu maior concorrente é a *cumarina* sintética, que, no entanto, sendo muito mais cara, não logrou desalojá-lo dos mercados externos".

Além desse esclarecimento acrescenta a publicação oficial que só no ano passado os Estados Unidos importaram de nosso país 131.221 quilos, no valor de 1.382:034\$000, seguindo-se outros países também importadores desse nosso produto e entre eles até a Índia remota e quase lendária.

Aí está como, eu e os outros, cidadãos, conhecemos bem as nossas coisas..."

OUTRAS OLEAGINOSAS

Foi-nos proveitosa a lição do americano que, com tanta segurança, nos falou do *fejôzinho* cheiroso, o *cumarrú*...

Começamos desde então a acompanhar, através de várias publicações oficiais, sobretudo do magnífico *Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior*, tudo quanto se refere a plantas oleaginosas do país.

E gostamos da brincadeira. Alguns nomes dessas plantas são bem esquisitos, de espantar a gente; outros, ao contrário, chegam a nos sorrir, satisfeitos, como velhos camaradas.

O DENDÊ

Fomos encontrá-lo no meio de outros colegas estranhos. Sentia-se visivelmente constrangido, com a importância que lhe deram os americanos. Chegaram a ponto de mudar-lhe o nome, chamando-o pretensiosamente de *Palm Kernel oil*. Os botânicos chamam a palmeira que dá o dendê assim: *Elaeis guineensis*.

— Olha, Nhonhô, não conhece mais seu *veio* Dendê?

— Não podíamos reconhecê-lo assim, com semelhante nome...

E soubemos que nos Estados Unidos o *Dendê* se acha deslocado, fora da cozinha, bem longe do vatapá. N' *O Brasil e os Óleos Vegetais* (relatório da Comissão Americana de Técnicos em Óleos Vegetais, que esteve no Brasil em março de 1942) encontramos a seguinte referência ao *Dendê*:

"O governo estadual da Baía, sob a hábil direção do Secretário da Agricultura, Dr. Medeiros, iniciou o fomento da plantação do dendê (*Elaeis guineensis*). Além da plantação do Estado, que consta de 37.000 dendezeiros, existem outras plantações particulares. Nos Estados Unidos há um grande mercado para o óleo e a amêndoa de dendê, visto que costumavam importar das Índias Holandesas e da costa oeste da África cerca de 180.000 toneladas desse óleo por ano, e podem facilmente consumir 300 a 400 mil toneladas de amêndoas anualmente. O óleo de dendê é usado na fabricação de folhas de estanho, ácido esteárico, sabão, etc., e o óleo de amêndoa, que é conseguido espremendo a amêndoa, tem especial importância devido à sua grande porcentagem de ácido láurico e de glicerina, sendo a quantidade deste último produto igual à obtida do óleo de côco.

Se se conseguir um desenvolvimento inteligente da cultura de dendezeiros, estamos certos que diversos Estados brasileiros poderão tornar-se grandes produtores do óleo e da amêndoa de dendê.

A Baía está muito bem adaptada para o desenvolvimento dessa cultura, que, durante muitos anos, foi praticada pelos nativos. Costumavam eles plantar os dendezeiros, colher os frutos e utilizar o óleo para fins culinários.

Outros Estados situados no litoral, em áreas em que há uma precipitação suficiente de chuva, poderiam prestar-se também ao cultivo do dendezeiro. No interior, não vemos razão por que eles não possam ser plantados em Mato Grosso e no norte de Minas Gerais.

Parece-nos ser de grande interesse para os governos dos Estados Unidos e do Brasil cooperar no desenvolvimento da produção brasileira de amên-



O Presidente Getúlio Vargas ouvindo o chefe da Comissão Americana de Técnicos em Óleos Vegetais fazer uma exposição de suas impressões colhidas no norte do Brasil

doas e óleo de dendê. Recomendamos, porém, que se faça um esforço para obter nos Estados Unidos um ou mais técnicos familiarizados com a plantação e indústria do óleo de dendê nas Índias Holandesas, na Malaia ou no Congo Belga, sendo esses técnicos mandados para o Brasil para trabalhar ali com os governos federal e dos Estados, verificando as regiões onde os dendezeiros germinarão melhor e onde produzirão mais.

Além disso, a Baía deve fazer todos os esforços para que os frutos dos dendezeiros, que, agora, estão sendo produzidos em várias zonas do Estado, sejam colhidos e o óleo deles extraído por máquinas modernas e não pela maneira antiquada usada atualmente. Um estudo metódico deve ser feito para verificar se a produção atual dos dendezeiros na Baía é suficientemente grande para compensar a construção de uma fábrica de óleo de dendê, de tipo moderno, semelhante às que funcionavam nas Índias Holandesas.

O Departamento Estadual de Agricultura da Baía está fazendo, presentemente, experiências com um pequeno equipamento, inteiramente inadequado ao seu fim e em que faltam peças indispensáveis. É preciso, pois, empregar todos os esforços para fornecer as máquinas modernas de que ele necessita para seus trabalhos experimentais. É, talvez, pos-

sível fabricá-las no Brasil caso se forneçam ao governo da Baía as especificações e planos necessários à sua construção. Do contrário, não seria provavelmente muito dispendioso encomendá-las nos Estados Unidos”.

PRODUTOS VEGETAIS OLEAGINOSOS

Eis a relação dos produtos oleaginosos, entre os quais encontramos o *Dendê*, a que acabamos de nos referir:

Algodão
Amendoim
Andiroba
Babaçu
Cajú
Carnaúba
Castanha do Brasil
Côco e copra
Copaíba
Cumarú
Curuá
Dendê
Gergelim
Jabotí
Linhaça
Mamona
Milho
Murúmurú

Oiticica
 Piaçava
 Piquiá
 Pracaxi ou Paroá-caxi
 Soja
 Tucum
 Ucuúba
 Uricuri

COMISSÃO AMERICANA DE TÉCNICOS EM ÓLEOS VEGETAIS

Linhas atrás fizemos referência a essa comissão, que nos visitou a convite do governo brasileiro. Pela leitura de seu relatório, traduzido e revisto pelo Serviço de Informação Agrícola do Ministério da Agricultura, podemos julgar da importância da tarefa que lhe coube e de sua alta significação no momento atual, em que estamos vivamente empenhados, em estreita colaboração com os EE. UU., na defesa do nosso continente. E essa colaboração, como se sabe, assume especial relevo no setor econômico, com o fornecimento, quanto a nós, de matérias primas indispensáveis à indústria norte-americana, ligada diretamente às atividades bélicas. Além da borracha, os óleos devem entrar com bom contingente na exportação brasileira para os Estados Unidos, agora e depois da guerra. Para isso torna-se indispensável melhorar nosso poder técnico pessoal, realmente deficiente, conforme constataram os técnicos americanos em sua longa excursão pelo Brasil. Sobre a deficiência de técnicos assim se referiu a comissão:

“Tivemos a impressão de que o Brasil dispõe de muito mais comerciantes de óleos, ceras e gorduras vegetais do que de técnicos especializados nesses produtos”.

PARA QUE O BRASIL SE TORNE UM DOS MAIORES PRODUTORES DE ÓLEOS E GORDURAS VEGETAIS

E a comissão norte-americana foi mais precisa quando afirmou:

“Para que o Brasil possa tirar vantagens completas das suas grandes possibilidades, atuais e futuras, de se transformar em um dos maiores produtores de óleos e gorduras vegetais do mundo, torna-se urgente que medidas imediatas sejam tomadas pelo Governo Federal brasileiro para formar centenas de técnicos em engenharia, em trabalhos de laboratório, no controle de especificações e qualidade, federais e estaduais, destes produtos, em pesquisas científicas e em estatísticas”.

FALTA DE TRANSPORTE

Os técnicos norte-americanos encareceram a necessidade de melhorar-se o aparelhamento da Estrada de Ferro S. Luiz a Teresina e ampliar-se a rede rodoviária do Maranhão para maior facilidade de escoamento da produção do babaçu. Mas a abertura de novas estradas nesse Estado, acrescentaram, não pode ficar por menos de 34.872.000 de cruzeiros ou sejam 1.742.000 dólares!

EQUIPAMENTO

A comissão afirmou “que S. Paulo possui um equipamento moderno e técnico já bastante adiantado, capaz de produzir óleos comestíveis comparáveis aos melhores de qualquer país”. Mas a maquinária da indústria de óleos do norte do país é muito deficiente, e acrescentou: “Existem alguns geradores já tão antigos que não se pode identificar a procedência. A maquinária para a refinação do óleo é muito rara no norte do Brasil. Ai, muitos óleos são expostos ainda crus ou semi-refinados”.

E continuando a comissão afirmou:

“No norte do Brasil, a partir do Rio, os processos de desodorização e desmargarinização são quasi desconhecidos. Fazemos uma exceção para a fábrica Matarazzo em João Pessoa, onde se nota a influência da habilidade da engenharia paulista. Embora algumas instalações de maquinária sejam servidas por oficinas de conserto razoavelmente equipadas, muitos melhoramentos precisam ainda ser feitos a este respeito. Essas oficinas de reparação estão com grande necessidade de prensas, puas, plainas, máquinas de soldar, etc.. Tudo isto pode ser fornecido pelos fabricantes americanos nas condições de tempo de paz.

Resumindo o que foi dito anteriormente, a Comissão recomenda: — 1.º) Que sejam tomadas providências nos Estados Unidos, para que os fabricantes americanos de maquinária própria para a indústria de óleos tenham facilidade em exportar para o Brasil as suas máquinas;

2.º) Que sejam garantidas prioridades às fábricas brasileiras que estejam operando com maquinária americana;

3.º) Que os fabricantes americanos de equipamentos de geradores de energia sejam induzidos a pesquisar a situação e a experimentar colocar sua maquinária na indústria brasileira de óleos vegetais, porque, em outros setores, o Brasil reconhece a superioridade das máquinas americanas, tais como as instalações hidro-elétricas da General Electric, as diferentes espécies de bombas Worthington e os aparelhos cloronizadores de Wallace e Tiernan”.

INSTITUTO NACIONAL DE ÓLEOS

Com esta reportagem sobre o Instituto Nacional de Óleos, procurámos ver com muito interesse o que disse sobre ele, no seu relatório, a Comissão Americana de Técnicos em Óleos Vegetais. Impõe-se uma nova transcrição:

“Este instituto, instalado no Rio de Janeiro sob a direção do Dr. Joaquim Bertino de Moraes Carvalho e sob a jurisdição do Dr. Apolônio Sales, ministro da Agricultura do Brasil, constitui o ponto de partida e a força organizadora para coordenar toda a indústria brasileira de óleos vegetais e ceras. O Dr. Bertino especializou-se na América, no “Carnegie Institute of Technology”, e é excepcionalmente bem versado na tecnologia dos óleos e ceras, e em

relação ao controle da qualidade e do comércio desses produtos. A aparelhagem física do Instituto é excepcionalmente boa e está bem adaptada aos seus fins. Este equipamento inclui uma grande variedade de instrumentos modernos para análises, assim como instalações experimentais e unidades semi-industriais, aplicáveis a uma grande variedade de usos para os óleos vegetais, ceras e resíduos. O Instituto dispõe também de uma boa biblioteca e, embora esteja bem instalado e disponha de um bom corpo de funcionários, somente agora é que começou os seus trabalhos. E' ele merecidamente digno de um contínuo estímulo e sua existência constitui uma prova convincente da integridade e da larga visão do Dr. Apolônio Sales, ministro da Agricultura, e do Dr. Fernando Costa, seu predecessor.

Recomendamos em relação ao Instituto:

1.º Que seu equipamento, instalação e corpo de funcionários não sejam, apenas, adequadamente mantidos, mas, consideravelmente ampliados, de modo que o Instituto possa sempre estar no mesmo nível ou em nível superior ao da indústria que ele fomenta;

2.º Que o Instituto esteja sempre a par dos pedidos dos Estados Unidos em relação aos produtos da indústria brasileira de óleos vegetais e esteja em

comunicação fácil e constante com os tecnologistas americanos, o que só se pode conseguir por meio de conferências nos Estados Unidos e no Brasil, nas quais tomarão parte tecnologistas desses dois países, em intervalos regulares de um ou dois anos;

3.º Que se estimule os fabricantes americanos a treinar, em seus laboratórios e fábricas nos Estados Unidos, técnicos brasileiros, jovens e inteligentes;

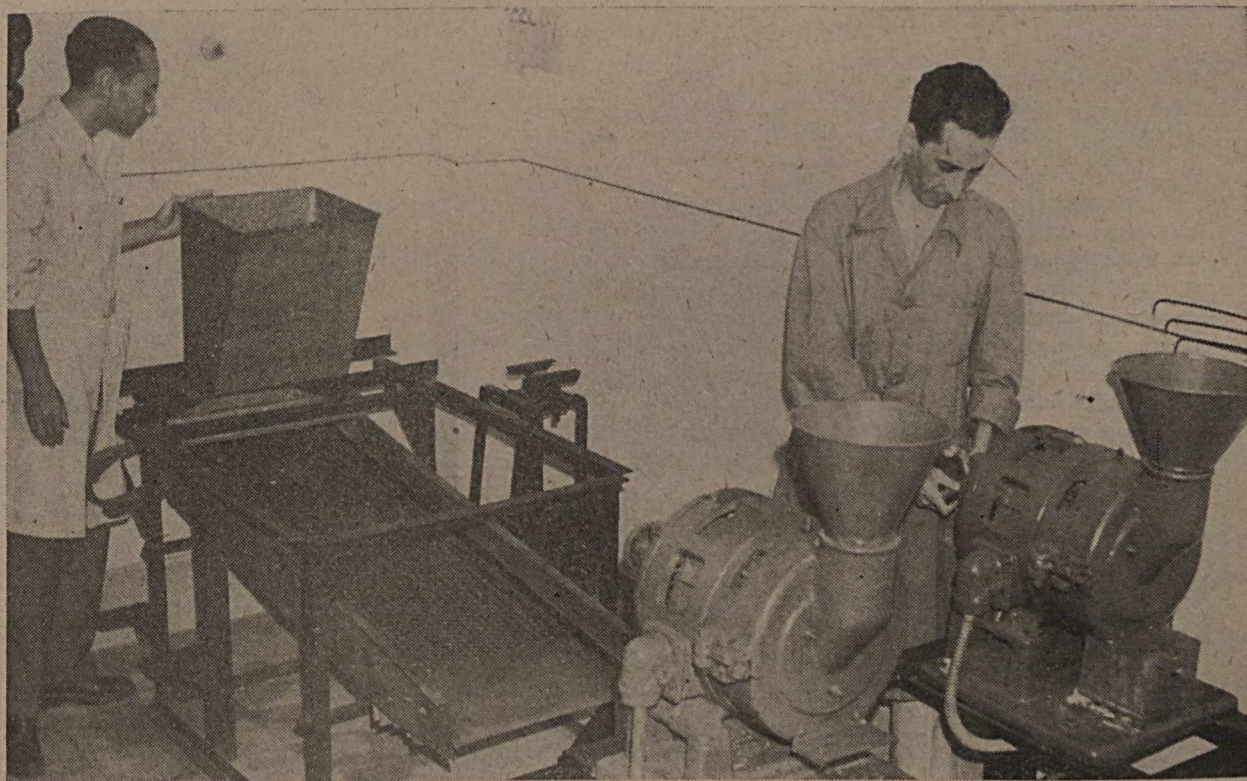
4.º Que se favoreça um intercâmbio de estudantes graduados brasileiros e americanos, promovendo a ida de estudantes brasileiros para as universidades americanas e vice-versa;

5.º Que o Instituto seja utilizado como uma escola de graduados, na qual os químicos e engenheiros mais competentes, formados pelas escolas de cursos regulares de quatro anos, possam fazer cursos de especialização, para servir na indústria de óleos vegetais;

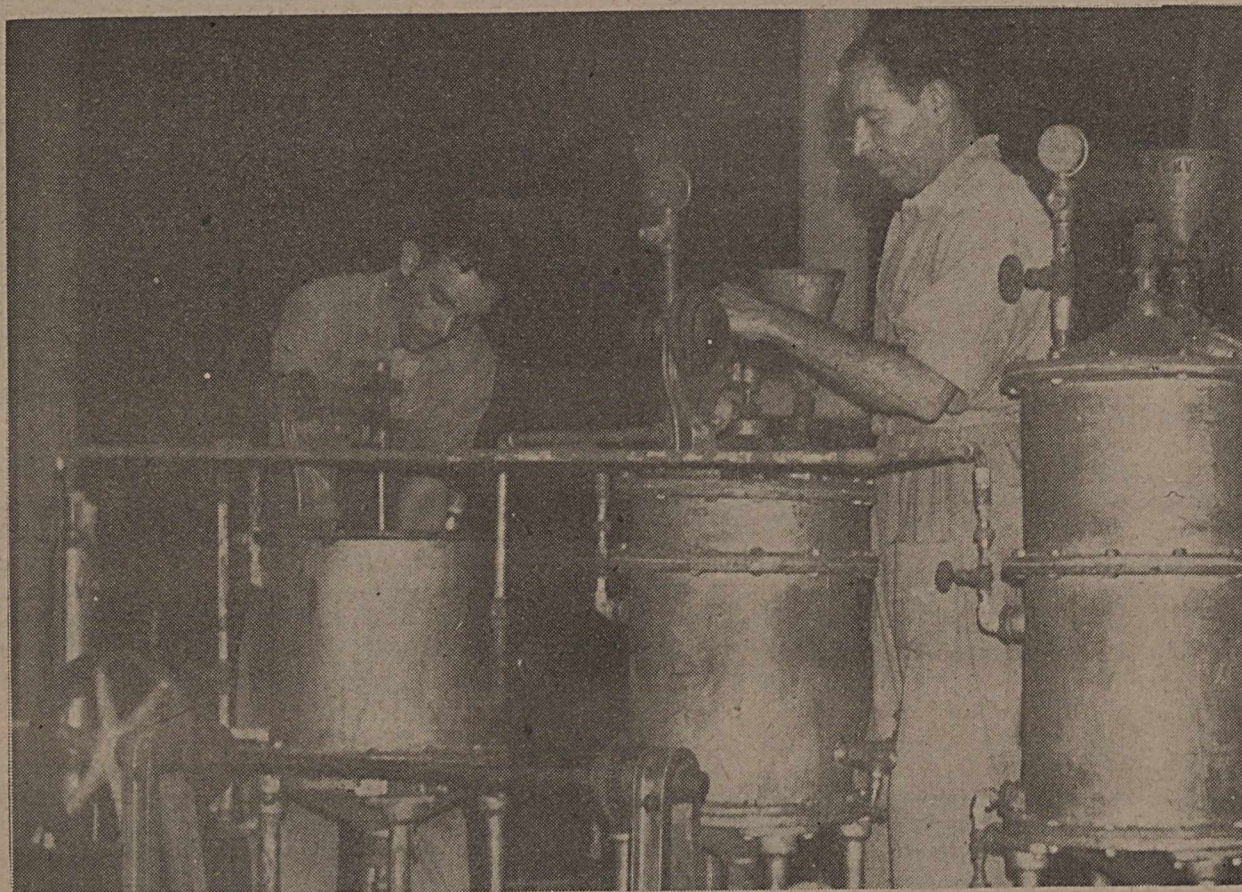
6.º Que o Instituto sirva como um centro de controle dos laboratórios estaduais para a indústria de óleos vegetais.

Afim de realizar alguns desses objetivos, oferecemos as seguintes sugestões:

O Instituto deverá oferecer bolsas de estudos a diplomados ou profissionais de química e engenharia



INSTITUTO NACIONAL DE ÓLEOS — Separador de sementes e descortadores empregados em estudos experimentais



INSTITUTO NACIONAL DE ÓLEOS — Instalação experimental empregada na refinação, classificação e desodorização de óleos vegetais

ria com o fim de estimulá-los a entrar nos cursos graduados promovidos pelo Instituto, com o objetivo de trabalharem mais tarde para o desenvolvimento da indústria de óleos, gorduras e ceras.

As companhias americanas, por exemplo, fabricantes de maquinária apropriada para indústria de óleos, devem ser estimuladas a mandar ao Instituto, técnicos pagos por elas próprias. Pode também ser organizado um programa para a ida de tecnólogos americanos, cuidadosamente escolhidos e qualificados, para dar cursos no Instituto e efetuar pesquisas aplicadas às suas especialidades, como sejam as de óleos para vernizes (oiticica, mamona) e óleos ricos em ácidos láuricos (babaçú, murumurú, tucum, uricuri, etc.). O Instituto pode também mandar técnicos às diversas partes do Brasil, sob sua responsabilidade oficial, para estudar suas indústrias e coligir dados.

O Instituto deve atuar como uma fonte de esclarecimentos para as informações essenciais aos fabricantes americanos da maquinária apropriada à indústria de óleos, assegurando, assim, a satisfação dos interesses brasileiros e americanos.

Tecnologicamente falando, o Brasil é um país novo.

Por isto, se ele quiser realizar um progresso razoável, deve concentrar seus esforços:

- 1.º), em preparar técnicos para a indústria;
- 2.º), em efetuar trabalhos de pesquisas apropriadas;
- e 3.º), em realizar um controle unificado".

AS NOSSAS ESCOLAS DE AGRONOMIA PRECISAM SER MAIS FREQUENTADAS

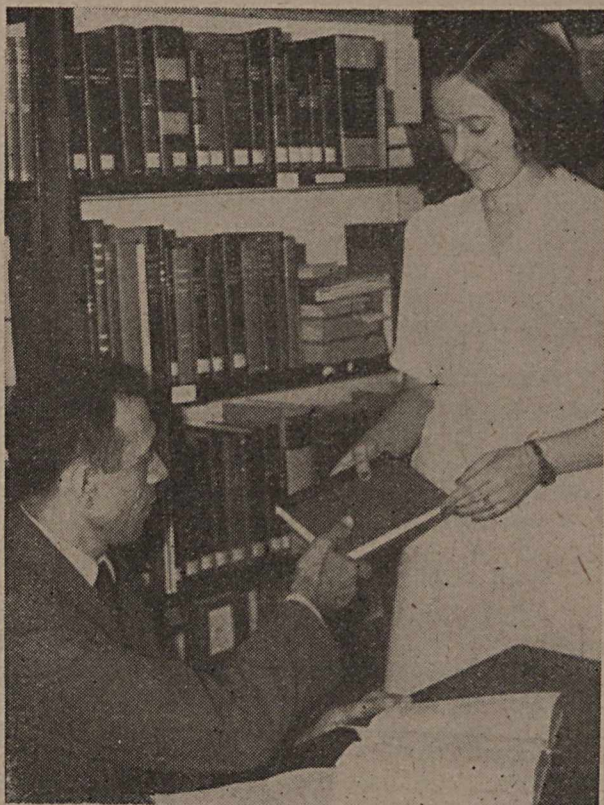
Lemos com muito agrado a opinião dos técnicos norte-americanos sobre as nossas escolas de agronomia, que consideram esplêndidas. Observaram eles, entretanto, que são pouco frequentadas.

Estamos certos de que, se forem asseguradas vantagens àqueles que nelas fizerem com aproveitamento seus vários cursos, a frequência será bem maior. E no Brasil estamos precisando muito de agrônomos, químicos e engenheiros, para que haja melhor orientação no aproveitamento de nossas imensas riquezas naturais.

Vamos transcrever em seguida o que os técnicos norte-americanos disseram de nossas escolas de agronomia:

"A Comissão não tem senão louvores a fazer às esplêndidas escolas de agronomia espalhadas pelo Brasil. Embora o corpo de estudantes seja pequeno, o nível do ensino, quanto aos alunos e equipamento das escolas é, em geral, elevado. No Pará está sendo feito um magnífico trabalho de experimentação e pesquisa para estimular o crescimento e

à produção das suas principais árvores e palmeiras produtoras de sementes e amêndoas oleaginosas. Além dêsse trabalho, que interessa à Comissão muito particularmente, estão sendo feitas, em Belem, experiências de enxertia afim de estimular a produção das seringueiras e experimentar sua resistência aos insetos, trabalho êste que é verdadeiramente notável. As escolas de agronomia, espalhadas pelo Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Baía, Minas Gerais e São Paulo, estão todas fazendo trabalhos recomendáveis neste sentido, com árvores, palmeiras e outras plantas que, em cada um dêstes Estados, oferecem possibilidades de se tornar boas produtoras de óleo. E' pena que, tendo tão boas escolas, sòmente um pequeno número de estudantes esteja aproveitando as maravilhosas vantagens oferecidas por elas. Parece-nos que essas instituições



INSTITUTO NACIONAL DE ÓLEOS — *Aspecto da biblioteca especializada, vendo-se a entrega de um livro a um consulente*

tem capacidade para milhares de estudantes, ao passo que atualmente aí só estudam algumas centenas. Sugerimos que os governos estaduais e federal movam uma campanha com o fim de despertar na mentalidade da juventude brasileira um interesse maior para com os problemas agrícolas sob o ponto de vista científico.

A Escola de Agronomia de Pernambuco é uma das mais bem aparelhadas e dirigidas do Brasil e é um monumento à habilidade e à largueza de visão do Dr. Apolônio Sales. Ela deveria ser tomada

como modelo para todas as escolas estaduais de agronomia do Brasil.

Visitámos, no Rio de Janeiro, a Escola Nacional de Agronomia que fica na estrada Rio-São Paulo, a 47 quilômetros do Rio. Essa esplêndida escola e suas estações experimentais adjacentes estão agora em vias de acabamento. Acreditamos que, depois de terminada, poderá ser de grande utilidade como escola de especialização para a juventude brasileira interessada em agricultura. Parece-nos que o melhor meio de aproveitar essa magnífica instituição e as facilidades de pesquisas que as suas estações experimentais oferecem no tocante às plantas industriais, avicultura, apicultura, sericicultura, criação de animais, laticínios, etc., seria dedicar a escola, não ao ensino de estudantes de cursos regulares, mas exclusivamente aos trabalhos de especialização. Os estudantes que concluíssem o curso nas escolas estaduais de agricultura poderiam, de acordo com êsse plano, se matricular nessa escola de especialização, mantida pelo governo federal.

Sendo já formados e um pouco mais idosos, eles estarão, então, em condições de assimilar perfeitamente as oportunidades notáveis para pesquisas e estudos mais adiantados que eles terão na Escola Nacional de Agronomia. Duvidamos que um estudante qualquer tenha capacidade para aproveitar todas essas vantagens na mesma medida que um já graduado".

HISTÓRICO DO INSTITUTO NACIONAL DE ÓLEOS

Esta reportagem pode dividir-se em duas partes. A primeira é constituída de notas colhidas fora da sede do Instituto Nacional de Óleos, em livros e outras fontes de informações. A segunda parte consigna nossas observações na visita feita à sede do Instituto.

As linhas a seguir são ainda o resultado da busca daquelas primeiras informações e versam sobre o ensino referente à indústria dos óleos vegetais e substâncias derivadas e tratam do histórico propriamente dito do Instituto Nacional de Óleos.

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO DE ÓLEOS VEGETAIS E DERIVADOS

Em 1928, foi criado anexo à Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária o Curso de Especialização de Óleos Vegetais e Derivados. E o Congresso Nacional resolveu consignar verba, no exercício de 1929, destinada ao pagamento do pessoal técnico do referido curso e para o funcionamento do Laboratório de Óleos. Consta essa resolução do art. 6.º da lei n. 5.610, de 24 de dezembro de 1928.

Em 8 de março de 1929, o ministro da Agricultura, Geminiano Lyra Castro, aprovou as instruções para regerem esse curso (*Diário Oficial* de 13 de março de 1929). Para ministrá-lo foi nomeado, mediante concurso, o professor Joaquim Bertino de Moraes Carvalho.

Agora um pormenor: no primeiro ano, o curso só teve quatro alunos.

Em 12 de março de 1930 (veja *Diário Oficial* de 6 de abril de 1930) foram baixadas novas instruções para o

Curso, que começou a progredir de forma muito satisfatória.

Em 15 de abril de 1930, o ministro da Agricultura, em aviso n. 137, ao diretor do Curso de Química Industrial da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, declarava para os devidos fins que, "havendo este Ministério montado, com todos os requisitos da técnica moderna, laboratórios para o Curso de Especialização em Óleos e Derivados, anexo à Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária, resolve *ex-vi* do que dispõe o art. 3.º das instruções para os Cursos de Química Industrial, subvencionados pelo Governo Federal, que seja naquele curso que façam a sua especialização os alunos do Curso de Química Industrial anexo à Escola Politécnica, que houverem de especializar-se em óleos e derivados". (*Diário Oficial* de 16 de abril de 1930).

Como se vê, o Curso ia muito bem.

Paulo de Frontin, no Senado, estava satisfeitíssimo com esse progresso, pois o grande engenheiro e professor sentia-se sempre empenhado na defesa das boas causas, dos grandes empreendimentos. Quanto à sua ação em favor do Curso de Especialização de Óleos, nós a sentimos agora ao reler os debates do Senado daquela época.

O Dr. J. G. Pereira Lima conseguiu criar para os agrônomos brasileiros cursos de especialização no estrangeiro. Essa providência foi mantida pelo ministro Ildefonso Simões Lopes e seus sucessores no Ministério da Agricultura. E, valendo-se delas, mais de cem agrônomos fizeram proveitosos estágios no estrangeiro. Só um, dentre tantos, escolheu a especialização em óleos vegetais: Bertino de Carvalho.

O aperfeiçoamento entre nós da indústria de óleos vegetais teve início na administração Pereira Lima, sendo Presidente da República o Sr. Wencesláu Braz. Foram então instalados no país, com o auxílio do Governo federal, os primeiros desodorizadores para óleos de algodão.

Em 1931, o Curso de Especialização já tinha um número bem maior de graduados. Os ministros da Agricultura Moraes e Barros e Assis Brasil, como os seus antecessores, continuaram a prestigiar esse centro de estudos.

Uma vez o Presidente Getúlio Vargas foi em companhia de seu ministro Assis Brasil visitar o Curso e gostou dos trabalhos experimentais ali realizados, inclusive das suas instalações semi-industriais.

E o Presidente Getúlio Vargas, apoiando o trabalho de Assis Brasil em favor de maior desenvolvimento do Curso, transformou-o em

INSTITUTO DE ÓLEOS

Para isso foi baixado o decreto n. 20.428, de 22 de setembro de 1931, que lhe deu autonomia didática e administrativa e maiores garantias a seus alunos. E essas garantias foram as constantes do art. 2.º desse decreto, que assim rezava:

"Os agrônomos e químicos industriais, que fizerem o curso de especialização no Instituto de Óleos, terão preferência para exercer a fiscalização das fábricas de óleos vegetais e substâncias derivadas que gozarem de favores da União, e, em igualdade de condições, para ocupar os cargos técnicos de sua especialidade em laboratórios de

análises mantidos ou subvencionados pelo Governo Federal".

Pelo decreto n. 20.518, de 13 de outubro de 1931, foi aprovado o regulamento do novo Instituto de Óleos, mantendo não só os seus cursos como também uma seção de pesquisas de interesse para o ensino de química industrial agrícola. Pela primeira vez, o ensino era definitivamente ligado às pesquisas e criada a escola de graduados em óleos e derivados, isto é, de óleos vegetais e de tintas e vernizes.

O Instituto de Óleos foi o primeiro estabelecimento público do país que fez constar de seu regulamento a obrigatoriedade dos técnicos por ele enviados ao estrangeiro, de servir durante dois anos nas suas seções, como auxiliares técnicos ou assistentes, sob pena de restituição aos cofres públicos das mensalidades recebidas, caso não o fizessem. O Instituto teve seu regulamento cuidadosamente estudado por instituições militares, havendo muitas delas enviado valiosas sugestões, inclusive a Missão Militar Francesa.

Em 1933, na administração Juarez Távora no Ministério da Agricultura, aconteceu isto ao Instituto: foi extinto. Só isto.

Os aparelhos científicos e as máquinas semi-industriais passaram para diversas mãos e, logo depois, as máquinas, na sua maioria, foram encaixotadas e depositadas em um hospital de clínicas, em construção.

RESTABELECIMENTO DA CADEIRA DE PLANTAS OLEAGINOSAS, ÓLEOS VEGETAIS E INDÚSTRIA DE ÓLEOS

Extinto o Instituto de Óleos, foi pelo decreto-lei número 1.664, de 9 de outubro de 1939, restabelecida a cadeira de plantas oleaginosas, óleos vegetais e indústria de óleos, na Escola Nacional de Agronomia, lecionada no quarto ano, facultativamente (Veja *Diário Oficial* de 11 de outubro de 1939).

A AÇÃO DO CONSELHO FEDERAL DO COMÉRCIO EXTERIOR

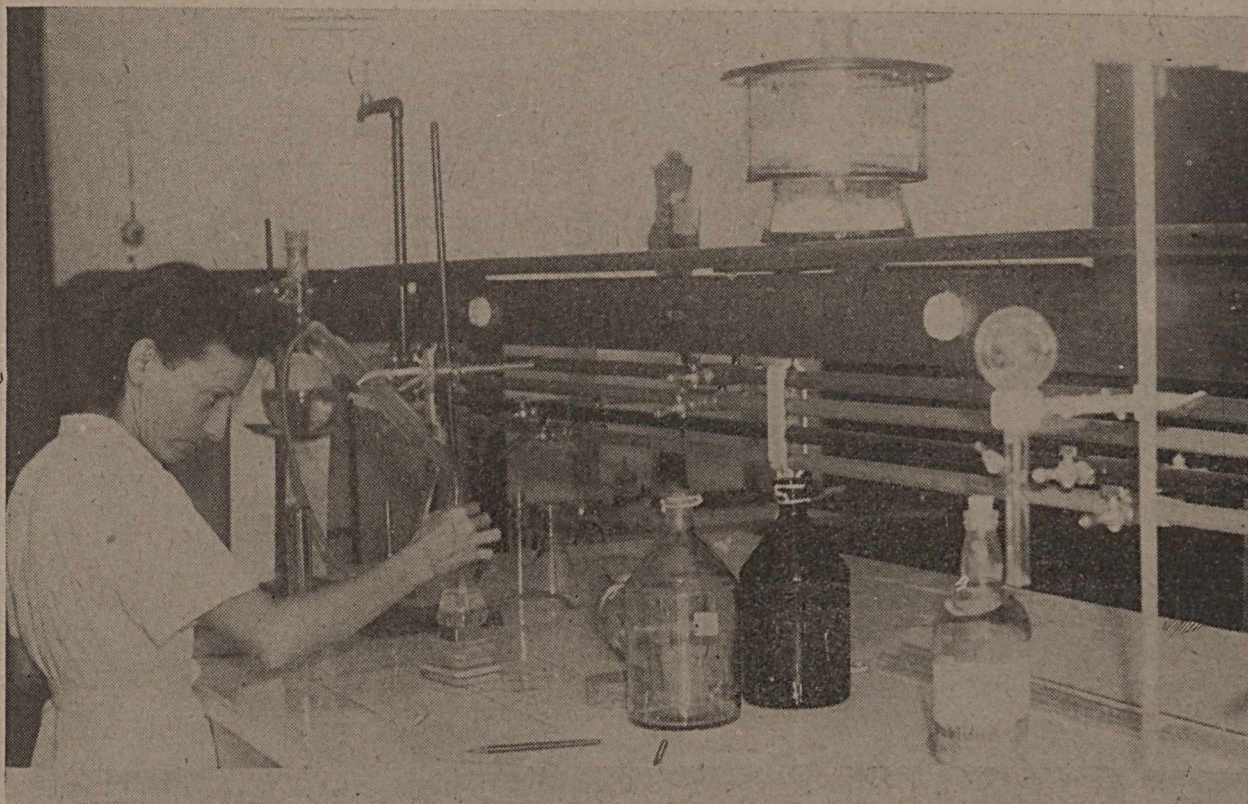
Um dia o Conselho Federal de Comércio Exterior apreciou o relatório da viagem aos Estados Unidos e a Trinidad, do Dr. Bertino de Carvalho, no qual esse professor fazia sugestões visando o desenvolvimento da indústria oleífera brasileira.

