

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VI

MAIO DE 1943

Vol. II - N. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

Diretrizes internas do D. A. S. P.	Págs. 3
---	---------

COLABORAÇÃO

O Estado e o crédito — RICHARD LEWINSOHN	5
Teoria dos departamentos de administração geral (III) — BENEDITO SILVA	11
Estrutura unitária ou pluralística do seguro social — R. ALADAR METALL	15
Psicologia das relações humanas no trabalho — CELSO DE MAGALHÃES	23
Distribuição da mão de obra na Grã-Bretanha — H. FRANKE	25
O sentido nacional da assistência médica — A. GAVIAO GONZAGA	30
Previdência social na Inglaterra — HENRY BUNBURY	32
O instituto de poder na ordem social (VII) — ARMANDO GODOI FILHO	39
Tubos de ferro fundido centrifugado — GERALDO F. SAMPAIO	46
O Conselho Municipal de Londres — JOHN FULLER	51
O Departamento Nacional de Imigração — ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO	53

ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

Dos contratos administrativos com súdito do eixo — OSCAR TENÓRIO	73
Exposições de motivos — Pareceres — Julgados	75

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO:

Instalação de repartições	85
---------------------------------	----

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL:

Prescrição do direito de reclamação administrativa	86
Notas para o funcionário	88

APERFEIÇOAMENTO:

Terceira reunião mensal de 1943 — “A Escola de Administração Pública”	93
---	----

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS:

Verbas globais — Discriminação e especialização	98
---	----

NOTAS

Modificações na direção de divisões do D. A. S. P.	102
Concurso de Monografias de 1943 — Instruções	103
O ministro Delmás em visita ao D. A. S. P.	104
Cursos de revisão e especialização no Ministério da Agricultura	105
Os órgãos administrativos da economia de guerra nos Estados Unidos	106

BIBLIOGRAFIA

Crítica	109
Indicações	110

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO
Palácio do Trabalho - 6.º andar -- Tel. 42-6771
Rio de Janeiro — Brasil

Diretor: PAULO LOPES CORRÊA

Expediente

Assinatura anual	Cr\$ 50,00
Assinatura anual para o exterior	Cr\$ 100,00
Número avulso ...	Cr\$ 5,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à "Revista do Serviço Público".

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

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

A Redação não endossa os conceitos emitidos em artigos assinados.

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

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

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

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

Diretrizes internas do D. A. S. P.

POR ocasião de dar posse ao atual diretor da Divisão de Estudos de Pessoal, o presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público reafirmou e avivou, uma vez mais, perante as pessoas reunidas em seu gabinete, as diretrizes internas da casa.

Os que trabalham no DASP conhecem as linhas mestras dessas regras de conduta geral, amiúde confirmadas pelo seu presidente. Igualmente já terão vislumbrado o rumo para o qual estão elas voltadas, todos quantos, embora não pertençam à casa, teem tido ensêjo de ouvir alguma das alocuções do presidente do DASP aos seus colaboradores diretos. E ainda que não constituam novidade, tantas vezes teem sido repetidas e avivadas pelo presidente do DASP, sempre desejoso de vê-las observadas por quantos sirvam sob sua chefia imediata, essas diretrizes internas — inspiradas pela noção clara do dever, elaboradas pela inteligência, retificadas pela observação e, finalmente, aprovadas pela experiência prática — bem merecem propagação através da palavra escrita.

Não é possível, entretanto, fixá-las todas — conservados o seu espírito e os seus pressupostos — na extensão tradicionalmente exígua de um editorial. Limitar-nos-emos, conseqüentemente, a tentar trasladar para aquí apenas algumas das notas dominantes, das notas que formam, por assim dizer, a urdidura da filosofia de servir, desenvolvida pelo presidente do DASP.

Neste departamento, clima idealmente propício à floração do sistema do mérito, não há lugar, é bem de ver, para o favoritismo. Aquí a qualidade de parente do diretor não é privilégio, não tem o poder de influir na situação do candidato ou do funcionário. O DASP é, em miniatura, a democracia do mérito, por isto que oferece oportunidades de ingresso e ascensão, nos seus quadros e nas suas tarefas, exclusivamente aos mais capazes, nunca aos mais protegidos. Por isso, estimula atentamente o estudo e até impõe aos seus servidores o dever do aperfeiçoamento constante pela acumulação indefinida de conhecimentos.

A idéia da supremacia do mérito de tal forma já se entranhou nas mentes dos que servem no DASP que, hoje, a ninguém ocorre pedir recomendação política ou qualquer outra, para obter nomeação ou promoção. Um dos resultados admiráveis da obra do DASP, já agora extensivos a toda a Administração Pública brasileira, está representado na rapidez com que desmoralizou o pistolão. Atualmente, o pistolão definha em pleno ostracismo, porque as partes que o empregavam dantes, ou sejam o protetor e o protegido, o recomendante e o recomendado, estão cada vez mais cétricas a respeito de sua eficácia. Marchamos, sem dúvida, para uma fase em que os candidatos à carreira pública repelirão a carta de empenho, indignados, com a mesma decisão com que um funcionário honesto repele, por exemplo, uma tentativa de suborno.

Departamento de administração geral, estado maior do Presidente da República, o DASP requer e pressupõe, nos seus servidores, além de certas qualidades elementares de caráter, resultantes da cultura da inteligência e de hábitos civilizados — tais como a pon-

tualidade, o respeito à palavra empenhada, tanto nas relações públicas como nas particulares, a probidade comercial e intelectual, a dignidade na derrota, a discrição no triunfo, a lealdade à instituição — outros predicados morais e habilitações profissionais mínimas, compatíveis com a categoria e a finalidade do órgão.

Outra diretriz, a que o presidente do DASP se mantém intransigentemente fiel, está voltada contra os boatos tendenciosos, os ataques pessoais gratuitos, a maledicência dirigida contra colegas e contra a instituição, de que são mestres peritos os elementos desajustados. Trata-se, em regra, de indivíduos constitucionalmente descontentes e que, em muitos casos, bem podem ser caracterizados pela disposição de se conformarem mais depressa com o próprio rebaixamento, por exemplo, do que com a promoção alheia. O DASP não é ambiente favorável à prosperidade de tais elementos, cuja ação, aliás, é mais irritante do que propriamente deletéria.

A franqueza nas atitudes e nas relações com os chefes e com os colegas, eis outro preceito de conduta funcional e social, cuja observância encontra terreno fértil e bem cuidado no Departamento Administrativo do Serviço Público. Aquí não se trata, apenas, do aprêço a uma qualidade moral mas, também, do reflexo de certos conhecimentos especializados na mentalidade dos funcionários. As regras de organização científica ensinam, efetivamente, que a franqueza simplifica as relações e, pois, influe vantajosamente no rendimento do trabalho.

A tolerância em face das críticas constitui outra virtude que o presidente do DASP predica e observa. Numa repartição como esta seria insuportável, com efeito, qualquer sintoma de autarquia doutrinária, qualquer tentativa estúpida de monopolização do saber, como freqüentemente soe ocorrer nos órgãos em que trabalham equipes de especialistas.

O presidente do DASP, pela palavra e pelo exemplo, procura manter os seus colaboradores, dos diretores de divisão aos técnicos e especialistas, prevenidos contra os impulsos de "orgulho técnico", fonte de intolerância doutrinária. Ao contrário do que se propala em certos meios, o DASP não só desencoraja como até detesta o dogmatismo pretenso dos "experts". Aquí, o "caveamus expertum" expressa uma política militante — não é uma simples divisa abstrata.

Polidez e solicitude para com as partes, cujos interesses nem sempre são atendíveis e cujas incompreensões muitas vezes decorrem de uma natural deficiência de informações, também figuram no código de comportamento dos servidores em atividade no DASP. Essas regras, tantas vezes violadas, são por isso mesmo desejáveis em todos os serviços públicos e devem ser religiosamente observadas pelos funcionários e pelos extranumerários da União, dos Estados, dos Municípios e das Autarquias. É inqualificável, sem dúvida, além de demonstrar tendências suspeitas, a atitude grosseira ou mesmo desatenta ou impaciente do funcionário ao atender uma parte. Todas as boas organizações particulares timbram em servir bem e tratar com a devida lhaneza os seus clientes. A Organização Pública, financiada com o produto de impostos cobrados ao povo, tem o dever precípua de dispensar tratamento afável, solícito e correto à sua clientela — que é o público.

Eis, em rápida súmula, algumas das diretrizes centrais que o presidente do DASP, a exemplo do que sempre faz em ocasiões semelhantes, repetiu durante a cerimônia de posse do novo diretor de divisão desse órgão.

O ESTADO E O CRÉDITO

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. A DÍVIDA PÚBLICA

QUANDO se fala do Estado e de crédito, a primeira associação de idéias é ver o Estado no papel de devedor. A dívida pública tornou-se, com efeito, em todos os países, uma instituição. Ainda que a doutrina clássica das Finanças Públicas reconheça ao Estado o direito de recorrer ao empréstimo somente em casos excepcionais — guerra, catástrofes naturais e outras situações de emergência — ou com objetivos produtivos, claramente definidos e delimitados, que garantam por si o reembolso do crédito, a evolução real é bem diferente.

Os empréstimos de guerra, notadamente, teem, por toda parte, deixado resíduos através de várias gerações e, antes de serem inteiramente amortizados, novas conflagrações com novos empréstimos de guerra teem aumentado a dívida pública. Reduções consideráveis e, mesmo, a supressão completa da dívida pública só teem sido conseguidas temporariamente e, na maioria das vezes, por um *tour de force* ou por manobras monetárias muito vexatórias, pela anulação dos compromissos ou por desvalorizações que equivalem a uma anulação das dívidas; em suma, por medidas que outrora se chamavam — como no famoso panfleto de Mirabeau — a “bancarota do Estado”.

Na maioria dos países, a dívida pública já acusava em tempo de paz a tendência a aumentar, não só em cifras absolutas, mas ainda em relação ao crescimento da população, ou seja *per capita*, e em relação à renda nacional. Há, contudo, exceções, principalmente a dos Estados Unidos, que, graças ao extraordinário surto de sua economia, conseguiram por duas vezes, após a guerra de Secessão e após a primeira guerra mundial, reduzir consideravelmente sua dívida pública, como o demonstra o quadro seguinte, estabeleci-

do de acordo com os “U. S. Treasury Statements”:

DÍVIDA PÚBLICA “PER CAPITA”

Ano (30 de junho)	Dólares
1870	63,19
1880	41,69
1890	17,92
1900	16,56
1910	12,69
1920	228,32
1930	131,38
1940	325,19
1941	368,74
1942 (31 de dezembro)	833,11

A dívida pública, mesmo que seja elevada, não acarreta inevitavelmente perturbações financeiras. Deve-se lembrar que, antes da guerra, o país de dívida mais elevada era precisamente o que tinha o orçamento mais equilibrado e cuja Administração financeira era, com razão, considerada exemplar: a Grã-Bretanha. O “National Debt”, ou seja a dívida pública do Reino Unido, excedia 8.000 milhões de libras esterlinas antes da guerra — £ 8.163.289.000 em 31 de março de 1939 — o que correspondia quasi ao dôbro da renda nacional inglesa. Nos Estados Unidos e na maior parte dos outros países (1), a dívida pública equivalia apenas a dois terços ou à metade da renda nacional. No Brasil, a Dívida Externa da União (2) alcançava em 31 de dezembro de 1942 o total de Cr\$ 8.619.270.000,00. A Dívida Consolidada Interna era, em 31 de dezembro de 1941, de Cr\$ 5.970.994.400,00, a que se juntava ainda a Dívida Interna Flutuante de Cr\$

(1) Cf. Anuário Estatístico da Sociedade das Nações 1940-41, “Dette publique et service de la dette”, páginas 236-247.

(2) “Dívida Externa do Brasil”. Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças. N. 26. Fevereiro de 1943, pág. 31.

3.393.164.797,50 (3). Apesar das despesas extraordinárias da guerra, o total da Dívida Federal está ainda abaixo da metade da renda nacional. O Brasil se coloca, pois, entre os países menos endividados do mundo.

Certamente, o montante dos empréstimos em circulação não é o único critério de avaliação da Dívida Pública. Uma dívida elevada pode ser menos pesada do que uma dívida menor, se os encargos do serviço são menos onerosos. Os governos dos países que dispõem de amplo mercado de capitais, podendo assim contrair empréstimos a juros de 2 ou 3 % anuais, como é o caso dos Estados Unidos e da Inglaterra, encontram-se sob esse aspecto em situação favorecida. O serviço da Dívida Nacional da Inglaterra absorvia antes da guerra, mau grado o seu nível particularmente elevado, cerca de 5 % da renda nacional. A Dívida Pública dos Estados Unidos custava, em 1939, apenas um bilhão de dólares de juros, seja 1½ % da renda nacional, e, mesmo no momento atual, depois que o montante da dívida duplicou, o serviço continua exigindo a mesma porcentagem, pois que a renda nacional aumentou grandemente e a taxa média de juros baixou.

As despesas com a Dívida Pública Federal do Brasil figuram no orçamento para o exercício de 1943 com Cr\$ 734.848.270,00. Tais despesas estão em notável repressão relativamente ao ano anterior, quando a Dívida Pública exigiu Cr\$. . . 985.123.000,00. Entretanto, as despesas com a Dívida Pública no Brasil representavam ainda uma parte maior da renda nacional do que nos Estados Unidos. Por motivos puramente fiscais, todos os governos tem, pois, grande interesse em que as taxas de juros sejam o mais baixas possível.