O Dr. Arthur Torres Filho estudou esse relatório e deu parecer, um longo e minucioso parecer, cheio de dados estatísticos, pelos quais se verificava ser diminuta a nossa exportação de óleos, diminuta quando poderia ser bem apreciável, se outras fossem as nossas condições técnicas na exploração das plantas oleaginosas brasileiras. Não vamos transcrever aqui todo o parecer do Sr. Torres Filho. Bastam-nos só estes três itens de suas conclusões para provar a falta que estava fazendo o Instituto de Óleos.

Ei-los:

a) Patenteia-se a urgência que há em se encarar o problema das oleaginosas no país sob o aspecto técnico da organização agro-industrial.

b) A necessidade de serem efetuadas pesquisas tecnológicas em estabelecimentos dotados de aparelhamento científico nas várias zonas produtoras



INSTITUTO NACIONAL DE ÓLEOS — Laboratório de análises químicas, onde se vê um pequeno aparelho de destilação fracionada

do país, que sejam devidamente controladas por um Instituto Central de Pesquisas.

c) Torna-se preciso instituir um plano racional técnico, econômico e financeiro, capaz de criar explorações agrícolas metódicas, fora do extrativismo. Estações experimentais deveriam ser criadas, com esse fim, em diversas regiões do país.

E sabem em que deu o parecer do Dr. Torres Filho? Só isto também: a criação do

INSTITUTO NACIONAL DE ÓLEOS

O ministro Fernando Costa fez uma exposição de motivos ao Presidente da República, acompanhada de ante-projeto criando o Instituto Nacional de Óleos, e o Presidente Getúlio Vargas — zás! — assinou-o incontinentemente. E assim foi baixado o decreto-lei n. 2.138, de 12 de abril de 1940, que restabeleceu o antigo Instituto, com a denominação agora de *Instituto Nacional de Óleos*.

Não custa dar ao leitor o texto do magnífico decreto:

DECRETO-LEI N. 2.138 — DE 12 DE ABRIL DE 1940
Cria o Instituto Nacional de Óleos, no Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas, no Ministério da Agricultura

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º Fica criado o Instituto de Óleos, no Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas, no Ministério da Agricultura, tendo por fim:

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

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

III, organizar sua classificação, em colaboração com o Serviço de Economia Rural, para execução, nesta parte, do decreto-lei n. 334, de 15 de março de 1938.

Art. 2.º A direção do Instituto Nacional de Óleos e o Curso de Especialização em Plantas Oleaginosas, Óleos Vegetais e Indústria de Óleos, criado na Escola Nacional de Agronomia, pelo decreto-lei n. 1.664, de 9 de outubro de 1939, ficarão a cargo do professor da 19.ª cadeira da mesma Escola.

Art. 3.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 12 de abril de 1940, 119.º da Independência e 52.º da República.

GETULIO VARGAS.
Fernando Costa.

(D.O., 15-4-940)

A SEGUNDA PARTE DESTA REPORTAGEM: VISITA AO I.N.O.

Para começar: I.N.O., em vez de Instituto Nacional de Óleos, por ser muito comprido. Está, portanto, combinado. Assim, dagora em diante, vamos cantar o nosso I.N.O., isto é, *con*tar o que ele está fazendo.

A AVENIDA MARACANÃ

A Avenida Maracanã, que começa lá em cima na Tijuca, depois da rua do Uruguai, vem bater cá em baixo, perto da praça da Bandeira. No seu traçado, ainda há pequenas interrupções, que, logo que desapareçam, permitirão sem dúvida maior movimento à grande artéria, possibilitando-lhe secundar com vantagem as ruas Haddock Lobo, Mariz e Barros e seu prolongamento, a rua Almirante Cochrane, e, finalmente, a de Conde de Bonfim, no acesso ao populoso bairro da Tijuca. E esses hiatos da Avenida Maracanã fazem com que os trechos intermediários, já abertos e edificados, permaneçam, à falta de trânsito intenso, calmos e silenciosos, entregues a forçado bucolismo, que os torna tão acolhedores e agradáveis.

Fazem lembrar Petrópolis, nos pontos de mais vegetação. Ali, então, próximo da Estação de São Cristovão, a arborização antiga, remanescente de opulentas chácaras de outros tempos, foi tanto quanto possível aproveitada pela Prefeitura. E é justamente nesse recanto, formado pela rua Mata Machado e Avenida Maracanã, que se en-

contra o I.N.O. Não em edifício próprio, de fachada para a rua. Nada disso. Acha-se funcionando, sabem onde?

Numa das antigas cavalariças daquelas dependências da Divisão de Fomento da Produção Animal, do Ministério da Agricultura, e onde de tempos a tempos se realizam atraentes exposições de pecuária.

UM INDICADOR PRECIOSO DA CIDADE

A Lista de Assinantes da Companhia Telefônica Brasileira informa-nos isto sob o título *Ministério da Agricultura*:

Instituto Nacional de Óleos

Gabinete Diretor, 252 Av. Maracanã.....	48-8683
Secretaria, 252 Av. Maracanã.....	48-8930
Secção Máquinas, 252 Av. Maracanã.....	48-3293
Portaria, M. Machado.....	48-3113

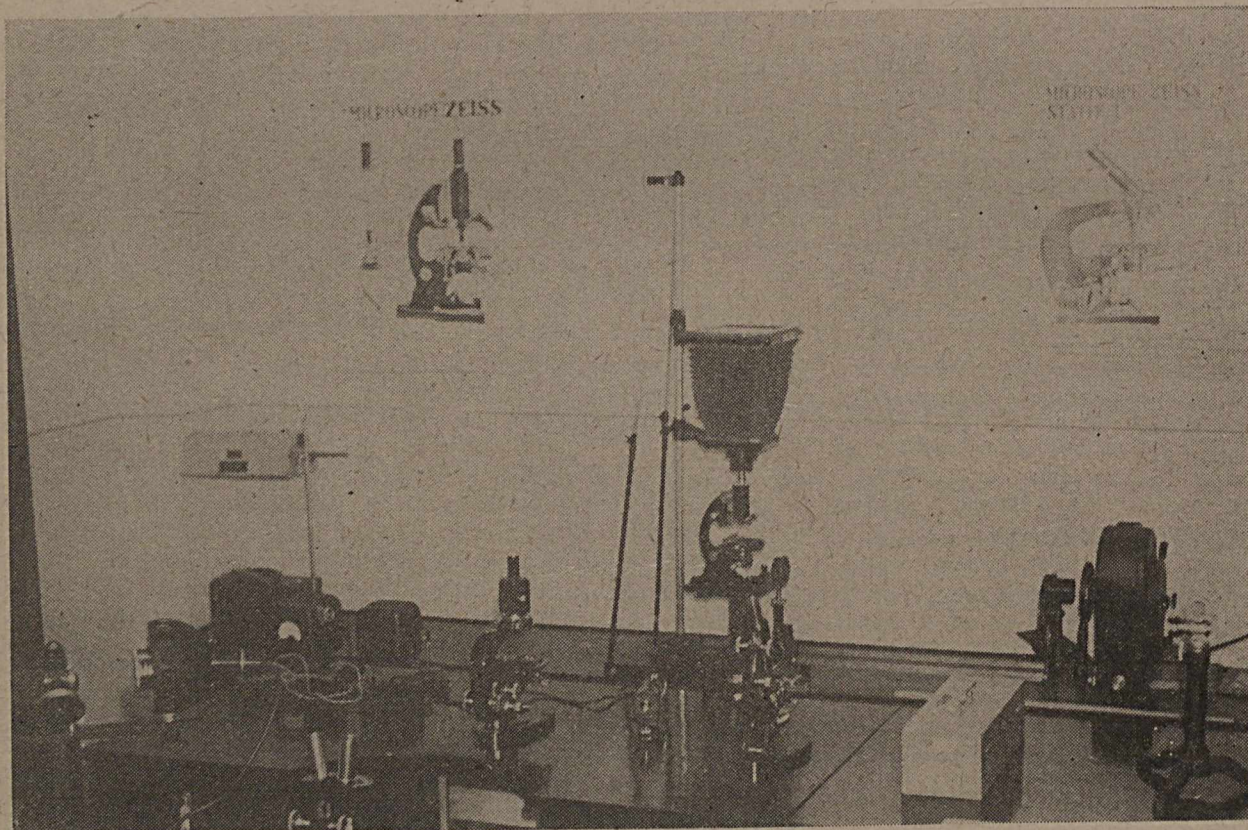
Que informador magnífico da vida da cidade é a Lista de Assinantes da Companhia Telefônica!

Então era só procurar o 252 da Avenida Maracanã. Não poderia haver engano. E tocámo-nos para lá.

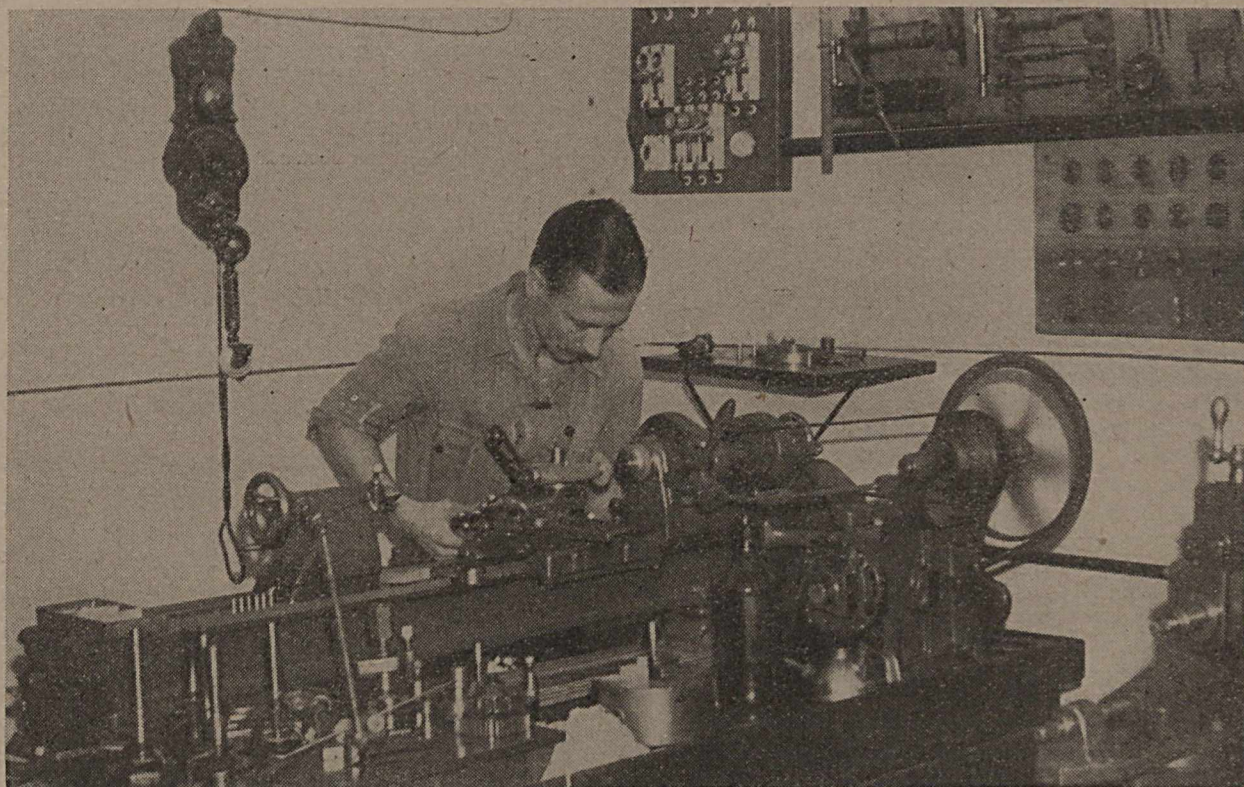
ENTRE ESTRIBARIAS

No 252 da Avenida Maracanã, o ingresso se faz por largo portão, onde encontrámos um homem, que nos deu impressão de porteiro.

— E' aquí o Instituto Nacional de Óleos?



INSTITUTO NACIONAL DE ÓLEOS — Uma parte do laboratório de ótica aplicada ao estudo das sementes oleaginosas, dos óleos, das ceras e resinas vegetais, e das tintas e vernizes



INSTITUTO NACIONAL DE ÓLEOS — O chefe da oficina mecânica trabalhando na fabricação de injetores de motores Diesel, que serão experimentados com óleos vegetais

— Ah! moço, não sei dizer, não, senhor. Não sou daqui. Pelo jeito, deve ser noutra lugar. Lá p'ra dentro, como o senhor está vendo, só há estribarias.

E o homem esboçou malicioso sorriso.

Mas confiávamos na informação da lista telefônica e fomos entrando.

Nunca vimos tanta estribaria!

Num cercado, bois silenciosos, tristes, resignados, seguem-nos com olhos compridos, como se houvessem acabado de chorar... com saúde de outros sítios, de outros lugares distantes, onde viveram em liberdade, soltos, inteiramente soltos, em largas pastagens, e a compor cenas com êsse bucolismo virgiliano, tão do agrado de poetas de outros tempos e que o sabiam cantar em linguagem pura, "cepilhada e brunida"...

(Se lesse isto que aí está dito, o nosso erudito amigo, o primoroso poeta Guilherme Augusto dos Anjos acrescentaria, de certo, pormenor exato e preciso para a descrição do bucolismo virgiliano, enriquecendo-a de lapidares frases latinas, em que é exímio na exatidão e oportunidade do encaixe).

Mas, como estávamos dizendo, fomos entrando.

Afinal, encontrámos um pastor que não era da Arcádia, não usava flauta, nem cajado, nem nada! Como "pastor" de estribaria trazia calças arregaçadas e altos e sujos tamancos.

— Ah! já sei, é ali onde nós botava os cavalos. Agora tem gente lá e umas máquinas "distorcidas".

Gostamos dêsse *distorcidas*, sinônimo naturalmente de complicadas.

E acertamos, afinal, com o I.N.O.

UM CONCEITO SÔBRE O I.N.O. E SEU DIRETOR

Só conhecíamos de vista o professor Joaquim Bertino de Carvalho. Nunca lhe havíamos falado anteriormente.

— Você faz bem em procurar o Instituto de Óleos, que é muito interessante. O grande público o desconhece, geralmente. E, no entanto, é uma casa de trabalho que precisa ser bem conhecida. O D.A.S.P. tem sempre procurado prestigiá-la.

E o professor Alfredo Nasser concluiu sorrindo, visivelmente satisfeito:

— E o diretor, o Joaquim Bertino, é uma pessoa encantadora! Você, Ribeiro, vai gostar dele.

E nesse mesmo dia o Dr. Luiz Carlos Junior assim também falou do professor Bertino, que sabe ser apreciado pelas pessoas de espírito e de coração.

NA SEDE DO I.N.O.

Não é brincadeira, não: a sede do I.N.O. foi realmente uma cavalariça, transformada depois em um museu de caça e pesca, ocupando dois grandes salões. Ao ser entregue ao I.N.O., o diretor dêsse examinou o espaço compreendido entre as colunas existentes no edifício e chegou à conclusão de que poderiam nele ser construídas dezessete dependências, o que, aliás, foi feito. E essas de-

pendências são todas padronizadas, medindo cada uma quatro metros de largura por seis de comprimento, seguindo, assim, rigorosamente a técnica americana.

NO GABINETE DO DIRETOR

O professor Joaquim Bertino recebe-nos em seu gabinete, peça modesta, simples e quase confortável.

Vimos à parede retratos dos presidentes Getúlio Vargas e Washington Luís, encimando os dos ministros da Agricultura que trabalharam pelo aproveitamento adequado de nossas oleaginosas. E a efígie de Paulo de Frontin está ali também como a de um nume tutelar, ao lado das de outros que, na nossa alta administração, se acham atualmente empenhados na nobre tarefa de organização definitiva desse grande instituto, tão necessário ao Brasil!

PRECIOSO AUXILIAR DO PROFESSOR OU CONFERENCISTA

A um canto do gabinete do diretor do I.N.O. vimos um aparelho "distorcido", como diria o pastor que não era da Arcádia.

O professor Joaquim Bertino, observando-nos o interesse por aquela espécie de piano, assim nos esclareceu:

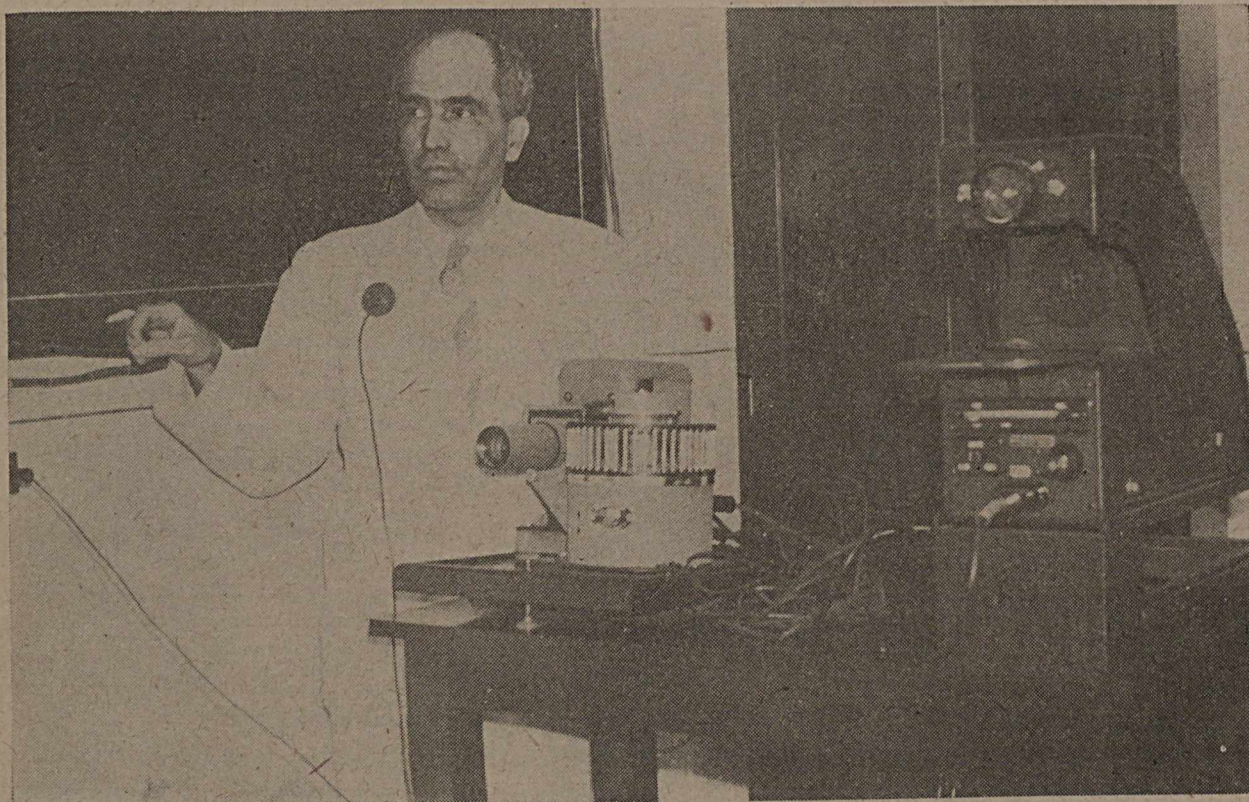
— É um aparelho precioso. O senhor poderá ver como funciona, pois vou dar aula nessa outra sala, e o que eu disser será aqui gravado à distância. Esse aparelho se acha conjugado com outro de que se serve o professor ou conferencista e colocado a seu lado. Funciona de forma

que o orador, vamos dizer assim, pode demonstrar por meio de projeções o que desejar para melhor compreensão dos ouvintes, pois a instalação do aparelho obedece às modernas exigências do ensino. Por outro lado, esses dois aparelhos possibilitam ao professor ou conferencista melhorar cada vez mais sua técnica de expor os assuntos, corrigindo-lhe os defeitos, apurados devidamente na revisão das provas datilografadas, que, afinal, reproduzem com fidelidade o que ele disse e que, depois, pode por ele mesmo ser ouvido.

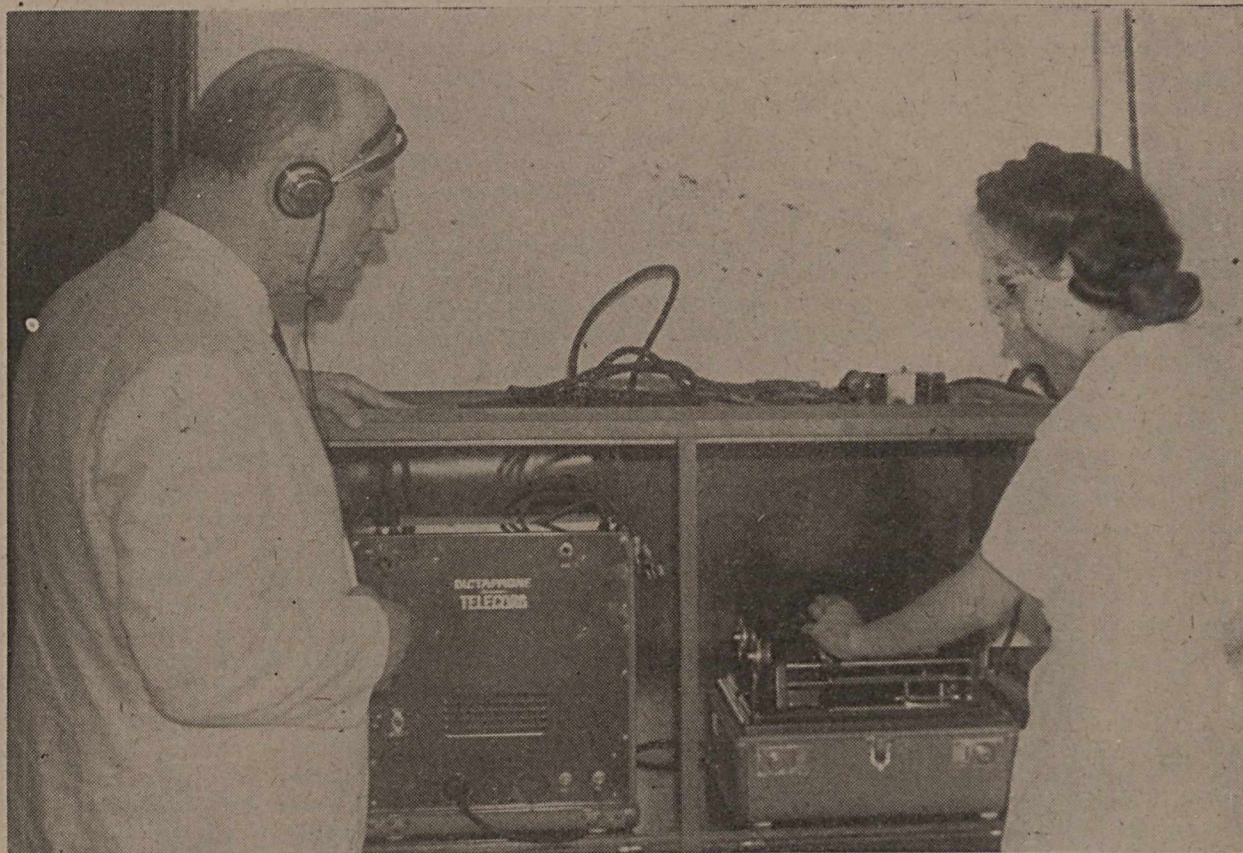
E o professor Joaquim Bertino nos adiantou que é seu pensamento dar, dentro de pouco tempo, as suas aulas já datilografadas, acompanhadas de fotografias, desenhos ou gráficos que se fizerem necessários à maior compreensão dos alunos. Para isso já dispõe de pequena máquina "adressograph". Isso, acentuou, não impede que os alunos consultem os livros necessários, obrigatoriamente indicados pelos professores do I.N.O.

Dada essa explicação, fomos experimentar o aparelho do gabinete do Dr. Bertino, conjugado com o da sala de aulas. E o nosso fotógrafo — zás! — bateu a primeira chapa e depois outra do diretor do I.N.O. dando aula, como se vê pela fotografia aqui publicada.

E, assim, diante de coisa tão prática, nos veio à lembrança a tortura dos alunos que ainda hoje, na maioria de nossos cursos, se atropelam ao tomar notas apressadas do que lhes dizem os professores em aula.



INSTITUTO NACIONAL DE ÓLEOS — O professor Joaquim Bertino fazendo uma exposição sobre as finalidades do I. N. O. Para registrar a preleção o professor vale-se do pequeno microfone ajustado à lapela de seu casaco. O aparelho registador permite depois a reprodução de suas palavras em disco adequado. Revista a preleção, é esta depois datilografada e distribuída aos alunos. Os dois aparelhos de projeção, de fins diferentes, permitem ao professor projetar lâminas microscópicas, desenhos, gráficos, etc., na tela



INSTITUTO NACIONAL DE ÓLEOS — Este aparelho, conjugado com o de projeção que se vê no clichê anterior, permite o contrôle da gravação da aula, possibilitando seja esta ouvida à distância, como está fazendo o redator da "Revista do Serviço Público"

Essa obrigatoriedade de cada professor indicar também a bibliografia para cada assunto é providência inteligente e prática, que se deve generalizar por toda parte.

Convenhamos que nem sempre é possível ao mestre indicar com exatidão e atualidade os autores mais versados na matéria. Mas isso já é outra história, e não temos jeito absolutamente de envenenar ou maliciar as coisas...

Outro lado prático do aparelho "distorcido" do professor Bertino: a possibilidade também que oferece ao orador para corrigir-se de falhas ou defeitos de exposição. E só isso é uma grande vantagem.

A BIBLIOTECA

Visitámos em seguida a biblioteca.

Outra fotografia, a terceira. O diretor do I.N.O. diz-nos então:

— Como vê, já se acha funcionando a nossa biblioteca, que está, precisando apenas de mais algumas auxiliares para completa satisfação de seu programa de divulgação técnica por meio de resumos de artigos, fotografias e traduções de trabalhos estrangeiros de maior interesse para o país, entre industriais e técnicos especializados em óleos.

OS LABORATÓRIOS

Há já montados dez laboratórios no I.N.O. Num deles estão sendo instaladas mesas a "capelas" feitas com

tampas de asbesto-amianto e pintadas com tintas à prova de ácido. Ao que parece, é a primeira vez no país que se emprega esse material de fabricação nacional. Faltam, entretanto, aos laboratórios alguns aparelhos, que não poderão ser adquiridos de uma só vez, dado o seu alto custo. Mas a aquisição dos mesmos já se acha prevista para os orçamentos de 1944 e 1945. Os que existem na casa estão em condições de satisfazer as exigências mais urgentes do ensino e pesquisas das oleaginosas.

APARELHOS DE ALTO VALOR

Vimos no laboratório de análises físicas aplicadas os viscosímetros de Gardner, Saybolt, Engler; os de ótica aplicada; uma instalação completa microfotográfica, fotômetros, refractômetros, electro-calorímetros, inclusive um reflectômetro usado no estudo de óleos, tintas e vernizes e que é considerado o aparelho mais moderno empregado nessas pesquisas. Foi ele inventado por um dos maiores técnicos americanos do *Bureau of Standards*.

No laboratório de físico-química aplicada, o I.N.O. já possui uma aparelhagem que pode ser apresentada a qualquer técnico americano. Além dos aparelhos potenciométricos existentes, tem o Instituto um quadro de distribuição elétrica que facilita todos os trabalhos de laboratório.

No ano passado foram encomendados nos Estados Unidos vários aparelhos de medidas electrométricas e especialmente empregados nos estudos dos óleos, ceras, tintas e vernizes, que permitirão a verificação dos resultados aqui obtidos, pelos laboratórios congêneres dos Estados Unidos ou de outros países.

O I.N.O. NÃO TRABALHA ISOLADAMENTE

O I.N.O. não trabalha isoladamente. Ao contrário: a sua preocupação é fazer com que seus trabalhos sejam controlados também por outras organizações congêneres, para que possam ser devidamente julgados.

Essa prática é seguida em todos os seus laboratórios, visto que os métodos de análises ali empregados são sempre os já standardizados pelas instituições científicas de maior renome.

Os laboratórios semi-industriais do I.N.O. já eram em 1933 considerados como dos mais completos da América do Sul, tendo isto dado até lugar a que cientistas uruguaios, visitando aquela nossa antiga organização, sugerissem ao seu governo a vinda de especialistas para cursar o Instituto.

Essas instalações foram muito sacrificadas com a extinção do antigo Instituto, mas já se acham repostas de maneira a possibilitar perfeita satisfação de seus fins. O Instituto dispõe de completas instalações semi-industriais para o estudo dos processos de extração dos óleos vegetais e de seu beneficiamento, e também das ceras e das resinas. E espera no próximo ano, de acordo com a verba orçamentária que lhe for concedida, completar suas instalações, como a de sabonetes, tintas e outros produtos, que consomem os óleos vegetais.

A COOPERAÇÃO DO I.N.O. COM OUTRAS INSTITUIÇÕES

O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem entregou ao I.N.O. o estudo da aplicação dos óleos vegetais nos motores de seu riquíssimo maquinário, que está quase completamente impossibilitado de trabalhar por falta de óleo Diesel.

O emprêgo de óleo de algodão como combustível tem sido um pouco prejudicado, devido a um resíduo que se acumula nos cilindros, perturbador do regular funcionamento e rendimento das máquinas. O I.N.O. estuda o melhor emprêgo exclusivo do óleo de algodão, puro ou misturado, tendo já fabricado tipos especiais de injetores, que serão experimentados, de início, nas máquinas do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. Se der os resultados desejados, o I.N.O. tornará públicas as suas experiências para aproveitamento geral. Tudo isto exige trabalho e cuidados especiais para que se não forme uma idéia pessimista ou muito otimista que, em síntese, são sempre malélicas.

QUESTÕES OLEAGINOSAS

O I.N.O. tem sido chamado a pronunciar-se sobre vários problemas de interesse nacional e relacionados com os nossos óleos vegetais.

O Dr. Bertino de Carvalho referiu-se, em conversa que teve conosco, a um telegrama do interventor Magalhães Barata sobre o aproveitamento do óleo de castanha

do Pará e no qual declara que a opinião do I.N.O. lhe pareceu a mais acertada.

A FUTURA LOCALIZAÇÃO DO I.N.O.

A futura localização do I.N.O. se acha na dependência de estudos e observações mais aprofundados, de maneira que não sejam prejudicados os fins que tem essa organização técnico-científica de trabalho.

De início pensou-se em localizá-lo no Quilômetro 47 do Estrada Rio-São Paulo, onde serão instaladas as dependências do Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agrônomicas. A Comissão Americana, entretanto, objetou que essa localização não seria conveniente. De seu relatório, à pagina n. 126, transcrevemos o seguinte:

"Anteciparam-nos que o Instituto Nacional de Óleos seria transferido para ali mais tarde. Parecenos, no entanto, que essa mudança para um lugar longe do Rio traria muitas desvantagens, visto que a indústria de sementes oleaginosas é, na sua essência, de interesse internacional. Não somente o comércio de óleos é internacional, mas também os cientistas e negociantes que visitassem o Brasil e quisessem fazer alguma consulta ao Instituto não gostariam de fazer a longa viagem à Escola Nacional de Agronomia. A Comissão acredita que um instituto desse gênero ficará melhor localizado numa área metropolitana; de outra maneira seus trabalhos e utilidade ficarão seriamente prejudicados.

Em vista disto, se for necessário mudar o Instituto de Óleos de onde ele está localizado, sugerimos que seus edifícios sejam construídos no parque do velho e abandonado Jardim Zoológico, agora pertencente ao Ministério da Agricultura. Ali existem muitas espécies de palmeiras e árvores produtoras de sementes oleaginosas.

O Instituto, segundo a nossa opinião, ficará ali bem localizado, sob qualquer ponto de vista por que seja encarado".

Diante dessas ponderações, estuda-se, no momento, a melhor localização que deve ter o I.N.O. para que fique ao lado das indústrias e facilite a formação de técnicos tão necessários ao Brasil.

A CONSTRUÇÃO DO NOVO EDIFÍCIO DO I.N.O.

O ministro da Agricultura, Dr. Apolônio Sales, obteve do Presidente da República os meios necessários para a construção do novo edifício do I.N.O.

A dotação de três milhões de cruzeiros já foi em parte paga e depositada no Banco do Brasil, de acordo com o autorizado.

CONVERSANDO COM O PROFESSOR JOAQUIM BERTINO

Voltámos ao gabinete do professor Joaquim Bertino depois de percorrer todas as dependências do Instituto. Desejávamos mais alguns esclarecimentos indispensáveis à nossa reportagem.

Ocorreu-nos perguntar-lhe se já estava prevista a ampliação do quadro do pessoal para maior desenvolvimento dos serviços da casa. E o professor Bertino nos respondeu:

— Ainda agora foi baixado decreto dando lotação numérica ao I.N.O., visando a ampliação dos trabalhos técnicos.

— Há facilidade em obter especialistas para o Instituto?

— Até certo ponto, tem sido esta a minha maior dificuldade. Como sabe, impõe-se a formação de novos técnicos aqui mesmo no Instituto, em trabalhos contínuos em nossos laboratórios, pois os de lá de fóra não são muito acessíveis, por vários motivos. O Brasil precisa criar as carreiras de tecnólogos de óleos, de tintas e vernizes e de indústria do sabão, a exemplo do que se observa em outros países, como a Inglaterra, que não é tão rica em oleaginosas como o Brasil. E' claro que me refiro à matéria prima existente nas suas colônias.

E o professor Bertino tirou de uma gaveta um folheto em inglês, dizendo-nos:

— Acabo de receber da Inglaterra o que existe de mais moderno a respeito de cursos de tecnologia de pigmentos, tintas, vernizes; tecnologia e química de óleos, gorduras e ceras e das indústrias do sabão e da gomalaca, o que demonstra o grande interesse desse país pela formação de especialistas nesses ramos industriais. Se temos cursos de engenheiros mecânicos, civis, agrônomos, eletricitistas, químicos industriais, etc., por que não poderemos ter, num país como o Brasil, rico em oleaginosas, também diplomados em tecnologia de óleos?

E, prosseguindo, afirmou o professor Bertino:

— O D.A.S.P. compreendeu muito bem o papel do Instituto, que é de fato um estabelecimento de ensino e de tecnologia de óleos, tintas, vernizes, etc., e de pesquisas concernentes a esses produtos. O presidente do D.A.S.P. é considerado nesta casa como um de seus maiores benfeitores. Por isto e pelo muito que tem feito a favor da industrialização dos oleaginosos — atuação essa que muita gente ignora — é que o senhor vê ali o retrato do Sr. Luiz Simões Lopes ao lado do de seu ilustre pai, que foi o primeiro ministro da Agricultura no Brasil que deu recursos para a formação de um pequeno laboratório especializado para estudo dos óleos vegetais. E, quanto a Frontin, que também ali está em retrato, sentimos cada vez mais, à proporção que o tempo passa, como nos falta o grande brasileiro. Temos bem viva na lembrança sua brilhante atuação no Congresso Nacional na defesa dos meios necessários ao ensino e às pesquisas dos óleos vegetais.

O diretor do I.N.O., levantando-se, foi até uma estante, de onde retirou seu livro "O ensino, as pesquisas e o Instituto Nacional de Óleos", no qual focaliza o trabalho de Frontin e de outros bons patriotas a favor do Instituto. E ao ler o trecho a respeito, fê-lo com satisfação, tendo ainda palavras de carinho e saudade para com Frontin, Lyra Castro, Assis Brasil, Pereira Lima e outros e, quanto ao Sr. Luiz Simões Lopes, pôs de manifesto sua cooperação no mesmo sentido, quando nos leu essa passagem do livro: "E a melhor homenagem que lhe está

sendo prestada não é tanto a colocação do seu retrato, mas sua localização — do mesmo lado em que se encontra o de seu pai, um exemplo de virtude, de bondade e de patriotismo; e o do mestre de seu pai, que foi a glória de uma classe e o orgulho de um povo: Frontin".

— E os cursos do Instituto já se acham abertos?

— Aguardo apenas as instruções para seu funcionamento, as quais serão submetidas pelo ministro da Agricultura à aprovação do Sr. Presidente da República. Os cursos de revisão e de especialização deverão ser iniciados no dia 15 de maio. Todos nós estamos bastante interessados nesses cursos, que não foram iniciados antes por não ser aconselhável começar qualquer trabalho sem se dispor de material e pessoal que lhe permitam a necessária eficiência.

— E é fácil a inscrição nesses dois cursos?

— Basta que tenha o candidato exame das matérias exigidas para seguir um dado curso ou disciplina, feito numa escola superior, ou que tenha diploma de engenheiro, agrônomo, químico, farmacêutico ou qualquer outro que prove já haver o candidato feito exames das matérias indispensáveis à matrícula. Vou dar-lhe um exemplo: o candidato que quiser matricular-se no curso de físico-química aplicada deve apresentar certificados de física, química inorgânica e orgânica, e de analítica.

— Há possibilidade do aproveitamento dos que concluírem os cursos do Instituto nas suas várias seções, mais tarde?

— Sem dúvida, pois precisamos, como já disse, formar os nossos próprios técnicos. Aliás, desde 1929, Frontin acentuava isto, quando apresentou o projeto n. 69, de outubro desse ano, criando o curso de especialização em óleos.

E o professor Bertino procurou comprovar essa assertiva valendo-se de um exemplar do *Diário do Congresso* dessa época, no qual se encontra publicado na íntegra o referido projeto, em cujo parágrafo 4.º se acha o dispositivo aludido e que é o seguinte:

"As fábricas de óleos vegetais e substâncias derivadas, bem como as que tiverem relação com os cursos de especialização criados e que gozarem dos favores da União deverão, em relação à metade do pessoal técnico, dar preferência aos técnicos diplomados pelo curso de especialização, enquanto durarem estes favores. O Governo providenciará para que, nos contratos em vigor, seja incluída a disposição desse mesmo parágrafo 4.º".

O professor Joaquim Bertino acrescentou em seguida:

— Um esclarecimento: essa idéia de Frontin foi apoiada e defendida posteriormente por Assis Brasil e Luiz Simões Lopes; graças a isto, no decreto n. 20.428, de 22 de setembro de 1931, que transformou o antigo Curso de Óleos, consta no seu art. 2.º: "Os agrônomos e químicos industriais, que fizerem o curso de especialização no Instituto de Óleos, terão preferência para exercer fiscalização das fábricas de óleos vegetais e substâncias derivadas que gozarem dos favores da União e, em igualdade de condições, para ocupar os cargos técnicos de sua especialidade nos institutos de ensino e laboratórios de análises mantidos ou subvencionados pelo Governo Federal". Vê o senhor, portanto, que dentro desses pontos de vista e com mais

amplitude foi criado o Instituto Nacional de Óleos como centro de ensino e de pesquisas, pelo ministro Fernando Costa e Luiz Simões Lopes.

— E quanto à Comissão Americana de Técnicos em Óleos Vegetais, que nos diz o professor de seus resultados?

— O seu relatório, que o senhor já leu, conforme me disse, reflete precisamente o que esses técnicos me afirmaram por várias vezes durante a longa excursão que com eles fiz do Pará a São Paulo. Observaram eles as nossas deficiências de transporte, de máquinas, de recursos financeiros; a falta de legislação de óleos em nosso país, de técnicos, acentuando que, quanto a estes, nós é que os devemos formar nas nossas escolas. Por outro lado, ressaltaram as nossas enormes possibilidades econômicas oleíferas e o fácil escoamento para os Estados Unidos dos produtos oleaginosos, desde que sejam estes padronizados e capazes de competir com seus similares de outras fontes e que são negociados naquele país.

O professor Joaquim Bertino acentuou visivelmente satisfeito:

— E os técnicos norte-americanos foram mais longe: continuam eles nos Estados Unidos a trabalhar a favor do Brasil, conforme documentos que tenho em mão. Enfim, os resultados da grande comissão americana devem ser muito especialmente gratos ao espírito do grande patriota que é o Presidente Vargas, que, como se sabe, autorizou a vinda dessa comissão, muito antes mesmo da reunião dos chanceleres nesta capital e na qual o Brasil traçou a sua orientação política em nosso Continente, neste momento crucial para a humanidade.

— Bem, e com referência a outros países da América, que nos pode dizer sobre sua produção oleífera?

— A Argentina é também um grande país produtor de oleaginosas e de óleos vegetais. A sua indústria tem tido admirável progresso. Entretanto, é possível um intercâmbio entre o Brasil e a Argentina e outros países sul-americanos quanto a óleos, ceras e resinas vegetais, por termos vários produtos que, não coincidindo com os deles, não competirão na produção e no comércio. As trocas podem por isso ser feitas, numa harmoniosa reciprocidade.

— Terminada a guerra atual, quais são as nossas perspectivas quanto à exportação de óleos vegetais?

— Tudo depende de nossa política oleífera agora. Precisamos cuidar do futuro, não tomando providências passageiras, premidos apenas pela guerra. Devemos sempre nos lembrar de que temos à nossa frente competidores muito fortes que há muito tempo estão trabalhando com afinco e segurança, concluiu o professor Joaquim Bertino.

ENCERRANDO ESTA REPORTAGEM

Encerrando esta reportagem, que fizemos com muito agrado, por nos haver proporcionado ensêjo de conhecer de perto uma de nossas mais interessantes organizações técnico-científicas, formulamos votos para que o I.N.O. tenha dentro de pouco tempo sede em amplo e confortável edifício, localizado em lugar conveniente, de fácil acesso aos nossos industriais, estudantes e técnicos e servido de todo o material necessário às suas múltiplas finalidades. Quanto a pessoal, não há como pôr-lhe em dúvida a competência, já devidamente apreciada por quem poderia fazê-lo.

A Comissão Americana de Técnicos em Óleos Vegetais nos deixou, pela leitura atenta de seu relatório, magnífica impressão, tal a sinceridade e franqueza de suas observações.

Vamos transcrever mais estas linhas d'O Brasil e os Óleos Vegetais, com o melhor fêcho para esta modesta reportagem:

“E’ natural que o Brasil queira ver suas indústrias dirigidas por técnicos brasileiros e não americanos, ingleses ou alemães. Por isto, deve-se estimular os moços mais inteligentes a estudar química agrícola e engenharia, o que obrigará o Brasil a manter o seu corpo de professores, em escolas acreditadas, no regime de tempo integral. Uma vez que para construir, neste sentido, um alicerce para o futuro, serão precisos 10 a 25 anos, é essencial que se faça um programa bem organizado para um grande período de tempo”.

ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

DOCTRINA

A teoria geral do direito administrativo de Adolf Merkl

HANS KLINGHOFFER

Doutor em Direito e Ciências Políticas pela Universidade de Viena

SUMÁRIO: — Kelsen e Merkl — Teoria da estrutura escalonada do Estado — Conceito do Direito Administrativo — Problemas de ordem geral — Polícia; autarquias; Estado. — Direito e Estado — Regras de técnica legislativa.

KELSEN E MERKL

ADOLF MERKL (*) pertence à escola de HANS KELSEN, chamada *escola vienense*. Ligado por amizade pessoal muito estreita ao grande mestre da ciência jurídica, MERKL se incluía entre os mais importantes e mais fiéis adeptos dessa escola. É assim que se propõe, em seu "Tratado", aplicar à ciência da Administração as linhas mestras da *Teoria Pura do Direito* de HANS KELSEN. Não seria possível, com efeito, deixar de notar a grande influência exercida por KELSEN no sistema teórico de MERKL.

Dessa forma, MERKL define o próprio direito, "de acordo com a definição de KELSEN, como um sistema de normas, particularmente de normas prevendo uma sanção coatora, e a regra de direito como a regra em que o ato coercitivo é a consequência de determinada condição". É reportando-se a KELSEN que MERKL repudia a distinção tradicional entre o direito público e direito privado: "KELSEN", diz ele, "provou de maneira irrefutável"

que essa distinção "não se baseia em nenhum critério de caráter realmente jurídico". Expondo a teoria do direito público subjetivo, corrobora a doutrina de KELSEN em quase todos os detalhes essenciais. No que se refere ao problema das funções discricionárias, MERKL frisa o mérito de KELSEN em ter demonstrado que a diferença, até aqui considerada absoluta, entre a determinação legal e as funções discricionárias, na realidade não tem senão relativa significação. De igual modo, tratando do ato administrativo vicioso, MERKL apoia-se na teoria kelseniana conforme à qual todos os vícios de ordem jurídica têm o mesmo alcance, a menos que o próprio direito positivo os torne juridicamente diferentes, e que eles têm por efeito a nulidade dos atos eivados deles, se de outra forma não dispõe o direito positivo. A questão do controle, pelos órgãos administrativos, da legalidade dos atos que eles são chamados a aplicar, encontra em MERKL solução análoga àquela a que KELSEN havia chegado, antes dele. MERKL distingue, entre os atos de sanção do direito administrativo, a pena e a execução administrativas; isso corresponde perfeitamente ao que constatou KELSEN, ao dizer que a coação jurídica se manifesta sob a forma de pena e de execução. No capítulo em que trata da organização administrativa, MERKL cita freqüentemente a teoria kelseniana dos órgãos, teoria que escolheu como ponto de partida de sua própria teoria dos órgãos administrativos. A diferenciação que faz MERKL entre a administração de autoridade e a administração livre lembra a maneira pela qual KELSEN divide a atividade estatal em funções de coação e funções para evitá-la ou — o que representa a mesma coisa — em aplicação de normas primárias e aplicação de normas secundárias. É, enfim, sem dúvida, a classificação à qual KELSEN submete os diversos regimes políticos, e que permite ao nosso autor

(*) *Nota do autor*: — ADOLF MERKL, o eminente professor de direito público da Universidade de Viena, muito conhecido desde há uns vinte anos, graças à sua teoria da coisa julgada e à sua engenhosa concepção da estrutura escalonada do Direito, consolidou definitivamente sua reputação mundial com a grande obra da "Teoria Geral do Direito Administrativo" ("Allgemeines Verwaltungsrecht", edição de J. SPRINGER, Viena, 1927) de que existe uma excelente tradução espanhola "Tratado de derecho administrativo", de RECARDO FERNANDEZ DE VELASCO, Madri, 1934.

O presente trabalho é um breve resumo dela.

opor a administração de forma autocrática à de forma democrática.

TEORIA DA ESTRUTURA ESCALONADA DO ESTADO

Apesar da semelhança muito acentuada que existe entre as idéias de ADOLF MERKL e as de seu grande mestre HANS Kelsen, seria um erro contestar a grande originalidade da obra de MERKL. Está em primeiro plano a *teoria*, já mencionada, da *estrutura escalonada do Estado*, de que MERKL é único e exclusivo autor. Essa teoria se encontra já desenvolvida em numerosas publicações anteriores, tais como "A unidade jurídica do Estado austríaco" ("Archiv des öffentlichen Rechts", vol. XXXVII, págs. 56 e segs.); "O direito sob o aspecto de sua aplicação" ("Deutsche Richterzeitung", 1917); "A dupla fisionomia do direito" ("Juristische Blätter", 1918); "Teoria da causa julgada" (1923, págs. 207 e segs.). Em seu Tratado, é a recapitula e dela extrai conclusões que atendem a particularidade do direito administrativo. Citamos abaixo algumas passagens capazes de dar uma idéia da doutrina da estrutura escalonada do Estado:

"O direito positivo... dando a certas funções estatais o caráter de condições determinantes de outras funções estatais, determina uma ordenação em escalas das funções do Estado, das quais uma permanece como primeira condição, uma outra a última consequência de todas as outras funções, enquanto que as funções colocadas entre as duas funções extremas são ao mesmo tempo condições e funções condicionadas."

"Essas funções do Estado são igualmente funções de direito. Toda função de direito que represente uma condição — seja uma *conditio per quam* — de uma outra função, é uma regra de direito. Só não é regra de direito, se bem que apresente relevância jurídica, a última na série das funções de direito. A pluralidade dos atos que representam funções de direito tem o caráter de condições, o que significa uma pluralidade de formas de regras jurídicas. E' graças a essa estrutura escalonada das formas das regras jurídicas que o conjunto da ordem jurídica constitui uma construção escalonada de regras de direito diferentes umas das outras".

A estrutura escalonada sob a forma empírica, isto é, tal como existe nos Estados de hoje, "aparece como uma disposição em escalas de atos com significação jurídica, disposição que se estende da

Constituição, através da lei, do regulamento e do ato normativo individual, até o ato de execução, podendo outras escalas intermediárias de qualquer número intervir para fazer a ligação entre os atos mencionados... Todos os atos colocados nessa disposição com o caráter de condições tem natureza jurídica normativa; todos os atos condicionados que aí se encontrem tem natureza jurídica executória. O ato supremo dessa disposição não tem, evidentemente, senão natureza normativa; o ato colocado no plano mais baixo não tem, de toda evidência, senão natureza executória; todos os atos colocados entre os dois atos mencionados... se distinguem por sua dupla natureza de ação normativa e de ação executória; mas todos os atos referidos, tanto os puramente executórios como os normativos, tem significação jurídica."

Essa teoria da estrutura escalonada do Estado, cujo pai espiritual é ADOLF MERKL, tem profundo alcance científico, e isso sob um triplice aspecto. Desde logo, ela prova a *igualdade essencial*, para as ciências jurídicas, de *todas as formas de direito* (ou, pelo menos, daquelas que tem sua posição entre a norma fundamental e os atos mais inferiores e se distinguem pela dupla natureza de ação normativa e executória). Mostra, em seguida, como o *mundo do direito constitui*, na sua totalidade, uma *entidade universalista*. E introduz no conhecimento do direito, o princípio extremamente importante da *evolução dinâmica do direito*. E' assim que Kelsen pode julgar que a teoria de MERKL completa a sua própria teoria da regra de direito, que no princípio não tinha por objeto senão a estática do direito. E foi sem dúvida sob a influência da doutrina de seu aluno MERKL que Kelsen incorporou ao seu próprio sistema teórico a estrutura escalonada do Estado, desenvolvendo-a minuciosamente (ver preferentemente o terceiro livro, intitulado "Dinâmica", de sua "Teoria geral do Estado").

CONCEITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A teoria da estrutura escalonada do Estado não ocupa lugar isolado na obra de MERKL. Ao contrário, representa papel decisivo, ou, pelo menos, muito importante, para muitos dos problemas aí tratados. E' sobre ela que MERKL se apoia para definir a *administração*. Segundo éle, a administração, em relação à legislação e à jurisdição, se encontra em situação complementar. Portanto, para saber o que é administração, é preciso, se-

gundo MERKL, saber, de início, o que é legislação e justiça. Para êle, a diferença entre administração e legislação consiste na desigualdade de distância que as separa da Constituição: para a legislação, a Constituição representa a base direta; para a administração, ela representa a base indireta, mediatizada por via da legislação. Esta última, agindo como aplicação imediata da Constituição, compreende não somente as leis formais, mas também as funções que, “sem serem atos de legislação formal, são colocadas no plano da lei”. De forma que, na opinião de MERKL, os decretos que se baseiam diretamente na Constituição “pertencem não à esfera da administração, mas sim à esfera da legislação”. A administração, em conjunto, é uma forma da aplicação da legislação, aplicação que, assim, se compõe da administração e da jurisdição. Mas qual é o critério distintivo entre administração e jurisdição? A isso responde MERKL que a organização judiciária representa “um complexo de órgãos submetidos a um regime de coordenação, enquanto que a organização administrativa constitui uma hierarquia de órgãos submetidos a um regime de subordinação”. Finalmente, MERKL define a administração como abrangendo “a totalidade de funções estatais que podem ser determinadas por ordens, inclusive as funções dos órgãos supremos não sujeitos a ordens, mas autorizados a dá-las.” MERKL formula, pois, duas definições de administração, uma negativa, outra positiva: Administração é tudo o que resta da atividade do Estado, excluídas a legislação e a jurisdição (definição negativa). E é o campo da atividade estatal, colocado no regime de subordinação (definição positiva).

De acordo com esta última definição, o *direito administrativo* encontra seu lugar na pirâmide jurídica em virtude da sua qualidade de “totalidade de normas regulando as funções de direito que podem ser determinadas por ordens”. “O direito administrativo distingue-se das outras categorias do direito pelo fato de derivar da Constituição e por se destinar a ser executado por órgãos chamados a aplicar a legislação, a saber, por órgãos administrativos. Mais precisamente ainda, o direito administrativo é formado pela Constituição e fontes de direito submetidas a ela, e é a regra de formação da administração”. A concepção da pirâmide jurídica dá lugar a uma crítica da sistematização habitual, que desmembra o direito administrativo do direito jurisdicional, apesar de que a

essas duas categorias jurídicas seja comum a função reguladora da aplicação da legislação, e que faz ainda do direito administrativo e do direito constitucional uma unidade superior, apesar de terem posição diferente. Ao que diz MERKL, seria mais exato considerar o direito administrativo e o direito jurisdicional como uma unidade, considerando-os como um único objeto do exame teórico.

No que diz respeito às *funções discricionárias*, MERKL, é de opinião que, “devendo ser o poder discricionário explicado à luz da técnica da estrutura escalonada da ordem jurídica”, todas as “tentativas, em matéria deste poder, para distinguir entre administração e outras funções estatais... são absolutamente errôneas”.

Em razão da estrutura escalonada do Estado importa discriminar, entre os atos administrativos, não atos jurídicos e atos de fato, mas “atos de natureza puramente *executória* e atos que exerçam ao mesmo tempo ação *normativa* ou regulamentar”.

E' ainda a doutrina da estrutura escalonada do Estado que faz o nosso autor constatar que a qualidade determinante da natureza dos atos estatais *eivados de um vício* consiste em que “não correspondem à regra de sua formação jurídica”; o ato administrativo, portanto, jamais se justifica “por sua existência pura e simples... mas somente por sua conformidade com a esfera de direito onde se devem procurar as condições de sua determinação”.

As noções do *processo* e da *execução* são definidas também na base da idéia de que a ordem estatal é estabelecida em escalas: “Sob o aspecto da teoria da estrutura escalonada do Estado, o processo deve ser considerado como o caminho... seguido com o objeto de criar um fenômeno jurídico de grau inferior, fazendo-o derivar de um fenômeno jurídico de grau superior”. De modo que o direito processual administrativo consiste na totalidade de regras que visam a “formação de atos administrativos”. A execução aparece essencialmente como caracterizada por “sua função de aplicação”. E' o “último ato da aplicação jurídica, determinada por uma série de atos superiores, não determinadora, porém, de nenhum outro ato. Dado o lugar que ocupa na disposição escalonada dos fenômenos de direito, o ato executório tem alcance jurídico... não sendo, porém, regra de direito”.

A *significação universalista* da teoria da estrutura escalonada do Estado se manifesta com sin-

gular clareza nas passagens relativas à *forma de Estado*: “O aspecto geral da forma de Estado sôbre a qual se erige a ordem jurídico-estatal resulta sômente... do conjunto de disciplinas jurídicas relativas às camadas particulares da formação da vontade estatal”. Uma administração em si mesmo democrática diminui o efeito de qualquer forma de Estado determinadora das normas superiores à administração; do outro lado uma administração autocrática reforça o efeito da forma de Estado exprimida nas normas superiores à administração. Portanto, se em determinado Estado a legislação se realiza em forma democrática podemos aí notar que “a administração democrática tem a qualidade paradoxal, em suas últimas consequências, de pôr em perigo a própria democracia, ao passo que a administração autocrática pode desempenhar, por seus efeitos, o papel de garantia da democracia”.

Enfim, quanto ao problema da *jurisdição administrativa*, o conhecimento da estrutura escalonada da organização estatal deve ter como consequência o abandono, para a jurisdição, da divisão habitual em jurisdição ordinária e jurisdição de direito público, e a introdução, nas ciências jurídicas, de outra distinção, segundo a qual a jurisdição constitucional, representando “a proteção da escala suprema”, ficará separada, como categoria judiciária *sui generis*, de toda outra função jurisdicional.

PROBLEMAS DE ORDEM GERAL

Acabamos de ver como a teoria da estrutura escalonada do Estado abre para tantas questões jurídicas um horizonte inteiramente novo. Muitos dos problemas que até aqui eram considerados como do domínio das *disciplinas jurídicas particulares*, tornam-se, assim, problemas de *ordem geral*, indo para além das disciplinas especiais.

E' assim que a questão das funções discricionárias se estende à teoria da legislação, pois o poder discricionário é um fenômeno não sômente de aplicação da lei, mas também da esfera legislativa. A doutrina adotada por MERKL, do ato administrativo irregular, é uma doutrina dos vícios dos atos estatais no sentido mais amplo; sua teoria da causa julgada dos atos administrativos é, ao mesmo tempo, uma teoria da causa julgada de qualquer ato estatal. Quanto ao direito processual, a doutrina tradicional “adquiriu o hábito... de identificar o processo com o procedimento judiciário”.

Esta restrição “é insustentável porque, necessariamente, o processo se encontra em todos os domínios da atividade do Estado”. Seria, pois, recomendável fazê-lo objeto de uma “teoria geral do direito processual”, teoria que não existe ainda. MERKL censura a teoria do recurso por, “em geral, não considerar senão as vias de direito abertas contra atos administrativos individuais” e por desprezar completamente o fato de que “recursos são igualmente possíveis como oposição contra regulamentos e mesmo contra leis e que, na realidade, recursos desse gênero são, às vezes, expressamente admitidos”. Os problemas da execução e da pena, até agora “limitados quase sempre ao direito judiciário, aparecem como problemas específicos de uma teoria de aplicação das leis, englobando tanto a jurisdição como a administração...” De igual modo, certos problemas relativos à organização pública e cuja solução até o presente não tem sido procurada senão no plano do direito administrativo, se transformam em problemas de uma teoria geral dos órgãos estatais. Entim, é erradamente que a questão da forma de Estado permanece reservada à teoria geral do Estado; uma vez que “a administração e a jurisdição continuam e concluem a formação da vontade do Estado, formação que a legislação apenas inicia, a teoria do Estado não é capaz de resolver completamente o problema da forma de Estado e deve, parcialmente, deixar sua solução às doutrinas do direito judiciário e administrativo”.

POLÍCIA — AUTARQUIAS — ESTADO

Vê-se a que ponto a teoria da estrutura escalonada do Estado levou o nosso autor a refazer as noções científicas e a ampliar-lhes, ao mesmo tempo, o alcance. Mas há outras definições que se encontram na obra de MERKL, nas quais a teoria referida não desempenha êsse papel preponderante, ou mesmo não desempenha nenhum papel, visto não afetarem matérias relacionadas com a estrutura escalonada da ordem jurídica. Essas definições evidenciam elas também, o método lógico e penetrante pelo qual MERKL se esforça em mostrar os diversos temas do direito administrativo geral. Sem pretender esboçar aqui um quadro completo, citaremos, entretanto, três exemplos, particularmente instrutivos a êsse respeito: as definições que MERKL dá da polícia, das autarquias e do próprio Estado.

A doutrina tradicional vê na *polícia* “uma atividade administrativa que tem por objeto, anunciando ou empregando a coerção material, prevenir ou afastar perigos ou perturbações que ameacem a ordem pública”. MERKL combate tal definição, constatando, de início, que é impossível manter, como traço característico da polícia, o critério da coerção material: “Resulta da natureza do Estado, como ordem coercitiva, . . . que finalmente é sempre uma coerção que se há de reear como consequência da desobediência”. Se, portanto, ao definirmos a noção da polícia, “nos limitamos a realçar a coerção, acaba-se confundindo os limites das funções de autoridade propriamente dita com os das funções particulares da polícia”. Tenta-se, às vezes, qualificar a coerção policial como força material direta em oposição à coerção executória; mas por aí chega-se a uma noção de polícia contrária ao uso habitual da palavra. Quanto ao pretensão objetivo de manter a ordem pública, a teoria “não foi capaz, até agora, de determinar de maneira precisa e exata a noção de ordem pública”. De resto, “tal objetivo se funda na idéia duma boa ordem a ser mantida pela polícia . . . o que implica a idéia absurda de uma ordem menos boa a ser protegida por outros ramos da atividade das autoridades”. A suposição da existência de um método específico que possa caracterizar a realização de fins policiais e que, segundo a doutrina habitual, consistisse “em primeiro lugar em produzir efeitos preventivos e exercer apenas subsidiariamente ação repressiva”, é igualmente infundada, pois o Estado, como ordem coercitiva, é “dominado no seu complexo pelo fim preventivo e repressivo e isso em grau mais acentuado, ora para um, ora para outro”. MERKL, afinal, conclui que os argumentos habituais não permitem “distinguir a polícia, nem, em geral, de qualquer outra atividade do Estado, nem, em particular, de qualquer outra atividade administrativa”, sendo, portanto, recomendável “que se abandone a noção da polícia”.

O segundo exemplo é a atitude que MERKL adota em relação à teoria da *administração autônoma*. Ele refuta a noção política e sociológica da administração autônoma, que não pode “incluir-se na

ciência do direito senão em razão e na medida de uma realização jurídica de fins políticos”. A definição mais aproximada do senso gramatical da palavra descreve a autarquia, ou seja a administração autônoma, como administração pelos administrados; mas esta definição é, ela também, de natureza política, baseando-se na ficção política da representação, que MERKL julga inaceitável para a teoria do direito. Ver na administração autônoma nada “mais que toda administração organizada segundo o princípio democrático ou em obediência a certos elementos democráticos (tais como: órgãos eleitos, ausência de salário ou de provas de capacidade) seria supérfluo, porque não há nenhuma razão para dar outro nome à administração democrática”. Uma união, no campo da administração descentralizada, dos princípios da democracia e da descentralização, não fornece, tampouco, definição satisfatória, porque a noção assim obtida “não cobre todos os pontos do conteúdo do termo geralmente empregado”. Por igual, é impossível reconhecer a essência da administração autárquica em uma “distância funcional” que a separe da administração estatal, porque a idéia de “competências preexistentes pertencerem aos corpos autônomos antes e independentemente de sua delegação jurídica” não é mais que o produto de “fantasia inspirada na fé do direito natural”. Temos que admitir, apenas, uma “distância organizadora que separe a administração autônoma da administração estatal”. Dêste modo, MERKL se pronuncia em favor de uma definição segundo a qual a posição particular das autarquias se explica por sua “independência que consiste na personalidade jurídica de que são investidas e na inexistência, para o exercício das atribuições compreendidas na administração autônoma, de qualquer subordinação às ordens emanadas das autoridades colocadas fora da autarquia”. MERKL insiste, porém, na reserva de que “a chamada unidade corporativa da autarquia, que não existe jamais antes do direito, é sempre criada por este”.

O último exemplo que citámos é a *definição* que MERKL dá do próprio *Estado*. Distingue ele três noções diferentes do Estado. Estado, no sentido mais amplo da palavra, é “a organização do direito a que pertencem todos os órgãos que exerçam ati-

vidade no sentido de realizar o direito, compreendidos os que estabelecem atos jurídicos privados". Estado no segundo significado é "um órgão parcial juridicamente qualificado de Estado no mais largo sentido da palavra. E' o Estado a que se atribuem os três poderes" e cujo traço essencial consiste em que os onus de sua organização "são cobertos por via central" (Ver também Kelsen, "Allgemeine Staatslehre", pág. 272: "A noção convencional do funcionário do Estado caracteriza-se pelo fato de que ele recebe seu salário do Tesouro estatal, ou seja, de um fundo determinado, de ordem geral e central"). Estado, na terceira e mais restrita acepção, representa uma organização parcial do Estado no segundo sentido "a saber, sua organização parcial central, que se distingue das organizações parciais descentralizadas, isto é, das autarquias".

DIREITO E ESTADO

Em seu livro, MERKL dá também uma descrição das formas típicas em que, no curso da história, o Direito e o Estado se tem manifestado. À análise das noções científicas, acrescenta, dessa forma, uma análise do desenvolvimento histórico das instituições que correspondem a essas noções. Notemos, por exemplo, o esboço que faz das organizações estatais opostas umas às outras, como: Estado judiciário — Estado administrativo, ou Estado de polícia — Estado de legalidade; a sua explicação dos diferentes graus de intervenção do direito na sociedade e que correspondem a sistemas políticos determinados; o quadro histórico que traça as diversas formas destinadas a realizar o princípio monocrático ou de órgãos compostos; a focalização das relações entre a administração autônoma e a forma de Estado; e a análise dos tipos históricos de organização da jurisdição administrativa.

REGRAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Das teses teóricas que formula e sustenta, MERKL deduz uma série de regras de *técnica legislativa*.

Observa, por exemplo, que o enraizamento legal da independência dos tribunais é absolutamente supérfluo do ponto de vista da técnica jurí-

dica, uma vez que essa independência se impõe como juridicamente existente no caso de silêncio do legislador. Ao revés, a subordinação administrativa, para ser estabelecida, deve ser expressamente declarada pelo direito positivo, e isso mediante a adoção da ordem administrativa como categoria especial da regra de direito.

"Sob o aspecto do direito, o homem pode fazer tudo quanto não lhe é formalmente interdito; o órgão, finalmente o Estado, não pode fazer senão aquilo que o direito lhe permite expressamente, aquilo que ele declara de sua competência".

O princípio da legalidade da administração só tem validade sob condição e na medida de sua codificação. O poder dos diversos órgãos, de julgar da legalidade dos atos a aplicar por eles próprios, não exige nenhuma disposição expressa que o preveja; é, antes, a exclusão dêsse poder, portanto a obediência ao ato irregular, que os textos devem consagrar, afim de que ela possa ser considerada juridicamente estabelecida.

E' a flexibilidade e não a rigidez do direito que, para estar em vigor, precisa ter sido prevista nas leis. A regra *lex posterior derogat legi priori* não deriva da natureza do direito; para ser válida, deve ser estipulada pelo direito positivo.

Enfim, a doutrina tradicional admite a faculdade de anular de ofício um ato administrativo, na ausência de qualquer texto que o permita; MERKL, ao contrário, é de opinião que, tanto como qualquer outra via de direito, tal anulação não pode ter lugar senão quando formalmente autorizada na lei.

*

* *

MERKL não segue caminhos puramente especulativos. Seu apêgo ao raciocínio teórico nunca o faz perder de vista a vida prática do direito. Para ele, a teoria geral do direito administrativo representa "não uma totalidade de ideais não positivos do direito... mas sim um sistema de *abstrações tiradas da própria realidade* do direito administrativo positivo". E' assim que, sem embargo do acentuado caráter teórico de sua obra, jamais o vemos perder-se em deduções desprovidas de senso e de valor práticos — deduções que — infelizmente — com tanta freqüência se encontram na abundante literatura da teoria jurídica.

PARECERES

REGISTO DE CONTRATO PELO TRIBUNAL DE CONTAS — ALEGAÇÃO DE SE TRATAR DE SÚDITO DO EIXO — CAPACIDADE PARA CONTRATAR.