II. O ESTADO FORNECEDOR DE CAPITAIS

Considerando-se a Dívida Pública um encargo, não se deve esquecer que ela apresenta economicamente um duplo aspecto. O serviço da Dívida Pública constitui indiscutivelmente um encargo para os contribuintes, e um encargo muito pesado. Se os juros e a amortização dos empréstimos governamentais exigem continuamente de 2 a 3 % da renda nacional, isso significa que cada pessoa que tem rendimentos deve trabalhar durante sua vida um ano inteiro unicamente para pagar as

despesas da dívida pública. Todavia, do ponto de vista econômico, essa despesa não constitui uma perda.

Em um sentido mais amplo, todas as despesas públicas representam uma vantagem para a economia do país: as despesas com a defesa nacional, que garantem a segurança do país, condição *sine qua non* de todo trabalho produtivo, do mesmo modo que as despesas com a educação e a saúde, que tornam possível a formação e a proteção dos trabalhadores. Ora, na maioria dos itens do orçamento, a relação entre a despesa governamental e o efeito econômico não é direta e quantitativamente avaliável. Quanto às despesas com o serviço da Dívida Pública, a conexidade é evidente e exatamente mensurável. Porque o que o Estado despende passa imediata e integralmente aos particulares.

Parece necessário insistir nesse ponto. Frequentemente ainda, e mesmo entre os autores que não compartilham da opinião de Jean-Baptiste Say, de que tudo o que o Estado recebe é dinheiro perdido, encontra-se a idéia de que a função do Estado como tomador de empréstimos é essencialmente subtrair capitais à economia. Dito de outra forma: só se encara o ato inicial do empréstimo — a transferência do capital de quem empresta a quem contrai o empréstimo. Mas, se o negócio terminasse com essa transação, seria pouco provável que o Estado obtivesse sempre novos créditos. O Estado pode acumular dívidas tão elevadas e, na maior parte dos países, mesmo a juros inferiores aos que pagam os particulares, graças ao fato de ser um excelente devedor. Apesar de todos os incidentes, pequenos e grandes, que a história das Finanças Públicas tem registrado, o empréstimo governamental é um investimento dos mais seguros, graças ao poder de tributação do Estado; ainda que os seus recursos não sejam inteiramente isentos das flutuações da conjuntura econômica, são muito mais estáveis do que os da maioria dos devedores particulares.

Pagando regularmente o serviço de sua dívida, o Estado presta um grande serviço à economia. Fornece-lhe uma receita nos períodos de recuo e de depressão, quando a própria economia é incapaz de formar novos capitais. Tomemos como exemplo a Dívida Pública Federal: cerca de 500 milhões de cruzeiros afluem este ano, com uma certeza absoluta, aos credores da dívida interna,

(3) Ministério da Fazenda, Relatório de 1941, páginas 62-63.

em termos rigorosamente fixados. Até o ano passado, eram mesmo 750 milhões de cruzeiros que, dessa maneira, foram postos anualmente à disposição da economia nacional.

Tal soma não constitui nem um presente, nem um lucro, nem um rendimento suplementar. O empréstimo do Estado, como qualquer outro crédito, é uma hipoteca sobre o futuro, e, desde que os contribuintes devem pagar os seus juros e a sua amortização, é uma hipoteca sobre a renda nacional e sobre a renda de cada particular, porque, por meio dos impostos indiretos, todos são contribuintes. Tem-se dito que os empréstimos do Estado são "impostos mais 5 %" e ainda "impostos que duplicam de 20 em 20 anos". Os empréstimos seriam pois justificados somente na hipótese de que os homens que, graças a êle, não temem que sofrer um aumento de impostos, possam no intervalo produzir com essa economia temporária mais do que os gastos do empréstimo. Isso nem sempre é possível e é muito difícil de prever. A melhor justificação econômica reside, a nosso ver, na circulação dos capitais que passam pelos cofres do Estado, para voltar, como disponibilidades certas, à economia do país. O Estado devedor torna-se assim fornecedor de capitais.

Essa função ativa do Estado, que surge da despesa, de um lugar típico do "passivo" da balança orçamentária, não é certamente a única que êle exerce no domínio do crédito. A Dívida Ativa, tal como figura sob essa designação na Renda Extraordinária da União, não pode ser considerada como um correspondente verdadeiro da Dívida "Passiva", ou seja da Dívida Pública, ainda que constitua um haver do Tesouro Nacional, proveniente de atrasados dos contribuintes. Por outro lado, a "parte dos Estados nos serviços de juros e amortização de obrigações do Tesouro que lhes foram cedidas por empréstimo" resulta de uma verdadeira dívida contraída, cujo credor é a União.

O total dos direitos creditórios da União contra terceiros elevava-se, em 31 de dezembro de 1941, a Cr\$ 2.816.346.580,20, apresentando um aumento aproximado de um bilhão de cruzeiros em relação ao ano precedente. E', pois, quasi igual ao total da Dívida Interna Flutuante. Ainda que os devedores da União não satisfaçam sempre os seus compromissos tão prontamente como o faz a União relativamente a seus próprios credores, êsses créditos aliviam o pêso da Dívida Pública.

III. O CRÉDITO BANCÁRIO

O principal item dos créditos é constituído pelos "Bancos e Correspondentes". A designação parece muito moderna, mas é a parte mais antiga do orçamento. Muito tempo antes de haverem os governos estabelecido orçamentos regulares, as chancelarias dos príncipes tinham suas contabilidades com os bancos e correspondentes financeiros; contas bilaterais, porque os príncipes não eram apenas devedores, mas, muitas vezes, credores dos bancos.

As necessidades crescentes de dinheiro por parte do Estado tem levado quasi todos os países à criação de Bancos Centrais, isto é, de institutos de crédito que funcionam como agente bancário do governo, que gozam de um privilégio, mais ou menos amplo, de emitir papel-moeda e que, como criadores de moeda, exercem influência reguladora sobre todas as operações de crédito do país. E' característico o fato de que os dois principais Bancos Centrais europeus, o Banco de Inglaterra e o Banco de França, hajam sido fundados em plena guerra, afim de proporcionar novos recursos ao governo. Por análogas razões, foi criado, durante a guerra de Secessão, o "National Banking System" dos Estados Unidos, o qual, durante meio século, até a organização do "Federal Reserve System", constituiu um grande esteio das finanças federais, porque a emissão de cédulas era baseada diretamente sobre obrigações governamentais.

A sobrecarga dos bancos centrais, por exigências financeiras do Estado, e as repercussões desfavoráveis sobre a moeda, disso resultantes, favoreceram durante o século XIX a tendência a separar, tanto quanto possível, as finanças públicas do crédito bancário. Os bancos centrais na Europa eram dotados de estatutos que lhes davam autonomia quasi absoluta. Nos países jovens, onde dificuldades bancárias eram freqüentes, o próprio governo tentava eliminar inteiramente os bancos da administração das Finanças Públicas.

A tentativa mais radical nesse sentido foi feita nos Estados Unidos, onde o Governo Federal estabeleceu em 1846 o "Independent Treasury System". O Tesouro cortou relações com todos os bancos com os quais tinha cooperado antes, e criou nas principais cidades da União suas próprias agências bancárias, autorizadas a executar apenas operações para o governo. Mas o aparelho era custoso e rígido, sem a elasticidade de que o Estado ne-

cessita para compensar as receitas e as despesas. Nos períodos de receitas importantes os excedentes ficavam inutilizados, e nos períodos de grandes despesas faltavam disponibilidades ao Tesouro.

Essa experiência feita há um século não é certamente conclusiva, porque foi levada a efeito na base de um orçamento que hoje nos parece minúsculo, sem o uso de cheques e sem um *clearing* bem organizado entre as diferentes agências governamentais. Quanto maior é o número de pagamentos, mais fácil é estabelecer um circuito e um sistema de compensação. Dado que, mesmo em tempo de paz, as receitas e despesas públicas representam na maior parte dos países de 15 a 25 % da renda nacional, não seria impossível manter organismos bancários que trabalhem unicamente para o Estado.

Tem-se, entretanto, preferido por toda parte não separar os fundos públicos dos fundos privados. Os Bancos Centrais ou institutos similares de crédito — como o Banco do Brasil, que não é formalmente um banco central, pois que não mais funciona como banco de emissão monetária — são ao mesmo tempo banqueiros do governo e da economia privada. O governo é o principal cliente, mas nada mais do que um cliente, mesmo no caso de ser também o principal acionista do banco, como ocorre com o Banco do Brasil. Por meio de acordos especiais, ele pode reservar-se por vezes um tratamento preferencial quanto às condições do crédito. Mas seus privilégios não excedem em geral os favores que outros grandes clientes podem também obter de seus banqueiros.

A simbiose entre os fundos públicos e os fundos privados no quadro dos Bancos Centrais sem dúvida oferece vantagens para todas as partes. O governo mantém permanentemente depósitos muito importantes no Banco Central. Os fundos disponíveis do Estado podem ser utilizados para operações de crédito em favor da economia nacional. O Estado, por sua vez, recebe do Banco Central créditos que lhe permitem equilibrar mais facilmente seu orçamento e atravessar sem embaraços os meses de receitas fracas. Ao passo que os Bancos Centrais desempenhavam outrora um papel dominante no fornecimento de empréstimos a longo prazo, eles são hoje em dia, principalmente para o Estado, provedores de créditos a curto prazo. Eles efetuam para o governo as delicadas operações do mercado de câmbio e dirigem a transferência de pagamentos para e do estrangeiro.

Por já possuírem um aparelho apropriado e um corpo de especialistas, foram incumbidos em quase todos os países de uma tarefa essencialmente governamental, policial: o controle do câmbio. Todas essas atividades são importantes. Ora, a mais importante e a mais difícil é aquela que se chamava, até pouco tempo, de “política de crédito”, e agora, mais precisamente, de “controle de crédito”.

IV. CONTROLE QUANTITATIVO E QUALITATIVO DO CRÉDITO

As intervenções do Estado no domínio do crédito durante longos séculos cingiram-se essencialmente a dois pontos: proteção dos devedores contra as exigências escorchantes dos credores e proteção dos depositantes contra a insolvência, ou mesmo a bancarrota dos bancos. O primeiro desses objetivos constitui a base da legislação contra a usura, desde a Antiguidade até nossos dias. O segundo fez surgir pouco a pouco a ampla legislação bancária existente hoje em quase todos os países, mas tem também causado frequentemente a intervenção direta do Estado. Relembremos que os mais antigos bancos públicos privilegiados pelo Estado, a “Casa di San Giorgio” de Gênova e o “Banco di Rialto” de Veneza, foram fundados nos séculos XV e XVI, depois de graves desmoronamentos de bancos particulares que tinham procedido muito levemente com os depósitos de seus clientes.

Todavia, essas formas de controle do crédito se tem mostrado insuficientes. A economia moderna necessita ainda de um controle sob outro ponto de vista além do da proteção social do devedor e da segurança direta do credor. O crédito, embora seja uma simples transação bilateral, sem responsabilidade jurídica de terceiros, sempre tem economicamente efeitos sobre terceiros. Não é de fato despido de importância para a marcha dos negócios em geral, para o emprego dos operários, para as Finanças Públicas, que os bancos do país concedam muitos ou poucos empréstimos e recebam muitos ou poucos depósitos.

Apresenta-se, pois, a questão de saber se o Estado pode deixar aos bancos a livre decisão sobre a expansão ou a contração dos créditos. Mesmo que não se compartilhe da opinião dos teóricos, muito numerosos hoje em dia, que tratam o crédito e a moeda quase como sinônimos, é preciso reconhecer que o aumento e a redução do crédito bancário tem repercussões semelhantes à infla-

ção e à deflação monetárias. Parece, portanto, lógico que o Estado exerça, quer diretamente, quer por intermédio do Banco Central, um controle rigoroso e permanente, não apenas sobre a moeda em circulação, mas também sobre a extensão do crédito bancário, o que equivale a um controle quantitativo do crédito.

Discussões sobre essa questão já surgiram na Inglaterra, no início do século passado, e tiveram sua expressão clássica no célebre "Bullion Report" de 1810. Os banqueiros, compreendidos nessa expressão os diretores do Banco de Inglaterra, afirmavam que um crédito bancário "são", isto é, um crédito concedido a um industrial ou comerciante que dê suficientes garantias materiais e morais de pronto reembolso e de emprêgo razoável do empréstimo, não poderia jamais provocar efeitos inflacionistas. O relatório, elaborado por um comitê de investigação, combateu essa tese de que a "qualidade" de um crédito pudesse dispensar o controle quantitativo e que, por conseguinte, bastasse o controle qualitativo.

Na prática, o controle qualitativo prevaleceu até muito recentemente. Todavia, os bancos centrais, particularmente o Banco de Inglaterra, procuravam exercer certa influência de ordem quantitativa, notadamente por meio da taxa de desconto. Há um século aquele estabelecimento vem fixando solenemente, todas as quintas-feiras, o "bank rate" ou seja a taxa de juros pela qual desconta as letras de câmbio. Por outras palavras, o banco anuncia, pública e periodicamente, qual a taxa de juros exigida para os créditos a curto prazo da mais alta qualidade, que não impliquem virtualmente em nenhum risco. O "bank rate" é para os outros bancos ingleses, e foi durante muito tempo para os bancos do mundo inteiro, a medida absoluta para a determinação de suas próprias condições de crédito. Ao mesmo tempo, o "bank rate" foi considerado um índice da conjuntura econômica. Uma elevação do "bank rate" era tida como sinal de advertência para que se usasse prudência na concessão de novos créditos, e sua redução, como prova de que tudo estava em ordem e que se podia conceder créditos mais amplos.