— *Se a autoridade administrativa celebrou contrato com o nacional de país inimigo, é porque verificou-se tratar-se de estrangeiro, cuja atividade nos é proveitosa. Tal verificação compete àquela autoridade; não é assunto que interesse à legalidade do contrato e se inclua, portanto, no exame do Tribunal de Contas.*

— *Em seu pedido de reconsideração, o D.A.S.P. corrigiu o engano que houvera em se considerar o contratado súdito alemão, “pois, a sua carteira, expedida pelo Serviço de Registo de Estrangeiros, comprova ser ele natural da Polônia.” Desapareceu, consequentemente, a única razão dada para se recusar registo ao contrato, razão que, aliás, era im procedente.*

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

Carta de 7 de novembro de 1942, da Presidência da República.

Assunto:

Recusa oposta pelo Tribunal de Contas ao registo do contrato celebrado entre o Departamento Administrativo do Serviço Público e o Dr. Richard Lewinsohn, para que este sirva, como extranumerário, na função de técnico especializado em finanças.

PARECER

N. de referência — 180 N

I

O nome de Richard Lewinsohn, doutor em ciências políticas, é familiar aos estudiosos dos assuntos econômicos e de finanças. Entre seus trabalhos, distingue-se a muito citada *Histoire de l'inflation*, que publicou em 1926. Tem sido excelente sua colaboração na “Revista do Serviço Público”, prestada, desde julho de 1941, em quase todos os números.

Acertadamente, o Departamento Administrativo do Serviço Público quis aproveitar os serviços do notável financista, e pediu ao Exmo. Sr. Presidente da República, em 20 de junho último, que autorizasse admitir-se o Dr. Richard Lewinsohn “na função de técnico especializado em finanças, como extranumerário contratado, com o salário mensal de Cr\$ 3.000,00, a partir da data do respectivo contrato até 31/12/43”.

II

Celebrado o contrato de acordo com a autorização pedida, o Tribunal de Contas negou-se a registá-lo, aceitando o parecer do Sr. Procurador, publicado nos jornais de 27 de agosto próximo passado.

Afirmou o Sr. Procurador que, “de há muito, logo após o rompimento de nossas relações com os países do Eixo, nos manifestamos contra qualquer contrato de alemães, italianos e japoneses com o Governo brasileiro”.

Invocando recente declaração do Exmo. Sr. Presidente da República, o representante do Ministério Público sugeriu que “o contratado, em vez de ser admitido como técnico de finanças do D.A.S.P., deve, agora, ser internado num campo de concentração”.

Depois de considerar que o Dr. Richard Lewinsohn, embora judeu, era sempre alemão, o parecer concluiu que “os súditos do Eixo não tem mais capacidade para contratar com o Governo brasileiro, porque são nossos inimigos”.

III

O D.A.S.P. pediu ao Tribunal de Contas que reconsiderasse a decisão, fundada no informe errôneo de que o Dr. Richard Lewinsohn era alemão. E' ele, porém, natural da Polônia, como prova a carteira expedida pelo Serviço de Registo de Estrangeiros, sob o n. 179617.

Não aceitando o esclarecimento prestado pelo D. A. S. P., o Tribunal de Contas tem promovido diligências para verificar se o diploma do Dr. Richard Lewinsohn foi revogado, se está provada a nacionalidade polonesa e qual o caráter da permanência dele no Brasil.

Sustenta o D.A.S.P. que as referidas diligências não cabem nas atribuições do Tribunal de Contas, que deveria limitar-se a examinar “o aspecto formal” do contrato, apurando se foi celebrado “dentro do quantitativo e duração dos créditos, à conta dos quais deve correr a despesa”. O Tribunal de Contas invadiu o domínio do serviço de pessoal, a que “compete fazer a verificação dos documentos que instruem a proposta de admissão do extranumerário contratado e apreciar a prova de capacidade para a função”.

A admissão, foi, além disto, autorizada pelo Exmo. Senhor Presidente da República, de acordo com a publicação feita no “Diário Oficial” de 1 de julho último, retificada no seguinte dia 3.

Em 2 de setembro deste ano, o D.A.S.P. solicitou, pelas razões indicadas, que o Exmo. Sr. Presidente da República mandasse executar o contrato, nos termos do Decreto-lei n. 426, de 12 de maio de 1938, art. 29, “como o reclama o interesse da Administração e a conveniência do serviço para que Richard Lewinsohn possa entrar no exercício da função para que foi contratado”.

IV

O processo foi remetido ao Ministério da Fazenda, onde o Sr. Procurador Geral opinou que o Tribunal de Contas, incumbido de examinar a legalidade dos contratos celebrados com a União (Const., art. 114), não pode examinar “a conveniência ou oportunidade dos atos administrativos atinentes à despesa e à receita públicas”.

Além de não haver lei que proíba ao Governo contratar com alemães, a pessoa de que se trata é de nacionalidade polonesa.

Entendeu, assim, o Sr. Procurador Geral que, havendo interesse em aproveitar-se a Administração dos serviços do notável financista, devia o Governo exercer a faculdade de mandar que fôsse o contrato executado, registrando-o o Tribunal de Contas sob censura.

O Exmo. Sr. Ministro da Fazenda manifestou o parecer de que se devia aguardar a decisão do Tribunal de Contas sobre a reconsideração pedida, para que o Exmo. Sr. Presidente da República resolvesse sobre a "conveniência e oportunidade de manter o contrato mediante o registro *sob reserva*", no caso de insistir o Tribunal na recusa, apesar de verificada a nacionalidade polonesa do contraente.

V

Ao Tribunal de Contas pertence julgar da legalidade dos contratos celebrados pela União (*Const.*, art. 114). Reconhecida a legalidade, é o contrato registado pelo Tribunal de Contas, e adquire, então, eficácia jurídica (decreto-lei n. 426, art. 25).

O exame da legalidade consiste em se verificar se foram observados não só os "princípios gerais que regem os contratos de direito comum (*Regul. Geral de Contabilidade Pública*, art. 766), mas também os preceitos especiais que definem a validade dos contratos administrativos (decreto-lei n. 426, art. 30; *Regul. cit.*, art. 767).

O Tribunal de Contas pode, consequentemente, recusar registro ao contrato, se for incapaz a pessoa que pretende contratar com a União.

Se os súditos do Eixo fôsem nossos inimigos e, por isso, não tivessem capacidade de contratar com o nosso Governo, como sustentou o Sr. Procurador junto ao Tribunal de Contas, caberia recusar-se registro ao contrato com o doutor Richard Lewinsohn, dado que fôsse ele alemão.

VI

E', porém, inexata a afirmação de que se devem considerar nossos inimigos os súditos de um Estado com o qual o Brasil se ache em guerra. A doutrina moderna acolheu a tese que PORTALIS sustentou em 1801. A guerra é uma relação entre Estados, e não entre indivíduos. Estes somente se devem considerar inimigos, quando empunham armas, quando ameaçam a segurança do Estado com o qual está em guerra o Estado de que são súditos.

Foi esta a opinião que manifestou também o Exmo. Senhor Presidente da República, ao declarar que "os nacionais dos países com os quais estamos em guerra, que aqui vieram e construíram os seus lares de forma regular e honesta, nada devem recear enquanto permanecerem entregues ao trabalho, obedientes à lei e prontos a colaborar nas atividades defensivas do país".

Seguindo a mesma doutrina, o Governo americano declarou, em fins de outubro último, que, dos 600.000 italianos residentes nos Estados Unidos, apenas considerava inimigos 228, que foram internados como perigosos.

VII

Não é aconselhável o contrato administrativo com o súdito de Estado inimigo. Não é, porém, ilegal êsse con-

trato, nem lhe pode o Tribunal de Contas recusar registro, pois a recusa se há de basear somente na falta de legalidade.

Se a autoridade administrativa celebrou contrato com o nacional de país inimigo, é porque verificou tratar-se de estrangeiro, cuja atividade nos é proveitosa. Tal verificação compete àquela autoridade; não é assunto que interesse à legalidade do contrato e se inclua, portanto, no exame do Tribunal de Contas.

Tendo o serviço de pessoal informado que o Dr. Richard Lewinsohn, erroneamente suposto de cidadania alemã, era pessoa idônea, não podia o Tribunal de Contas rejeitar a informação e, menos ainda, promover diligências que a certificassem.

VIII

Em seu pedido de reconsideração, o D.A.S.P. corrigiu o engano que houvera em se considerar o Dr. Richard Lewinsohn "súdito alemão, pois a sua carteira, expedida pelo Serviço de Registro de Estrangeiros, sob o n. 179617, comprova ser ele natural da Polônia".

Desapareceu, consequentemente, a única razão dada para se recusar registro ao contrato, razão que, aliás, era improcedente.

Se, no exame do pedido de reconsideração, o Tribunal de Contas verificou a necessidade de serem preenchidas certas exigências, formalidades ou requisitos, parece-nos que, dentro de quinze dias da entrada daquele pedido no Tribunal (decreto-lei n. 426, art. 27, parágrafo único), se deveriam indicar os defeitos para que a autoridade competente os sanasse (decreto-lei n. 426, art. 25, §§ 6 e 7). Ao que consta do processo, o D.A.S.P. não recebeu essa indicação, tendo-se o Tribunal dirigido a outros órgãos da Administração para indagar se o Dr. Richard Lewinsohn estava habilitado para o exercício profissional e se era legal sua permanência do país.

IX

Desde que se passaram quinze dias da entrada do pedido de reconsideração no Tribunal, sem que o prazo fôsse interrompido por qualquer diligência solicitada ao D.A.S.P., deveria o contrato haver-se como registado para todos os efeitos (decreto-lei n. 426, art. 27, parágrafo único).

Informa, porém, o D.A.S.P. que o interesse da Administração e a conveniência do serviço reclamam que o Dr. Richard Lewinsohn entre no exercício da função para que foi contratado, por tempo que não é longo, expirando o prazo contratual em 31 de dezembro de 1943.

Em meu parecer, conviria que o Exmo Sr. Presidente da República mandasse executar o contrato, antes de se decidir o pedido de reconsideração, como permite o decreto-lei n. 426, art. 29, efetuando o Tribunal de Contas o registro *sob reserva*. — Rio de Janeiro, em 12 de dezembro de 1942 — *Hahnemann Guimarães*, Consultor Geral da República.

Aprovado. Proceda-se de acôrdo com o parecer. — Em 21-12-1942. — a) G. VARGAS.

*

* *

O Tribunal de Contas ordenou o registro sem restrições.

MULTA — NÃO PODE SER APLICADA AOS SERVIÇOS PÚBLICOS, AUTÁRQUICOS OU NÃO — INTERPRETAÇÃO DO DECRETO N. 22.872, DE 1933.

— O decreto n. 22.872, de 1933, somente é aplicável às empresas públicas na parte regulamentar, no que diz respeito às obrigações funcionais relativas à previdência social. Os dispositivos, porém, estabelecidos de penalidades, notadamente as pecuniárias, não podem ser aplicáveis às autarquias federais.

— Se as autarquias federais se constituem com um patrimônio que é da União, e que a esta reverterá quando se extinguir, não passará de simples jogo de contabilidade a aplicação de sanção pecuniária a uma autarquia federal.

MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

1) — O Sr. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio solicita a intervenção do Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas afim de que a autarquia "Serviços de Navegação da Amazônia e de Administração do Porto do Pará" seja compelida ao imediato cumprimento da multa de mil cruzeiros que lhe foi imposta pelo Diretor do Departamento de Previdência Social do Conselho Nacional do Trabalho, por infração do disposto no art. 112 do decreto n. 22.872, de 29 de junho de 1933, deixando de submeter os seus empregados ao obrigatório exame médico perante o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, de onde são associados obrigatórios.

2) — Ouvido o Sr. Diretor Geral dessa autarquia, justificou o seu procedimento com a consideração de não estarem os funcionários e empregados da S.N.A.P.P., a seu parecer, sujeitos à observância do art. 112 do decreto n. 22.872 citado; informa que "a S.N.A.P.P. não se recusa a pagar imediatamente a multa, mas apreciaria a interferência de V. Excia. junto a quem de direito para uma possível reconsideração do ato, não com o fito único da defesa dos seus interesses monetários, mas sim da sua reputação perante o público".

3) — Ao parecer desta Consultoria, a S.N.A.P.P. está sujeita aos dispositivos regulamentares do decreto número 22.872, de 29 de junho de 1933, no que se refere à sua vinculação ao I.A.P.M. e, assim, é de ser cumprida por essa entidade o disposto no referido art. 112 que determina: "A admissão dos empregados nas empresas sujeitas ao regime deste decreto será precedida de exame médico, a cargo do serviço médico do Instituto".

O art. 2.º do referido decreto, com efeito, põe de manifesto o equívoco em que labora o Sr. Diretor da S.N.A.P.P.:

"Incluem-se nas disposições deste decreto os serviços de navegação marítima, fluvial e lacustre, a cargo da União, Estados e Municípios e particulares nacionais, bem como os da indústria da pesca".

Ora, se a S.N.A.P.P., entidade autárquica, executa serviços de navegação fluvial, reúne, efetivamente, as condições essenciais para vincular-se ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

E não vale argumentar com o art. 1.º do decreto número 4.373, de 11 de junho de 1942, que subtrai os empregados das autarquias da órbita de império das leis trabalhistas, pois esse mesmo decreto preceitua que "a esses servidores, todavia, são assegurados os direitos que derivam da legislação de previdência social".

Ora, se tais servidores têm os direitos da legislação de previdência, a autarquia empregadora, sujeita ao decreto n. 22.872 citado, não pode furtar ao Instituto o direito de fiscalização, isto é, de submeter, previamente, os empregados, seus associados, ao exame médico, a cargo do serviço médico do Instituto, nos termos do questionado art. 112.

4) — Nestas condições, antes de tudo, estamos em que se deve recomendar à S.N.A.P.P. a observância dos dispositivos regulamentares do decreto n. 22.872, de 1933, relativos a previdência social, submetidos que estão os seus empregados ao I.A.P.M.

5) — Mas, no que se refere à multa aplicada e cujo pagamento se reclama, temos embargos de ordem doutrinária a opor à cominação de sanções pecuniárias a serviços públicos, quer estejam sob o regime autárquico, quer não o estejam.

Desejamos conduzir o debate para o terreno dos princípios fundamentais do direito administrativo para, à luz desses princípios, interpretar o decreto n. 22.872, de 1933, que submete a seus dispositivos todas aquelas empresas, a que nos referimos, da União, dos Estados e dos Municípios, para, então, formular as nossas conclusões.

6) — o decreto acima mencionado, instituindo multas por infrações de seus dispositivos, visou atingir, sobretudo, as empresas privadas e, submetendo-as à sua regulamentação, estabeleceu penalidades em que incidiriam as que descumprissem os seus preceitos.

O referido decreto aplica, assim, com propriedade, o tipo de sanção adequado às empresas privadas.

E' este, em verdade, o único processo de coação a que se recorre, deve e pode recorrer o legislador para constrianger empresas privadas ao cumprimento de obrigações meramente civis ou fiscais.

O Poder Público, com efeito, não tendo sobre os empregados dessas empresas e seus administradores nenhuma superioridade hierárquica, e como não lhes pode aplicar outras sanções, recorre à de natureza econômica, a qual, a seu turno, tem a virtude de acionar o aparelhamento disciplinar da empresa para — temendo novas sanções econômicas, ordinariamente mais graves — constrianger os seus empregados a cumprir rigorosamente as obrigações legais.

7) — No que diz respeito, porém, à administração pública, a questão é totalmente diversa.

O tipo de sanção pecuniária, recaindo sobre o seu serviço público — seja centralizado, seja autárquico — não é adequado aos fins a que visa e vai de encontro a princípios fundamentais do direito público.

E tal sanção é despidianda porque, ao contrário do que se dá com as empresas privadas, a administração pública está aparelhada com processos outros de coação e constrangimento que lhe são peculiares, tais como o poder hierárquico, o poder de instrução, o poder disciplinar e o de controle administrativo, que estes armam, melhor e mais eficientemente, o poder público para compelir servidores e funcionários à obediência da lei.

8) — Demais disso, dentro da órbita do serviço público, a técnica das sanções visa atingir pessoalmente o funcionário ou servidor responsável, e não o serviço ou a autarquia.

As razões dessas peculiaridades são óbvias. A sanção pecuniária sobre os serviços públicos, autárquicos ou centralizados, deve ser afastada, na órbita federal, porque, se se trata de serviço público industrial não autarquizado, tal sanção constituirá apenas um jogo de cifras no orçamento federal, isto é, o Tesouro Público nada lucra e, ao contrário, há enorme perda de trabalho e de expediente para aplicar e realizar as demarches para o recebimento da multa e, com a sanção, quem perde é o prestígio dos serviços públicos, tal como acontece na espécie, conforme a exposição da S.N.A.P.P., solicitando a interferência do Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, não tanto pelo aspecto econômico da imposição, mas, principalmente, pela manutenção de seu prestígio perante o público.

9) — E, em verdade, a questão é sempre a mesma se o serviço público se constitui autarquicamente.

Se as autarquias federais se constituem com um patrimônio que é da União, e que à União reverterá com a sua extinção, passando de novo à categoria de serviço público centralizado (ver, ao propósito, FRANCISCO CAMPOS, "Pareceres", 2.^a série, págs. 205-225; GABRIEL DE REZENDE PASSOS e LUCIO BITTENCOURT, in "Revista do Serviço Público", vol. IV, Novembro de 1942, pág. 80), não passará de simples jogo de contabilidade a aplicação de sanção pecuniária sobre uma autarquia federal.

Este tipo de sanção, por isso mesmo, perde toda sua virtualidade econômica, se aplicado for ao serviço público porque não enriquece o Tesouro Federal.

Demais disso, atingindo, apenas, a economia pública, à qual o funcionário ou servidor é inteiramente estranho, não tem a sanção o salutar efeito de constituir fator de constrangimento à observância de obrigações legais.

10) — Inspirados nestes princípios, estamos em que o decreto n. 22.872, de 1933, somente é aplicável às empresas públicas na parte regulamentar, no que diz respeito às obrigações funcionais relativas à previdência social.

Os dispositivos, porém, estabelecadores de penalidades, notadamente as pecuniárias, não podem, em face da melhor doutrina, ser aplicáveis às autarquias federais.

Assim, quando o art. 94 do citado decreto sujeita à multa as "empresas" não tem em vista, com este vocábulo, serviços públicos centralizados ou autárquicos, como a S.N.A.P.P.

Esta a única interpretação compatível com os princípios fundamentais de várias disciplinas que são interessadas na questão de que se trata.

11) — Objetar-se-á, entretanto, que, em face da interpretação que ora se dá ao decreto n. 22.872, ficará o Ministério do Trabalho privado do único meio de coação a seu alcance para constranger as empresas públicas ao cumprimento das regras do mesmo decreto.

A objeção não procederia. Já nos referimos, linhas atrás, que os processos administrativos de compelir ao cumprimento da lei, do regulamento ou da instrução, são diversos e será a estes que deveremos nos recorrer quando estiver em causa um serviço público, centralizado ou des-centralizado.

E, em verdade, não só neste, mas em todos os casos em que for interessado um serviço público dependente deste Ministério, o Sr. Ministro do Trabalho encontrará, certamente, por parte do Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, o melhor espírito de cooperação para, pelos processos burocráticos, obrigar os seus dependentes a cumprir rigorosamente os preceitos legais por qualquer razão postergados.

12) — Assim sendo, e considerando que a S.N.A.P.P. não pode estar sujeita à multa imposta, concluímos:

a) que se recomende ao Sr. Diretor da S.N.A.P.P. a observância da regra do art. 112 do decreto n. 22.872 como dos demais preceitos relativos à previdência, cientificando-lhe que se atendeu à solicitação do n. 4 do seu ofício de 9-1-43 (fls. 9);

b) que se comunique ao Sr. Ministro do Trabalho haver este Ministério recomendado à S.N.A.P.P. a observância dos preceitos regulamentares do decreto n. 22.872, relativos à previdência, e, dando-lhe ciência das razões aduzidas, pelas quais a S.N.A.P.P. não pode estar sujeita à multa imposta, solicite-se seja cassada a decisão aplicadora da penalidade, autoridade revisora que é Sua Excia., em casos tais, das decisões do Conselho Nacional do Trabalho (decreto cit., art. 94);

c) se necessário, seja a questão submetida à esclarecida decisão do Exmo. Sr. Presidente da República.

E' o nosso parecer. — A. Gonçalves de Oliveira, Consultor Jurídico.

TRANSFERÊNCIA CONDICIONAL DE DOMÍNIO ÚTIL DE TERRENO DE MARINHA — NÃO CUMPRIMENTO DA CONDIÇÃO — CASO FORTUITO E FÔRÇA MAIOR: A GUERRA — REVERSÃO DO IMÓVEL AO PATRIMÔNIO DO ESTADO

— A concessão de novo prazo, importando alienação do imóvel já incorporado ao patrimônio da União, só pode ser feita mediante lei.

— Para aproveitamento de terreno de marinha não pode, legalmente, ser concedido prazo superior a três anos (Decreto-lei n. 4.120, de 22-2-1942).

— Se para se ter por cumprida a condição, basta a "boa vontade" de uma das partes, essa condição é puramente potestativa, impedindo que o laço obrigacional se forme (Cód. Civ., art. 115).

— *Para caracterizar o caso fortuito ou a força maior não basta que a execução da obração se tenha tornado mais difícil ou onerosa para o devedor, mas é de todo necessário que a circunstância invocada torne impossível a execução.*

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

A B. I. Sociedade Anônima ajustou com a União, por escritura de 15 de setembro, de 1939, a transferência do domínio útil de terreno de marinha sito à Avenida Rio Branco, ratificando e retificando escritura de 4 de outubro de 1910, celebrada entre a União e M. B. L.

Por força do ajuste, comprometeu-se a Sociedade, nos termos da cláusula 2.^a, a construir “um ou mais prédios em toda a frente” do terreno, “obrigando-se, outrossim, a concluir essa construção até dois anos depois de iniciada”, sob pena de reversão ao Governo Federal, do domínio útil do terreno em aprêço e perda de todas as benfeitorias sem “direito a indenização de espécie alguma”, como se vê da cláusula 2.^a *in verbis*:

“Em caso de inadimplemento de quaisquer das obrigações assumidas na cláusula anterior, revertirão à União Federal o domínio útil da área acima referida, de 2.471,34m², assim como todas as benfeitorias nela existentes, sem que assista à Brasília Imobiliária S. A. direito à indenização de espécie alguma”.

Para levar a efeito a execução do ajuste, a B. I. Sociedade Anônima iniciou a construção de um prédio de 14 andares e transferiu ao B.H.L.B. o direito ao aforamento do domínio útil de parte do terreno, tendo esse Banco iniciado, por seu turno, a construção de outro edifício de 19 andares.

Por ocasião dessa transferência, discutindo o valor do laudêmio a cujo pagamento estava obrigada, a B. I. Sociedade Anônima, tendo em vista a cláusula 3.^a, acima transcrita, e demonstrando pleno conhecimento de sua extensão e força, salientou:

“Na hipótese não vai ser alienado aforamento algum, não vai ser alienado nem ao menos um direito definitivamente assentado ao aforamento, direito que circunstância alguma possa alterar, mas um direito possível ao aforamento. O valor, portanto, desse direito é bem reduzido. Quem o adquirir poderá vê-lo extinguir sem que o aforamento se concretize perdendo as próprias construções e benfeitorias que estejam fazendo no terreno, sem direito a indenização alguma (fls. 16 do Proc. n. 57.341-40, em apenso).”

Antes de vencido o prazo fixado para o término da construção, em março de 1942, a B. I. Sociedade Anônima, alegando “razões de força maior”, solicitou “uma prorrogação de prazo de mais 180 dias úteis, para conclusão das obras”. Estava, ainda, em estudos esse pedido, quando em julho de 1942, voltou a companhia ao Domínio da União,

para requerer fôsse considerada realizada a condição suspensiva, reputando-se o aforamento perfeito e acabado, por isso que a terminação dos prédios no prazo prefixado talvez não fôsse possível “por motivo independente da vontade e esforço da Supte. e unicamente por circunstâncias resultantes de força maior indiscutível”.

O Doutor Procurador do Domínio da União a quem foi presente o processo, opinou pelo deferimento deste último pedido, considerando “realizada a condição imposta”, uma vez que tudo no processo leva a crer que a intenção do Governo ao celebrar o contrato, era, apenas, apurar “se a Companhia se dispunha realmente” a efetuar a construção a que se obrigara.

Sem embargo desse parecer, o Diretor do Domínio da União não concordou com a expedição imediata do título de aforamento, sugerindo, no entanto, a prorrogação do prazo por 12 meses, em face “do art. 1.^o do decreto-lei n. 4.120, de 22-2-942, que concede o prazo de 36 meses para o aproveitamento dos terrenos aforados, sob pena dos aforamentos ficarem automaticamente extintos”.

O Senhor Diretor Geral da Fazenda Nacional não concordou, porém, com qualquer das propostas, sustentando a

“impossibilidade de conceder-se a prorrogação de prazo sugerida pela Diretoria do Domínio da União para conclusão das edificações que a Reqte. se obrigara a concluir no prazo de dois anos, sem que esta dê à União uma compensação pelo vultoso benefício que pleiteia”.

A Procuradoria Geral da Fazenda Pública, por um de seus Adjuntos e pelo Procurador Geral, também não concordou com a pretensão da Cia. Reqte., entendendo que

“o pedido carece de fundamento em lei e, na conformidade dessa e do contrato, já se operou a reversão dos bens à plena propriedade da União”.

O Senhor Ministro da Fazenda, todavia, encaminhando o processo a V. Excia., manifestou-se favorável à sugestão do Senhor Diretor do Domínio da União, propondo, com expressa referência ao § 1.^o do art. 1.^o do decreto-lei número 4.120, de 22-2-942, seja

“o prazo para conclusão das obras em aprêço prorrogado por 12 meses, com o que se ajustará o prazo da escritura ao estabelecido no dispositivo indicado”.

Esse o histórico do processo que V. Excia. submeteu a este Departamento, sendo mister acrescentar que o prazo prefixado já se extinguiu em 2 de outubro último, sem que se houvessem terminado as construções, nas quais as companhias haviam invertido, somente até junho próximo passado, capital superior a 15.000.000\$0.

O vulto da questão é, pois, considerável, se atendermos a que, prorrogando o prazo ou julgando cumprida a condição, o Governo abrirá mão de prédios de grande valor, que, por força do contrato, se incorporaram ao patrimônio nacional.

II

Preliminarmente, tenho para mim que a concessão de novo prazo ou a expedição dos títulos definitivos de afo-

ramento — com a volta dos prédios ao patrimônio das Companhias — *não pode ser feita pela forma sugerida pelo Ministério da Fazenda.*

Em verdade, ditos imóveis já se incorporaram ao patrimônio da União, *automaticamente*, pelo inadimplemento do contrato celebrado entre as Companhias e o Governo Federal. Não pertencem a ninguém mais senão à própria União, a cuja propriedade passaram por força da referida cláusula terceira do contrato não cumprido.

Nesta conformidade, a alienação de tais imóveis, especialmente a *título gratuito*, só poderá ser feita mediante lei, *ato legislativo expresso*, conforme exigência do Código Civil (art. 67) do Regulamento Geral da Contabilidade Pública (art. 804) e da própria Constituição de 1937, que excetuou das matérias a respeito das quais o Presidente da República pode expedir decretos-leis, no recesso do Parlamento, “a alienação e oneração de bens imóveis da União” (art. 13, letra h).

A reversão dos prédios em aprêço ao patrimônio das Companhias interessadas constituirá, sem dúvida, uma *alienação*, que o nosso Estatuto Político só permite seja feita mediante lei.

III

Não é, também, de se atender a sugestão do Ministério da Fazenda quanto à prorrogação do prazo, porque o decreto-lei invocado para fundamentá-la já *foi devidamente atendido*.

Em verdade, esse decreto-lei n. 4.120, de 22-2-942, estabelece o prazo de *três anos* para que o enfiteuta dê ao terreno o aproveitamento convencionado:

“A concessão de novos aforamentos de terrenos de marinha e seus acrescidos será feita, a critério do Governo, para fins úteis, restritos e determinados, expressamente declarados pelo requerente. *Se no fim de três anos o enfiteuta não tiver realizado o aproveitamento do terreno, conforme se obrigava, o aforamento ficará automaticamente extinto*” (artigo 1.º, § 1.º).

Como se verifica da cláusula segunda do Contrato celebrado entre a União e a Companhia, *foi concedido a esta o prazo de três anos* para aproveitamento do terreno, sendo *um ano* para iniciar a construção e *dois anos* para terminá-la.

Ademais, a escritura, que fixou os termos do acôrdo em aprêço, foi assinada em 14 de setembro de 1939, de sorte que o prazo estabelecido pelo referido decreto-lei n. 4.120, de 1942, já *está decorrido*.

Falta, assim, fundamento à sugestão ministerial, porque a prorrogação não

“ajustará o prazo da escritura ao estabelecido no dispositivo indicado”,

mas, ao contrário, virá desajustá-lo, concedendo prazo superior ao que a lei faculta.

IV

Surge da observação feita anteriormente nova impossibilidade para que se conceda a prorrogação pleiteada: o prementado decreto-lei n. 4.120, de 1942, fixa *prazo máximo* — três anos — que só pode ser alterado mediante *outra lei*.

No sistema vigente, conceder prazo superior a três anos para aproveitamento de terrenos da marinha, não é *legalmente* possível. A prorrogação proposta contraria o § 1.º do art. 1.º do decreto-lei n. 4.120, de 1942, não podendo, por isso, ser concedida.

V

Também, a improcedência do pedido das Companhias no sentido de que se tenha a condição por cumprida, é evidente. Falta-lhe, de todo em todo, o amparo da lei, do bom senso, da doutrina e da jurisprudência.

E' certo que se invoca, em defesa da tese, a lição de EDUARDO ESPINOLA, mas não só a opinião do mestre não parece conter a melhor doutrina, como também, mesmo que estivesse absolutamente certa, ao invés de ser favorável ao entendimento pleiteado, ser-lhe-ia precisamente contrária.

E' o seguinte o passo invocado:

“O princípio a observar é a intenção do disponente ou dos contratantes, isto é, faz-se mistér indagar se o que se teve em mira foi simplesmente pôr à prova a boa vontade da pessoa a quem foi imposta a condição, ou, ao invés, o resultado do feito completo. Na primeira hipótese reputa-se realizada a condição; na segunda, falha”.

Se para se ter por cumprida a condição, basta a “boa vontade” de uma das partes, essa condição é *puramente* potestativa, impedindo que o laço obrigacional se forme (Código Civil, art. 115). Para que uma condição seja válida — salientam RAUDRY, LACANTINERIE e BARDE, com apóio em POTHIER — é necessário que ela não destrua a própria natureza do acôrdo, como a condição cujo implemento depende da vontade pura e simples de uma das partes:

“Pour qu'une condition soit valable, il faut qu'elle ne détruise pas la nature de l'obligation: telle est la condition qui ferait dépendre l'obligation de la pure et seule volonté de la personne qui s'engage, comme si je promettais de donner quelque chose à quelqu'un si cela me plaisait, *si voluero*. (BAUDRY-LACANTINERIE et BARDE, Traité de Droit Civil, 1906, vol. XII, pág. 17).

Essa condição, dependente apenas da “boa vontade”, equiparar-se-ia àquelas outras a que aludem os autores — “*si je le veux*”, “*si je le juge à propos*”, “*si je lève le bras*” — tidas como inaceitáveis (Cnf. CAPITANT, “Introduction à l'Étude du Droit Civil”, 1912, págs. 314; M. I. CARVALHO DE MENDONÇA, “Doutrina e Prática das Obrigações”, 1912, 1.º vol., pág. 231; COVIELLO, “Manuale di Diritto Civile Italiano”, 1910, vol. 1.º, pág. 20).

Admitindo, porém, *ad argumentandum tantum* o acôrto do ponto de vista de ESPINOLA, ainda assim, o que se verifica em todo o processo é que o Governo, ao fazer o ajuste com a Companhia, não pretendia, apenas, apurar a “boa vontade” desta, mas, ao contrário, “queria o resultado do feito completo”, de sorte que, nos termos da lição de ESPINOLA, *deve-se reputar falha* a condição.

O interesse do Governo, como reiteradamente se afirma no processo, era de caráter *urbanístico*, tendente a impedir que, em plena Avenida Rio Branco, permanecesse um “terreno sem construção alguma, a não ser um gradil de ferro que o separava do logradouro” (fls. 32). Não há, pois,

pretender que esse interesse urbanístico tenha ficado atendido pela "boa vontade" da Companhia.

VI

Apega-se a Companhia à alegação da ocorrência de força maior, para justificar o inadimplemento do contrato. Não apresenta, porém, qualquer prova da alegação, limitando-se a invocar a notoriedade dos tropeços sobrevindos às construções, pelo advento da guerra.

Vale salientar, porém, que a força maior e o caso fortuito, expressões que entre nós se empregam como sinônimas (Cnf. ARNOLDO MEDEIROS DA FONSECA, "Caso Fortuito e Teoria da Imprevisão", Rio, 1932; PEDRO BATISTA MARTINS, "Con. Cód. Proc. Civil", Rio, 1940, vol. 1.º, página 142), não podem ser presumidos, mas, ao inverso, teem o seu reconhecimento dependente de prova: *casus fortuitus non est supponendus*.

VII

Admitindo-se, porém, que provadas estivessem as alegações da Companhia interessada, ainda assim não parece que se possa ter por configurado, na hipótese, o caso fortuito ou a força maior.

De feito para caracterizar o caso fortuito ou de força maior não basta que a execução da obrigação se tenha tornado mais complexa, mais difícil ou onerosa para o devedor, mas é de todo necessário que a circunstância invocada torne impossível a execução (BENTO DE FARIA, "Código Com. Bras.", Rio, 1920, 3.ª ed., vol. I, comentário ao art. 197; AUBRY et RAU, "Cours", 5.ª ed., vol. IV, pág. 167; CLOVIS BEVILAQUA, "Cod. Civil Com.", vol. IV, pág. 218; CARVALHO SANTOS, "Cód. Civ. Interpretado", com. ao art. 1.058; LACERDA DE ALMEIDA, "Dos Efeitos das Obrigações", pág. 248). Neste sentido é a jurisprudência pacífica dos nossos tribunais ("Revista do Supremo Tribunal Federal", vol. 29, pág. 135; vol. 34, pág. 93; vol. 52, pág. 142; "Revista Forense", vol. 68, pág. 385; "Revista de Direito", vol. 78, pág. 137; vol. 81, pág. 212; volume 100, pág. 472).