O sistema do "bank rate" inspira-se na idéia de que uma taxa baixa de juros é em si mesma um estímulo para a ampliação dos créditos e que um crédito caro age em sentido contrário, como um entrave. Na realidade, porém, os efeitos não são sem-

pre esses. A taxa de juros, que é de algum modo o preço do dinheiro, assemelha-se nesse aspecto ao preço das mercadorias. Há situações em que, apesar de grande alta dos preços, o consumo aumenta, e outras há em que a procura diminui, não obstante os preços baixos. O sistema de sinalização pelo "bank rate" tem por isso fracassado muitas vezes. E, o que é mais perigoso ainda, em um estado de hipertensão da conjuntura econômica, a elevação do "bank rate" pode ter efeitos demasiado fortes e produzir graves perturbações. "In its results a change in discount is more like a shot-gun than a rifle; it affects the total volume of credit", disse um dos melhores conhecedores dos problemas do crédito, W. RANDOLPH BURGESS (4). Segundo uma versão não muito plausível, mas muito difundida, o "krach" verificado na Wall Street em outubro de 1929 teria sido provocado pela elevação do "bank rate" que o Banco de Inglaterra efetuara um mês antes. Em todo caso, as taxas de descontos dos Bancos Centrais estão longe de constituir meio infalível para o controle quantitativo do crédito.

Outro sistema técnico, as operações de "open market", também não tem dado sempre resultados animadores. O termo é usado nos Estados Unidos para diversas operações dos Federal Reserve Banks, mas, num sentido mais estrito, para a compra e a venda de títulos governamentais pelos Bancos Centrais. Por meio de compras, o Banco Central amplia o volume de crédito e o restringe por meio de vendas. Tal é o princípio, mas a aplicação é muito mais complicada e bastante limitada, a menos que se queira expor o Banco Central a inconvenientes e sobrecarregá-lo com títulos que, por um período longo, serão talvez de difícil venda.

O mais rigoroso controle quantitativo de crédito é efetuado presentemente nos Estados Unidos, com o dever que tem os bancos de depositar no Federal Reserve System, isto é, no Banco Central, uma parte mais ou menos avultada de seus meios líquidos como "reservas". Tais reservas são subtraídas à utilização por parte dos bancos. Nos períodos com tendência à inflação, o Federal Reserve Board exige dos bancos reservas elevadas; nos períodos mais calmos, se a expansão do cré-

(4) W. RANDOLPH BURGESS, *The Reserve Banks and the Money Market* (Revised Edition. New York and London, 1936), pág. 232.

dito parece desejável, as exigências são reduzidas. Desde novembro de 1941, elas teem estado constantemente no máximo autorizado, o qual, para os grandes bancos, eleva-se a 26 % dos seus depósitos à vista. Atualmente 13.000 milhões de dólares acham-se assim imobilizados. Se bem que não tenha conseguido estancar dêsse modo a inflação, o Federal Reserve System poudé, contudo, opor grandes obstáculos à sua marcha.

V. NOVO MÉTODO DE CONTRÔLE

A necessidade de um contrôlo quantitativo do crédito é hoje reconhecida quasi unanimemente pelos teóricos, e os próprios bancos, para os quais êsse contrôlo é naturalmente pouco cômodo, também se convenceram de sua utilidade. E, como acontece nas mudanças de opinião, despresa-se muito fâcilmente o que ontem ainda se considerava indispensável. Em um dos mais recentes livros norte-americanos sôbre os problemas monetários e bancários lê-se: "It is evident that attempts to formulate adequate standards of credit policy upon qualitative considerations are beset with difficulties of great magnitude. This explains the interest in quantitative standards displayed by most present-day students of monetary problems" (5).

Todavia, é possível que nos achemos na véspera de uma nova orientação do contrôlo de crédito, que tem o seu ponto de partida no Brasil. O criador dêsse novo método é o professor OCTAVIO GOUVÊA DE BULHÕES (6). Sem negar a necessidade do contrôlo quantitativo do crédito, o método encara um contrôlo essencialmente qualitativo, mas o sistema projetado pelo professor Bulhões é tão diferente do que se entendia até agora por êsse termo, que seria talvez melhor dar-lhe um nome ainda não usado.

Nas antigas práticas de contrôlo qualitativo, o critério decisivo era sempre a solvência e o sucesso do devedor — digamos mais claramente: a fortuna e seus lucros. Se o devedor gozasse de boa reputação pessoal — *conditio sine qua non* para todo banco sério — e se não se atirasse a negócios muito arriscados, sua faculdade de obter crédito dependia principalmente dessas duas qualidades.

O professor Bulhões vê a questão do crédito qualitativo sob outro aspecto. Ele faz distinção, com razão, entre os sinais exteriores do sucesso de um empreendedor — a importância dos lucros — e os meios e circunstâncias pelos quais chegou ao sucesso, entre a produtividade técnica e a produtividade pecuniária. Uma produção pode ser muito lucrativa graças a um conjunto de condições favoráveis que nada teem a ver com a eficiência do produtor. Uma empresa pode ainda proporcionar lucros mais elevados no momento em que a sua produtividade técnica já está em declínio. E, vice-versa, os preços e por conseguinte os lucros podem diminuir, enquanto a verdadeira produtividade técnica aumenta. Os lucros não teem a mesma significação numa indústria jovem e numa indústria que já atingiu à maturidade.

Essas diferenciações já teem sido demonstradas por outros economistas, e existem também esquemas para medir quantitativamente a produtividade técnica, independentemente da produtividade monetária. Mas ninguem, ao que sabemos, teve até agora a perspicácia e a coragem de daí tirar conseqüências para o contrôlo qualitativo do crédito. Se se reconhece a produtividade técnica como critério essencial, é preciso considerar também o produtor que, sob êsse ponto de vista, acusar os melhores resultados, como o mais digno de receber créditos. As qualidades reais do produtor devem ser recompensadas por condições de crédito. Os juros não devem ser fixados uniformemente para toda uma indústria, ou mesmo para, toda a economia do país, mas sim escalonados segundo o grau de produtividade, depois de um exame detalhado das situações individuais, em face das condições gerais.

O plano do professor Bulhões, que tentamos esboçar aqui em linhas sumárias, é efetivamente elaborado com grande subtileza e baseado numa profunda análise da literatura norte-americana, inglesa e, principalmente, sueca. Seu fundamento teórico é sólido e completamente estabelecido, ao passo que a superestrutura necessita talvez de suplementos técnicos. Mas êsse modo de proceder é, sem dúvida, preferível àquele contrário, nada raro, que consiste em começar por uma fachada brilhante, sem base de princípios e de idéias. E' uma contribuição das mais preciosas do Brasil à doutrina econômica e o primeiro passo para a solução prática de um dos mais árduos problemas para o Estado e para a economia.

(5) ROLLIN G. THOMAS, *Our Modern Banking and Monetary System* (New York, 1942), pág. 779.

(6) OCTAVIO GOUVÊA DE BULHÕES, *Orientação e Contrôlo em Economia* (Rio de Janeiro, 1941).

Teoria dos departamentos de administração geral^(*)

BENEDITO SILVA

III

A IDENTIFICAÇÃO de duas classes de atividades, “claramente distinguíveis”, nas unidades administrativas — *atividades funcionais* e *atividades institucionais* — identificação devida à análise de WILLOUGHBY, foi por assim dizer o impulso inicial do movimento de nucleação de idéias, novas e renovadas, em torno dos chamados Departamentos de Administração Geral.

O mérito dessa contribuição não decorre apenas do realismo com que WILLOUGHBY viu e caracterizou as duas classes de atividades, mas também da felicidade com que as nomeou. Com efeito, é o cientista social JOHN PFIFFNER, a quem os nossos “jovens turcos” e “cristãos novos”, recém-iniciados na matéria, já se referem com essa deliciosa semcerimônia advinda do conhecimento frugal — “O Pfiffner diz isto...” — “Não concordo com o Pfiffner nesse ponto...” — “E”, o Pfiffner dá os tipos de organização administrativa...” — “Gosto mais do Walker do que do Pfiffner...” — é este claro e meticoloso tratadista, professor de Administração Pública da *University of Southern California*, que afirmou que seu colega WILLOUGHBY havia dado “no veio de uma terminologia feliz, ao descrever

as duas categorias de atividades, em que se empenham todos os departamentos” (1).

Duas leis fundamentais — testemunhas de que é possível existir uma ciência de organização — subordinam todas as empresas humanas — a da diversificação das funções e a do agrupamento dos trabalhadores, também denominadas, talvez com mais propriedade, divisão do trabalho e integração das atividades individuais. Essas leis estão presentes e atuantes na formação das unidades administrativas de qualquer nível. De fato, o agrupamento de dezenas ou centenas de pessoas em unidades básicas de trabalho, tais como “turmas”, “grupos”, “mesas”, “esquadrões”, “equipes”, e a combinação de tais unidades em conglomerados sucessivamente maiores, tais como seções, serviços, divisões, departamentos, etc., obedecem à influência conjunta, aparentemente antagônica, da especialização e da cooperação.

Sob o jugo dessas duas leis fundamentais, as empresas crescem fisicamente, ou melhor, tendem a reunir grupos cada vez mais numerosos de trabalhadores, à medida que o trabalho é dividido e subdividido.

As principais divisões de qualquer todo administrativo governamental são chamadas ministérios, no nível federal, secretarias, no estadual, e diretorias, no municipal. Não é necessário que me lembrem que essa nomenclatura varia, naturalmente, de país para país, assim como reflete a estrutura administrativa do Estado. Com esses ou com outros nomes, porém, no Estado Unitário como no Estado Federal, as divisões primárias, ou principais, de cada sistema administrativo, ordinariamente têm por núcleo um dos propósitos dominantes do respectivo governo, como, por

(*) Todos quantos leram com isenção e suficiente desembaraço no assunto a resposta do Prof. Morais Junior, lá sabem que a minha réplica nem sequer foi afetada pelas suas tentativas de ataque. Não é de admirar que assim haja acontecido porque o meu ilustre contendor exagerou a sua tendência a economizar argumentos. Além da sadia e louvável jovialidade de espírito, de que mais uma vez deu prova, nada apresentou ele que pudesse rarefazer ou afrouxar ou sequer modificar os torniquetes lógicos, em que coloquei os dois pontos em debate. Apesar disso, devo-lhe mais uma resposta, que só não aparece na presente edição desta revista porque me estão dizendo que não devo sobrecarregá-la com dois artigos assinados. O Dr. Paulo Lopes Corrêa, cada vez mais enérgico em exigir pontualidade de seus colaboradores, resolveu que os leitores estão mais interessados na continuação desta série, do que na minha amável polêmica com o Prof. Morais Junior.

Eis porque a prioridade foi concedida a este artigo.

Tempos bicudos! Até as polêmicas estão sujeitas a racionamento...

(1) JOHN PFIFFNER — *Public Administration*, New York, 1935, pág. 57.

exemplo, o fomento e defesa da produção agrícola (Ministério da Agricultura), a promoção da educação pública (Secretaria da Educação), a defesa da saúde pública (Diretoria de Saúde Pública).

Até muito pouco tempo, essas divisões primárias de cada empresa governamental eram mais ou menos auto-suficientes. O nosso Ministério da Viação e Obras Públicas, por exemplo, estruturado à base do propósito dominante de ampliar, conservar e fiscalizar os meios de transporte e as vias de comunicação, comprava o material de que carecia, recrutava e selecionava o seu pessoal, fazia a sua contabilidade, etc., tudo isso segundo os métodos preferidos pelos seus dirigentes e especialistas, inteiramente à revelia dos métodos adotados nos demais ministérios. Acontecia mesmo que cada uma de suas subdivisões, o Correio, o Telégrafo, a Inspetoria Federal de Estradas de Ferro, a Estrada de Ferro Central do Brasil, tendia a ser, também, uma pequena autarquia, isto é, dispunha de poderes legais para comprar material, recrutar e administrar pessoal, contabilizar o próprio movimento, fazer a própria publicidade, elaborar o próprio orçamento, com inteira independência uma das outras.

O que se passava no plano federal igualmente ocorria no plano estadual e no plano municipal. Similarmente, em todos os países do mundo, as principais divisões do ramo executivo eram auto-suficientes, como ainda hoje continuam a ser, pelo menos daqueles que não se livraram até agora do tradicionalismo empírico.

Aquilo que hoje denominamos ciência da Administração Pública, brôto recente mas já vigoroso das Ciências Sociais, jazia informe no dinamismo dos fatos, inobservada pelos teorizantes da Ciência Política, geralmente mais preocupados com os aspectos jurídicos do que com os aspectos organizacionais do governo.

A pouco e pouco, muito lentamente, ora por exigência da especialização, ora pela presunção de economia, surgiu e acentuou-se a tendência de retirar dos departamentos verticais — designação genérica que inclui não somente os departamentos de propósito mas também os de clientela, os de material e os geográficos — certas atividades comuns a todos.