Mesmo os autores que seguem corrente moderada, admitindo a impossibilidade relativa acham que, de qualquer forma, essa impossibilidade de cumprir o estipulado deve existir. COLLIN e CAPITANT, por exemplo, entendem que não se pode exigir "*plus que ce qu'un homme intelligent de la bonne moyenne est capable de fournir*", mas acrescentam que o evento deve impedir o devedor de cumprir o compromisso, não sendo suficiente que o tenha tornado "*plus onereuse ou plus difficile*" ("Cours", 1924, vol. II, pág. 12).

Essa é a corrente atenuada, benevolente e tolerante, porque outra corrente exige a impossibilidade absoluta, como se vê da lição adiante de MAZEAUD e MAZEAUD:

"L'impossibilité qui doit être distincte de la difficulté et qui doit être absolue, est donc une condition nécessaire de la force majeure" (Traité de la Responsabilité Civil, Ed. 1934, vol. II, n. 1.573).

O nosso CARVALHO SANTOS, estudando a situação decorrente da guerra, invasão, bloqueio, greve, etc., lembra, com apóio em CUNHA GONÇALVES e BAUDRY-LACANTINERIE e BARDE, que

"Estes casos não são impedimentos absolutos e necessários, mas somente quando o devedor não os poudes afastar de modo algum. Por exemplo, o estado de guerra e o bloqueio não impediram jamais que numerosos contratos pudessem ser cumpridos".

Ora, a Companhia Repte. não demonstrou essa "impossibilidade", absoluta ou relativa, de cumprir a obrigação assumida, limitando-se a juntar uma carta da firma construtora, onde se alega que os fatos "decorrentes da conflagração mundial teem ocasionado imensas dificuldades e graves contratempos à nossa indústria de construção civil". Já se verificou, porém, que não bastam "dificuldades" ou "contratempos"; é *mistér* a impossibilidade.

VIII

Exigem, ainda, alguns autores a imprevisibilidade do acontecimento, como requisito essencial para a configuração do caso fortuito. Nesta hipótese, verifica-se que a invocada razão de força maior — a conflagração mundial — não se poderia considerar "imprevisível", em setembro de 1939, quando foi assinada a escritura. Já a guerra havia sido declarada e se alastrava rapidamente.

A. esse respeito diz BENTO DE FARIA:

"A guerra, para ser considerada como caso de força maior... é necessário que seja superveniente à realização do mesmo contrato alterando assim a situação em que se achavam os contratantes por ocasião de celebrá-lo" (Cit.: "Cód. Comercial Com.", pág. 595).

E' certo que a Exposição de Motivos do Ministério da Fazenda, em defesa das Companhias, lembra que os acôrdos preliminares foram realizados em 1938, mas é bem de ver que não há argumento capaz de destruir a eloquência da data da escritura celebrada entre a União e a B. I. Sociedade Anônima. Essa escritura foi lavrada em 14 de setembro de 1939 e, dela, precisamente, dimanaram as obrigações da Companhia interessada. E' óbvio que até a sua assinatura, o acôrdo poderia ter sido alterado, porém, não consta dos autos qualquer tentativa neste sentido. Se a Companhia foi negligente, tanto pior: *negligentia semper habet infortunium comitem*.

Em conclusão:

- a) a prorrogação não pode ser concedida mediante simples despacho: é *mistér* lei;
- b) a sugestão do Ministério da Fazenda no sentido de se conceder prorrogação, por 12 meses, para ajustar a escritura ao decreto-lei n. 4.120, de 22 de fevereiro de 1942, carece de procedência, porque a escritura já está ajustada a esse diploma legal, embora anterior a ele. Conceder novo prazo, será *desajustá-la*;
- c) a prorrogação não pode ser legalmente concedida, em face do decreto-lei n. 4.120, de 1942, art. 1.º, § 1.º, que fixa o prazo máximo de três anos para aproveitamento dos terrenos de marinha;

- d) é contrário aos mais comensuráveis princípios de direito e justiça considerar realizada a condição não cumprida;
- e) não há prova, nos autos, de caso fortuito ou de força maior;
- f) não se configura a força maior, porque o cumprimento da obrigação não se tornou impossível, sinão apenas mais difícil e oneroso.
- g) não ocorre força maior, porque o evento — a guerra — era mais do que previsível, constituindo uma realidade, quando a obrigação foi assumida.

Nesta conformidade, sou de parecer que sejam indeferidos os requerimentos formulados pela Companhia interessada, desatendida a exposição de motivos do Ministério da Fazenda e ordenadas as providências que se fizerem mister para que a União tome posse das benfeitorias em aprêço, que já se encontram integradas no seu patrimônio.

E' o que penso

S. M. J.

C. A. LUCIO BITTENCOURT
Consultor Jurídico

JULGADOS

FUNCIONÁRIOS DO TRIBUNAL DE CONTAS — EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTO — REDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO DO SERVIDOR PÚBLICO

— Não há negar ao poder público a faculdade de regular o pagamento dos funcionários da maneira que julgar adequada à função e conveniente ao serviço. Na sistemática do nosso direito vigora substancialmente o princípio de que só são irredutíveis os vencimentos dos membros do poder judiciário.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n. 7.447

Relator: Ministro Castro Nunes.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, pela Primeira Turma, e pelo voto da maioria, em dar provimento, nos termos dos votos proferidos e constantes das notas taquigráficas juntas.

Supremo Tribunal Federal, 17 de agosto de 1942. — Laudo de Camargo, presidente. — Castro Nunes, relator.

RELATÓRIO

O Sr. ministro Castro Nunes — O pedido está exposto pela sentença apelada, nos seguintes termos:

“Cesar Regulo Valdetaro e mais várias dezenas de funcionários do Tribunal de Contas (uns do Corpo Instrutivo, outros da Portaria) veem pela presente ação pleitear, com fundamento no parágrafo único do art. 96, XXV, da lei n. 4.242, de 6 de janeiro de 1921, se lhes reconheça o direito à percepção de vencimentos iguais aos embolsados pelos funcionários do Tesouro Nacional de idêntica categoria, reclamando, ainda, seja a União Federal

condenada a lhes pagar desde 25 de abril de 1934, em virtude do decreto n. 24.144, dêste ano, a diferença entre aquilo que percebeu e o que se tem com o direito de perceber mais os juros da mora e custas”.

A contestação oposta pela União e os fundamentos em que se apoiou para julgar procedente a ação, repelida a prescrição alegada, são os seguintes:

“Sustentam os autores que, por força do parágrafo único do art. 96, XXV, da lei n. 2.242, de 6 de janeiro de 1921, como funcionários do Tribunal de Contas, tiveram seus vencimentos equiparados aos funcionários de idêntica categoria do Tesouro Nacional e, havendo estes sido por disposição do decreto n. 24.144, de 1934, aumentados de 100% em seus vencimentos, aos autores, logicamente, será devido o mesmo aumento, conforme for apurado na execução.

A União Federal defendendo-se, alega:

1.º, que a equiparação de vencimentos estabelecida pela lei n. 4.242 foi medida transitória, dado que aquela lei é de caráter orçamentário, com uma autoridade limitada ao prazo de um ano.

Não procede a alegação da defesa.

Em hipótese alguma, seria possível admitir que um dispositivo como o do parágrafo único, XXV, do art. 196 da lei n. 2.242, de 1921, tendo trazido a equiparação de vencimentos de funcionários públicos fôsse de ordem transitória para vigorar apenas um ano. Por isso, o citado dispositivo foi incorporado como princípio orçamentário permanente na “Consolidação” oficial, título 2.º, sob art. 474. Vale isso dizer que, em definitivo, se verificou a equiparação dos vencimentos dos funcionários do Tribunal de Contas aos dos funcionários de idêntica categoria do Tesouro Nacional pondo fim a uma intolerável injustiça.

2.º, que o parágrafo único, XXV, do art. 196 da lei n. 2.242, criando a equiparação dos vencimentos em 1921 foi revogado pelo art. 4.º da lei número 5.622, de 1928. Essa alegação do Sr. quinto

procurador institue um antagonismo à primeira alegação: na verdade, se a lei de 1921 era *ânua*, como revogada em 1928? Pondo de parte esse antagonismo entre as alegações da União — ré e apreciando o segundo argumento da defesa, tenho-o igualmente como de todo improcedente, pois não houve nem mesmo uma implícita revogação.

Dada a maneira precisa em que os autores souberam, por seu provecto patrono Dr. Francisco de Paulo Oliveira, demonstrar e provar o que pleiteiam, patrono que foi também dos assistentes admitidos, julgo a presente ação *procedente*, condenando, como condenado tenho, a União Federal, na forma do petitório inicial.

Recorro desta para o Egrégio Supremo Tribunal Federal, determinando seja a presente sentença publicada na audiência de hoje, conforme o estabelecido na audiência de instrução e julgamento.

D. F., 24 de junho de 1940. — Dr. *Edgard Ribas Carneiro*''.

Além do recurso de ofício, houve apelação da Fazenda, assim se pronunciando, nesta Suprema Instância, o Excelentíssimo Sr. Dr. procurador geral da República, cujo parecer, fls. 165-169, é o seguinte:

"Preliminarmente, a ação está prescrita.

Efetivamente, pretendem os autores equiparação de seus vencimentos aos de funcionários do Tesouro Nacional, que o decreto n. 24.144, de 18 de abril de 1934, veio suprimir com instituir vantagens para estes de que aqueles se não beneficiavam (regime de quotas, aliás já revogado desde a lei n. 284, de 28 de outubro de 1930, como se salienta na informação de fls.).

Ora, a petição do protesto para interromper a prescrição foi despachada em 22 de abril de 1939 (fls. 31), na mesma data em que o Dr. procurador regional lhe apôs o seu ciente (fls. 35-v.) — ou seja quatro dias após haver-se consumado a prescrição quinquenal.

Quando assim não fôsse, forçoso seria julgar a ação improcedente, pois os autores baseiam o seu pedido num preconceito, que tem como precedente, de deverem os seus vencimentos ser equiparados ou superiores aos dos funcionários do Tesouro. Ora, o preconceito pode ser procedente para justificar medida legal, mas não só pode substituir a própria lei.

Se a lei não estipula expressamente a equiparação, ou se lei posterior desfaz uma equiparação existente, nenhum direito assiste aos postulantes, pois os funcionários públicos podem ter seus vencimentos reduzidos ou podem ver aumentados os de funcionários rivais sem que direito lhes assista a aumento ou equiparação, se a lei não volta a fazer nova equiparação.

Ao demais, a equiparação ora pleiteada contraria expressamente o que dispõe o art. 23, capítulo IV, combinado com a última parte do art. 4.º do capítulo VI da lei n. 284, de 28 de outubro de 1936.

Além disso, como o salienta a Procuradoria da Fazenda, em informações prestadas sobre a demanda ora em apreciação.

"Entendem os autores, funcionários do Tribunal de Contas, que teem adquirido o direito à equiparação de seus vencimentos aos dos funcionários do Tesouro Nacional de categorias correspondentes e fundam a sua arguição precipuamente sobre o art. 96, n. XXV, parágrafo único, da lei n. 4.242 (e não 2.242, como está na contrafé), de 6 de janeiro de 1921.

Esse dispositivo, que a inicial apenas cita parcialmente, dispõe o seguinte:

Art. 96 E' o Govêrno autorizado:

XXV — A reorganizar as tabelas de percentagens e quotas em vigor, aumentando, diminuindo ou suprimindo, de acôrdo com as conveniências do serviço e estabelecendo que sejam as mesmas tabelas revistas de três em três anos.

Parágrafo único. Os funcionários do corpo instrutivo do Tribunal de Contas serão equiparados, apenas para perceberem iguais vencimentos, aos da mesma categoria do Tesouro Nacional, por serem idênticas às funções que exercem".

Como se vê, a regra de equiparação condicionada à reforma dos serviços para a qual o Congresso havia dado autorização: fazendo-o, seria obrigado a respeitar o preceito da equiparação, tão só para os efeitos da mesma reforma.

Ainda que se pudesse contestar a subordinação do parágrafo ao inciso transcrito, a que se opõem os seus próprios termos, cumpre notar que, tanto um como o outro, são dispositivos de caráter *ânua*, consignados na lei da despesa de 1921.

Não se põe em dúvida que as leis orçamentárias, até a reforma constitucional de 1924, continham numerosos preceitos de natureza permanente, conforme o reconheciam a doutrina e as decisões judiciais. Mas as leis da receita, desde o Império, vinham definindo quais as disposições a que faltava essa natureza.

E o art. 61 da lei n. 5.644, de 1918, reproduzindo o art. 71 da lei n. 3.446, de 1917, manda organizar a consolidação de todas as disposições permanentes insertas nas leis do orçamento.

"que, não tendo sido revogadas, digam respeito ao interesse público da União Federal; serão excluídas todas as que contenham autorização, não realizada, para a reforma da legislação fiscal ou de repartições e serviços, assim como para aumentos de vencimentos ou outras remunerações, igualmente excluídas as que tenham caráter individual e as que, direta ou indiretamente e com ou sem condições, autorizam a concessão de quaisquer privilégios, favores ou vencimentos".

Incidindo em quase todos esses motivos de exclusão, as disposições invocadas e transcritas evidentemente não podem ser consideradas permanentes, convindo notar que não foram incluídas

no trabalho elaborado, em cumprimento da lei (V. "Consolidação das disposições orçamentárias de caráter permanente").

Mesmo que se admitisse a vigência do art. 56, n. XXV, parágrafo único, da lei n. 4.242, além do exercício financeiro, estaria ele revogado pelo art. 4.º da lei n. 5.622, de 1928, reproduzido no art. 7.º do decreto n. 18.588, de 1929, citado, não nessa parte, pela inicial e que assim prescreve:

"Ficam revogadas todas as leis, decretos, resoluções e regulamentos na parte em que estabelecem equiparações de cargos, repartições, de classes ou vencimentos, mesmo para os efeitos da lei n. 5.622, de 1928".

Estudando processo em que se postulava equiparência de vencimentos baseada em lei vigente, decidiu o Senhor Presidente da República, de acordo com o consultor geral da República, que essas equiparações são de caráter precário, não obrigando a elevações recíprocas nem sucessivas de provento (*Diário Oficial* de 3-2-36).

Demais, não há direito adquirido a irredutibilidade de vencimentos (e, a *fortiori*, a sua elevação) nem mesmo para os funcionários vitalícios, salvo quanto aos juizes, conforme a garantia constitucional. É o que tem decidido a jurisprudência e a doutrina (acórdão do Supremo Tribunal Federal n. 737, de 10-10-914, em *Jurisprudência*, por O. KELLY, pág. 303; voto Pedro Lessa, no acórdão n. 2.605, de 8-6-918; acórdão n. 2.847, de 24-7-919 na *Revista do Supremo Tribunal*, fevereiro de 1919, pág. 274; acórdão n. 28, de 20-12-919, no *Diário Oficial* de 27-8-920; acórdão n. 3.129, de 23-4-921, no *Diário Oficial* de 15 de setembro de 1921; acórdão n. 3.303, de 4 de maio de 1921, no *Diário Oficial* de 12-2-922. CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição*, pág. 575).

"Le traitement, les avantages materielles de toute nature qui s'y rattachent profitent certainement au fonctionnaire; mais ils sont établis et le quantum est fixe, non pas en vue du fonctionnaire non pas en raison des prestations fournies par lui, mais en vue du bon fonctionnement du service public" (L. DUGUIT, *Tr. de Droit Constitutionnel*, vol. III, 1930, pág. 107)".

Os funcionários, no que concerne especialmente a vencimentos vincendos, não se encontram em frente ao Estado, em situação contratual, mas, sim, legal ou regulamentar, não havendo, pois, como falar-se em direito adquirido.

Não interessa à solução da espécie o problema, já resolvido, de competência para a nomeação e fixação de vencimentos dos funcionários do Tribunal de Contas. A lei n. 156, de 1935, no artigo 24, já revogada, prestava-se a duvidar, que levaram a conspícua e extinta Corte Suprema a conceder mandado de segurança, afirmando aquela competência (acórdão n. 97, de 5-7-935, no *Diário Oficial* de 1-8-935). Invoca-o a inicial; mas

ainda aqui silencia sobre a mudança dessa jurisprudência pelo acórdão de 25-8-936 (*apud* decisão do Tribunal de Contas de 5-8-936)".

Em vista do exposto, esperamos que seja dado provimento às apelações para ser declarada prescrita a ação, ou, na pior das hipóteses, improcedente a mesma ação.

Rio de Janeiro, 17 de novembro de 1941. —
Gabriel de Rezende Passos, procurador geral da República.

Requeru, posteriormente, a Procuradoria Geral, a juntada de cópias de pareceres e outras peças oficiais. Pediram os apelados que se lhes desse vista para fazerem sobre esses documentos, o que lhes foi deferido, vindo, eles com a réplica a fls. 196 e seguintes.

Com este relatório, passo os autos do Exmo. Sr. ministro revisor.

VOTO

O Sr. ministro Castro Nunes (relator) — Não dou pela prescrição. Os autores pretendem anular a reforma que baixou com o decreto n. 24.144, de 18 de abril de 1934. O protesto interruptivo da prescrição é de 22 de abril de 1939, data do *ciente* do procurador da União.

Mas, aquele decreto, ainda que de 18 de abril, só foi publicado em o *Diário Oficial* de 23 do mesmo mês, e por isso mesmo, já na inicial, os autores reclamam os proventos a partir desta data e não daquela.

Nem há necessidade de argumentar com o preceito do Código Civil, sobre a obrigatoriedade das leis, para concluir que só a 26, três dias depois, terá entrado em vigor no Distrito Federal o decreto impugnado.

Basta considerar a publicação a 23, pois que só então o ato se tornou conhecido oficialmente, para verificar que a interrupção se fez a tempo, isto é, a 22.

Mas não vejo como atender ao direito reclamado pelos apelados.

A sentença pôs a questão nos termos da defesa na primeira instância.

Realmente é inoperante a alegação de que a equiparação concedida pela lei n. 2.242, de 1921, era de caráter transitório por se tratar de disposição orçamentária, tão pacífica se tornou o entendimento de que as disposições de caráter permanente, ainda que insertas nas leis de orçamento, não eram *ânuas*, entendimento admitido e admissível pelo menos até a Reforma Const. de 1926.

Mas, ao meu ver, não é esse o principal argumento.

Em última análise, o que pretendem os autores é um direito adquirido à equiparação que aos funcionários do Tribunal de Contas sempre se reconheceu em relação aos do Tesouro. Mas porque havia lei dispondo nesse sentido, e enquanto em vigor essa lei. Novas leis podiam modificar essa situação, e foi o que fizeram as leis apontadas, ainda antes do decreto n. 24.144, de 18 de abril de 1934, que, desconhecendo tal equiparação, pretendem os autores anular.

Estava ao alcance do Governo Provisório, irrecusavelmente, desconhecer a existência de direitos adquiridos, sobretudo se oriundos da função pública. Direito adquirido ao vencimento na sua fixidez não o tem os funcionários,

e só por tal fundamento poderiam os autores impugnar a redução que lhes adveio por efeito da solução de continuidade na equiparação. Ora, a irredutibilidade como obstáculo ao poder do legislador só existe em se tratando de magistrados, sendo pacífico que os proventos da função pública em geral podem ser reduzidos.

A pretensão dos autores e assistentes é justa, porque, de fato, não há razão para estarem economicamente em situação inferior aos funcionários da Fazenda lotados no Tesouro.

A equiparação é um postulado da justiça e da razão. Mas não é possível lhes reconhecer tal direito sem apóio em texto legal ou, (e a tanto equivaleria a decisão judicial), suprimindo a omissão do legislador, cuja competência para tabelar vencimentos, alterando-os, reduzindo-os, aumentando-os, é dele privativa, e, portanto, incompatível.

Meu voto é para dar provimento ao recurso de ofício e à apelação da Fazenda.

VOTO

O Sr. ministro Laudo de Camargo — Nego provimento à apelação, para confirmar a sentença apelada.

Os autores, como funcionários do Tribunal de Contas, tiveram vencimentos equiparados aos funcionários de idêntica categoria do Tesouro Nacional.

E havendo êstes sido favorecidos com o aumento de 100 %, igualmente favorecidos deveriam ser aqueles.

Sendo assim, os direitos pleiteados não podiam ser denegados e sim proclamados, como o foram, não sendo de se atendida a prescrição arguida, uma vez interrompido o seu curso, em tempo oportuno.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. ministro Anibal Freire — Sr. presidente, peço vista dos autos.

VOTO

O Sr. ministro Anibal Freire — A lei n. 2.242, de 6 de janeiro de 1921, dispôs no art. 96, parágrafo único:

“Os funcionários do corpo instrutivo do Tribunal de Contas serão equiparados, apenas para perceberem iguais vencimentos, aos da mesma categoria do Tesouro Nacional, por serem idênticas as funções que exercem”.

Esse dispositivo, embora inserto em lei de orçamento, de vigência para período certo, figura na *Consolidação das disposições orçamentárias*, art. 474, 2.^a edição, de 1927, fls. 145.

Entretanto, a lei n. 5.622, de 22 de dezembro de 1928, determinou de modo peremptório no art. 4.^o:

“Ficam revogadas todas as leis, decretos, resoluções e regulamentos na parte em que estabelecem equiparações de cargos, de repartições de classe ou de vencimentos, mesmo para os efeitos dessa lei”.

Embora êsse diploma tivesse no seu art. 1.^o, § 3.^o, mandado assemelhar quanto aos vencimentos os cargos de iguais

atribuições, em diversas repartições, limitou o conceito dessa assemelhação, porquanto no mesmo parágrafo mandou que se tomasse por base o determinado § 1.^o do artigo 1.^o: E para acentuar êste critério, fez a derrogação expressa constante do art. 4.^o.

Assim quando o Governo Provisório expediu o decreto n. 29.144, de 23 de abril de 1934, que os apelados querem tornar extensivo à sua repartição, não havia como falar de omissão, quanto à equiparação de vencimentos, formulante derrogado pelo preceito de ordem geral acima transcrita.

Tanto o próprio poder legislativo reconhecia essa situação, que figura nos autos da extinta Câmara dos Deputados e consta de documento oferecido pelos apelados e projeto n. 511-A, de 1937, da respectiva comissão de finanças daquele órgão, que insere no art. 6.^o: a atribuição aos funcionários do corpo Instrutivo do Tribunal de Contas de vencimentos iguais (ordenados e quotas) aos do Tesouro Nacional e da Recebedoria do Distrito Federal, fixados pelo decreto n. 24.144, de 1934.

Desta forma o órgão diretamente incumbido de se pronunciar sobre o assunto, reconhecia a justiça da medida alvitada, mas não a considerava subsistente, em face de qualquer lei anterior.

Não há como negar ao poder público a faculdade de regular o pagamento dos funcionários, de maneira que julgar adequado à função e conveniente ao serviço. Na sistemática do nosso direito vigora substancialmente o princípio de que só são irredutíveis os vencimentos dos membros do poder judiciário.

Essa sistemática não contraria à doutrina universal dominante, que nunca será demasiado invocar para justificativa da nossa orientação.

Sobre a conceituação jurídica da remuneração podem divergir os autores, como por exemplo ZANOBINI, nas restrições que faz à doutrina dos autores, que veem no estipêndio feição essencial de uma prestação alimentar, secundando dest'arte o autor italiano a opinião clássica de OTTO MAYER.

Não divergem, entretanto, na redutibilidade dêsses vencimentos. Para não alongar citações, basta salientar a assertiva de ROGER BONNARD:

“Como consequência da natureza dessa situação, o vencimento pode ser sempre modificado por uma lei ou regulamento sem que o funcionário possa pretender a manutenção da cifra que existia no momento de sua nomeação. Eis porque, se as reduções de vencimentos operadas pelo decreto-lei de 4 de abril de 1934 são criticáveis do ponto de vista financeiro, são perfeitamente corretas do ponto de vista jurídico. (*Droit administratif*, 1935).

Uma das mais recentes publicações referentes ao direito italiano é igualmente expressiva, no sentido de atribuir ao poder público a faculdade de regular como lhe aprouver os vencimentos dos funcionários, tendo em vista suas funções orgânicas e o seu estado jurídico e econômico, exceção feita para os que teem *stato privilegiato, come magistrati, con-*

sigliere della porte dei conti. (Stipendio, no Nuovo Digesto Italiano, vol. XII, 1940).

Por estes fundamentos, acompanho o voto do Sr. ministro relator, dando provimento à apelação, para, reformando a sentença apelada, julgar a ação improcedente.

VOTO

O Sr. ministro Barros Barreto — Sr. presidente, igualmente dou provimento à apreciação, visto que a equiparação fora derogada pelo texto legal citado pelos Excelentíssimos Srs. ministros Castro Nunes e Anibal Freire.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento, contra o voto do Sr. ministro revisor.

SEQUESTRO DE BENS DE FUNCIONÁRIO PARA GARANTIA DA FAZENDA — COMPETÊNCIA

— *E' competente o Juízo da Fazenda Pública para o processo de sequestro requerido pela União, como medida preventiva.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Agravo de Petição n. 10.680

Relator: Ministro Barros Barreto.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de agravo de petição n. 10.680, do Distrito Federal, em que é agravante a União Federal, sendo agravado Manoel Gonçalves de Freitas;

Acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em 1.^a turma, dar provimento ao agravo por unanimidade de votos.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas datilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio, 15 de outubro de 1942. — *Laudo de Camargo*, presidente. — *Barros Barreto*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. ministro Barros Barreto — O digno sexto procurador da República, em atenção à representação do ministro da Agricultura e apoiando-se nos arts. 1.^o e 2.^o do decreto-lei n. 3.240, de 8 de maio de 1941, requereu o sequestro dos bens e valores pertencentes a Manoel Gonçalves de Freitas, ex-chefe do Serviço de Fiscalização do Comércio de Farinhas, daquele Ministério, responsável pelo desvio fraudulento de 274:157\$2.

Havendo o ilustre juiz da 3.^a Vara da Fazenda Pública, por despacho a fls. 17, declinado da competência para o deferimento da medida pleiteada, em face do art. 57, alíneas II, VI e X, do decreto-lei n. 2.035, de 27 de janeiro de 1940, surgiu, daí, o presente agravo, devidamente minutado.

Consta, a fls. 23, a sustentação do despacho agravado, nestes termos:

“Nada tenho a acrescentar ao despacho de fls. 17. Fora de dúvida, a medida requerida é preparatória de ação criminal, para a qual este juízo absolutamente não tem competência.

Subam os autos ao Egrégio Tribunal, que, como sempre, decidirá com o acerto desejável.

Em 28-8-42. — *C. Vasconcellos*”.

Nesta Suprema Instância, o eminente Dr. procurador geral emitiu longo parecer, a cuja leitura vou proceder:

“O sequestro se apresenta com dupla finalidade ou ambivalência:

a) uma cível, processo acessório, uma das medidas preventivas que o Código do Processo Civil Nacional prevê e disciplina no Livro V, Título I, art. 675, e seguintes.

Destina-se a acautelar o interesse das partes, preparando ou tornando útil a ação principal, de que pode ser preliminar ou garantia.

b) uma finalidade ou valência criminal pode ter igualmente o sequestro, como “medida asseguratória” da ação penal, que o recente Código de Processo Penal prevê e regula no Cap. VI, do Título VI, arts. 125 e seguintes.

Do sequestro, como medida preventiva de ação cível, pode prevalecer-se, como parte legítima, a União, quando necessite assegurar a execução de seus créditos contra devedores de qualquer natureza, exceto — é claro — as pessoas jurídicas que não podem ter seus bens sequestrados. Mesmo como preliminar de executivo fiscal a ser promovido pela União pode efetuar-se o sequestro, por força do que dispõe o art. 73 do decreto-lei n. 960, de 1938, tendo-se em vista o que expressa o parágrafo único do art. 1.^o do decreto-lei n. 960:

“Por dívida ativa, entende-se, para esse efeito, a proveniente de impostos, taxas, contribuições e multas de qualquer natureza; foros, laudêmios e alugueres; *alcance dos responsáveis e reposições*”.

Como preliminar de ação criminal, dele igualmente se pode utilizar a União, quando tiver de pugnar a responsabilidade de fraudadores dos cofres públicos federais, devendo, contemporaneamente, assegurar-se o ressarcimento de prejuízos por força do decreto-lei n. 3.240, se não o fôsse em virtude da faculdade, inerente à União como a todo sujeito de direito, de perseguir e resguardar o próprio interesse.

Pode, pois, em determinadas circunstâncias, aliás de ocorrência freqüente, ter a União que garantir-se pela satisfação de débitos de seus servidores, oriundos de procedimento criminoso.

Quanto à União, aliás, existe lei especial sujeitando a “sequestro os bens de pessoas indicadas por crimes de que resulta prejuízo para a fazenda pública: o citado decreto-lei n. 3.240, de 8-5-1941, posterior ao Código de Processo Civil e anterior ao Código do Processo Criminal, parecendo-nos essa lei, embora desnecessária, compossível com ambos os Códigos, e não derogadora de um, nem revogada pelo outro, visto como particularizava certa medida

geral, disciplinando-a especialmente para ser aplicada no interesse da Fazenda Pública.

Nessas circunstâncias, o sequestro é, contemporaneamente, "medida preventiva", da cobrança da dívida e "medida assecuratória" da ação penal destinada à repressão do delito.

Ao Ministério Público Federal, por seus procuradores regionais, cabe promover a responsabilidade criminal contra os que pratiquem crime contra seus interesses, não só porque são os procuradores regionais "advogados da União" (art. 8.º do decreto-lei n. 986, de 1938), mas especialmente porque

"Os procuradores regionais representarão as autoridades competentes contra qualquer funcionário federal, estadual ou municipal, cuja atuação seja nociva aos interesses da União, podendo promover e acompanhar os processos criminais, adequados à punição", (art. 35 do decreto-lei n. 986, de 1938).

Além disso, a eles cabe

"Propor quaisquer ações e requerer as diligências que se tornarem necessárias à defesa dos interesses da União e seguir-lhes os termos na forma da lei", (art. 9.º, n. I do decreto-lei citado).

Ficam, pois, os procuradores regionais, pela lei orgânica do Ministério Público, investidos da necessária atribuição de defender os interesses da União, por todos os ângulos que eles se apresentem, quer propondo em juízo competente ações cíveis destinadas à defesa patrimonial desses mesmos interesses, quer perseguindo nos juízos criminais a punição dos responsáveis por crimes contra a União, para o que requererão "as diligências que se tornarem necessárias" propondo *quaisquer ações*.

Desde, pois, que o sequestro tem a ambivalência referida, os procuradores regionais teem, igualmente, atribuições de atuação ampla, abrangente do cível e do crime, podendo efetivá-lo quer no juízo criminal, quer no juízo cível, quer ainda em o juízo criminal ou cível, para dele tirar contemporaneamente efeitos criminais e cíveis.

O critério da eficiência e o da conveniência prática é que ditará a maneira de proceder.

Quando existia uma Justiça Federal no Brasil, sob o regime de franca autonomia estadual, reflexa em ampla federação da Justiça, aos juizes federais cabia o processo e julgamento não só das causas cíveis de interesse da União mas também o das ações criminais relativas a certos delitos que afetassem o mesmo interesse. Os fraudadores dos cofres públicos federais tinham a sua responsabilidade criminal apurada perante juízes ou tribunais federais, e o mesmo sequestro assegurava, no mesmo fóro, a execução fiscal e a ação criminal contra o mesmo indivíduo.

Extinguiu-se, em 1937, embora de maneira imperfeita, a dualidade de justiça, desaparecendo a justiça federal, intentando-se a criação de uma justiça nacional, que ainda se não completou, porque a unificação da Justiça foi feita no plano estadual,

em que os resíduos, ou antes, as reminiscências ou sobrevivências federacionistas são mais vivas e poderosas. O próprio tribunal superior do país ainda se chama Supremo Tribunal Federal, ao invés de, como seria lógico, denominar-se Supremo Tribunal Nacional.

De qualquer forma, porém, a realidade atual é esta: a União se interessa pelo cobrança de uma importância que foi desviada ou subtraída de seus cofres e intenta um sequestro com efeitos cíveis devendo promover a cobrança e o sequestro (artigo 632 do Código do Processo Civil) no juízo cível adequado às causas da União (art. 108 da Constituição), tendo sido criado, na generalidade das capitais dos Estados, juizes privativos para esses feitos: a União se interessa pela punição criminal das pessoas que lhe causam dano e deve promover ação penal no juízo próprio segundo as regras de competência para as ações criminais, sendo ali requerido o sequestro como "medida assecuratória" da ação penal.

Os recursos da ação cível da União se encaminham para o Supremo Tribunal Federal; os recursos da ação criminal por ela promovida se endereçam nos Tribunais de Apelação em cuja jurisdição de recurso caiba o juízo da ação penal.

Como não é possível fazer-se o duplo sequestro nos mesmos bens, indaga-se qual será o juiz competente para presidir-lo, quando o promova a União Federal.

A sentença agravada firmou que a competência é do juiz criminal, negando-se, em consequência, a deferir a medida.

Não nos parece, *data venia*, bem fundada a decisão, e estamos de inteiro acôrdo com as lúcidas razões deduzidas pelo Dr. 6.º procurador regional na minuta de agravo.

A sentença teve em vista, ao que parece, tão só a natureza criminal do sequestro, a sua finalidade de assegurar a ação criminal. Mas, como o acen tuámos, o sequestro é, igualmente, preliminar de ação cível e, nesse caráter, a competência do doutor Juiz dos Feitos da Fazenda para presidir aos seus termos é, além de lógica, inequívoca, pois decorre do texto da lei:

"As medidas preventivas serão requeridas ao juiz da causa, ou, *quando preparatórias, ao juiz competente para conhecer da ação principal*.

Nos casos urgentes, quando a causa estiver na superior instância, a providência poderá ser determinada pelo relator do recurso", (art. 682 do Código de Processo Civil).

Esse preceito da lei processual civil é corroborado pelo próprio Código de Processo Penal, que, no art. 144, dispõe:

"Os interessados ou, nos casos do art. 142, o Ministério Público, *poderão requerer no juízo cível contra o responsável civil as medidas previstas nos arts. 134, 136 e 137*".