O advento dessa tendência impôs à consideração simultânea, dos administradores, na esfera

prática, e dos estudantes de Administração Pública, na esfera teórica, o problema da administração geral, que tanto mais claramente compreensível se torna, quanto mais propriamente se especifica a distinção fundamental existente entre as atividades principais ou funcionais, e as atividades auxiliares ou institucionais, que os órgãos governamentais executam.

Dissemos, no artigo anterior, que as atividades funcionais são as que determinados órgãos executam para realizar objetivos de governo. É a assistência aos enfermos, o ensino aos estudantes, no Ministério da Educação e Saúde; é a distribuição de mudas e sementes no Ministério da Agricultura; é o pagamento de pensões, a construção de casas para operários, no Ministério do Trabalho; é o patrulhamento de nossas costas, no Ministério da Marinha; é o transporte de correspondência, a transmissão de telegramas, no Ministério da Viação.

Por outro lado, já sabemos que as atividades institucionais são aquelas de que cada órgão necessita, afim de assegurar a própria existência e funcionamento como instituição.

A distinção é tão evidente, sobretudo depois que foi notada e descrita por Willoughby, que, a rigor, dispensa maiores esclarecimentos. Toda gente que hoje estuda Administração Pública tem ou supõe ter uma idéia suficientemente clara sobre o que sejam atividades institucionais e atividades funcionais. Nem sempre, porém, as idéias coincidem nesse terreno e, às vezes, até se hostilizam mutuamente.

A tecnologia regimental do D.A.S.P., por exemplo, adotou a expressão *administração geral* para designar, genéricamente, o recrutamento, a seleção, o aperfeiçoamento e a administração de pessoal, e outras atividades afetas, no todo ou em parte, àquele departamento.

Neste particular, o D.A.S.P. se mostrou mais progressista, mais permeável às idéias novas, mais acessível à doutrina e à própria terminologia de WILLOUGHBY, do que os órgãos que, juntos ou isolados, desempenham igualmente funções auxiliares na organização administrativa federal, estadual e local dos Estados Unidos. Por se revelar capaz de assimilar rapidamente e aplicar um ensinamento tão moderno e, apesar disso, tão preconizado pelas autoridades, o D.A.S.P. merece

francos aplausos. *Per contra*, ao adotar a expressão *administração específica* para designar, além das atividades propriamente *funcionais*, ou substantivas, as atividades de arrecadação, guarda o desembolso dos dinheiros públicos, bem como as de aquisição, guarda a distribuição de material e as de contabilidade, a tecnologia regimental do D.A.S.P. se tornou flagrantemente heterodoxa, para não dizer incongruente. Nem por estarem a cargo do Ministério da Fazenda, a coleta, a guarda e o desembolso dos dinheiros públicos deixam de ser atividades tipicamente institucionais. Outro tanto se pode dizer, *mutatis-mutandis*, da compra de material e da contabilidade.

Com efeito, assim como a organização governamental não existe para comprar material, mas sim comprar material para construir escolas, hospitais, linhas telegráficas, assim também ela não existe para arrecadar impostos, mas arrecada impostos para financiar as suas atividades principais — defesa nacional, proteção à vida e à propriedade, promoção do bem estar público e outras, que constituem a razão de ser dos governos.

Aliás, não há um só autor que admita expressamente ou sequer sugira, implicitamente ou por analogia, tal confusão — pois arrecadar e guardar os dinheiros públicos é atividade tão institucional como recrutar e selecionar os grupos humanos necessários aos diferentes departamentos da empresa governamental. WILLOUGHBY as engloba na sua bem achada fórmula *housekeeping activities* — atividades domésticas, concernentes à limpeza, conservação e funcionamento da casa.

Já se vê, pois, que não é impróprio insistir na distinção que existe, meridiana, entre as atividades que a administração executa afim de assegurar a própria existência e funcionamento (caso da arrecadação de impostos e da contabilidade), e as que ela executa afim de realizar os objetivos do governo.

Essas duas classes de atividades diferem entre si não apenas quanto aos propósitos a que servem, mas também, e sobretudo, quanto à sua própria natureza. As atividades principais ou funcionais variam de técnica e de processo, em cada departamento — é a medicina aqui, a engenharia além, e assim por diante — ao passo que as atividades institucionais são quase sempre similares, quando não absolutamente idênticas. Esta similitude, com indicar a desejabilidade do emprego de métodos e

normas tanto quanto possível uniformes na sua execução, descobriu a conveniência de serem elas integradas num sistema de departamentos de administração geral.

Relativamente às operações de contabilidade e às atividades informativas e documentais, o bom senso recomenda uniformidade de métodos por conta própria, com ou sem achegas de técnicos, com ou sem ajuda de organogramas e fluxogramas. Pois não é necessário conhecer de cor os 16 princípios de organização de MELLEROWICZ, nem distinguir entre WILLOUGHBY, autor de *The Nature of the State*, e WILLOUGHBY, autor de *The Government of Modern States*, para que o sujeito saiba que a uniformidade de métodos contábeis, uniformidade que deve compreender até as demonstrações financeiras, é prática de todo em todo preferível.

Se, em relação a outras atividades institucionais, a padronização de métodos não assume, na intuição de cada um, a mesma importância líquida, nem por isso é menos recomendável, do ponto de vista do rendimento, que sejam todas elas executadas tão uniformemente quanto possível. A eficiência do trabalho, a economia das operações, a comparabilidade dos serviços e das realizações advogam fortemente a padronização de métodos para todas as atividades institucionais.

E' bem de ver que contra essa padronização se insurgem, desde logo, sérias dificuldades, a menor das quais não será, de certo, a oposição ferrenha dos próprios órgãos incumbidos de executar os propósitos da Administração Pública.

Para citar apenas os exemplos mais conspícuos, lembremos a resistência encontrada no Governo Federal Americano pela *Civil Service Commission*, pelo *Bureau of the Budget* e pela *Procurement Division* e, no Governo Federal Brasileiro, pela antiga Comissão Central de Compras, pelo atual Departamento Federal de Compras e, sobretudo, pelo Departamento Administrativo do Serviço Público.

A teoria realça e a prática demonstra a conveniência da centralização das atividades institucionais, com o que se aumenta a sua eficiência, por um lado e, por outro, se reduz o seu custo. Nem por isso, todavia, os ministérios, ou as unidades correspondentes na administração estadual e municipal, aceitam de boa sombra que outros órgãos, subordinados a outros ministérios, ou mesmo ao

chefe executivo, executem para eles as suas *atividades domésticas*.

Tantos e tais são os atritos que a centralização das atividades institucionais ocasiona, particularmente quando em órgãos ministeriais, como é o caso do nosso Departamento Federal de Compras, que, para obviar esse inconveniente, os autores preconizam o agrupamento de tais atividades em departamentos de administração geral, diretamente subordinados ao próprio chefe executivo.

Uma das razões por que deve competir ao chefe executivo a gerência direta das atividades institucionais (também chamadas *adjetivas* pelos técnicos do D.A.S.P.), consiste no reconhecimento pragmático de que a conveniência da centralização seria grandemente prejudicada pelos atritos de hierarquia, inevitáveis no caso de se conferir ao ministério A, por exemplo, o poder de selecionar pessoal, comprar material, planejar, organizar serviços para os ministérios B, C, D, etc.

Essas considerações urdem o argumento lógico mais poderoso a que se possa recorrer para preconizar a existência dos Departamentos de Administração Geral imediatamente subordinados ao chefe executivo, como o D.A.S.P. ao Presidente da República.

Alguns dos autores que teem tratado do assunto falam na necessidade de um departamento de ad-

ministração geral da chefia executiva, incumbido de realizar, para toda a administração, inclusive para as comissões, juntas, conselhos e institutos também diretamente subordinados ao chefe executivo, algumas das atividades institucionais, nomeadamente a administração financeira, a administração de pessoal e a administração de material.

O Professor HARVEY WALKER ocupa a posição mais extremada dessa corrente, pois chega a propor e defender a existência de um departamento de administração geral incumbido de todas — absolutamente todas — as atividades institucionais, desde a limpeza e conservação dos edifícios e recintos de trabalho, até o assessoramento legal, com escala pela arrecadação, guarda e desembolso dos dinheiros públicos, etc., etc.

No momento em que escrevo estas notas, infelizmente não disponho do tempo que seria necessário para examinar, detida e comparativamente, os Departamentos de Administração Geral de WILLOUGHBY, BUCK, PFIFFNER, WALKER e WHITE. Mesmo que dispusesse, o exame tornaria muito extenso o presente artigo.

O assunto comporta desenvolvimento integral e constitue matéria suficientemente relevante para ser tratada em capítulos vindouros desta série.

Estrutura unitária ou pluralística do seguro social

RUDOLF ALADÁR MÉTALL

Assistente técnico do I.A.P.E.T.C.

Sumário: 1. Adaptação do seguro social ao ambiente. — 2. Desmembramento do seguro por motivos de contingências históricas. — 3. Principais ramos do seguro social. — 4. Inconvenientes da coexistência desarticulada de autarquias sociais. — 5. Coordenação entre as instituições dos vários ramos de seguro. — 6. União de instituições de seguro. — 7. Noções de “unificação” do seguro social. — 8. Tipos de organização centralizada ou descentralizada do seguro. — 9. Estrutura unitária da previdência brasileira. — 10. Harmonização das competências dos Institutos existentes no Brasil.

1. Na maioria dos países, bem como na esfera internacional, o seguro social desenvolveu-se de maneira que não correspondia a um plano de conjunto antecipadamente traçado. A sua evolução algo tumultuosa quasi sempre esteve sob a influência de contingências políticas, na mais vasta acepção deste termo.

Todos os elementos que influem na estrutura do seguro social, e que em cada país tem a sua feição peculiar, concorrem para imprimir-lhe a aparência de um sistema intrincado, desordenado, anorgânico. A situação econômica, as dificuldades administrativas, o nível cultural do povo, o padrão sanitário, as realidades demográficas, a extensão e configuração geográfica do país, para só citar os fenômenos mais importantes, determinam a fisionomia das diferentes legislações nacionais em matéria de seguro social. Isto é, aliás, um dos motivos por que experiências estrangeiras e precedentes alienígenas só podem ter, neste campo das ciências sociais, um valor relativamente restrito: servem mais para evitar soluções erradas do que para serem imitadas como soluções, acertadas talvez em um país determinado, mas inaplicáveis, por serem inadaptables ou incompatíveis, num outro país. Não se chegou ainda à fabricação, em “meia confecção”, de regimes de previdência, que se possa importar e encomendar a uma distribuidora central, com sede em Genebra, Roma ou Moscou. A adaptação e o enraizamento no ambiente nacional de cada povo são condições

“sine qua non” para a eficiência prática de qualquer sistema de seguro social.

Ora, as circunstâncias acima mencionadas variam essencialmente, não só de um Estado para outro, mas também de uma época e, até, de um decênio para outro. Se não fôsse assim, os sábios, desde há muito, teriam elaborado, numa torre de marfim, o Seguro Social Modelar e Universal, destinado à Inglaterra como à Bulgária, à Rússia como à Itália, ao Brasil como à Estônia, e cujas normas se teriam inspirado em noções imutáveis e invariáveis, veras e certas em 1883 como em 1911, em 1922 como em 1930, em 1943 como num futuro mais ou menos distante.

Na realidade, porém, as variedades e variações do substrato sociológico ao qual a legislação de seguro social deve corresponder, sob pena de tornar-se inexecutável ou inoperante, impedem tal uniformidade, ou antes: uniformização, territorial e temporal. Só em escala bastante limitada e com um sucesso praticamente bem modesto conseguiu-se, ao custo de ingentes esforços, estabelecer, através das deliberações da Conferência Internacional do Trabalho, certas regras básicas que, norteando as legislações soberanas, deveriam redundar em uma equalização dos diferentes regimes nacionais de seguro social.

2. Assim é que cada nação amolda a sua legislação de previdência conforme as suas necessidades e possibilidades, e consoante as exigências existentes em uma época determinada. Não é o mero acaso, mas sim a complexa legalidade sociológica que motiva o fato, à primeira vista surpreendente e desorientador, de terem muitos países europeus implantado o seguro-doença antes do seguro-invalidéz-velhice-morte, enquanto em vários Estados do Continente Colombiano, inclusive nos Estados Unidos da América, a cobertura dos “riscos a longo prazo” obtinha a precedência sobre a dos “riscos a prazo curto”.

Mas já a distinção entre riscos a longo ou a curto prazo é o produto de uma adaptação do seguro social às condições locais e momentâneas. Se a função primária do seguro social consiste no amparo dos economicamente fracos contra quaisquer vicissitudes da vida que lhes ameçam ou reduzem, parcial ou integralmente, a capacidade de trabalho e, como consequência, a de ganho, poder-se-ia supor que o seguro social conheceria somente um único risco, o de incapacidade, latente ou manifesta, para o trabalho remunerado.

E, de fato, tal tese foi sustentada (1). Todavia, imediatamente elevaram-se as vozes, não menos autorizadas, de oponentes (2), e desde então bruxoleia a discussão, com violência variável, entre os entendidos ou os que se consideram como tais. Não nos demoraremos com um exame destas disputas acadêmicas; é-nos suficiente apontar que as legislações nacionais de seguro social distinguem entre vários riscos, conforme as causas determinantes (acidentes do trabalho, velhice, morte, casamento, natalidade, desemprego) ou as consequências prováveis (doença, invalidez, quer dizer doença qualificada, prolongada e persistente), e que as convenções e recomendações internacionais de trabalho também mantêm a já clássica distinção entre os diferentes ramos de seguro social.

Motivos objetivos, de caráter histórico e econômico, e razões técnicas, de cunho administrativo e atuarial, explicam o desmembramento do seguro social.

Certos riscos mereciam a preferência na solicitude do legislador: a sua reparação parecia mais premente e talvez também mais fácil do que a de outros. Eis porque a cobertura dos riscos chamados "profissionais" precedeu quasi sempre a dos outros riscos sociais, e isto mau grado a frequente ausência de um mecanismo administrativo próprio, o que por sua vez explica porque a indenização dos acidentes do trabalho se fez por intermédio de companhias de seguro comercial.

(1) Cf. p. ex. JOSEPH L. COHEN: *Social Insurance Unified*, London, 1924. O famoso "Plano Beveridge" está também ligeiramente influenciado por esta concepção.

(2) Cf. p. ex. K. PRIBRAM: *Le problème de l'unification des assurances sociales*, "Revue internationale du Travail", vol. XI, n. 3, mars 1925; PAUL KAUFFMANN: *Zur Umgestaltung der deutschen Sozialversicherung*, Berlin, 1925.

(3) Uma exposição objetiva, ainda que muito resumida e ligeiramente antiquada, das opiniões contraditórias encontra-se na Parte VI da publicação da Repartição Internacional do Trabalho: *General Problems of Social Insurance*, Genebra, 1925, págs. 121-136.

Também não se pode negligenciar o onus que o seguro social acarretou à economia, cuja capacidade de suportar encargos, mesmo indispensáveis e, até, produtivos, tem limites. Devia-se, pois, dar a prioridade à cobertura dos riscos cujas repercussões financeiras exigiam um sacrifício ainda compatível com a situação econômica. O amparo da maternidade é, normalmente, menos dispendioso do que o da velhice, e a proteção da saúde, limitada a certas doenças frequentes e nocivas, como a tuberculose (Itália) ou a silicose (Espanha), se bem que pouco racional e de eficácia duvidosa, é de certo menos cara do que um seguro-doença generalizado, compreendendo todas as moléstias.

Outrossim, alguns riscos implicam, para a sua cobertura apropriada, um mecanismo organizacional mais complicado do que outros. Onde o seguro social pode restringir-se à reparação em dinheiro, como pensões, auxílios-funerais ou aposentadorias, de um prejuízo inalterável (p. ex. velhice, morte) ou, pelo menos, estável (p. ex. invalidez) da capacidade de ganho, a organização do serviço de benefícios é, por motivos óbvios, muito mais simples do que nos casos que exigem (p. ex. doença) a atribuição de benefícios em natura, como socorros médicos e hospitalares.

3. O seguro social que abrange todos os riscos sociais é, pois, o resultado de uma evolução lenta. Evitando precipitações incompatíveis com a situação econômica ou administrativa, a cobertura dos riscos "profissionais" foi paulatinamente entendida a outros riscos sociais. Em todos os países o seguro social foi introduzido "aos poucos", por etapas.

Para cada uma destas etapas escolheu-se o risco cuja cobertura parecia ou ser mais premente ou ter atingido um grau suficiente de exequibilidade.

Datando de épocas diversas, destinados à proteção de riscos diferentes, os regimes do seguro não obedeceram a uma orientação harmônica. Variava o campo de aplicação. Os sistemas financeiros não eram idênticos. Os métodos de arrecadação e, até, as fontes de receita eram dispares. E, evidentemente, também os sistemas administrativos e os órgãos encarregados da gestão dos ramos de seguro pouco se coordenavam entre si.

Criavam-se para cada risco, ou grupo de riscos, instituições de seguro: distinguia-se entre "Krankenkassen" (caixas do seguro-doença) e "Pensions-

anstellen" (Institutos de aposentadoria), entre "caisses de répartition" (caixas de seguro-doença-maternidade-morte) e "caisses de capitalisation" (caixas de seguro-invalidadez-velhice). Pensava-se aplicar rigorosos critérios científicos e não se reparou o quiproquó metodológico que ocorreu com a seguinte "dedução":

"Como o risco velhice só pode ser coberto no processo de capitalização, teem que ser criadas instituições de capitalização que possam aplicar o processo de capitalização.

Como, pois, o processo de capitalização só pode ser aplicado por instituições de capitalização, tem que ser coberto o risco velhice pelas instituições de capitalização".

Sem embargo, o fato é que os riscos sociais seguem, em quasi todos os países, dois grandes caminhos atuariais diferentes — o que conduz à repartição e o que traz à capitalização — e que em muitos países eles são amparados por instituições diferentes.

4. Os inconvenientes de uma pluralidade de instituições de seguro, conforme o risco encarado, logo se faziam sentir.

Os assalariados eram remetidos a uma companhia de seguro comercial, quando a sua incapacidade de trabalho era ocasionada por um acidente ou uma enfermidade profissional; mas eram encaminhados a uma caixa de seguro-doença, se ela era motivada por uma moléstia; e, enfim, eram confiados aos cuidados de um Instituto de Aposentadoria, caso a incapacidade tivesse sido causada por uma lesão ou perturbação juridicamente definida como invalidez. E' exagerado pedir a um trabalhador que não pode trabalhar, e que só sabe que não pode trabalhar, que proceda a investigações sobre a etiologia da sua incapacidade — tarefa que, p. ex., para certas doenças profissionais, às vezes exige o concurso de médicos especialistas e bacharéis especializados.

Os empregadores tinham que lidar com três ou quatro caixas arrecadoras das contribuições; uma para o seguro contra os acidentes do trabalho, outra para o seguro-doença-maternidade, uma terceira para o seguro-invalidadez-velhice-morte, e uma quarta para o seguro-desemprego. Uma avalanche de papelada das instituições de seguro social se derramava sobre os escritórios patronais que, afinal de contas, além de cooperarem na exe-

cução da legislação social, teem ainda outros misteres.

O público não se conformou com o paralelismo dos serviços administrativos, que absorvem um exército de funcionários, e não compreendeu porque se precisava de um serviço médico para a assistência aos acidentados, de um outro para o tratamento dos doentes "simples", e de um terceiro para o exame e a reeducação dos inválidos, ou porque um fiscal não podia verificar a observação, por parte dos contribuintes, de todos os ramos de seguro. Nasceu a mordente pilhéria do seguro-emprêgo para os funcionários e do seguro médico para os facultativos.

As próprias instituições de seguro deram-se conta dos entraves que comportava, para o desempenho satisfatório da sua missão, a coexistência desarticulada de autarquias sociais, repartições públicas e companhias de seguro comercial, cada uma incumbida da cobertura de um risco ou grupo de riscos. A profilaxia da invalidez, a despistagem precoce e o tratamento das doenças sociais, a reeducação e readaptação profissional interessam não apenas a um regime de seguro, ao de invalidez ou de doença ou de acidentes, mas a todos, e não podem ser convenientemente financiadas senão com um esforço conjunto.

5. Destarte, o seguro social, uma vez passado o período inicial quando só cobrava um único risco, debateu-se entre a Scylla do desdobramento em vários ramos, imposto pela realidade histórica, e a Carybdis da homogeneização em um amplo sistema racional, reclamada pela necessidade evolutiva. Mas a técnica moderna não recuou diante de um vórtice antiquado e tentou lançar uma ponte, recorrendo a todos os recursos de formas organizacionais que a ciência administrativa podesse oferecer.

Entre os dois extremos de uma estrutura unitária ou de uma estrutura pluralística do seguro social existem gradações graças às quais se pode esperar chegar a uma conciliação entre o monismo doutrinário e o pluralismo pragmático em matéria de previdência e assistência social.

Com efeito, ninguém negou as vantagens de uma certa coordenação entre os vários ramos de seguro. Tratava-se, todavia, de determinar até que ponto se devia proceder nesta direção e qual devia ser o método a ser observado. Dever-se-ia ir, em uma confusão das noções dos riscos cobertos, até a fusão completa dos diferentes riscos (aciden-

tes, doença, velhice, etc.) em um só risco (incapacidade de ganho)? Ou dever-se-ia conservar a distinção entre os riscos, como os atuários clamavam, e unificar apenas as instituições que as cobravam? Ou dever-se-ia manter, com a separação dos riscos, também a das instituições de seguro e estabelecer uma cooperação mais estreita entre estas? Dever-se-ia, nesta última hipótese, subordinar umas (p. ex. as do seguro-doença) a outras (p. ex. às do seguro a longo prazo) ou antes tratá-las num pé de igualdade e reuni-las em redor de uma mesa, para sintonizar a ação de cada uma no seu setor?

Quem conhece, ainda que ligeiramente, as modernas legislações de seguro social, com facilidade encontrará nelas, para cada uma das perguntas, uma resposta positiva, corroborando a tese que a realidade nacional desafia a aplicação de soluções igualísticas. Verificará também que, do unitarismo radical do seguro soviético de 1922, hoje em dia só subsiste a concepção monística do risco, mas que no campo organizacional a centralização exclusiva em instituições interprofissionais cedeu lugar a uma pluralidade de instituições coexistentes, calcadas umas sob base interprofissional, outras sob base profissional. De certo modo antagônica ao exemplo russo é a solução adotada p. ex. na Grécia pela lei de 10 de outubro de 1934: unificação da gestão dos riscos distintos em um Instituto único, interprofissional. A explicação é óbvia: enquanto na Rússia Soviética o materialismo histórico do marxismo ortodoxo encarou com preferência o prejuízo conduzindo à incapacidade de trabalho, sem preocupar-se com as causas, de maneira que ponde negligenciar a origem do risco, mas devia adaptar a organização do seguro à imensidade do seu território de 21.638.000 Km², descentralizando-a e ajustando-a às particularidades das principais profissões disseminadas, a Grécia mantinha o “preconceito burguês” dos vários riscos, obedecendo cada um a processo determinado de cobertura atuarial, mas conseguiu centralizar, nos seus 130.000 Km², a gestão do seguro, independentemente da natureza do risco e da profissão do segurado.

A concentração dos vários ramos de seguro social (acidentes do trabalho; doença-maternidade; invalidez-velhice-morte) em um mecanismo organizacional de estrutura escalonada, subordinando hierárquicamente as instituições locais encarregadas da arrecadação e do serviço de certos benefícios a uma instituição central que absorvia a auto-

nomia dos órgãos locais, foi tentada pela lei polonesa, datando, como a grega, de outubro de 1934. Uma coordenação que correspondia a um tipo menos “autoritário” e mais “democrático” — a descentralização é o clima propício à democracia — foi prevista na Checoslováquia, na Áustria ou na França onde as instituições do seguro funcionando em regime de repartição (caixas de seguro-doença) desempenharam certas funções por conta das instituições aplicando o regime de capitalização (Institutos de seguro-invalidez-velhice-morte), as quais, por sua vez, colaboraram quer espontânea, quer compulsoriamente, com aquelas em assuntos de interesse comum.

Mas as formas de cooperação não se esgotam aqui.

6. Salvaguardando o princípio da distinção entre os principais riscos sociais, alguns Estados, refratários à tese da unificação seja dos riscos cobertos, seja das instituições que as cobrem, desenvolveram métodos de colaboração profícua entre os organismos incumbidos da gestão administrativa e financeira dos diferentes — e, às vezes, dos mesmos — ramos de seguro.

Em vez de proceder à unificação, preferiam eles a união, ou antes as uniões (pois há vários graus ou aspectos de união) das instituições do seguro social.

Pode-se distinguir três espécies de uniões: as comunidades de trabalho, as uniões de resseguro, e as comunidades de encargos.

As comunidades de trabalho, facultativas ou obrigatórias, aspiram a realizar com maior eficiência certas tarefas, próprias a cada uma das instituições autárquicas filiadas, como p. ex. a instalação e manutenção de hospitais, a elaboração de informações estatísticas, a fixação do quadro do pessoal e das condições de trabalho, etc.; a “Confederação das instituições de seguro social” na Áustria (*Reichsverband*), a “Associação Central das caixas de seguro-doença” na Dinamarca (*Samvirkende Centralforeninger af Sygekasser*) ou o “Concordato das caixas-doenças” na Suíça (*Konkordat*) são alguns dos múltiplos exemplos para tais comunidades de trabalho, altamente eficazes.

As uniões de resseguro alargam a base financeira das instituições garantindo-as contra uma possível insuficiência de recursos. Elas podem assumir a obrigação do serviço dos benefícios, sem tomar em conta a relação entre a importância destes e os prêmios de resseguro arrecadados; mas elas podem também limitar-se a afiançar a cober-

tura de um *déficit* eventual, tendo direito ao reembolso das somas adiantadas. As leis belgas e francesas oferecem-nos exemplos destas formas de uniões; as primeiras, obrigando as instituições de seguro-invalidade-velhice, com um efetivo inferior a certo número, a ressegurar, junto ao Instituto geral de aposentadoria, uma proporção determinada dos riscos assumidos; as últimas estabelecendo o resseguro, junto às Uniões Departamentais, para todos os riscos cobertos pelas instituições de "repartição" (seguro-doença-maternidade-morte).