Ora, os arts. 136 e 137 desse Código autorizou justamente o sequestro de bens móveis e imóveis, e o art. 134 admite a hipoteca legal.

Indiscutível é, pois, que o sequestro de bens móveis e imóveis do responsável por dano à União pode ser requerido no juízo cível, e, como o juízo cível da União é o dos Feitos da Fazenda, nele deve ser ajuizada a medida.

A essa inteligência não se opõe a lei de organização judiciária do Distrito Federal (decreto-lei número 2.035, de 27 de fevereiro de 1940), que, nos dispositivos citados no despacho agravado (art. 57, ns. II, IV e X), apenas especifica competência dos juizes das Varas Criminais, sem vedar a competência do juiz cível para o sequestro.

Certamente, os juizes criminais têm competência para decretar a medida; tal competência, porém, não é exclusiva, como vimos, mas sim concorrente.

Em consequência, as circunstâncias de cada caso, as suas conveniências, é que ditarão a eleição do juízo para a sua efetivação.

Resta ainda acentuar um ponto em que o legislador do processo penal não guardou concordância com o legislador do processo civil e de ambos diverge a lei n. 3.240: o sequestro será levantado se a ação penal não foi intentada no prazo de sessenta dias, contados da data em que ficar concluída a diligência (art. 131, 1 do *Cód. Proc. Penal*), e, quanto ao sequestro de efeitos civis, se dentro de trinta dias, contados de sua efetivação, não for proposta a ação de que é medida preparatória, tornar-se-á ele inexistente, com a responsabilidade do requerente por perdas e danos (art. 677 do *Cód. Processo Civil*). Quanto ao sequestro intentado pela União, subsistente ele pelo prazo de noventa dias até ser intentada a ação penal (art. 2.º, § 1.º do decreto-lei n. 3.240 de 1941), cessando ao findar esse prazo, se a mesma ação não for intentada (art. 6.º, n. 1 do mesmo decreto-lei).

Dessa multiplicidade de prazos de validade do sequestro decorrem várias consequências de natureza grave, e situações que tornam complexa a solução de casos, de si destituídos de maior significação.

Primeiramente, o decreto-lei n. 3.240 é a nosso ver uma excrescência, uma desnecessidade, pois sem ele a União poderia promover a medida que ele expressamente estipula, desde que é ela parte como outra qualquer, que tem legítimo direito de pleitear medidas preventivas contra os seus devedores e assecuratórias de ação penal contra os que lhe causem dano configurado como prática delitosa.

Mas, de qualquer jeito, aí está o referido decreto-lei e, enquanto vigore, devemos atender aos seus termos, como aos de uma lei especial, que particulariza circunstância, "que estabelece disposição especial a par das já existentes", para sermos obedientes ao preceito de hermenêutica consagrado no § 2.º do art. 2.º da recente lei de introdução ao Código Civil (decreto-lei n. 4.657).

Quando o sequestro não é requerido pela União, o seu prazo de validade como ação cível é menor do que quando é ele assecuratório da ação criminal.

Então, será uma questão de conveniência, apreciada segundo as circunstâncias de cada caso, saber-se se deva ser intentada, em primeiro lugar, a ação cível ou a criminal, pois pode tornar-se patente o delito antes de ser apurado o montante da importância correspondente ao ressarcimento do dano, convindo, porém, resguardar-se qualquer dos dois procedimentos com essa medida preventiva.

Como o observa agudamente Espínola Filho,

"O sequestro (e o mesmo a dizer, quanto à hipoteca legal dos bens do autor de um ato ilícito) não se executa como um elemento da pena criminal, mas visa, evidentemente, facultar a efetivação da reparação do dano sofrido pelo ofendido, e o art. 140 menciona, expressamente, a respeito, que se trata de "garantias do ressarcimento do dano".

Ora, se a absolvição do réu e a extinção da sua punibilidade, excluindo a possibilidade de imposição de pena criminal, não eliminam, *ipso facto* a responsabilidade pela indenização do dano sofrido pela vítima do ato ilícito civil (v. supra ns. 177, 180-182), é bem de ver que, perdurando essa responsabilidade civil, falharão as medidas assecuratórias, na sua finalidade prática, com esse levantamento intempestivo (ou o prematuro cancelamento da hipoteca legal) pelo simples fato da responsabilidade criminal.

Para concluir esses princípios de uma relevância extraordinária, parece-nos que, havendo prova de que está proposta ação, no cível para reparação do dano, o juiz criminal, antes de levantar o sequestro (ou cancelar a hipoteca), deverá consultar o juiz daquela ação, pois o Código de Processo Civil estatue no art. 675, n. II, que o juiz poderá determinar providências para acautelar o interesse das partes, quanto, antes da decisão, for provável a ocorrência de atos capazes de causar lesões, de difícil e incerta reparação, ao direito de uma das partes, e, entre essas medidas preventivas, o art. 676, n. II enumera o sequestro de coisa móvel ou imóvel". (*Código de Processo Penal*, vol. II, 300-301).

O ilustre tratadista põe bem patente a necessidade de se coordenarem as providências relativas ao sequestro tomadas no juízo criminal àquelas que objetivam o procedimento cível.

E' verdade que o Código do Processo Penal determina o levantamento do sequestro e, por sentença irrecorrível, o réu for absolvido ou julgada extinta a punibilidade (art. 141). Do ponto de vista puramente penal, certamente esse levantamento se impõe, pois o sequestro será medida assecuratória de uma ação que não mais existe, nem nenhum efeito contra o réu pode ter.

Mas o sequestro pode ter um outro objetivo, o sequestro cível — digamos — o sequestro efetuado como processo acessório, preventivo de ação cível.

Quando tal acontece, o destino do sequestro será conforme ao da ação cível intentada.

Em consequência, embora extinta a ação penal, nem por isso se levanta o sequestro, se a ação cível ainda não teve o seu desfêcho, pois êste pode ser contrário ao réu já absolvido no juízo criminal.

E assim é por que as causas que dirimem a responsabilidade criminal podem não ser de molde a excusar a responsabilidade civil, desde que a absolvição, por exemplo, pode basear-se em circunstância que não contradiga o fato causador do dano reparável por ação civil, ou pode a morte do responsável obstar ao procedimento criminal, sem obstar a ação cível que prossegue contra o espólio ou contra os sucessores do morto, na forma da lei.

Deve o sequestro ser apreciado por êsses dois ângulos, pois, como dissemos a princípio, êsse remédio processual é ambivalente, não sendo uma pena ou castigo, mas medida de prevenção.

Quando a União é a requerente do sequestro, unificam-se êsses prazos que passam a ser de *noventa dias*, contados da decretação do sequestro, enquanto não for revogado o decreto-lei n. 3.240, que para ela estipula prazo próprio de validade dessa medida.

Do que vimos expondo, parece-nos possível tirarem-se as seguintes conclusões:

a) o sequestro requerido pela União visa o ressarcimento de dano que lhe foi feito, sendo medida preventiva para a respectiva ação cível e, contemporaneamente, procedimento assecuratório de ação penal para apurar a responsabilidade e punir crime praticado contra o interesse nacional;

b) promove o sequestro com qualquer dêsses objetivos, ou com ambos, o procurador regional da República, podendo a ação criminal também prosseguir sob os cuidados do membro do Ministério Público local competente, sendo mesmo conveniente que assim aconteça, desde que a punição do delinqüente está inteiramente afeta à Justiça local e, presumivelmente, mais eficiente e pronta será a atuação direta do órgão do Ministério Público que a compõe;

c) o sequestro nessas condições será requerido no Juízo dos Feitos da União, pois ali será intentada a ação cível principal (art. 682 do Código do Processo Civil), devendo ser dada ciência do sequestro ao Ministério Público local para, dentro de 90 dias (decreto-lei n. 3.240), iniciar-se a ação criminal, o que pode, igualmente, ser feito pelo procurador regional da República (arts. 9.º, n. I, e 35, do decreto-lei n. 986, de 1938).

Temos essas conclusões como práticas e lógicas, mas reconhecemos que a matéria está inçada de dificuldades e que sobre ela muito necessário é que o egrégio Supremo Tribunal Federal deite suas luzes, estabelecendo as melhores normas a serem atendidas.

Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1942. — *Gabriel de Rezende Passos*, procurador geral da República".

E^a o relatório.

VOTO

Frente à jurídica explanação feita pela Procuradoria Geral da Justiça, com a qual estou de inteiro acôrdo, não ocorre dúvida relativamente à competência do juízo agravado para resolver sobre o sequestro requerido, medida preventiva disciplinada pelo Código de Processo Civil (artigos 675 e seguintes), e que, no caso, se destina a acautelar o interesse patrimonial da União, ex-vi do citado diploma n. 3.240, de 1941.

Assim o sequestro, com dupla finalidade, tanto pode ser promovido como processo preliminar de ação cível, destinada à defesa dos interesses da Fazenda Pública, quanto com o caráter de medida assecuratória de ação penal, para a punição dos responsáveis por crimes contra a União.

Isto posto, dou provimento ao agravo.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento, unanimemente.

I.P.A.S.E. — ISENÇÃO FISCAL

— *Não estão sujeitos a imposto de transmissão de propriedade os atos em que o I.P.A.S.E. figure como adquirente ou transmitente.*

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Agravo de Petição n. 6.397

Relator: Desembargador *Saboia Lima*.

ACÓRDÃO

Vistos, examinados e discutidos êstes autos de agravo de petição n. 6.397, em que é agravante o Juízo e agravado Gaspar Saldanha e interessada a Fazenda do Distrito Federal:

Acordam em 5.ª Câmara do Tribunal de Apelação, pelos votos do relator e imediato, em negar provimento ao recurso para confirmar a sentença agravada.

O agravado, oficial do 5.º Ofício do Registro Geral de Imóveis foi multado por ter registado a escritura de compra e venda, em que figurava como adquirente o casal de Brásilio Carneiro de Castro e como transmitente o Instituto Nacional de Previdência sem que houvesse sido pago o imposto de transmissão de propriedade.

Bem decidiu a sentença decretando a improcedência do executivo e absolvendo da multa. Com efeito, o art. 127 do decreto-lei n. 24.563, de 3 de julho de 1934, isenta o Instituto de Previdência, hoje I.P.A.S.E., de tributação, pois goza de todos os direitos, regalias e privilégios atribuídos à Fazenda Nacional, e, pelo art. 27 do decreto municipal n. 4.613, de 3 de janeiro de 1934, decreto que regulamentou a arrecadação do imposto de transmissão de propriedade, ficaram isentos dêsse imposto: "se os atos translativos de bens da União ou para a União". Assim sendo, não pode prevalecer o executivo. Rio de Janeiro, 2 de fevereiro de 1943. — *A. Saboia Lima*, presidente e relator. — *Saul de Gusmão*.

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

Relatórios

Relatório, do ponto de vista da administração pública, é um documento oficial no qual uma autoridade expõe a atividade de uma repartição ou presta conta de seus atos a uma outra autoridade, de nível superior. Êste é o conceito simples, fundamental, de relatório.

Há muitas espécies de relatório. O Presidente da República, por exemplo, apresentava anualmente, por ocasião da abertura da sessão da câmara dos representantes, um relatório sumário sobre os fatos mais importantes da política governamental, ocorridos durante o período que transcorrerá desde a apresentação do relatório anterior. Os funcionários designados para certas missões de caráter temporário (inquéritos, viagens de inspeção, etc.) também apresentam relatórios. Nos órgãos incumbidos de atividades de pesquisa, eventualmente, são preparados relatórios especiais a respeito de novas descobertas ou estudos que exigem um destaque particular entre as funções normais das repartições. Há também os relatórios das autoridades policiais, que integram o processo de identificação das violações da lei e da punição dos responsáveis.

Nenhum desses tipos é considerado neste momento. Interessa-nos apenas, agora, o relatório dos chefes de repartições ou serviços públicos, a respeito das atividades desenvolvidas pelos órgãos que dirigem, durante um certo período de tempo, às autoridades que lhes estão imediatamente acima na escala hierárquica.

As características principais desse tipo de relatório são, ou pelo menos deveriam ser, as seguintes:

Periodicidade — Os relatórios administrativos (chamêmo-los assim para distingui-los dos demais, embora os outros não deixem de ser também, em certo sentido, administrativos), os relatórios normais dos responsáveis pela direção de determinados setores da administração pública não são eventuais, ou esporádicos, mas devem ser elaborados e enviados à autoridade superior em prazos certos, geralmente de um ano. O chefe de serviço não pode escolher o momento em que deve apresen-

tar o relatório: o prazo de sua apresentação está geralmente prefixado, em lei, regulamento ou simplesmente pelo costume.

Obrigatoriedade — O dever de prestar contas ao superior faz parte das obrigações normais de todos os agentes do poder público. Já se tem salientado que o funcionamento da máquina governamental repousa no princípio de que todos os funcionários são meros depositários da autoridade “pública”, isto é, exercem determinados poderes que lhes são delegados pelo povo, ou diretamente (no caso dos funcionários eletivos, comuns nas administrações estaduais e municipais americanas), ou indiretamente, quando êste poder lhes é transmitido pela nomeação ou por uma ordem de autoridade superior. Ora, o exercício de uma certa soma de autoridade delegada implica, necessariamente, o conhecimento, por parte da autoridade ou do poder delegante, do uso que se faz dessa delegação de responsabilidade. Depois, como é sabido, a autoridade deve sempre ser acompanhada de responsabilidade, que é a capacidade de responder pelos seus atos em relação a outrem, seja êste um simples indivíduo, um grupo de pessoas ou uma coletividade nacional. Daí nasce a obrigatoriedade dessa prestação de contas periódica às autoridades superiores (ou ao próprio povo, no caso dos chefes dos governos democráticos).

Regularidade — Os relatórios administrativos são regulares, isto é, a sua apresentação não pode sofrer solução de continuidade. Se, v. g., um diretor de repartição é obrigado, em Regulamento, a apresentar o relatório em determinados prazos (anualmente), não pode deixar de fazê-lo um só ano, porque isso iria quebrar o próprio ritmo da ação administrativa.

Além dessas características fundamentais, os relatórios administrativos devem ter certas qualidades, que enumeramos apenas a título exemplificativo: simplicidade, verdade, objetividade, sugestibilidade.

Para que um relatório seja verdadeiro, deve registrar, judiciosamente, só os fatos de que o administrador tenha conhecimento direto, ou através de fontes seguras. Devem ser evitadas divagações e apreciações sobre fatos desconhecidos ou pouco conhecidos. Em certos casos até, os relatórios podem ser documentados, isto é, acompanhados de gráficos, tabelas, etc. Quando isso acontece, o administrador deve escolher o tipo mais simples, mais fácil, de apresentação desses dados, e interpretá-los no texto do relatório.

O relatório deve ser simples, isto é, apresentar somente os fatos importantes, deixando de parte os detalhes ou ocorrências de pouca monta, que afetam a vida interna da repartição mas cujo conhecimento não interessa à autoridade superior. Quanto mais se sobe na escala hierárquica, mais simples e mais gerais devem ser os relatórios.

Os relatórios do Presidente da República ao Congresso se resumem, muitas vezes, a um simples discurso de algumas páginas, sem esquecer, todavia, os problemas de interesse fundamental. Os relatórios dos Ministros de Estado e dos Diretores de Departamentos mais importantes devem ser amplos, gerais e, quando for necessário, dar informações mais completas sobre certos aspectos da atividade governamental, devem fazer referência aos relatórios dos chefes de repartição ou serviços seus subordinados.

O relatório deve ser objetivo e sugestivo, ao mesmo tempo. Como conciliar essas duas qualidades, aparentemente opostas? O relatório deve apresentar fatos, indicar realizações, mencionar circunstâncias existentes, isto é, deve ser objetivo. Mas, ao mesmo tempo, deve expor a "doutrina" da organização do serviço, isto é, explicar os seus objetivos fundamentais olhados dentro do quadro geral da administração pública (no caso de um Ministério), ou do Ministério, ou do Departamento, dentro do qual a repartição se acha integrada. E partindo desse exame, "teórico", por assim dizer, da agência administrativa a que se refere, o relatório deve fazer sugestões sobre a maneira pela qual devem ser considerados os problemas específicos da repartição pelas autoridades superiores. Mas isso deve ser feito com cautela, separando-se claramente a exposição do que *existe*, das considerações sobre o que *deve* existir, isto é, a exposição dos fatos, da apresentação das sugestões.

O relatório deve, por isso, ser bastante claro, redigido em linguagem corrente, sem preciosismos,

mas também sem descer ao estilo chão e vulgar da linguagem popular.

No seu excelente capítulo sobre os "instrumentos da administração pública", Willoughby dedica várias considerações aos relatórios administrativos (1). Entre outras recomendações feitas a respeito do conteúdo do relatório, destacamos algumas aplicáveis ao caso brasileiro.

Acha Willoughby que o relatório deve expor a estrutura da repartição e dar outras informações que permitam conhecer como está o serviço organizado para o desempenho de suas funções. Deve conter ainda estatísticas mostrando a natureza e a quantidade de trabalho realizado durante o ano, naturalmente quando é possível reduzi-lo a termos numéricos; referências ou, até mesmo, a própria reprodução de toda a legislação expedida durante o ano e que se relacione com as atividades da repartição; e, finalmente, sugestões a respeito da maneira como o chefe julga necessário encarar a organização, o funcionamento e as rotinas de trabalho das repartições.

E' também necessário que todo relatório contenha o "plano de trabalho" do administrador para o ano próximo. A elaboração deste plano é uma excelente oportunidade para que o administrador faça um balanço geral dos recursos de que dispõe, promovendo o ajustamento imprescindível entre os objetivos imediatos da ação administrativa e esses recursos. A feitura do programa de trabalho constitui uma verdadeira "disciplina" da previsão do administrador. Se de todos os relatórios constassem obrigatoriamente "planos de trabalho", a administração pública disporia de uma considerável massa de informações susceptíveis de permitir um controle periódico satisfatório da ação dos funcionários.

O trabalho de preparação do relatório deve merecer dos chefes de repartições e serviços o maior cuidado, afim de que não seja retardada a sua apresentação e para que os elementos utilizados sejam reunidos na época oportuna, isto é, com a antecedência necessária.

Os relatórios a que nos referimos tem principalmente por objetivo, como dissemos, prestar contas a outra autoridade de como foram cumpridas as suas ordens ou observadas as suas recomendações, para que no futuro sejam orientadas essas ordens pelos resultados práticos de sua execução.

Os relatórios são também excelentes instrumentos de controle externo do público sobre a adminis-

(1) *Principles of Public Administration*, págs. 202-206.

tração. Mas a feitura desse outro tipo de relatório — exposição para o público — constitui uma atribuição geralmente localizada nos órgãos de documentação ou de publicidade. Na maior parte

dos casos, portanto, não estão compreendidos entre os deveres imediatos dos chefes de repartição ou serviços de graus hierárquicos inferiores da administração.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Uniformidade de tratamento dos servidores públicos

Recentemente, solicitou o Ministério da Justiça relevação de penalidade a ser aplicada ao responsável por um erro. Examinando o assunto, o Departamento Administrativo do Serviço Público emitiu o seguinte parecer, aprovado pelo Sr. Presidente da República, o que firma definitivo entendimento sobre a matéria:

a) que, à vista da expressa declaração do senhor ministro da Justiça, de que é medida completamente impraticável “querer definir o verdadeiro culpado do engano” (alínea *b* do item 3), não deverá ser aplicada a pena sugerida;

b) que, entretanto, é de assinalar que tal fato somente ocorreu em virtude da inobservância da legislação competente, que instituiu órgãos específicos com a atribuição de centralizar o estudo e o preparo de todo o expediente relativo a pessoal;

c) que, com efeito, se o decreto houvesse sido lavrado na Divisão do Pessoal respectiva e verificado o erro, seria possível determinar o responsável pelo mesmo, e, caso contrário, deveria ser punido o diretor daquela repartição, por haver submetido à apreciação superior atos errôneos;

d) que, demais, a tese de que os ocupantes de cargo de chefia estão isentos da ação disciplinar não deve prevalecer por injusta e infringente do princípio da uniformidade de tratamento de todos os servidores públicos;

e) que, aprovada a E.M. 2.058, de 24-8-42, do D.A.S.P., e originada justamente do caso do diretor do D.P.S. do C.N.T. invocado pelo Sr. ministro da Justiça, já se decidiu, em entendimento definitivo, que se aplicam ao ocupante de cargo ou função, de chefia ou direção, os dispositivos estatutários referentes à ação disciplinar, na gradação prevista pelo art. 321 do E.F. e pela forma nele fixada; e

f) que, assim, cumpre ressaltar que a penalidade no caso em apreço poderá deixar de ser aplicada

exclusivamente pela impossibilidade material de apuração do culpado (alínea *a* deste item) não constituindo esse fato aceitação da doutrina sustentada pelo M.J. que preconiza tratamento privilegiado para os chefes de serviço, em matéria de ação disciplinar, apesar da decisão, em contrário, do Sr. Presidente da República como ficou esclarecido.

À vista do exposto, o D.A.S.P. propôs fosse o processo encaminhado ao Ministério da Justiça, para arquivamento.

Com efeito, dispõe o art. 1.º do Estatuto dos Funcionários (decreto-lei n. 1.713, de 28-10-39):

“Esta lei regula as condições de provimento dos cargos públicos, os direitos e vantagens, os deveres e responsabilidades dos funcionários civis da União, dos Territórios e, no que couber, dos da Prefeitura do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios”.

Conclue-se daí que um dos princípios dominantes nesse diploma legal é o da uniformidade de tratamento dos servidores públicos.

Em matéria de ação disciplinar, os chefes de serviço não têm direito a tratamento de privilégio, e esse princípio ressalta claramente do artigo 227 do E.F., quando declara ser o funcionário responsável

“III — Por não promover, por indulgência ou negligência, a responsabilidade dos seus subordinados”;

o que, evidentemente, se refere aos ocupantes de cargo ou função de chefia ou direção.

As penas disciplinares são: *a*) advertência; *b*) repreensão; *c*) suspensão; *d*) multa; *e*) destituição de função; *f*) disponibilidade; *g*) demissão; *h*) demissão a bem do serviço público (art. 231).

O art. 242 enumera quais as pessoas competentes para a aplicação dessas penas:

"I — O Presidente da República nos casos de demissão;

II — O Ministro de Estado, nos casos de suspensão por mais de trinta dias;

III — Os chefes de repartição, nos casos de advertência, repreensão e suspensão até trinta dias;

IV — Os chefes de serviço, quando subordinados aos de repartição, nos casos de advertência, repreensão e suspensão até quinze dias."

A escala hierárquica acima estabelecida é a escala de competência para imposição das penalidades enumeradas no art. 231. Um ocupante de cargo ou função de chefia é subordinado, por sua vez, a um outro chefe, na ordem ascendente da hierarquia administrativa. São as diversas linhas da supervisão, em um serviço público civil orga-

nizado racionalmente. Onde, pois, situar-se a isenção de penalidades quanto a ocupantes de chefia?

Isenção, em tal matéria, significa privilégio e irresponsabilidade, o que deve ser evitado em uma administração eficiente. Sem definição de responsabilidades, sem um tratamento imparcial a todos os servidores do Estado, não poderia este exercer um controle adequado, fiscalizar a execução da lei, suprir as deficiências porventura existentes neste ou naquele setor.

A tese da isenção, além de profundamente injusta, teria ainda a desvantagem de desencorajar os elementos mais capazes e provocar o seu desinteresse pelo recrutamento realizado pela administração pública, com o elevado objetivo de atrair e conservar em suas fileiras os melhores valores humanos da coletividade.

Notas para o funcionário

TRABALHOS PRESTADOS NA ORGANIZAÇÃO DE SERVIÇOS NÃO JUSTIFICAM GRATIFICAÇÕES

CCCCXXI

O Ministério do Trabalho propôs a abertura de um crédito especial destinado ao pagamento das gratificações devidas aos membros da extinta Comissão Especial da Justiça do Trabalho, por serviços considerados de utilidade pública.

Justificando a proposta, esclareceu aquele Ministério:

a) que a referida Comissão teve o encargo de regulamentar o decreto-lei n. 1.237, de 2-5-39, e o de n. 1.346, de 15-6-39, bem como o de promover a instalação da Justiça do Trabalho em todo o território nacional;

b) que, instalados os trabalhos da Comissão, consultou o seu presidente se era devida gratificação aos seus componentes e solicitou que, no caso afirmativo, fôsse arbitrado o *quantum* mensal, à vista do disposto no art. 4.º da portaria n. SCM-89, de 7-5-39, *verbis*:

"As despesas da Comissão, bem como as de instalação da Justiça do Trabalho, correrão por conta do crédito a ser aberto nos termos do parágrafo

único do art. 108 do decreto-lei n. 1.237, de 2 de maio de 1939, competindo ao ministro do Trabalho, Indústria e Comércio a fixação das diárias e gratificações por serviços extraordinários";

c) que, ouvido a respeito, evidenciou o Departamento Administrativo do Serviço Público que os trabalhos da aludida comissão poderiam ser considerados de utilidade para o serviço público, razão pela qual era aplicável à hipótese o art. 123 do E.F. (parecer de 22-11-39, exarado no processo n. 7.393-39);

d) que, ao apreciar o assunto, o então ministro do Trabalho deu um parecer, arbitrando em mil cruzeiros a gratificação mensal aos membros da citada comissão, a qual deveria ser paga de uma vez, concluídos os trabalhos respectivos e excluídos os seus períodos de interrupção;

e) que aconteceu, porém, que, concluídos os trabalhos na forma do despacho mencionado, se verificou estarem esgotados os créditos por conta dos quais correria a despesa em virtude da aplicação que lhes foi dada, o que impossibilitou a execução do referido despacho ministerial, posteriormente mantido por outro exarado a 30-5-42;

f) que as gratificações em questão, cuja despesa monta em Cr\$ 71.200,00, são devidas aos membros aludidos na sua exposição;

g) que esses compromissos poderão, entretanto, ser atendidos, sem provocar aumento de despesa, por conta do saldo existente na verba 4 — Eventuais, do orçamento vigente;

h) que, nesse sentido, submetia à consideração do Sr. Presidente da República, por intermédio do M.F., projeto de decreto-lei, que abre o crédito especial de Cr\$ 71,200,00 e torna sem aplicação igual quantia na verba 4, citada.

O Ministério da Fazenda, manifestando-se a respeito, assim se pronunciou:

a) que o D.A.S.P., ao examinar o pedido feito pelo presidente da comissão em causa, no sentido de que a seus membros fôsse concedida uma gratificação mensal, permanente, a título de serviços extraordinários, declarou que não se aplicava, no caso, tal modalidade de gratificação, mas que se poderia considerar o trabalho em questão, como de utilidade para o serviço público;

b) que o decreto n. 5.062, de 27-12-39, regulamentando os itens III e IV do art. 120 do E.F., determinou, na alínea p de seu art. 1.º, que as gratificações a que se referem obedecerão às seguintes normas:

“p) quando se tratar de utilidade para o serviço público, o arbitramento da gratificação dependerá do parecer que emitir o Departamento Administrativo do Serviço Público”;

e c) que, considerando, por certo, que o parecer emitido pelo D.A.S.P. não o fôra em função dêsse decreto, que então ainda não existia, enquanto a conclusão dos trabalhos já se verificara na vigência do mesmo, entendeu tornar-se imprescindível novo exame do assunto por parte do Departamento, com o que o Sr. Presidente da República concordou, encaminhando-lhe o processo.

Esclarecendo o assunto, foi o D.A.S.P. de parecer:

a) que os serviços da aludida comissão foram prestados em duas etapas diferentes: a primeira de elaboração dos regulamentos da Justiça do Trabalho e do Conselho Nacional do Trabalho (portaria SCM-89, de 1939) e a segunda de instalação e adaptação dos órgãos do novo aparelho judiciário do trabalho (portaria SCM-579, de 1941);

b) que os trabalhos da primeira comissão foram iniciados a 16-11-39 e concluídos a 28-4-40;

c) que o parecer do D.A.S.P., datado de 23 de novembro de 1939, se refere, evidentemente, aos trabalhos da primeira fase;

d) que, nos termos dêsse parecer, foi arbitrada a gratificação mensal de mil cruzeiros, acima aludida;

e) que êsse arbitramento foi mantido pelo atual titular da pasta do Trabalho;

f) que, como bem salientou o Ministério da Fazenda, quando a comissão referida concluiu os serviços que lhe foram cometidos, já estava em vigor o decreto n. 5.062, citado;

g) que, assim, o assunto devia ter sido submetido novamente à apreciação do D.A.S.P., pois o arbitramento daquelas gratificações estava subordinado ao seu parecer;

h) que, reexaminando o assunto, porém, o Departamento Administrativo do Serviço Público reconsidera o seu ponto de vista anterior, entendendo que os trabalhos em causa, pela sua natureza, não devem ser enquadrados entre os que justificam a gratificação prevista no citado art. 123; e

i) que, se ao contrário se entendesse, seria aberto um precedente, o qual, naturalmente, poderia ser invocado em todos os casos análogos, o que deverá ser evitado, pois na organização dos serviços, na sua instalação, na elaboração dos seus regulamentos, cabe aos órgãos interessados prestar a colaboração devida.

Assim, o D.A.S.P. manifestou-se contrariamente à concessão das gratificações em causa, tendo sido o respectivo processo arquivado no Ministério do Trabalho.

(Exposição de motivos n. 347, de 8-2-43, publicada no D.O. de 19-2-43, pág. 2.401)

DESCONTOS RELATIVOS AO PAGAMENTO DE SÊLO DE NOMEAÇÃO

CCCXXXII

O Estatuto dos Funcionários dispôs, em seu artigo 275, que

“nenhum imposto ou taxa gravará vencimento, remuneração ou gratificação de funcionário ou salário de extranumerário, bem como os atos ou títulos referentes à sua vida funcional”.

Tendo surgido dúvidas sobre a verdadeira inteligência dessa disposição estatutária, o D.A.S.P.,

na exposição de motivos n. 229, de 20-2-40, esclareceu que

“a partir de 1 de novembro de 1939, data em que entrou em vigor aquele Estatuto, não deverá ser efetuado qualquer desconto, em folha de pagamento, de importância relativa ao referido imposto, nem restituídas as quantias descontadas antecipadamente à conta do mesmo.”

Mais tarde, em face de resolução do seu Conselho Deliberativo, conforme publicou o *Diário Oficial* de 24-5-41, foi declarado que

“não cabe qualquer desconto em pagamento de vencimento, remuneração, salário ou vantagens dos servidores do Estado quando realizado na vigência do Estatuto dos Funcionários, embora o pagamento a efetuar diga respeito a período anterior ao mesmo Estatuto”.

Evidentemente, êsses entendimentos não teem a extensão que se lhes quis emprestar no processo, isto é, não autorizam a isenção do pagamento de um imposto que era devido à Fazenda Nacional, na sua totalidade, desde época bem anterior à vigência do mencionado diploma legal, que não tem efeito retroativo, como bem acentuou, em seu parecer, o procurador geral da Fazenda Pública.

Aos esclarecimentos do D.A.S.P. deve, pois, ser dado o seguinte entendimento:

a) que a partir de 1-11-39 não cabe qualquer desconto em folha de pagamento, relativo ao imposto a que se refere o art. 275 do E.F.;

b) que, assim, não deviam continuar a ser descontadas as importâncias restantes de imposto devido por atos realizados anteriormente e que, na forma do art. 31 do decreto n. 1.137, de 7-10-36, era cobrado em doze prestações; e

c) que não deviam ser restituídas as quantias descontadas antecipadamente, à conta do mesmo imposto.

Êsse parecer da D.F. foi aprovado em 27 de fevereiro de 1943 pelo presidente do D.A.S.P.

(Parecer-processo n. 588/43, publicado no *Diário Oficial* de 3-3-43, pág. 3.117)

ONUS DAS APOSENTADORIAS DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CONTRIBUINTES DE CAIXAS

CCCXXXIII

O D.A.S.P. examinou o processo em que alguns condutores de trem da Estrada de Ferro Cen-

tral do Brasil solicitam a anulação dos atos de aposentadoria de cinco servidores, nos cargos da classe F os quatro primeiros, e da classe E o último, da carreira de Condutor de Trem do extinto Quadro II do Ministério da Viação e Obras Públicas.

O apêlo dos requerentes é feito em virtude da situação em que se encontram os inativos acima enumerados, que, aposentados no interesse do serviço público, de acordo com a alínea a do art. 197 do decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939, estão sem receber os proventos da inatividade desde fevereiro e março do ano passado, visto entender a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferrovários da Estrada de Ferro Central do Brasil, da qual são os interessados contribuintes, só lhe competir o pagamento de proventos de aposentadoria aos funcionários por ela aposentados.

Encaminhando o processo, informa o Ministério da Viação e Obras Públicas que não cabe anular as aposentadorias em questão, que foram processadas regularmente e no interesse do serviço público.

Acrescenta, entretanto, aquele Ministério, que desconhece os motivos por que não estão sendo pagos pelo Tesouro Nacional os proventos de inatividade dos funcionários em aprêço, já que, de acordo com os casos análogos, constantes de relação anexada ao processo, os onus das aposentadorias decretadas com fundamento no dispositivo legal citado cabem inteiramente à União, embora recaiam os atos sobre contribuintes de Caixas de Aposentadoria e Pensões.

Na realidade, as Caixas não podem proceder de outra forma em casos como o presente, pois as aposentadorias em aprêço decorreram de providência administrativa e foram decretadas no *interesse do serviço público*, hipótese não prevista entre as que cabem às referidas instituições, devendo, por isso, ser custeadas, integralmente, pelo Tesouro Nacional.

Quando o Governo expediu o decreto-lei número 3.769, de 28 de outubro de 1941, que manda custear pelo Tesouro a diferença entre os proventos da aposentadoria dos funcionários públicos contribuintes de Caixas de Aposentadoria e Pensões e a importância que lhes deveria caber se fossem aposentados pela União, na forma da Constituição Federal, visou fazer desaparecer uma diferença de tratamento que não podia prevalecer entre os funcionários, iguais perante o Estado.

O raciocínio se aplica, com maior soma de motivos, aos aposentados a que se refere o processo, pois se não parece justo ao governo que sejam estipiendiados de maneira desigual inativos que reconhece merecem tratamento idêntico, injustificável será deixar sem qualquer provento funcionário cuja aposentadoria foi decretada no interesse do próprio serviço público.

Torna-se necessário que ao assunto seja dada uma solução definitiva, atribuindo-se ao Tesouro Nacional os onus das aposentadorias de todos os funcionários públicos contribuintes de caixas, quando aposentados no interesse do serviço público.

Como complemento indispensável à medida, deve ser determinado ao Tesouro Nacional o pagamento dos proventos dos interessados desde a data em que foram aposentados, já que se visa fazer desaparecer uma situação de desigualdade que não deveria existir entre funcionários a partir da vigência do decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939.

Esse parecer do D.A.S.P. subiu à consideração do Sr. Presidente da República, que proferiu o seguinte despacho:

"Estou de acôrdo em que os proventos das aposentadorias de que trata este processo, e das semelhantes, sejam pagos pelo Tesouro Nacional, mas isso enquanto os aposentados não estiverem nas condições de inatividade estabelecidas pelas Caixas de que são contribuintes. Quando, porém, tais condições sobrevierem, a essas devem caber os respectivos encargos. Volte ao D.A.S.P. para estudar o assunto, sob esse aspecto".

Em 22-2-43.

a) G. VARGAS.

(Exposição de motivos n. 421, de 16-2-43, publicada no D.O. de 27-2-43, pág. 2.882)

EXTRANUMERÁRIO QUE SE AFASTA DO PAIS DEVE SER DISPENSADO

CCCCXXIV

O Ministério da Educação e Saúde encaminhou pedido de autorização para um mensalista do Colégio Pedro II ir aos Estados Unidos lecionar português na Universidade de Berkeley.

O D.A.S.P. opinou, no assunto:

a) por que fôsse concedida, apenas, autorização para que o interessado se afaste do país, com o objetivo visado, devendo para

isso, porém, ser promovida a sua dispensa da função que atualmente exerce;

b) por que, verificada essa medida, seja apreciada, oportunamente, a possibilidade de sua readmissão, na forma da legislação vigente; e

c) por que fique o afastamento do interessado, do país, mesmo com prejuízo da função, na forma da alínea a, condicionado ao parecer do Ministério da Guerra, relativamente à sua situação em face da convocação militar.

Esse parecer teve em vista, assim, a precariedade da situação do extranumerário, mas, de outro lado, sugeriu a readmissão do interessado, na forma do art. 52 do decreto-lei n. 5.175, de 7-1-43.

(Exposição de motivos n. 340, de 8-2-43, publicada no D.O. de 19-2-43, pág. 2.402)

TRANSFERÊNCIA, EM CONJUNTO, DE PESSOAL DE QUADRO SUPLEMENTAR PARA QUADRO PERMANENTE

CCCCXXV

Às Divisões e Serviços de Pessoal de todos os Ministérios, foi expedida a

Circular DF/9-43

Senhor diretor — Tendo o Senhor Presidente da República aprovado o entendimento do Departamento Administrativo do Serviço Público, constante da exposição de motivos n. 1.696, de 28 de julho de 1942, publicada no D.O. de 18-8-42, relativo às transferências de funcionários do Q.S. para o Q.P., a D.F. solicita de V. S. providências no sentido de que, observadas as normas ali indicadas, seja apreciada a possibilidade da transferência, em conjunto, do pessoal do Q.S. para o Q.P., que satisfizer às condições exigidas, evitando-se, dessa forma, transferências isoladas, que criam situações privilegiadas de uns funcionários sobre os outros, importando, assim, em desigualdade de tratamento.

2. Tal providência que implicará, além disso, na supressão dos cargos do Q.S. e integralização das carreiras do Q.P., concorrendo, assim, para alcançar o objetivo visado pela Administração, com a instituição desses dois quadros, deverá, por isso mesmo, ser adotada com a maior urgência possível.

D.F., 8-3-43. — Paulo Lira, D.D.

(Publicada no D.O. de 11-3-43, pág. 3.522)).

NORMAS PARA O ESTUDO DE CONTRATOS
DE EXTRANUMERÁRIOS

CCCXXXVI

Ao Senhor Presidente do D.A.S.P.

Esta D.F., de acôrdo com a orientação ontem estabelecida por essa Presidência, submete à ratificação de V. Excia. a seguinte norma, que deverá ser mantida no estudo dos processos referentes à celebração e renovação de contratos de extranumerários, afim de que a D.S., a D.E. e esta D.F. a conheçam e observem:

I — os processos aludidos deverão ser apreciados sob o ponto de vista:

- a) administrativo;
- b) da seleção; e
- c) legal,

observada essa ordem.

II — Competirá à D.E., preliminarmente, apreciá-los sob o ponto de vista administrativo, isto é:

- a) quanto à conveniência e oportunidade do contrato;
- b) quanto ao salário; e
- c) quanto ao crédito,

fazendo-o, justificadamente, em relação às alíneas a e b.

III — Caberá à D.S., à qual o processo será encaminhado pela D.E., examinar as provas de capacidade para a função, que forem apresentadas, considerando os encargos que serão atribuídos ao candidato e, quando for o caso, a legislação reguladora de atividades profissionais.

IV — À D.F., por fim, competirá, sob o ponto de vista legal, o estudo dos referidos processos, fiscalizando o cumprimento da legislação e promovendo a solução final.

V — A D.E., a D.S. e a D.F. promoverão, diretamente, junto aos órgãos interessados, na forma do Regimento do Departamento Administrativo do Serviço

Público, as diligências e esclarecimentos que forem necessários ao estudo que a cada uma compete fazer.

D.F. 2-3-3.

a) *Lyra*

Aprovado. 5-3-43

a) *Moacir Briggs*, substituto do Presidente.

PAGAMENTO DE DIFERENÇA DE
VENCIMENTOS

CCCXXXVII

No processo n. 622-43, relativo a pedido de pagamento de diferença de vencimentos, entendeu o D.A.S.P.:

a) não se aplica, ao caso, o disposto no parágrafo único do art. 328, do R.G.C.P. que trata, exclusivamente, de pensionistas:

b) a circular 23, de 7-8-1906, do M. F., dirigida aos delegados fiscais do T.N., nos Estados, *recomendando providências a cargo dos mesmos*, não estende a outros órgãos do serviço público;

c) não se justifica, assim, a exigência feita no processo, pela D.D.P., *com fundamento nessa legislação*;

d) a anotação exigida, embora não obrigatória, por lei, é conveniente, entretanto, para evitar duplicidade do pagamento e não se confunde com a anotação a que se refere o art. 410, do R.G.C.P., como pareceu à D.P.T., podendo, assim, ser observada pela sua utilidade; e

e) cabe, entretanto, à repartição em que se encontrar a 1.^a via da folha de pagamento respectiva, fazer aquela anotação, não podendo, pois, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, no caso, dar cumprimento, de qualquer forma, à exigência da D.D.P.

Lamentou o D.A.S.P., entretanto, que se discutia, desde junho de 1941, há quasi 2 anos, portanto, a parte meramente formal do processo, iniciado, aliás, em setembro de 1938, ou seja, há mais

de quatro anos, descurando-se, por completo, de sua parte essencial ou legal.

E' que a um simples exame do mesmo, verificou que não tem apóio legal o pagamento reclamado, mesmo no período de 19 a 31-12-33, a que se refere a folha organizada pela D.P.T., por isso que, estando vago, a essa época, o cargo de chefe de secção do S.P.I., o direito do interessado, às vantagens de substituição, então permitida em casos tais, dependia da nomeação interina pelo chefe do Govêrno, na forma do art. 1.º, do decreto n. 22.871, de 28-6-33, *verbis*:

“Nas substituições decorrentes de cargos vagos, os substitutos, funcionários civis ou militares, perceberão os vencimentos integrais dos cargos que exerçam, *sômente nos casos de nomeação interina*

pelo chefe do Govêrno (grifei), o que não se verificou.

Restituindo, pois, o processo ao Sr. ministro do Trabalho, o D.A.S.P. foi de parecer:

a) que adote, de modo geral, aquele entendimento;

b) que, no caso concreto, seja tornado sem efeito o despacho de reconhecimento da dívida de Cr\$ 251,60, de que trata a folha anexa, por falta de fundamento legal e arquivado o processo, após a devida comunicação ao Ministério da Fazenda. — Em 10-3-43. — *Moacir Briggs*, substituto do presidente.

(Parecer-proceso n. 622, de 43, publicado no D.O. de 13-3-43, pág. 3.666)

APERFEIÇOAMENTO

Segunda reunião mensal de 1943

“Educação e função pública”

Em 24 de fevereiro último realizou a D.A. a sua segunda sessão mensal de estudos de 1943. Marcando o início da colaboração feminina nessas reuniões, em que veem sendo expostos e debatidos temas de interesse público, D. Lucia Magalhães, diretora da Divisão de Ensino Secundário, do Ministério da Educação e Saúde, acedeu em pronunciar a conferência-tema da reunião, que intitulou “Educação e função pública” e que ora publicamos:

“Muitos são os prismas pelos quais seria possível a solução desse binômio — Educação e função pública — que, por conta e ordem do Dr. Mário de Brito, vou tentar hoje neste auditório.

Seguindo as boas normas da casa, vou planejá-lo em três tempos:

- 1.º a educação antes do exercício da atividade funcional — problema de seleção;
- 2.º a educação durante o exercício da atividade funcional — problema de eficiência;
- 3.º a educação depois de terminada a atividade funcional — problema de aperfeiçoamento.

Dispensamo-nos, preliminarmente, de discutir teorias e definições em torno do conceito da Educação. Vamos apelar, avisadamente, para a síntese magistral de LOURENÇO FILHO: “No domínio social, a educação é o largo processo de transmissão e ajustamento de técnicas, ideais e aspira-

ções, de umas a outras gerações, é a socialização das novas gerações (Durkheim), é a reconstrução da experiência, é a adaptação social (Natorp), o ajustamento social (Counts), o ajustamento político ou a implantação da cidadania (Kerchensteiner). No domínio biológico, a educação é vida, não mais preparação para a vida (Dewey) e, assim, desenvolvimento e expansão de capacidade. No domínio psicológico, é sobretudo a integração social, a harmonização das tendências individuais com as possibilidades da vida coletiva. No domínio moral, é a formação da personalidade, a integração do caráter, a compreensão de valores”.

Feito isto, convenhamos, pacificamente, que, por certo, não há função social que iguale a educação. E' pela educação que a forma característica de uma existência coletiva se perpetua. E' por isso que todos os povos, na medida de sua vitalidade, do grau de sua organização e de sua integração social, teem tido a preocupação de assegurar o próprio futuro por métodos convenientes de formação intelectual, sentimental, religiosa, estética, política, técnica e moral das gerações novas.

Todos os povos civilizados teem sentido que a sua responsabilidade diante do futuro depende da educação, mais ou menos completa, que asseguram aos seus futuros cidadãos. Tal como no tempo de Platão ou de Aristóteles, a arte política não se pode separar da arte educativa. Em torno do ideal do cidadão giram todas as preocupações do educador moderno: A função de educar pode não ser, por parte do Estado, um estrito programa político, mas é uma necessidade de organização e de direção da vida coletiva.

E' o que diz ainda LOURENÇO FILHO: "As instituições escolares, de mera atuação instrutiva ainda há pouco, aparecem agora como órgãos integralmente educativos, quando mais não seja para coordenarem a influência das demais instituições (família, igreja, corporações profissionais) e resolverem os conflitos entre estas últimas existentes".

Não se pretende mais, com ROUSSEAU, admitir apenas como fim educativo a maior independência pessoal no desenvolvimento harmonioso de todas as tendências naturais: o Estado quer o cidadão educado à sua imagem e semelhança e, para tanto, organiza os seus sistemas educativos. Deforma-se assim, em parte, a fórmula de TOLSTOI, que desejava uma educação que tendesse a favorecer no indivíduo o máximo de aptidões à vida plenamente humana: o máximo das aptidões deve tender hoje ao máximo de ação.

Máximo de ação é, portanto, a consequência da educação que convém ao cidadão perfeito. Daí a necessidade de distinguir bem a espécie dessa educação. Educação intelectual, levando à cultura geral, e não ao simples tecnicismo. Educação moral, traduzida por conceito de responsabilidade, e não por mero automatismo.

Velha é a querela entre os técnicos e os humanistas. Sem procurar ressuscitá-la convenhamos que uma especialização sem fundo de cultura é muito mais terrível do que uma incultura generalizada. E' evidente que não se trata de escolher, e sim de conciliar e de harmonizar as duas condições essenciais: o intelectual e o profissional. O Homo Sapiens que não prejudica a ação do Homo Faber, o Homo Faber que precisa ser reabilitado pelo Homo Sapiens. Equilíbrio difícil, como todos os equilíbrios humanos. Se preponderante um lado, vai adestrar uma geração de lógicos minguados, vãos, soberbos e quiméricos. Se exagerado o outro, preparará hordas de bárbaros mecanizados, ou os famosos bárbaros tecnificados de que fala KEYSERLING.

A educação exigível ao candidato ao funcionalismo não pode, portanto, ser unilateral: peçamos-lhe, de início, mais cultura geral e deixêmo-lo que adquira, depois, mais técnica especializada. Deixêmo-lo que demonstre, de início, boa base de cultura e bom índice de possível alargamento dessa cultura. Não menosprezemos o intelectual que pode vir a ser um técnico, preferindo-lhe o técnico que nunca chegará a ser um intelectual.

Mesmo em administração, cumpre restituir à cultura intelectual o seu velho e imperecível prestígio de todos os tempos. A cultura intelectual é uma obrigação que se impõe a cada indivíduo, na medida de suas aptidões e de seus outros deveres. O conhecimento ou a sabedoria é um bem por si mesmo, independente de qualquer aplicação prática, porque satisfaz a necessidade de saber, tão natural no homem como a respiração ou o movimento. Mesmo os pragmatistas, como WILLIAM JAMES, por exemplo, o reconhecem, a-pesar-da tese que faz do pensamento simples instrumento da ação.

O esforço para o conhecimento, isto é, para a instrução, é absolutamente conforme à natureza humana. Mas é certo que não basta aprender, registrar verdades e fatos, mas que é preciso desenvolver a inteligência o mais possível, realizando assim uma das formas mais altas da atividade humana. Não vale discutir se é possível ou não ao indivíduo melhorar as condições da própria inteligência. Cumpre-lhe, essencialmente, preservar a própria inteligência, resguardá-la de quanto a possa embotar ou diminuir. E' preciso uma

verdadeira coragem para manter a vitalidade intelectual em meio das distrações e das rotinas e, sobretudo, em meio às necessidades de cada dia. As preocupações do ganhão diário contribuem, evidentemente, para que diminua o interesse pela ciência pura, pela cultura sem finalidade prática. E' necessário que cada um evite o entorpecimento intelectual e o desenvolvimento excessivo da atividade puramente automática. "Trabalhar por bem pensar" já foi conselho de DESCARTES, como de PASCAL. A cultura não deixa de ser um dever do funcionário, se quer servir bem.

No entanto, o pragmatismo contemporâneo tem levado a considerar o saber apenas um instrumento para a ação. A predominância da ação e a intensificação do progresso material marcam, por outro lado, a civilização moderna em todos os setores. Mas a ação moderna exige por igual a especialização dos indivíduos, segundo suas aptidões, isto é, a orientação e a aprendizagem que tendem a melhorar a produção. O progresso material não pode ser exclusivo, por isso que é inseparável da cultura intelectual, base da formação das elites dirigentes em todos os setores da atividade humana.

Não basta, todavia, como geralmente se supõe, selecionar e educar uma elite intelectual: quando a elite se distancia por demais da massa, torna-se inoperante e não faz valer a sua influência. Para que a vida intelectual seja prezada e acatada, é preciso que esteja desenvolvida na maioria dos cidadãos, para que todos possam sentir-lhe a importância como fator de progresso e como valor social.

Se essa cultura intelectual é uma necessidade para o cidadão operante e ativo que deve ser o funcionário, é preciso não esquecer o velho ditado que tão sãbiamente condena a ciência sem consciência. A cultura intelectual deveria sempre ir de par com a cultura moral. Como, porém, avaliar esta última, ou como presumi-la, pelo menos, no candidato ao funcionalismo? São ainda recentes as experiências feitas por Terman, na Universidade de Stanford, sobre os testes de caráter a que foram submetidas crianças que, em testes prévios de inteligência, tinham demonstrado estar acima da média. Os resultados já obtidos tendem a demonstrar que o caráter, em geral, acompanha a inteligência e que, por conseguinte, na natureza humana, inteligência e ética estão muito intimamente ligadas. Faltam, porém, ainda bases totalmente objetivas e seguras ao estudo dessas correlações e ainda não é possível apelar com certeza para a etologia, ou ciência do caráter, tal como, desde STUART MILL, a tem desejado moralistas e psicólogos.

Na impossibilidade, portanto, de testar moralmente um indivíduo antes da sua investidura funcional, façamos então um crédito inicial ao candidato: que a parte moral seja verificada e demonstrada no "segundo tempo" de que falamos de início, isto é, no decorrer da atividade funcional.

Problema de eficiência como ficou dito. Mas eficiência que merece ser avaliada à luz dos preceitos que regem a pedagogia moderna, que tanto se tem batido contra a velha teoria dos prêmios e dos castigos. Por que não entender a renovação até os servidores do Estado? Por que persistir na forma disciplinar que recorre por demais ao critério coercitivo? Todos sabemos como, na escola antiga, eram as crianças e os adolescentes tratados à guisa de animais, que se amestram somente pelo medo da punição vio-

lenta ou pelo interesse da recompensa agradável. Foi obra de pedagogos inspirados modificar esse conceito na escola nova, substituindo-o pelo sentimento da responsabilidade que infunde a seus alunos. Por que não aproveitar dessa longa experiência?

O horror à responsabilidade, em que EMILE FAGUET encontrou matéria para um grande livro, tal a sua disseminação na sociedade moderna, é o traço marcante do serviço público. As fórmulas consagradas — “à consideração superior”, “salvo melhor juízo”, e tantas outras semelhantes — são cômodos abrigos, verdadeiras bacias de Pilatos em que se lavam todas as responsabilidades. Falta de educação moral, ou defeito do sistema disciplinar? Todos sabem que quanto mais férrea é a repressão, tanto mais os caracteres médios ou inferiores se esmeram em burlá-la. Daí um rebaixamento geral e contínuo do nível moral, dando resultados justamente opostos aos desejados.

A compreensão da responsabilidade é um dos traços essenciais do indivíduo ativo, espontânea ou deliberadamente ativo, isto é, capaz de se manifestar com o máximo de independência e máximo de eficiência. A responsabilidade tem fundamento psicológico em todo ser humano, excetuados aqueles sem aptidões suficientes para as sínteses mentais e, logo, sem possibilidade de estabelecer ligação entre a personalidade e as conseqüências de sua intervenção.

E' igualmente nítido o fundamento sociológico da responsabilidade; é em seu contato com a vida social que o indivíduo começa a se sentir responsável, primeiro em função de sanções precisas, logo diante mesmo daquelas mais difusas, como a estima ou o desprezo, a confiança ou a desconfiança, até chegar ao ideal da responsabilidade diante da própria consciência.

A organização administrativa embota, porém, até certo ponto, este sentimento primordial da responsabilidade, cobrindo-o confortavelmente com o automatismo da função. Não basta a presença no boletim de merecimento para que a compreensão do sentimento da responsabilidade, por parte do funcionário, seja um fato apreciável, como o deveria ser. Funcionário responsável será sem dúvida todo funcionário culto, indivíduo que se educou intelectualmente antes de pretender ao serviço público, que provou sua aptidão antes de nele ingressar e que, dentro da sua atividade funcional, não descarta da sua atividade intelectual, nem abdica da sua personalidade moral.

Chégamos assim ao terceiro tempo: o do aperfeiçoamento, e esse só poderá ser convenientemente feito quando aligeirado o servidor da sua obrigação quotidiana, ou uma vez esta terminada.

Tudo quanto venho dizendo, é claro, não constitui qualquer novidade, por isso que é o próprio programa do Departamento Administrativo do Serviço Público: seleção, eficiência, aperfeiçoamento do funcionalismo. Sômente tentei expressá-lo do ponto de vista educacional, pleiteando uma seleção que distinga os valores intelectuais reais, sem subordiná-los inicialmente aos exageros de uma técnica vazia de significação cultural. Exijamos a técnica, mas já agora a técnica verdadeira, que não se adquire sem base de cultura geral, naquelas funções em que elas são o objetivo imediato e essencial: a técnica da educação, a técnica da administração, a técnica dos laboratórios, por exemplo.

Mas para os demais servidores, para aqueles a quem se vai pedir conhecimentos gerais, capacidade de discernir e, principalmente, bom senso, para esses bastam provas que demonstrem essas capacidades, todas tão altamente desejáveis. Se o servidor souber pensar, dispensêmo-lo de exibir uma instrução superficial e apressada de termos técnicos, que não traduzem senão a memorização de fórmulas cujo poder reputam quase mágico para a obtenção do lugar. Planejamentos, supervisões, coordenações, esquemas, etc., são termos que atravancam, hoje em dia, pareceres e informações de quem, não sendo intelectual, pretende ser técnico. ALAIN, aquele mestre francês cujo espírito atilado todos conhecem, diz com razão que um selvagem na Papuásia falando ao telefone ou utilizando-se do telégrafo, nem por isso chega a ser um homem civilizado. Também, não se mascara a incultura com o rebarbativo da terminologia: aquela des-ponta logo, quebrando a casca fina...

Pleiteamos depois a eficiência medida dentro do conceito da responsabilidade individual, não pelo automatismo sem significação. Responsabilidade que traduza o indivíduo moralmente formado, obediente e fiel ao seu dever de cidadão e de funcionário, perto ou longe do olhar da autoridade que dita as sanções e propõe os prêmios. Formação moral que não se adquire sem a educação, tomada no seu sentido amplo e total, isto é, educação, adaptação, ajustamento, desenvolvimento e expansão de capacidades.

Educação que não se prova com a simples exibição de um certificado ou de um diploma, mas que se demonstra objetivamente de início, como base, e depois continua se afirmando, como conseqüência. Educação que o servidor conciente deve aprimorar sempre, já pela aquisição das técnicas especializadas, já pelo aperfeiçoamento geral. Mas aperfeiçoamento que só é possível se liberado o indivíduo do excesso de preocupações materiais, quanto à subsistência própria e dos seus, e quanto ao serviço de cada dia.

Não esperemos um aperfeiçoamento possível num servidor estafado ou mal amparado em suas necessidades imediatas. Os cursos apressados dentro do horário normal de trabalho, ou apenas findo este, não permitem boa assimilação. O estágio de aperfeiçoamento deveria ser levado a cabo uma vez o servidor dispensado da obrigação funcional de cada dia: não deixa de ser dever funcional o aperfeiçoar-se o indivíduo para, mais tarde, melhor realizar essa função.

Por que não criar ao lado do período de férias obrigatórias, com que o Estado tutela a saúde do seu servidor, o período obrigatório de aperfeiçoamento, também livre dos afazeres habituais? Será menos digna de tutela, por parte do Estado, a cultura do indivíduo? Tão certo que assim não é, prova-o a criação no D.A.S.P. desta Divisão de Aperfeiçoamento, destinada a resolver os problemas a que aludimos. Tão certo ser essa a meta designada que para lá se estão entrosando as organizações de aperfeiçoamento, tanto as de caráter privado, como as de cunho oficial.

Entre Educação e Administração, muitos são os pontos de semelhança: se uma forma o indivíduo, a outra lhe aprimora a atividade social no pleno exercício da sua cidadania. Administração e Educação não são fins: são meios. Meios formativos e normativos, ambos agindo dentro da perfeita hierarquia e da estrita disciplina social, mas também dentro do respeito à personalidade e do acatamento à responsabilidade individual. Muito tem educação e administra-

ção que se valer reciprocamente. Repousa esta na boa difusão daquela. Mas no Brasil, atualmente, há que reconhecer que muito tem feito a administração em vista da maior valorização e do maior estímulo à educação. Para nós, educadores, é serviço que devemos agradecer às idéias que norteiam este Departamento Administrativo do Serviço Público”.

Falou a seguir o professor Djacir Menezes, que teceu a respeito do assunto da conferência os seguintes comentários:

“O nome da ilustre conferencista já prenunciava o brilho da conferência que acabais de ouvir. Raros espíritos poderiam versar o tema *Educação e Funcionalismo* com descortino e experiência aliadas a tanta simplicidade e clareza. Ouvistes um pensamento expresso com facilidade, sem tropeços dos tecnicismos pedantes, muitas vezes meras penas de pavão encobrindo, sob nomenclaturas complicadas, a indigência miserável do raciocínio. Esses ocultam a pobreza da verdadeira cultura sob rutilâncias falsas de erudição mal digerida. Pelo contrário, ouvistes de seus lábios a condenação desse tecnicismo espetacular e fosfórico, de que todos sorriem à socapa, mas que não ilude no som oco de um cientificismo exterior. Teve a conferencista o valor de acentuar o que caracteriza o conhecimento verdadeiro, aquele que denota a assimilação orgânica e elaboração de seiva intelectual.

Em verdade, não sabe aquele que somente decorou fórmulas difíceis ou recita os nomes dos últimos teóricos estrangeiros, — mas o que, em face dos problemas, pode descobrir os meios de equacioná-los ou de encaminhá-los para as próximas soluções.

Até agora apreciei a conferência em bloco, numa impressão de conjunto. E estamos de acordo com as idéias que são o *leit motiv* do pensamento sucintamente enunciado. Cabe-me, porém, apontar as divergências — e é perfeitamente natural que elas existam, em homenagem à inteligência mesma da conferencista. Acentuo, de logo, que não tenho a petulância de apontar erros — mesmo porque os erros muitas vezes não passam de diferenças de pontos de vista que oferecem perspectivas diversas a dois observadores autônomos nas suas observações.

Assim, o conceito de educação, apontado por D. Lucia de Magalhães, para evitar discussões teóricas, é o que formula o professor LOURENÇO FILHO magistralmente, encarando o processo educativo no domínio social, no domínio biológico e no domínio psicológico. Apesar desse triplice aspecto, o processo é um só: é sociológico, porque, fundamentalmente, é intercomunicação, interação social, perpetuando a herança cultural, que configura a comunhão humana.

Verificamos que o conceito expendido é, de início, essencialmente pragmatista:

“Arte política não se pode separar de arte educativa; em torno do ideal do cidadão giram todas as preocupações do educador moderno”.

Ela vê, com toda sinceridade, que “a função de educar pode não ser, por parte do Estado, um estrito programa político, mas é uma necessidade de organização e direção da vida coletiva”.

Nós, que conceituamos *política* significando todas as técnicas empregadas na melhor direção das forças sociais, a

arte de melhor encaminhá-las, elastecemos mais a função do Estado naquele programa. Ainda em sentido pragmático, afirma-nos que “o máximo de aptidões deve tender ao máximo de ação”. E corrobora: “o máximo de ação é portanto a consequência da educação que convém ao cidadão perfeito”.

Entretanto, pouco adiante, reduz as proporções desse ativismo pragmatista, à cata de mitigá-lo, asseverando que “o conhecimento ou a sabedoria é um bem em si mesmo, independente de qualquer aplicação prática, porque satisfaz a necessidade de saber tão natural no homem como a respiração ou o movimento”.

Mas daquelas premissas não se poderia retirar, coerentemente, essas conclusões restritivas ou negativas de que elas mesmas estabeleceram. Conceituada a educação como tendo sua máxima finalidade no agir, o conhecimento se inclui dentro dos processos gerais da ação, evidenciando-se seu caráter instrumentalista, porque assim *fica firmado* nas premissas (reparem que não digo: *fica provado*) — e agora não é possível renegá-lo nas consequências. Para que aceitemos essa nova acepção do conhecimento valendo por si mesmo, “independente de qualquer aplicação prática”, precisar-se-ia rever e corrigir o que se postulou anteriormente sobre o valor pragmático da educação, no seu aspecto nitidamente sociológico.

Essa necessidade de saber, concebida como “tão natural quanto a respiração ou o movimento”, derivaria, como a respiração e o movimento, de exigências biológicas e sociais profundas, motivadas por causas naturais, que levam o homem à atividade. Tentando atendê-las, o homem *age*, age socialmente, na ação conjugada, que é esforço educado dentro dos grupos sociais, e estamos então dentro da esfera da vida prática, onde o conhecimento aparece sob valorização pragmática, e jamais como *valor em si mesmo*. Como ficar então “independente de qualquer aplicação”? As origens históricas de toda ciência mostram-nos essa motivação prática. A geometria, a aritmética, a química, resultaram de modestas nebulosas do conhecimento empírico sob imperativos de exigências sociais. Depois se racionalizaram, ascenderam a grandes abstrações. Mas não é possível, nos seus berços históricos, separá-las da terra e dos grupos humanos onde cresceram. Vamos a um exemplo de agora: por que só a partir de certa época começamos a nos impressionar com os problemas da administração, a criar escolas especializadas, a cogitar do preparo técnico do funcionalismo, dos problemas de seleção, de aperfeiçoamento, etc.? Porque só agora nossas condições sociais e históricas o reclamam e o homem só pensa seriamente nos problemas quando eles se impõem com aquela ameaça da esfinge: ou me decifras ou te devoro. Ou o Estado resolve os conflitos internos, ou a anarquia traga o Estado. A história não conhece meios termos em certas épocas. E quando se abre esse dilema, a educação torna-se antes de tudo uma questão política. Passa para segundo plano o saber que se não enraíza no homem e na terra. Foi por isso mesmo que o Presidente Vargas considerou, antes de qualquer outro aspecto educativo, a educação técnico-profissional.

Não se conclua, entretanto, que dissintimos de D. Lúcia Magalhães quando valoriza a educação intelectual, que um tecnicismo mal compreendido tem procurado menosprezar. Diz:

"O progresso material não pode ser exclusivo, por isso que é inseparável da cultura intelectual, base da formação das elites dirigentes em todos os setores da atividade humana, o que é uma grande verdade. Mas, acrescentamos, aí está a importância da cultura intelectual considerada "como fator de progresso e como valor social". Justamente nisso reside a prova de que não há valor do conhecimento sem a sua finalidade social. E a própria conferencista é um alto exemplo do valor social da cultura intelectual, proporcionando aqui ensinamentos fecundos, a par de sua ação incessante nos domínios onde se impôs indiscutivelmente.

Abordando a educação moral do funcionário, toca serenamente no *punctum dolens*: o horror à responsabilidade. Conservemos prudência diante do ponto. Temos porém as nossas dúvidas sobre o nobre princípio firmado pela conferencista. "Funcionário responsável será sem dúvida todo funcionário culto, indivíduo que se educou intelectualmente antes de pretender ao serviço público".

A reação que se processou contra o intelectualismo deveria ter-se feito contra determinada espécie de intelectualismo, palrante e ôco, amigo das generalidades fáceis, pretendendo resolver palavrosa e bacharelilmente tudo. Mas houve confusão e muitos ergueram as armas e os brados contra o *intelectual* — e passaram a divinizar o *técnico*. Mas um técnico incompreensível, porque se tinha uma vaga e inquietante idéia de que ele fizera exceção à intelectualidade. Um absurdo. Foi esse absurdo que D. Lúcia Magalhães veio combater, com muita oportunidade, em nome do bom-senso. Mas quem não é intelectual poderá ser técnico? Não — responde-nos a conferencista, com caradas de sólidas razões. O técnico não é um homem que se enfeudou, amuralhado, num domínio estrito, no círculo de perú de certa categoria de fatos. O que fica terra à terra com os fatos peca tanto quanto o que perdeu o pé nos fatos — e teoriza pelo céu da especulação pura. São duas ameaças que urge evitar. Não há bom funcionário sem bom espírito, nem bom espírito sem capacidade de exame, de análise, de síntese, de bom-senso, num jogo de funções intelectuais que se cultivam e desenvolvem, não aëreamente, por si mesmas, mas concretamente, em face de problemas e situações objetivas.

Não tivemos a pretensão de apontar falhas. Quisemos indicar convergências e divergências, salientando as verdades inconcussas e centrais enunciadas pela eminente educadora, a quem tributamos agora nossa admiração, numa sincera homenagem à sua cultura e, sobretudo, ao valor social de seu pensamento, sempre ligado aos interesses vitais da educação e administração do Brasil".

Deveria, em seguida, tomar a palavra o técnico de administração Thomaz de Vilanova Monteiro Lopes, convidado pela D.A. para participar da reunião. Entretanto, motivo de força maior impediu seu comparecimento, cabendo a D. Cyrene Vilela Canedo Nunes Pereira, assistente de aperfeiçoamento, em exercício na D.A., fazer a leitura do debate apresentado por aquele comentar, que disse:

Encontramo-nos aqui mais como um curioso de idéias do que propriamente, como um debatedor.

O auditório, que conhece a atuação da professora Lúcia Magalhães nas altas esferas da administração pública do país, de certo já imaginou o embaraço que teremos de vencer para encetar debate em torno do trabalho elaborado pela ilustre educadora.

No intuito de sua palestra, a professora Lúcia Magalhães, referindo-se à solução daquilo que denomina — "binômio-Educação e Funcionalismo Público", afirma: "Seguindo as boas normas da casa, vou planejá-la em três tempos:

- "1.º) a educação antes do exercício da atividade funcional — problema de seleção;
- "2.º) a educação durante o exercício da atividade funcional — problema de eficiência;
- "3.º) a educação depois de terminada a atividade funcional — problema de aperfeiçoamento.

Não nos parece que a educação antes do exercício da atividade funcional constitua um problema de seleção (para o exercício da função pública, que é o que nos interessa no momento).

Ainda que encaremos o problema de um ponto de vista mais geral, isto é, sem nos confinarmos nos domínios do serviço público, nossa objeção permanece de pé, uma vez que não se pode deixar de reconhecer:

- 1.º) que a seleção não tem caráter educativo, seja encarada pelos seus meios, seja encarada pelos seus fins. E' verdade que ela pode exercer uma influência decisiva sobre os métodos e processos de ensino, como aliás vem acontecendo entre nós. Convenhamos, entretanto, que os métodos e processos de ensino veem sofrendo a influência de uma série de fatores, aos quais seria absurdo atribuir caráter educativo: a delinquência infantil, por exemplo;
- 2.º) que a educação que o indivíduo recebe antes do exercício da atividade funcional e que o prepara para o exercício desta atividade não deve ser identificada como problema de seleção e sim como problema de orientação profissional, ou, mais freqüentemente de formação profissional. LEON WALTHER, num livro que foi magistralmente vertido para o português pelo professor LOURENÇO FILHO, ensina que seleção profissional é o "processo científico que tem por fim decidir se o candidato a uma carreira bem determinada possui as aptidões (no sentido mais amplo desta palavra) requeridos por essa carreira". (*Techno-Psychologia do Trabalho Industrial* — Pág. 58 — Comp. Melhoramentos de São Paulo).