As comunidades de encargos apresentam-se como organismos de compensação funcionando entre as autarquias unidas. Não precisam ter personalidade jurídica independente, podendo a sua função, meramente contábil, ser desempenhada sem criar um órgão autônomo. Fundo de compensação, elas suprem, com o *superavit* de umas, o *déficit* de outras instituições, e encarregam-se do serviço de certos benefícios por conta comum, contra pagamento de uma quota determinada das receitas das instituições coligadas. As "Gemeinlastträger", do seguro social alemão, e o "Fonds de majoration et de solidarité de la Caisse Générale de Garanties", do seguro de Capitalização francês, são variantes do mesmo fenómeno de uniões de instituições de seguro, cuja relativa autonomia subsiste apesar da concentração, mais ou menos extensa, de riscos cobertos e, conseqüentemente, de receitas na comunidade superior.

Estas formas, sem dúvida complexas, mas eficientes, de coordenação administrativa e financeira contrastam com a fórmula algo simplista e vaga empregada pela "Carta del Lavoro", que prometeu que "lo Stato, mediante gli organi corporativi e le associazioni professionali, procurerà di coordinare e di unificare, quanto e più possibile, il sistema e gli istituti della previdenza".

7. Todavia a palavra "unificação" e as suas expressões correlativas nas outras línguas ocidentais (*unification*, *Vereinheitlichung*, *Zjednotneni*) parecem exercer uma ascendência fascinante em certos meios que participam da discussão sobre o seguro social. Indeterminado, o termo presta-se superiormente à transformação em um "slogan". Evapora-se então o último resíduo de precisão, atingindo afinal a maturidade para enquadrar-se em qualquer plano de organização ou reorganização e para emprestar-lhe, graças à sua sonoridade técnica e aparência científica, a ilusão procurada de um modernismo aprimorado.

A expressão "unificação" é, contudo, desprovida da exatidão indispensável para o uso jurídico no campo do seguro social, enquanto não for acompanhada de um complemento. "Unificação" pode tomar os mais variados significados, sendo alguns deles manifestamente contraditórios. Assim, a fusão dos serviços de aplicação das reservas ou dos serviços médicos das instituições de seguro em um "Instituto de Colocação dos Capitais" ou em um "Instituto de Assistência Médica" é indubitavelmente uma "unificação"; mas os partidários da "unificação" das instituições de seguro, quer dizer da incorporação de todas as instituições em um Instituto único, deverão, se pensarem com critério, opor-se tenazmente àquela "unificação" que, em vez de diminuir, aumenta o número de Institutos.

Falando de "unificação" é, pois, essencial fixar exatamente o que deve ser unificado. Já vimos que se pode unificar os riscos. Mencionamos também que a execução do seguro foi, às vezes, unificada (centralizada). Sabemos que, deixando subsistir a separação dos riscos e uma pluralidade de órgãos de execução, a prática administrativa, p. ex. a arrecadação ou o serviço de certos benefícios, pode ser unificada (coordenada). Pode-se unificar (uniformizar) a taxa das contribuições ou o padrão dos benefícios.

Traduzindo a questão da estrutura unitária ou pluralística para a linguagem normativa que lhe é apropriada (por se tratar de um complexo de organização administrativa e financeira estabelecido pela legislação), podemos empregar as noções de centralização e descentralização (4) e aplicá-las a cada uma das competências que, para este aspecto, entram em conta, a saber as competências do domínio territorial, no domínio pessoal e no domínio material (a competência "ratione temporis" pode, neste particular, ficar descuidada). Evidentemente existem entre a centralização total e a descentralização completa etapas intermediárias, de maneira que na realidade prevalecem aproximações a estes dois tipos ideais. Com esta ressalva pode-se, porém, distinguir, segundo os dois protótipos de organização e as três competências,

(4) Sobre o conceito jurídico, administrativo e político da centralização cf. Kelsen: *Law and Peace in International Relations*, Cambridge, 1942, págs. 106 e seg.; *The Law as a specific social technique*, in "The University of Chicago Law Review", vol. 9, 1941, págs. 93 e seg.; *Centralization and Decentralization*, in "Authority and the Individual", Harvard Tercentenary Publications, Cambridge, 1937, págs. 210 a 239; *Teoria General del Estado*, Barcelona, 1934, págs. 214 e seg.

seis princípios básicos para a estrutura do seguro social, a saber (5):

Centralização territorial (CT) — Descentralização territorial (DT).

Centralização pessoal (CP) — Descentralização pessoal (DP).

Centralização material (CM) — Descentralização material (DM).

Estes princípios básicos podem ser combinados, obtendo-se oito variedades que são as seguintes:

CT — CP — CM
 CT — CP — DM
 CT — DP — CM
 CT — DP — DM
 DT — CP — CM
 DT — CP — DM
 DT — DP — CM
 DT — DP — DM

8. Trasladando estes símbolos em linguagem clara, obtemos oito grandes tipos possíveis para a organização do seguro social e dos seus órgãos de administração, sob o aspecto do seu campo de aplicação no espaço, quanto às pessoas amparadas e referente aos riscos cobertos:

1.º grupo: Centralização territorial com centralização pessoal e centralização material: Um Instituto único, estendendo-se ao território nacional inteiro, englobando todos os trabalhadores e cobrindo-os contra todos os riscos.

2.º grupo: Centralização territorial com centralização pessoal e descentralização material: Um Instituto, estendendo-se ao território nacional inteiro, englobando todos os trabalhadores, mas cobrindo-os só contra determinados riscos (p. ex. invalidez e velhice), sendo os demais riscos (p. ex. doença ou acidentes) cobertos por outras instituições enquadrando-se neste ou em outros grupos.

3.º grupo: Centralização territorial com descentralização pessoal e centralização material: Um Instituto, estendendo-se ao ter-

ritório nacional inteiro, englobando determinadas categorias de trabalhadores, podendo-se para este fim aplicar diferentes critérios (p. ex. o profissional ou o da classe social), mas cobrindo-os contra todos os riscos, sendo os demais trabalhadores enquadrados em instituições pertencentes a este ou a outros grupos.

4.º grupo: Centralização territorial com descentralização pessoal e descentralização material: Um Instituto, estendendo-se ao território nacional inteiro, englobando determinadas categorias de trabalhadores (p. ex. os da indústria, de transportes) e cobrindo-os contra determinados riscos (p. ex. invalidez e velhice) sendo os demais trabalhadores (p. ex. os do comércio) enquadrados em instituições pertencendo a este ou a outros grupos, e sendo os demais riscos (p. ex. doença ou acidentes) daqueles trabalhadores (da indústria, dos transportes) cobertos por instituições deste ou de outros grupos.

5.º grupo: Descentralização territorial com centralização pessoal e centralização material: Pluralidade de institutos, estendendo-se cada um a um setor determinado do território nacional (p. ex. um Estado, uma região compreendendo vários Estados), englobando cada um todos os trabalhadores e cobrindo-os contra todos os riscos.

6.º grupo: Descentralização territorial com centralização pessoal e descentralização material: Pluralidade de institutos, estendendo-se a um setor determinado do território nacional (p. ex. estaduais ou regionais), englobando cada um todos os trabalhadores, mas cobrindo-os só contra determinados riscos (p. ex. invalidez e velhice), ficando os demais riscos (p. ex. doença ou acidentes) a cargo de instituições deste ou de outros grupos.

7.º grupo: Descentralização territorial com descentralização pessoal e centralização material: Pluralidade de institutos, estendendo-se cada um a um setor determinado do território nacional (p. ex. estaduais ou regionais) e englobando determinadas categorias de trabalhadores (p. ex. os da indústria, dos transportes), mas cobrindo-os contra todos os riscos, sendo os demais trabalhadores (p. ex. os do comércio) ampa-

(5) E' por conveniência terminológica, no intuito de abreviar a expressão prolixa, embora correta, de "Centralização da competência, no domínio territorial, das instituições do seguro social" que usamos a forma resumida de "Centralização territorial"; dizemos "descentralização pessoal" em vez de "Descentralização da competência, no domínio pessoal, das instituições de seguro social" ou "Descentralização do campo de aplicação, relativo às pessoas filiadas, das instituições de seguro"; etc.

rados por instituições pertencentes a êste ou outros grupos.

8.º grupo: Descentralização territorial com descentralização pessoal e descentralização material: Pluralidade de institutos, estendendo-se cada um a um setor determinado do território nacional, englobando só determinadas categorias de trabalhadores e cobrindo apenas determinados riscos (p. ex. institutos regionais para os trabalhadores da indústria contra a invalidez), ficando a proteção dos demais trabalhadores (p. ex. do comércio) e dos demais riscos (p. ex. dos próprios industriários contra os acidentes) entregue a outros institutos dêste ou de outros grupos.

9. Não seria difícil ilustrar, com exemplos colhidos nas legislações de seguro social, os tipos esquemáticos, acima esboçados, empreendimento que, para não induzir a erros de interpretação, teria contudo que levar em conta, pormenorizada-mente, os desvios do tipo "standard".

Todavia, maior interesse do que a uma classificação retrospectiva ou a um inventário de direito comparado parece caber à tentativa de desatar, à luz da orientação recente, as prováveis tendências da evolução da legislação nacional de seguro social, desistindo de espetaculares referências a reformas planejadas ou realizadas em outros países, sob outras condições, nos sistemas de seguro social doutro modo construídos. Longe de subestimar o valor das experiências alheias, não se pode, de outro lado, transplantá-las sem mais nem menos do âmbito originário para um clima social diferente. Não é um absurdo e estéril nacionalismo, ou talvez chauvinismo, em matéria de previdência que, prevenindo contra os excessos de um utópico pendor internacionalista, preconizamos, mas sim uma atitude realista, conforme à história, aos hábitos, às contingências sociais, administrativas, econômicas, e políticas do País.

Sob êste prisma o seguro social do Brasil apresenta-se com uma feição indiscutivelmente sua, original. A sua estrutura tem traços característicos. Riscá-los para substituí-los por outros que, talvez, deem bom resultado alhures, nas estepes asiáticas ou sob a neblina londrina, seria anti-racional e, provavelmente, ineficiente.

Pois, afinal de contas, não foi o gênio político de um grande homem de Estado, mas a concorrência de circunstâncias — que ele soube perceber e orientar, graças a seu gênio — que impôs ao País

determinada estrutura organizacional do seguro social. E o mérito de Lindolfo Collor, Salgado Filho, Agamemnon Magalhães, Waldemar Falcão, João Carlos Vital ou Alexandre Marcondes Filho reside precisamente no fato de terem auscultado, com perspicácia política e competência técnica, antecipando necessidades e realizando aspirações, a forma de organização que convinha ao seguro brasileiro.

A fisionomia própria do seguro social do Brasil é, em larga escala, caracterizada pela sua estrutura organizacional. Com efeito, desde o início da previdência brasileira, desde 1923, preocupou-se o legislador em manter, senão a centralização territorial e pessoal, pelo menos a centralização material. As Caixas, embora limitadas a um exíguo raio de ação no espaço e aos assalariados de uma empresa, cobravam não só os riscos que lhes proporcionaram o nome — invalidez, velhice, morte — mas também, ainda que parcialmente, o de doença. O risco desemprego não encontrou, e não encontra, no Brasil as pressuposições de ser coberto pelo seguro, sendo aqui desconhecida a praga do *chômage*, que assola as nações altamente industrializadas da Europa e dos Estados Unidos da América. O único risco que fugiu ao alcance das Caixas foi o dos acidentes do trabalho, o qual, por motivos históricos e práticos, então muito sérios e fundados, foi entregue ao amparo de companhias de seguro comercial, rigorosamente fiscalizadas e espalhadas, com os seus serviços e agentes locais, através do imenso território brasileiro.

Quando, desde 1933, a nova orientação do seguro social sobreveio com a criação dos grandes Institutos profissionais sob base nacional, a centralização territorial foi realizada: a competência de cada Instituto estende-se ao Brasil inteiro. Além disso, a anterior centralização material não só foi mantida mas ainda fortalecida: a competência dos Institutos abarca os riscos de invalidez-velhice-morte, alguns dêles cobram também com exclusividade os de doença-maternidade, e os riscos de acidentes do trabalho e de moléstias profissionais foram "socializados", cabendo a sua cobertura não mais a companhias de seguro comercial, mas, contanto que se trate dos marítimos e dos estivadores, aos respectivos Institutos.

Esta tendência pró estrutura unitária no que diz respeito aos riscos cobertos foi recentemente confirmada quando a cobertura dos acidentes de trabalho foi confiada a uma Caixa que, na realidade, se assemelha a um Instituto quanto à sua

competência pessoal e territorial: a Caixa dos Serviços Aéreos e de Tele-Comunicações (Decreto-lei n. 5.087, de 14 de dezembro de 1942).

A situação atual é, pois, deixando de lado as Caixas de empresas, a de um sistema baseado na rigorosa centralização territorial, por sua vez compensada ou antes atenuada por uma descentralização pessoal, com nítida tendência em favor da centralização material: Um Instituto, estendendo-se ao território nacional inteiro, englobando cada um categorias de trabalhadores determinadas segundo o critério profissional, e cobrindo-os, em tese, contra todos os riscos.

10. Todavia, no legítimo e compreensível desejo de aprimorar sempre mais o seguro social e de torná-lo mais eficiente pela inclusão generalizada de certos riscos ainda incompletamente contemplados, p. ex. doença ou maternidade, ou pela extensão a certas necessidades até aqui descuidadas, p. ex. alimentação ou formação profissional, acendeu-se uma discussão infelizmente não isenta de "parti-pris" doutrinário, sobre os méritos e defeitos da estrutura atual do seguro brasileiro. Ventilaram-se as vantagens de substituí-la por uma organização que talvez melhor se acomodasse aos ramos de seguro cujos benefícios essenciais não deveriam mais, como no seguro-invalidez-velhice-morte e no seguro-acidentes, consistir em benefícios em dinheiro, mas sim em prestações em natura, como, p. ex., na assistência médica e hospitalar, no fornecimento de comida e gêneros alimentícios, na educação técnico-profissional.