A orientação profissional segundo a definição que MYERS atribue à *National Vocational Association* é "o processo de assistir o indivíduo na escolha de uma profissão, de prepará-lo para nesta ingressar e progredir" (Cf. MYERS — *Principles and Techniques of Vocational Guidance* — Pág. 3 — McGraw-Hill — N. York — 1941).

A formação profissional tem por objetivo dotar o indivíduo de certa ordem de conhecimentos e de certos hábitos de pensamento em ação.

Não é, pois, legítimo confundir a *seleção* com a *orientação* e a *formação profissional*, visto que cada uma delas, embora encarando os fatores homem e trabalho nas suas relações recíprocas, possui características próprias. LEON WALTHER, SOLIER e DRABS, FRANZISKA BAUMGARTEN e MAZIERS, para não citar grande número de autores de língua inglesa, já se deram ao trabalho de expor as diferenciações existentes entre os três citados aspectos da psicologia aplicada ao trabalho.

Parece-nos imprópria a caracterização do "2.º tempo" pelo *problema da eficiência* e a do "3.º tempo" pelo *problema do aperfeiçoamento*.

Com efeito, quando se pratica a formação profissional, e é o caso daquilo que a conferencista denomina "1.º tempo", ou o treinamento em serviço (e é o caso daquilo que a conferencista denomina "2.º tempo" e "3.º tempo"), o que se objetiva é a eficiência. Esta última não pode assim ser apresentada para caracterizar e distinguir um dos outros qualquer dos citados aspectos da psicologia aplicada ao trabalho (formação profissional, seleção e treinamento).

Infelizmente, os poucos minutos que faltam não nos permitem desenvolver maiores raciocínios para demonstrar que toda a administração de pessoal, quer no serviço público, quer no particular, se desenvolve no sentido de obter e conservar indivíduos em condições de executar com eficiência os trabalhos que lhes forem confiados.

Mas, pergunto, seria necessária essa demonstração depois de tudo que escreveram MOSHER e KINGSLEY (*Public Personnel Administration* — Harper Brothers — N. York, 1941) a respeito dos objetivos da administração de pessoal?

Adiante, referindo-se ao ponto de vista daqueles que advogam o avigoramento, na formação de pessoal para o serviço público, da cultura técnico-profissional em detrimento da chamada cultura humanista, a professora Lúcia Magalhães tece uma série de considerações deveras interessantes.

Assim é que afirma:

"A educação exigível do candidato ao funcionalismo não pode, portanto, ser unilateral: peçamos-lhe, de início, mais cultura geral e deixêmo-lo que adquira, depois, mais técnica especializada. Deixêmo-lo que demonstre, de início, boa base de cultura e bom índice de possível alargamento dessa cultura".

Ainda neste ponto nos encontramos em divergência com a festejada conferencista.

Somos dos que pensam que o problema é, em princípio, embora não exclusivamente, de direito público e de

técnica de administração, não podendo ser, portanto, resolvido senão à luz de certas idéias e de certos fatos que, em sua maioria, escapam aos domínios da educação.

A douta conferencista não atentou detidamente para os fins do *Estado Moderno*, nem focalizou o processo evolutivo que conduziu à introdução do primado da técnica e da profissionalização nos diversos setores da atividade administrativa.

Do contrário teria observado que o *Estado Moderno*, invadindo domínios tradicionalmente reservados à iniciativa particular, teve de armar-se de instrumentos de ação que lhe permitissem um perfeito e pronto domínio de situações inteiramente novas; enfrentando problemas da mais estonteante diversidade e assumindo o encargo de solucioná-los, não pôde fugir à contingência de levar aos mais extremos limites da aplicação prática todas as conquistas da ciência e da técnica, desde as mais simples às mais complexas; transformando-se, enfim, na "atividade que manda", atraiu sobre si uma enorme soma de deveres e responsabilidades e teve de lançar mão de recursos até então fora da órbita de suas cogitações.

Tudo isso se refletiu sobre os serviços públicos, imprimindo-lhes uma feição nitidamente profissional, técnica e científica, dando-lhes uma importância de tal monta que alguns publicistas chegam mesmo a admitir que a "noção de serviço público substitue o conceito de soberania como fundamento do direito público".

Nesse sentido se manifestou LEON DUGUIT (*Las Transformaciones del Derecho Publico*, trad. de A. Posada — Pág. 48 — Beltran — Barcelona — 1919), o qual, após uma série de considerações, concluiu que: "De este modo la noción de servicio publico acaba por sustituir a la de soberania".

Mesmo sem adotar um ponto de vista tão ousado, não se pode, de certo, pôr em dúvida que, modernamente, a existência do Estado é tanto mais legítima quanto mais elevada a capacidade de ação eficiente do mesmo Estado e que esta, por seu turno, é tanto maior quanto mais bem definidos forem os fins da administração e mais bem organizados os meios de ação administrativa.

O aparelhamento administrativo — a ninguém ocorreria negá-lo — exige para seu funcionamento regular a existência de um corpo de agentes em condições de exercer as múltiplas atividades de direção, execução e conselho, a maioria das quais exige a posse de conhecimentos técnicos especializados.

Assim, a cultura geral, que no entender da ilustre conferencista deveria, de preferência, ser exigida para o ingresso no funcionalismo, tem sua área de aplicação sensivelmente reduzida dentro da administração pública dos tempos atuais.

Mas se o Estado Moderno, forçado pelas contingências sociais, teve de colocar a segurança de seu destino na dependência do funcionamento regular dos serviços públicos, nada mais justo que reclamasse o direito de imprimir a êsses serviços certas características recomendadas pelos fatos e circunstâncias através dos quais se manifestam os problemas e necessidades sociais a atender.

Analisada menos superficialmente, a solução do "binômio-Educação Funcionalismo Público" não exige, apenas, estudo prévio dos fins estatais: vai mais longe e nos conduz à idéia de soberania, pois que à luz desta última é que se deve considerar a legitimidade do direito que tem o Estado de estabelecer as condições e adotar as medidas que se fizerem mister para a constituição de um aparelhamento administrativo apto a atuar com segurança, continuidade e rendimento em todos os planos e direções onde houver uma necessidade social reclamando solução.

Quando cogitamos a sério do "binômio-Educação Funcionalismo Público", a pergunta: — "Até onde é legítimo sacrificar a chamada *cultura humanista* em benefício da chamada *cultura técnica*?" — não pode ser respondida senão depois de uma criteriosa verificação da maneira pela qual se apresentam em face do Estado os fatos e as circunstâncias a que aludimos linhas atrás.

Estou certo de que, mais tarde, quando o problema tiver de ser tratado, entre nós, de modo mais objetivo, grande e valiosa será a contribuição da professora Lúcia Magalhães, cuja tradição de cultura se vem, dia a dia, enriquecendo com novas e envaidecedoras conquistas.

Após os debatedores falou novamente a conferencista, justificando certos aspectos de seu trabalho e refutando conceitos de seus comentadores, seguindo-se o encerramento da sessão.



Assistência judiciária aos servidores do Estado

O Snr. Presidente da República houve por bem, aprovando Exposição de Motivos que lhe foi dirigida pelo D.A.S.P., assinar o Decreto-lei número 5.335, de 22/3/1943 (D.O. de 24/3/43), concedendo assistência judiciária aos servidores do Estado, quando, no exercício de suas atribuições ou em razão delas, forem vítima de crime ou responderem a processo.

Realmente, seria incompleta a assistência que o Estado vem procurando prestar aos que para ele trabalham, se aos vários benefícios que veem sendo assegurados não se adicionasse mais este, de todo imprescindível para perfeita tranquilidade do servidor e plena integração nos seus misteres.

O funcionário que, a serviço da Pátria, é vítima de agressão injustificada e tomba no cumprimento do dever, é credor da mais decidida assistência, que não pode limitar-se ao amparo de ordem pecuniária, mas deve, precipuamente, estender-se ao campo moral.

A assistência judiciária tem, sobretudo, esse cunho de um amparo de ordem moral, tendente a tornar certo que o próprio Estado reage à ofensa irrogada ao seu servidor e toma a si a iniciativa de promover a punição do culpado.

Essa proteção, no caso de morte do funcionário, vai mais longe, levando o Estado a pleitear, em juízo, indenização para a família do servidor.

Nos casos em que, por vingança ou calúnia, alguém acionar o funcionário ou contra ele apresentar queixa criminal, a Administração vem,

ainda, em seu auxílio, defendendo-o com o prestígio da sua responsabilidade.

Além desse aspecto puramente moral, há ainda a considerar o próprio aspecto econômico da concessão ora feita. Bastas vezes o funcionário, por cumprir intransigentemente o seu dever, é levado ao banco dos réus, e tem ainda que despende vultosa importância para conseguir provar sua inocência. O mesmo ocorre quando o servidor tem direito a pleitear indenização por dano causado e, para fazê-lo, precisa empatar considerável importância com o pagamento de honorários de advogado e custas judiciais.

O Decreto-lei em aprêço pôs termo a essa situação, fornecendo ao funcionário serviços profissionais de advogado e assegurando isenção total de emolumentos. Mas, não querendo coagir o servidor a ver patrocinado o seu interesse, por profissional que pode não ser de sua confiança, permite-lhe contratar outro, valendo-se, apenas, da gratuidade do processo.

Foi o modo hábil para — sem coagir o servidor, que poderá, ou não, pedir o benefício, e valer-se dêste na extensão desejada — permitir ao Estado prestar toda a assistência, moral e material, em defesa da propriedade e da honra de quem o serve.

Tudo isso demonstra a importância excepcional do benefício que o D.A.S.P. ardorosamente pleiteou e constitui mais um elemento para que o funcionalismo, sentindo-se amparado e protegido, mais e mais dedique os seus esforços à construção de um Brasil forte e respeitado.

Cursos de Administração

Designados os professores para o ano corrente

Tiveram início a 22 de março findo os Cursos de Administração do período de treinamento de 1943. Pelas portarias ns. 40 e 41, de 15, e 42, de 16 de março último, foram designados os professores para as I, IV e III Secções, respectivamente, cuja relação damos a seguir.

I Secção

ADMINISTRAÇÃO GERAL

Princípios de Organização: João Renato de Lira Tavares e Felinto Epitácio Maia.

Fundamentos de Administração Pública: Benedicto Silva.

Matemática e Estatística aplicada à Administração:

Fernando Rodrigues da Silveira e Giorgio Mortara.

IV Seção

PREPARAÇÃO DE CHEFES E DE SUPERVISORES DE TREINAMENTO

Psicologia das Relações Humanas no Trabalho: Manuel

Bergstrom Lourenço Filho e Nilton Campos.

Administração de Pessoal: Augusto de Bulhões e

Ottolmy Strauch.

Organização de Serviços e Direito Administrativo:

Djafir Menezes e Carlos Alberto Lucio Bittencourt.

III Seção

ATIVIDADES AUXILIARES DA ADMINISTRAÇÃO

Português e Redação Oficial: Aguinaldo Costa, Clovis do Rego Monteiro, Cristiano Augusto Franco, Julio Nogueira, Paulo Lantelme, Quintino do Vale e Silvio Elia.

Matemática e Elementos de Estatística: Augusto de Brito Belford Roxo, Cyrano Stranges, Fernando José Tinoco, Joaquim Teixeira Mendes, Milton Freitas de Sousa, Moacyr Nery Costa e Nelson Teixeira.

Estrutura da Administração Pública Brasileira e Noções de Direito Usual: Alaim de Almeida Carneiro, Alfredo Nasser, Custódio Sobral Martins de Almeida, Hesio Kleber Fernandes Pinheiro, Henrique Domingos Ribeiro Barbosa, Moacir de Matos Peixoto e Newton Corrêa Ramalho.

“Administração Pública”

Mais um periódico especializado em assuntos administrativos

Acaba de ser lançado em São Paulo mais um periódico especializado em assuntos administrativos: “Administração Pública”, órgão do Departamento do Serviço Público daquele Estado.

A nova publicação vem se juntar à *Revista do Serviço Público* e à “Revista de Administração Pública” do Estado de Alagoas, na tarefa de divulgar entre os nossos patrícios os princípios doutrinários da moderna ciência da administração e de propagar pela aceitação cada vez maior de métodos racionais de trabalho nas repartições públicas do país, trazendo assim um valioso apóio à obra de aperfeiçoamento do Serviço Civil nacional, a que, no setor federal, o D.A.S.P. vem se dedicando há cerca de cinco anos.

Ao registarmos, em nosso número de novembro último, o aparecimento da nossa co-irmã alagoana, tivemos oportunidade de manifestar o júbilo que o fato nos proporcionou. Não é menor, sem dúvida, o entusiasmo que nos causa agora o surgimento de publicação congênere no Estado bandeirante, onde todas as boas iniciativas frutificam generosamente.

O número inaugural de “Administração Pública” apresenta-se bastante interessante, contendo, além do discurso proferido pelo interventor Fernando Costa por ocasião da instalação do D.S.P., os seguintes artigos de colaboração: “Racionalização do trabalho e o serviço público”, por Rodolpho Mascarenhas, professor de Administração Pública na Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo; “Abastecimento central dos serviços públicos”, por

Olympio Carr Ribeiro, assistente técnico da Divisão de Compras da Prefeitura de São Paulo. Traz, ainda, matéria de grande interesse relativa às atividades específicas das quatro divisões do D.S.P., exposições de motivos e pareceres elaborados por esse órgão, e noticiário dos fatos de maior relêvo ligados à vida administrativa do Estado.

Do seu editorial de abertura, destacamos o seguinte trecho:

“Pretendendo realizar todo o seu programa de racionalização dos serviços públicos estaduais, informando e esclarecendo os seus propósitos, acolhendo e valorizando idéias úteis e sugestões aproveitáveis, fundeu o D.S.P. esta revista, cujo primeiro número hoje se publica. Tem ela por objetivo difundir os princípios que orientam a racionalização dos serviços públicos, para que estes alcancem a necessária eficiência. Esta revista fará, assim, a divulgação dessas idéias, ainda não suficientemente conhecidas e vulgarizadas, para que os seus princípios sejam claramente compreendidos e as suas conseqüências voluntariamente aceitas.

Paralelamente a esse programa, esta revista reservará aos estudiosos, a partir do seu segundo número, parcela considerável do seu espaço para a publicação de artigos de doutrina, de divulgação de métodos racionais de trabalho e de resultados de pesquisas realizadas no campo das ciências relacionadas com a administração”.

Congratulando-nos com os dirigentes do D.S.P. de São Paulo pelo lançamento de “Administração Pública”, vaticinamos para a novel colega uma existência fecunda em benefício das altas finalidades com que se apresenta aos seus leitores.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

MANAGEMENT AND MORALE — F. J. ROETHLISBERGER — Harvard University Press — Cambridge — Massachusetts — 1941 — Págs. XXII, 194 — \$2.00.

(Comentário de MORRIS S. VITELES, professor de Psicologia da Universidade de Pensylvania)

Para os leitores familiarizados com a série de publicações sobre o moderno cenário industrial, sob a orientação do professor Elton Mayo, de T. N. Whitehead, do autor da presente obra e seus associados da Escola de Administração de Negócios da Universidade de Harvard, a tese e o conteúdo deste livro não encerrarão novidade. Mais uma vez o autor salienta a necessidade de serem encarados os problemas humanos e sociais na organização industrial, bem como os problemas técnicos da produção industrial. Como em *The Industrial Worker*, de Whitehead, e em *Management and the Worker*, de Roethlisberger e Dickson, há novamente um apelo para que os problemas das relações industriais sejam tratados como problemas humanos a serem resolvidos por meio de dados humanos e instrumentos humanos. Acham-se repetidos os princípios básicos de que a “*indústria é um fenômeno tanto social como econômico*” e de que “*a estrutura social de qualquer empresa particular determina a espécie de colaboração, a espécie de pessoal que permanecerá na empresa e a espécie de pessoas que irão atingir as posições mais elevadas*”, — princípios esses desenvolvidos, em parte, nos extensos estudos experimentais conduzidos nas Oficinas Hawthorne da Western Electric Company.

O material não peca por excesso de repetição, porque a sua apresentação se destina principalmente ao leitor leigo. Com efeito, a Parte I (capítulos 1 a 7) consiste em palestras originalmente dirigidas a grupos de homens de negócios, com o fim especial de chamar a sua atenção para “*uma esquecida área de estudo, relativa aos problemas de colaboração humana*” e de esboçar um “*ponto*

de vista que pode ser simples porém eficientemente aplicado nas suas oficinas e escritórios e em fábricas, lojas de varejo e estabelecimentos bancários”.

O capítulo II — *Retornando à sanidade* — que se segue a um breve capítulo introdutório, comenta as pesquisas originais de Hawthorne, cujos resultados levaram ao estudo dos sentimentos que afetam a conduta dos trabalhadores e ao método de “*entrevista*” como técnica para obter informações a respeito desses sentimentos.

O capítulo III — “*Compreensão: um Requisito para a Liderança*” — descreve as propriedades dos sentimentos e sua influência sobre a colaboração entre os grupos sociais na indústria.

O capítulo IV — “*A Estrutura Social da Indústria*” — define “*conduta social*” e, através da comparação da antiga organização industrial com a moderna, delinea a importância da estrutura social.

O capítulo V — “*Um Observador Desinteressado Contempla a Indústria*” — descreve as observações de um hipotético observador “*estranho*” ao estudar uma organização industrial tipicamente em grande escala — observações que revelam os pensamentos estereotipados, característicos dos economistas teóricos, dos administradores e dos operários, que fazem com que eles deixem de entender mutuamente as suas atitudes e problemas comuns.

O capítulo VI — “*Das palavras e dos homens*” — trata das funções e limites gerais da linguagem, com particular ênfase nas dificuldades que surgem para o entendimento verdadeiro daquilo que dizem as pessoas. As sugestões para o desenvolvimento da técnica de entrevistar operários são também tratadas neste capítulo.

O capítulo VII — “*Que é Gerência Adequada?*” — define o principal problema da organização industrial como sendo o de conseguir a cooperação

de pessoas para atingir o seu propósito coletivo, e descreve os três problemas secundários da *comunicação* (entre níveis internos da organização), da *manutenção de um estado de equilíbrio* dentro da organização e da *realização de ajustamentos individuais*, que surgem ao conseguir-se a cooperação. Foi realçada a necessidade de obter-se pessoal treinado para estudar esses problemas, apresentando-se sugestões concretas para solucioná-los.

Na Parte II (capítulos 8 e 9) o autor relata as observações e comentários, dispersos nas palestras individuais, sobre uma estrutura maior da sociologia e da economia. Particular ênfase foi posta no cisma que separa o teorista acadêmico do profissional e na tendência radical do teorista em conceber as características do indivíduo independentemente do seu meio social ou, então, como resultante estática do seu primitivo "ambiente social". Em consequência deste cisma, as exigências que o indivíduo faz à situação social, bem como as exigências da situação social ao indivíduo, são esquecidas pelo teorista e as suas teorias são incapazes de representar os fenômenos cooperativos, da forma pela qual o administrador os experimenta.

O capítulo final — *Administração e Moral* — apresenta a tese de que na base de todo o problema do moral na situação dos negócios está o esquecimento da "situação social". Para construir o moral, deve-se prestar atenção: 1) aos "problemas diários de manter o equilíbrio interno dentro da organização" — isto é, o de manter "aquela espécie de organização social em que os indivíduos e os grupos podem obter, através da colaboração, as satisfações humanas que os tornarão propensos a contribuir com os seus serviços para o objetivo econômico da cooperação"; e 2) aos "problemas diários de diagnosticar as possíveis fontes de interferência, localizar os pontos nevrálgicos, eliminar as tensões e constrangimentos entre indivíduos e grupos, ajudar as pessoas a orientarem-se nos seus grupos profissionais e apontar os obstáculos nos canais de comunicação".

Este livro deve interessar a uma vasta variedade de leitores. Ao psicologista social, apresenta penetrantes observações relativas ao comportamento

humano no meio social; ao teorista econômico, apresenta um quadro resistente para a ampliação da atual teoria econômica, de sorte a incluir tanto a organização social quanto a econômica da indústria moderna. Para o estudioso das relações industriais e da administração, desenvolve um ponto de vista que merece séria consideração para o esclarecimento das causas de agravo entre empregados e administradores.

MEASUREMENTS OF HUMAN BEHAVIOR

— EDWARD B. GREENE — Odyssey Press —
New York — 1941 — 177 págs. — \$3.50.

(Comentário de NORMAN J. POWELL, da Comissão
do Serviço Civil de Nova York)

Eis uma obra elementar, boa e sólida, sobre aplicação de testes. A tendência é para a mensuração educacional e psicológica. Dentre os 700 títulos aproximadamente enumerados na bibliografia de 29 páginas, nenhum trata diretamente da situação dos servidores públicos; nenhum emana do estudo de dados sobre o serviço civil.

Há, contudo, no livro, muita coisa capaz de interessar ao técnico e administrador de pessoal. O Sr. Greene, que é professor-assistente de Psicologia na Universidade de Michigan, cobriu completamente a literatura sobre testes psicológicos e educacionais, apresentando um extenso tratamento de assuntos que, em grande parte, possuem considerável valor sugestivo para os concursos do serviço civil.

O livro está dividido em três partes. A primeira, que trata dos aspectos básicos da mensuração, examina os vários tipos, em voga, de métodos de aplicação de testes e descreve os fundamentos estatísticos e teóricos de importância para os exames. A segunda parte, relativa a "instrumentos e resultados", descreve numerosos testes e escalas, indicando as aplicações que deles têm sido feitas. A terceira parte, referente a "problemas constantes", resume a evidência dos resultados da prática sobre notas de testes, a mensuração do crescimento e envelhecimento, o uso do desvio padrão no escalonamento das notas, a avaliação de julgamentos, e a

determinação da influência relativa do meio e da hereditariedade sobre o desenvolvimento do indivíduo.

Destinando-se a ser usada nos cursos de testes mentais dos departamentos de psicologia ou educação, esta obra requer muito discernimento por parte do leitor quando se trata de rejeitar, sem rodeios, as aplicações de certos princípios básicos da técnica dos testes psicológicos e educacionais ao pessoal do serviço público, e de modificar radicalmente outros, afim de adaptá-los à estrutura dos exames do serviço civil.

Há, por exemplo, graves perigos no fácil processo de tomar testes padronizados e incorporá-los numa bateria de seleção para o serviço público. E' também discutível se os resultados da pesquisa analítica em grupos especiais, tais como estudantes, sejam de utilidade imediata para a solução de problemas de testes no serviço civil. Entre os demais obstáculos para aceitar-se, sem restrições, este tipo de livro como guia para organização de provas de seleção de pessoal para o serviço público, está, sem dúvida, o importante fato de as relações com o público serem um fator principal no estabelecimento de métodos eficientes para a repartição do serviço civil.

Lido, entretanto, concienzosamente, o livro apresenta uma boa dose de auxílio potencial para o técnico de pessoal do serviço público. Ilustrativa é a surpreendente afirmação mencionada no capítulo referente aos resultados da aplicação de testes, indicando que "*o resultado médio individual no fim do treinamento estava ultrapassando as melhores notas individuais obtidas do início do treinamento*". As condições experimentais do estudo não permitem que se generalize a relação existente entre os resultados dos testes para o serviço civil e o preparo escolar intensivo ou o estágio de aperfeiçoamento; todavia, a conclusão, a par com outras investigações, é de molde a perturbar as repartições que gostam de empregar, sem hesitação, tipos rotineiros de testes, tal como "completar a série numérica: 1, 3, 5 — —".

Para o técnico experimentado, o livro poderá ser, até certo ponto, irritantemente acadêmico.

Por outro lado, a literatura de pessoal na administração pública é, na sua maioria, desprovida de estudos técnicos sobre pesquisa de testes, de sorte que o técnico deve forçosamente recorrer, para tratamento geral da técnica de seleção, a obras extrínsecas à sua especialidade. Este livro é uma das melhores obras disponíveis para o examinador no serviço civil.

INDICAÇÕES

LA PENSÉE POLITIQUE DU PRÉSIDENT
GETULIO VARGAS — HANS KLINGHOFFER
— 593 págs. — Imprensa Nacional — Rio
de Janeiro — 1942.

Prefácio do autor:

"Para conhecer a vida pública do Brasil contemporâneo, nada poderá ser mais útil do que o estudo da obra "A Nova Política do Brasil", de que o Senhor Presidente da República, Getúlio Vargas, é o eminente autor. Estudando essa grande e importante obra que compreende, por ordem cronológica, os discursos pronunciados pelo senhor Presidente e as entrevistas por ele concedidas à imprensa, veio-me a idéia de reunir, num sistema científico, os pensamentos ali expressos, isto é, deles extrair as passagens que me pareciam mais apropriadas a esse fim, e classificá-las por assunto. Pensei estender também esse processo aos mais recentes discursos presidenciais, ainda não publicados na obra supra-mencionada, mas que podem ser encontrados na imprensa brasileira, à qual são habitualmente transmitidos os textos autênticos pela Agência Nacional. Concluí que se poderia assim atingir a um completo *Quadro Sistemático* da atual política brasileira.

Dessa idéia nasceu o livro que tenho a honra de apresentar ao público.

O fato de, em seus discursos e entrevistas, o Senhor Presidente Getúlio Vargas tratar de todos os problemas que interessam ao Brasil, possibilitou a elaboração de um sistema completo da ideologia política, que, há 12 anos, determina, sob o glorioso governo desse grande estadista, os destinos do país.

A tarefa de sistematizar essa ideologia foi facilitada pela unidade e homogeneidade da mesma, a qual, a despeito de certas modificações sobrevindas no decorrer da mencionada época, se manteve inalterada.

Afim de facilitar aos leitores o manuseio deste livro, incluí, à margem de cada página, indicações que dão um breve resumo do texto. Cada citação vem precedida de duas cifras que se reportam ao volume e às páginas respectivas da coleção "*A Nova Política do Brasil*". A essa regra abri, entretanto, duas exceções: a primeira, para os discursos recentes, ainda não publicados na referida coleção e que eu cito, por essa razão, conforme as suas datas; e a segunda, para a Constituição de 10 de novembro de 1937, que, embora tenha sido reproduzida no volume V da coleção, eu cito conforme os seus artigos, como é de uso para os textos de leis. Tive, além disso, de pensar nas emendas sofridas pela Constituição desde sua promulgação e que não se encontram em "*A Nova Política do Brasil*".

Traduzi em francês os trechos incorporados à presente obra, por me parecer a redação francesa mais oportuna para a difusão no estrangeiro. Quanto ao texto francês da Constituição, empreguei a tradução oficial existente, à qual dei apenas alguns pequenos retoques.

Sinto-me na obrigação de exprimir ao Departamento de Imprensa e Propaganda a mais profunda gratidão pelo auxílio eficaz que esse órgão da alta administração brasileira quis prestar a este trabalho.

E agradeço vivamente à Sra. Raymonde Vos por sua colaboração no período de revisão final do manuscrito".

*
* *

Chamamos a atenção dos leitores desta Revista especialmente para os capítulos 5 e 6, da parte V — *A Organização dos Poderes Públicos*, nos quais se acham contidos os conceitos do presidente Getúlio Vargas referentes à administração pública e ao funcionalismo.

O quadro sistemático das matérias reunidas no presente volume é o seguinte:

I — A arte de governar; II — A história do Brasil; III — O Estado Novo (Estado Nacional); IV — O Estado e o indivíduo; V — A organização dos poderes públicos; VI — As finanças públicas; VII — A vida econômica; VIII — O capital, o trabalho, a política social; IX — Problemas demográficos; X — Os transportes; XI — A educação; XII — A opinião pública; XIII — A defesa nacional; XIV — Os inimigos da Nação; XV — A vida internacional.

COOPERATIVE DEMOCRACY — JAMES PETER
WARBASSE — Harper & Brothers — New
York — 1936 — 3.^a edição — 285 págs. —
2.50.

O principal objetivo deste livro é revelar, através da cooperação voluntária do próximo, um meio pelo qual o indivíduo possa escapar às forças centralizadoras, conservando a liberdade individual, sem, contudo, perder o sentimento da própria responsabilidade.

Trata da filosofia, métodos, realizações e possibilidades do movimento cooperativista, e descreve as relações desse movimento com o Estado, a Ciência, a Arte e os diversos sistemas de organização econômica.

A matéria se acha distribuída pelas seguintes partes:

Parte I: *Princípios, Métodos e Realizações Cooperativistas*: 1. A significação e os métodos do cooperativismo; 2. As origens do auxílio mútuo; 3. A cooperação através do mundo; 4. Formas e expressões do cooperativismo.

Parte II: *O Cooperativismo e o Estado*: 5. O indivíduo e o Estado centralizado; 6. A natureza e o destino do Estado; 7. A cooperação e a propriedade governamental; 8. A cooperação em contacto com o Estado; 9. O campo da Política; 10. Um substituto não-governamental para o Estado político.

Parte III: *Cooperação e Negócios Especulativos*: 11. A natureza do espírito de lucro e seu efeito sobre a sociedade; 12. Os negócios lucrativos em relação com a cooperação; 13. A cooperação como princípio econômico.

Parte IV: *A Cooperação em Relação com Vários Movimentos Trabalhistas*: 14. O movimento de organização trabalhista; 15. As indústrias lucrativas dos produtores; 16. Produtores agrícolas.

Parte V: *Maiores Possibilidades por meio da Cooperação*: 17. A ética da cooperação; 18. A posição da Ciência e Arte na Sociedade cooperativista; 19. O futuro; 20. Resumo geral. — *Bibliografia e Índice*.

OPERATION ANALYSIS — HAROLD B. MAYNARD e G. J. STEGEMERTEN — McGraw-Hill Book Company, Inc. New York — 1939 — 298 págs.

O propósito do presente livro é descrever a técnica de análise das operações industriais. Os autores partem do pressuposto de que, para se conseguir aumento na produtividade do trabalho, basta submeter cada tipo de operações a uma análise exaustiva e sistemática, afim de reduzir todas as operações inúteis e conseguir um método melhor e mais rápido de execução. O aperfeiçoamento dos métodos de trabalho, por meio da análise das operações, algumas vezes substitue e, outras vezes, completa o emprêgo de novas máquinas ou novos processos de manufatura.

Para elucidação completa do assunto, os autores apresentam numerosos exemplos extraídos de muitos tipos de indústria. Os cinco primeiros capítulos

tratam da “engenharia de métodos” na indústria; da análise das operações, seus limites e tipos; dos métodos de trabalho e da aplicação dos seis tipos de análise. Os capítulos finais descrevem minuciosamente todas as fases da análise funcional.

THE TECHNIQUE OF EXECUTIVE CONTROL — ERWIN HASKEL SCHELL — McGraw-Hill Book Company, Inc. — New York — 1942 — 5.^a edição — 252 págs.

Este livro, da autoria de um professor de Administração de Negócios do Instituto de Tecnologia de Massachusetts, foi escrito para servir como manual de orientação a quantos ocupam cargos de chefia. Não foi elaborado com a preocupação de tirar conclusões arbitrárias ou determinar normas inflexíveis. Procura, antes, sugerir e incentivar novos rumos de reflexão, auxiliando o chefe a encontrar uma conduta compatível com as suas capacidades pessoais.

E’ obra de grande valor prático, pois apresenta exemplos de situações difíceis que o chefe deve resolver.

Os capítulos se distribuem na seguinte ordem: I — Introdução; II — Métodos de chefia; III — Contrôl; IV — Incentivo; V — Deveres do chefe; VI — Colaboração; VII — Dificuldades com subordinados; VIII — Dificuldades com subordinados (continuação); IX — Dificuldades com outros chefes; X — Dificuldades com superiores; XI — Proficiência da chefia; XII — A conduta do chefe e o esforço nacional; XIII — Bibliografia para chefes.

SERVIÇO DE INTERCÂMBIO DE CATALOGAÇÃO

COMPRE A CATALOGAÇÃO DE SEUS LIVROS

— NA —

IMPRENSA NACIONAL

TABELA DE PREÇOS

I — Vendas avulsas

FORMA DO PEDIDO DAS FICHAS	A 1.ª FICHA DE CADA TÍTULO	DA 2.ª FICHA DE CADA TÍTULO EM DIANTE
Pelo número.....	Cr\$ 0,30	Cr\$ 0,20
Pelo nome dos autores.....	Cr\$ 0,40	Cr\$ 0,20
Pelo assunto do livro.....	Cr\$ 0,40	Cr\$ 0,20

II — Assinaturas

ESPECIES	ANUAL	SEMESTRAL	SERIE DE 200 FICHAS
Pelo número (tudo que for editado)..	Cr\$ 400,00	Cr\$ 250,00	—
Por autores (à escolha do assinante)..	—	—	Cr\$ 50,00
Por assuntos [indicados pelo assinante]	—	—	Cr\$ 70,00

BASES DO S. I. C.

- I — Cada Biblioteca-cooperante fornecerá a catalogação de todo o seu acervo, para que seja impresso e fornecido às demais;
- II — A Imprensa Nacional doará a cada Biblioteca-cooperante 15 fichas gratuitas do livro que houver catalogado;
- III — Cada Biblioteca-cooperante tomará assinatura anual na Imprensa Nacional, bem como cederá seus direitos autorais das fichas dos livros que houver catalogado;
- IV — A Biblioteca do Departamento Administrativo do Serviço Público fará o trabalho de revisão tipográfica do material catalogado, para fins de uniformização;
- V — Os preços de assinatura entendem-se para uma edição de 2.500 fichas, em 1943, podendo ser tomada em qualquer época com direito ao recebimento das fichas já editadas.

INDEPENDENTEMENTE DE QUALQUER COLABORAÇÃO, TODAS AS BIBLIOTECAS PODERÃO SER ASSINANTES DO S. I. C., ADQUIRINDO NA IMPRENSA NACIONAL, QUASI PELO PREÇO DAS FICHAS EM BRANCO, A CATALOGAÇÃO DE SEUS LIVROS.

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO ESTÁ SENDO CATALOGADA ANALITICAMENTE PELO S. I. C.