Graças ao contato cotidiano e à proximidade de observação, bem se conheciam os lados fracos da organização do próprio País; mas da dos demais povos, via de regra, só se repararam os aspectos vantajosos, habilmente difundidos através de publicações estrangeiras, embelezadoras ou dissimuladoras. Este fato e o prestígio do "exemplo estrangeiro" estimularam a crítica precipitada a qualificar como errada ou inadequada a estrutura do seguro brasileiro, e a formular propostas em favor de uma viravolta radical da sua orientação organizacional. Descuidando dos inconvenientes específicos inerentes também a outros tipos de organização, negligenciando as possibilidades, duvidosas, de uma acomodação das soluções dalém-mar ao ambiente deste País, preconizavam-se reformas que implicariam uma rutura de continuidade de uma evolução que, apesar de todas as críticas, criou e alicerçou em bases financeiras sólidas um amplo regime de seguro social.

De certo, com a ampliação do amparo e das incumbências assistenciais dos Institutos de previdência, uma adaptação da estrutura organizacional do seguro às novas funções poderá ser conveniente, mantendo, porém, as linhas mestras da organização atual (6). Assim, em vez de encarar a fusão total de todas as instituições num Instituto monstro (centralização pessoal), de propagar a ramificação do seguro conforme os riscos (descentralização material) ou de propor a criação de autarquias regionais (descentralização territorial), seria mais acertado continuar nas trilhas do desenvolvimento orgânico até agora observado e fomentar a concentração dos riscos nos grandes Institutos já existentes. A conservação da centralização territorial, da descentralização pessoal e da centralização material não deveria prestar-se à discussão.

Assim poder-se-á salvaguardar a estrutura relativamente unitária do seguro brasileiro, pelo menos nas partes essenciais do duplo ponto de vista político-administrativo e técnico-organizacional: defender-se-á a unidade nacional e a unidade do amparo social.

Aonde a centralização material, a cobertura de determinados riscos ou necessidades, junto a Institutos nacionais à base profissional, encontrar dificuldades, muitas vezes mais supostas que reais e quasi sempre exageradas, os precedentes e as experiências do S.A.P.S. e, até certo ponto, também do S.E.N.A.I., bem como a proposta instalação de um "Centro de Reeducação e Readaptação Profissionais", indicam o caminho a seguir. A solução não deveria consistir na criação de novas instituições regionais ou nacionais, para estes riscos, mas em uma coordenação das competências materiais dos Institutos. Em vez da unificação exterior da administração, total ou parcial, impõe-se uma coordenação orgânica da sua gestão: Comunidades de trabalho, espontâneas ou guiadas pelas suas repartições fiscalizadoras e orientadoras, entre as autarquias existentes, harmonizarão, no espírito autêntico da legislação brasileira, a atuação dos Institutos cuja estrutura unitária no domínio territorial e material afiança, também para o futuro, o sucesso do seguro social do Brasil.

(6) Cf. neste sentido também as recentes observações ponderadas e competentes de M. V. CARDOSO DE OLIVEIRA: *Fusão e incorporação das instituições de previdência*, em: "Trabalho e Seguro Social", vol. I, n. 2, fevereiro de 1943, págs. 279-283.

Psicologia das relações humanas no trabalho

CELSO DE MAGALHÃES

Técnico de Administração

EM ECONOMIA, trabalho é a atividade humana aplicada na produção ou transformação de bens e serviços.

A êsse conceito de trabalho é estranho o conceito de moral, ou de rendimento: é trabalho econômico a produção de alimentos que garantam a vida dos cidadãos, como é trabalho econômico a produção de tóxicos que degeneram e matam viciados; é trabalho econômico o que transforma um bem em outro mais valioso, como é trabalho econômico o que transforma uma coisa útil em outra de menor valia social.

O trabalho que se realiza numa repartição pública é, não há negar, puro trabalho econômico. Mas, numa repartição pública, o trabalho fica sujeito a normas de moral e ao princípio do rendimento máximo: tudo quanto aí se faz deve ser moralmente justificável, deve ficar mesmo dentro da rigidez kantiana do

“procede de modo que tua conduta possa transformar-se em padrão da conduta universal”,

e o deve ser feito ainda com o mínimo de dispêndio em material e dinheiro.

Entre os fatores que, dentro do serviço público, mais influem — tanto no aspecto moral do trabalho, como no da produção — está o elemento pessoal.

Nas repartições do Estado não há trabalho isolado; a produção se faz em grupo, isto é, distribue-se por diferentes indivíduos que se associam ou se ajustam, se comunicam ou se interrelacionam conforme as necessidades; nos serviços do Estado só há trabalho coletivo.

Um grupo, uma sociedade, ao contrário do que muitos pensam e afirmam, não é uma abstração metafísica, cujas características existem apenas na imaginação. Não é a resultante imediata da atividade individual, o somatório dos elementos integrantes, os quais, só por si, como o pretendia Tarde, explicariam todos os fenômenos coletivos.

Também não é um super-indivíduo, colocado acima e independente dos elementos reais que o compõem, com suas características rígidas, oriundas de fontes indevassáveis, como o queria Durkheim.

O dinamismo social, como o do grupo de trabalho, explica-se pela teoria da convergência, pois indivíduo e sociedade se interrelacionam, reagem-se mutuamente, de modo a influir sempre um sobre o outro e, por isto, em se modificando o grupo, poder-se-ia modificar também o indivíduo, ou, juntando ao grupo indivíduos de características selecionadas, poder-se-ia influir, por vezes, na qualidade do todo.

Para tanto, porém, é necessário conhecer psicologia, isto é, a ciência dos fenômenos da natureza humana, quando êsses fenômenos se processam à revelia de base concreta. Há uma psicologia individual — do homem isolado, e uma psicologia coletiva — do homem integrado num grupamento funcional.

Grupamento funcional é o que resulta de conjunto estruturado, isto é, do que tem objetivo, chefe, plano de conduta; é aquilo que faz com que as multidões se tornem distintas do simples ajuntamento de pessoas.

Ora, uma equipe de trabalho é um grupamento funcional, que opera como o faz a locomotiva do trem, ou o motor do automóvel.

Na mecânica, as peças são traçadas de modo a se ajustarem todas no sentido do funcionamento ótimo; no grupo de trabalho, porém, os indivíduos não são pretraçados para possibilitar o desaparecimento de atritos, ou permitir a canalização dos esforços no sentido útil.

Afim de cuidar que o funcionamento da máquina seja perfeito, há o condutor, perito na ciência e na arte da mecânica, encarregado de tirar do engenho o rendimento máximo.

Para conduzir a equipe de trabalho de modo a obter harmonia no funcionamento, maior volume

de produção com o mínimo de dispêndio, há o supervisor (neologismo desnecessário), o chefe, o encarregado, o capataz — nem sempre, porém, conhecedor da *ciência* e da *arte* da psicologia.

Não é de espantar, pois, o baixo rendimento verificado em muitos grupos de trabalho; se, na máquina, onde as peças foram traçadas para funcionamento em conjunto, a falta de um bom condutor prejudica o rendimento, que dizer dos agrupamentos humanos, onde as peças, isto é, os indivíduos se reuniram pouco mais que por obra do acaso e, na maioria das vezes, possuem características inadequadas à dinâmica social?

Dentro de um conjunto de homens, o chefe é aquele que comanda; mas já se vai costumando dizer também — mania de imitação — que o *leader* é aquele que conduz. Ora, sendo assim, o chefe semelhar-se-ia ao maquinista que não conhecesse mecânica e que, por isso, não pudesse tirar da máquina um bom rendimento, não pudesse evitar atritos, reparar avarias. O *leader*, pelo contrário, seria o bom maquinista, o que conduzisse o engenho aos melhores resultados, com o mínimo de dispêndio.

Um sério problema de administração consiste em arranjar *leaders* para substituírem chefes, pois só os *leaders* garantem ajustagem máxima entre as peças do sistema, para benefício da produção.

*
* * *

Entre as questões que mais interessam ao *leader* está a que se refere ao conhecimento da natureza humana, isolada ou em grupo.

Para conhecer psicologia individual, ou psicologia coletiva, não é preciso recorrer à forma clássica, perder-se na metafísica da consciência, no sensualismo de Locke, ou na teoria do conhecimento...

Nada disto; é bastante estabelecer as características do homem pressupostamente normal: vida física, afetiva, sexual, religiosa, mental. Conhecer-lo no equilíbrio dessas atividades, derivando depois para o terreno das anomalias, dos desvios, tanto os de caráter passageiro — comuns, como os de caráter permanente, duradouros e prolongados — mais raros.

Obter uma idéia dos distúrbios mentais, para conhecer as linhas mestras da neurastenia, das psicoses, da demência-precoce, dos impulsos psicastênicos tais como a cleptomania, o exibicionismo...

Estudar o mecanismo dos recalques e complexos, a força das cargas motoras para alívio da tensão nervosa, a importância psíquica das palestras confidenciais...

Conhecer o valor da tradição, da imitação, dos costumes, da simpatia, da sugestão.

Praticar o diagnóstico psicológico dos indivíduos, afim de distinguir os predispostos, os que podem agir pervertendo ou regenerando o meio; os que podem melhorar ou piorar suas características psicológicas, segundo a atuação que sobre eles exercerá o próprio meio onde exercerão atividades.

*
* * *

E assim, de posse desses conhecimentos, o supervisor começa a encarar seus auxiliares de trabalho, da mesma forma pela qual o maquinista encara as peças do engenho que manobra.

Procura conhecer cada um, fazendo-lhes os respectivos diagnósticos, determinando-lhes os traços fundamentais da personalidade, — os sadios serão utilizados para melhorar os doentes; os doentes serão dignos de assistência especial, desvelada, como a que o clínico presta à cabeceira dos enfermos.

Depois dessa diagnose, o supervisor fará uso dos corretivos adequados: a sugestão, a imitação, a emulação... Despertará compensações, provocará descargas de complexos, derivativos. Colocará cada indivíduo num ambiente propício — tanto quanto possível — de modo a que o meio não sirva para agravação dos males e, pelo contrário, leve o doente a um comportamento melhor, senão mesmo à cura das anomalias.

E, em assim fazendo, não terá o supervisor *parti-pris* ou paixões; será um analista frio, como o seria o mecânico em frente à máquina que conduz.

O trabalho, dessa forma, se tornaria mais interessante para todos — supervisor e supervisados; o rendimento da produção cresceria e o Estado não mais ficaria onerado com freqüentes licenças e aposentadorias por invalidez.

Para isto deve servir um curso de PSICOLOGIA DAS RELAÇÕES HUMANAS NO TRABALHO, freqüentado e assimilado por quem tenha a responsabilidade de conduzir equipes de trabalho, dentro ou fora dos serviços públicos.

Distribuição da mão de obra na Grã-Bretanha

Organização em tempo de guerra

H. FRANKE

*Da Comissão Permanente de Ação Social,
São Paulo*

A MÃO DE OBRA EXISTENTE NA INGLATERRA

A GUERRA se faz com homens e materiais os mais diversos. Ambos esses elementos não são inesgotáveis. Assim sendo, cada país deve empregar os da maneira mais econômica. Os progressos obtidos na Inglaterra, quanto ao máximo aproveitamento da mão de obra, são realmente espantosos. Tinha razão o Ministro do Trabalho, Mr. Bevin, ao declarar que a mobilização da mão de obra na Inglaterra atingiu tal perfeição que se tornou, doravante, pelo menos naquele país, um problema de gerência eficiente, por estar resolvido o problema da racionalização no emprego do operariado disponível.

A população total da Inglaterra é de 45 $\frac{3}{4}$ milhões de habitantes; no grupo de idade aproveitável para o trabalho, isto é, de 14 até 65 anos, existem 16 milhões de homens e 17 milhões de mulheres. Dêstes 33 milhões, foram mobilizados 22 milhões, a serem empregados, quer diretamente nas forças militares, quer na indústria bélica. Nesta, trabalham apenas 2 milhões de mulheres, dos 17 milhões já citados.

Para chegar a tal resultado, precisava-se em primeiro lugar solucionar os três problemas seguintes:

- 1) aumentar o número disponível de trabalhadores de ambos os sexos;
- 2) distribuir, da maneira mais eficiente, o operariado entre as forças armadas e a indústria;
- 3) racionalizar ao máximo o emprego da mão de obra disponível, estabelecendo para este fim um sistema de prioridades e reduzindo, tanto quanto

possível, as migrações do operariado dentro do país.

O AUMENTO DO NÚMERO DE TRABALHADORES

Em consequência das alterações introduzidas pelos "National Service Acts" de 1939-41, tornou-se possível a convocação dos homens até 51 anos de idade e a mobilização das mulheres de 20 a 30 anos de idade para as forças armadas, e até 41 anos, para serviços na indústria. No mês de outubro de 1942, o número de homens convocados atingiu quase a 10 milhões, e o de mulheres mais ou menos a 7 milhões. Os 10 milhões de mulheres não convocadas formam uma grande reserva de mão de obra, que será futuramente aproveitada, caso necessário, segundo as declarações do primeiro ministro britânico. Ao Conselho Nacional Consultivo da Mocidade cabe aproveitar os menores de 14 a 18 anos para o serviço nacional.

Desapareceu assim, rapidamente, o grande número de desempregados, problema que, na década anterior à atual conflagração, tantas preocupações causara ao governo inglês. Pelo quadro seguinte, reproduzido da "The Ministry of Labour Gazette", de Londres, pode-se acompanhar a diminuição gradual do desemprego:

Procuravam trabalho	N. de pessoas	Das quais desempregadas durante pelo menos 1 ano inteiro
Em janeiro de 1942..	2.446.000	337.500
Em dezembro de 1933	1.940.000	451.700
Em dezembro de 1934	1.781.000	383.800
Em dezembro de 1937	1.548.600	278.900
Em dezembro de 1938	1.695.100	281.200
Em agosto de 1939..	1.102.400	244.500

Depois do início da guerra a situação alterou-se completamente. Em agosto de 1940, após um ano de guerra, havia 800.000 desempregados; em agosto de 1941, somente 270.000. Este número foi reduzido, em setembro de 1942, a 98.700 (excluindo os 24.300 inválidos).

A organização da indústria inglesa depois de 1939, mormente devido à sua concentração (1), redundou também numa economia de mão de obra, ocasionando a dispensa de cerca de 750.000 operários, que foram aproveitados em outros ramos mais importantes da indústria bélica.

A MOBILIZAÇÃO DOS ESPECIALISTAS E SUA DISTRIBUIÇÃO ENTRE O EXÉRCITO E A INDÚSTRIA

Ainda em tempo de paz, o Ministério do Trabalho organizou um registro, que continha os nomes e aptidões dos especialistas. Os departamentos públicos se valiam desse registro, quando tinham de preencher vagas. Um outro registro igual foi organizado, destinado a atender às necessidades dos empregadores particulares. Mais tarde, os dois registros foram combinados e, agora, todas as pessoas com noções aproveitáveis em técnica e negócios de administração ficam registradas nos "Appointment Departments of the Ministry of Labor".

A base jurídica para o registro obrigatório dos trabalhadores é o "Emergency Powers Act", de 22 de maio de 1940. Simultaneamente, foi estabelecida a obrigação, para cada operário, de aceitar um trabalho adequado às suas capacidades e remunerado segundo o critério das autoridades públicas. Foi somente desde o fim do ano de 1941 que o Governo fez uso das autorizações que lhe eram conferidas em escala cada vez mais crescente, embora estas deixassem ainda ao trabalhador a faculdade de escolha entre as várias vagas ("Registration for Employment Order", de 15 de março de 1941).

Acentuando-se a penúria de mão de obra, foi abolida essa faculdade de escolha do lugar do trabalho pelo operário. Doravante, as autoridades podiam prescrever uma determinada empresa como lugar de trabalho para cada trabalhador de ambos os sexos pertencente às categorias de idade

previstas pela lei. Tal direito cabe às autoridades não só com respeito ao pessoal que trabalha na indústria pela primeira vez, como também ao pessoal já empregado nos estabelecimentos industriais, possibilitando assim transferências forçadas de mão de obra para os ramos mais importantes da produção nacional. Assim se realizaram, dentro dos meses de fevereiro e maio de 1942, 413.000 transferências forçadas e 381.000 voluntárias, embora sugeridas e favorecidas pelas autoridades.

Nesta ordem de idéias devem ser mencionados também os inúmeros cursos de especialização destinados ao operariado não-especializado. É digno de menção que os frequentadores dos cursos com mais de 19 anos de idade recebem um salário somente pouco inferior ao usualmente pago, enquanto os menores de 19 anos têm direito à ajuda de custo apropriada.

A grande importância atribuída ao problema do maior aproveitamento das aptidões de todo o pessoal ressalta do relatório do "Committee on skilled men in the services" (Comité encarregado do emprego do pessoal especializado), publicado em 1942 sobre o inquérito por este realizado afim de responder à pergunta: "Estão os operários especializados empregados nas forças armadas da maneira mais eficiente e econômica?" De passagem, seja mencionado o resultado: "sim", para a marinha; "ainda não", para as forças armadas terrestres; "não completamente", para a aviação. Foram apresentadas simultaneamente propostas adequadas no sentido de uma melhor satisfação das exigências militares e da indústria bélica.

O regulamento referente à mão de obra abrange também os estrangeiros refugiados até os de nacionalidade alemã ou italiana. Há um registro central para os estrangeiros que possuem qualificações especiais.

Em face da diminuição crescente do número de operários que procuravam emprego, tornaram-se necessárias medidas no sentido de impedir que um empregador, pela oferta de maiores vantagens financeiras, atraísse os trabalhadores qualificados de um outro. Foi, assim, tornado obrigatório que todos os preenchimentos de vagas em determinadas indústrias se efetuassem unicamente por intermédio das agências de emprego mantidas pelo Ministério do Trabalho, às quais cabe tornar impossível tal sedução por parte das empresas ("Restriction on Engagement Order", de 5 de junho de

(1) Ver o artigo "A organização da produção industrial britânica na guerra atual", de H. FRANKE, na *Revista do Serviço Público*, janeiro de 1943, p. 27.

1940, com algumas modificações introduzidas em 1941 e 1942).

A MOBILIZAÇÃO DA MÃO DE OBRA FEMININA

Já falámos na grande importância do papel atribuído às mulheres na produção bélica da Grã-Bretanha. E' óbvio que a mobilização da mão de obra feminina exigiu novas medidas especiais.

Assim, havia inúmeras mulheres dispostas a trabalhar diariamente 4 a 5 horas ("half-time services"), mas que não ousaram fazê-lo com receio de não poderem deixar o serviço aceito, em consequência do regulamento então em vigor para os operários "normais". Afim de evitar a perda de tanta mão de obra valiosa, foi baixado um decreto no dia 11 de abril de 1942, o "Part-Time Workers Exclusion Order", que exime todo o pessoal, cuja duração de trabalho semanal não ultrapasse 30 horas, das obrigações estabelecidas para o pessoal que trabalha durante o dia inteiro. Uma outra concessão feita à categoria mencionada de trabalhadores e seus patrões consiste na dispensa das contribuições para o seguro-desemprego.

A mulher casada tem o direito a férias especiais, além das férias normais, no caso de regresso ao lar, em gozo de licença, do marido convocado para o serviço militar.

Uma outra excepção em favor da mão de obra feminina se refere à permissão concedida às mulheres de pelo menos 31 anos de idade, no sentido de aceitar colocação sem a mediação obrigatória das repartições competentes do Ministério do Trabalho.

O registro obrigatório dos trabalhadores e a transferência forçosa de um emprêgo para um outro mais importante refere-se também às mulheres. Assim, foram afastadas dos empregos no comércio as mulheres entre 20 e 30 anos de idade. Sobre excepções a serem feitas, cabe resolver à comissão oficial local encarregada da distribuição de mão de obra. Moças que tiverem completado 20 anos não podem continuar os estudos universitários, a menos que se trate de estudos aproveitáveis ao esforço bélico, ou de futuros professores.

A MOBILIZAÇÃO DAS CRIANÇAS

Na mobilização geral da mão de obra não foram esquecidas as crianças mais crescidas, que podem prestar serviços, especialmente ajudando os

trabalhos de colheita. Por isso, um decreto promulgado no dia 30 de abril de 1942 dispensa os alunos de mais de 12 anos de idade da frequência às aulas se, autorizados pelos pais, trabalharem nos campos. . . Paga-se aos moços e às moças um salário para cada hora de trabalho, ressarcindo-se, além disto, as despesas com a viagem rumo aos acampamentos construídos nas zonas agrícolas.

"ESSENTIAL WORK ORDERS"

O "Restriction on Engagement Order" já continha grandes inovações; entretanto o "Essential Work Orders" (General provisions) do dia 5 de março de 1941, posteriormente modificado várias vezes, é de alcance muito maior; estabeleceu normas quasi revolucionárias no setor da produção industrial inglesa, cujas três principais são as seguintes:

1.º nas empresas declaradas de importância essencial para a produção bélica, devem ser observadas condições de trabalho pelo menos iguais às estipuladas entre os sindicatos e as associações dos empregadores;

2.º em "cada empresa essencial" fica garantido o salário a cada trabalhador enquanto este gozar de plena capacidade de trabalho;

3.º nenhum operário pode abandonar o seu serviço e nenhum empregador pode demitir um operário — a menos que se trate de indisciplina grave — sem autorização do funcionário competente do Ministério do Trabalho, cujas decisões podem ser impugnadas por cada parte interessada perante uma comissão local, composta também de representantes da classe operária e dos empregadores.

Decretos especiais, embora todos baseados no "Essential Work Orders (General Provisions)" estabelecem os regulamentos para os vários ramos da indústria, tendo em vista as particularidades de cada um destes. Todas as empresas executando "essential work" são registradas numa lista publicada pelo Ministério do Trabalho. Entretanto, a inclusão de empresas nesta lista é somente provisória, isto é, pode ser cancelada logo que as condições de trabalho caiam abaixo do nível combinado nas convenções coletivas, ou também, na hipótese de que as instalações destinadas ao bem estar do operariado deixem a desejar, ou, ainda, quando

não haja bastantes oportunidades para o treinamento eficiente do pessoal.

E' interessante que, segundo o "Essential Work Orders", os quais, em maio de 1942, abrangiam 8 se limitar mesmo às pessoas determinadas, não abrangendo assim, forçosamente, todo o pessoal duma empresa.

O absenteísmo injustificado do operário é considerado como infração ao Regulamento n. 58-A, relativo à defesa nacional, e punido em consequência disso.

Até outubro de 1941, já 19.000 empresas estavam submetidas ao regime dos "Essential Work Orders", os quais, em maio de 1942, abrangiam 8 milhões de operários pertencentes aos vários ramos da indústria (siderurgia, estaleiros, tecelagem, etc.), incluindo os trabalhadores das estradas de ferro, minas de carvão, docas, os operários rurais e os marinheiros da marinha mercante; a estes é garantido emprego permanente, o que lhes dá direito ao salário estabelecido, mesmo que não estejam prestando serviço em nenhum navio, se tal acontecer apesar de estarem fisicamente capazes e prontos para embarcar. Normas análogas estão em vigor para os operários das docas, reunidos às vezes em turmas "volantes", isto é, em turmas sem lugar determinado de trabalho e que são transportadas para onde se fizerem necessárias.

AS CONDIÇÕES DE TRABALHO

Talvez seja interessante lançar um rápido olhar sobre as condições de trabalho em vigor na indústria inglesa durante a guerra atual, limitando-nos aos pontos mais importantes. E' claro que não podemos apresentar nas poucas linhas disponíveis um esboço de toda a legislação trabalhista.

Duração do trabalho. — Geralmente as convenções coletivas concluídas com os sindicatos determinam a duração do trabalho. Os sindicatos concordaram com a suspensão das antigas restrições estabelecidas para o número das horas suplementares, como também com o aumento da duração do trabalho, que, na segunda metade de 1940, importava, às mais das vezes, em 65 horas semanais. As experiências feitas mostraram, entretanto, a ineficiência de tal procedimento, verificando-se mesmo um decréscimo no rendimento total da produção, apesar do maior número de horas de trabalho. Coincide tal fenômeno com os resultados de in-

quéritos realizados, pelo "British Health Research Board" e, nos Estados Unidos, por uma comissão composta dos mais altos funcionários de vários ministérios, resultados estes que determinaram a redução obrigatória da duração do trabalho (2). Pelas mesmas razões, foram restabelecidos o dia de folga após seis dias de trabalho e as férias anuais de cada trabalhador.

O Governo empregou toda a sua influência no sentido de evitar aumentos demasiados dos salários. Com efeito, limitou-se a média destes aumentos a 27 %, enquanto subiram os números-índices referentes à alimentação a 20 %, e os gerais a 30 %, desde o início da guerra. Sem dúvida, contribuíram para a limitação do custo da mão de obra, e assim da "espiral inflacionista geral", as outras medidas governamentais, como sejam controle dos preços, racionamento do consumo, aumento dos impostos e taxas e subvenções pagas aos fornecedores de víveres.

Higiene nas empresas. — Apreciando devidamente a influência da saúde e do bem-estar dos trabalhadores sobre o rendimento do trabalho, o Governo estabeleceu várias normas a respeito. Estas se referem à instalação de chuveiros, guardaroupas, refeitórios e cantinas com boa água potável nas grandes usinas, à iluminação apropriada, às instalações higiênicas, às facilidades de condução para o lugar de trabalho, etc. Tendo em vista a transferência de inúmeros trabalhadores para fábricas muito distantes de seus lares, o Ministério do Abastecimento providenciou em larga escala o alojamento e a alimentação destes. Um pormenor interessante merece menção especial: a diária a ser paga pelo operário abrange forçosamente aluguel e pensão, pois, caso tal não se desse, haveria, por parte dos trabalhadores, tentativa de economia nas despesas com alimentação, o que as autoridades quizeram evitar no interesse do rendimento do trabalho individual.

Greves e "lock-outs". — Afim de evitar o decréscimo da produção devido às greves e "lock-outs", foi estabelecido o sistema de arbitragem obrigatória para a solução de desentendimentos entre empregados e empregadores. A decisão de-

(2) Ver o *Emergency Report* n. 2 (London, H. M. Stationery Office, 1942) do Conselho mencionado: "Hours of Work, Lost Time and Labor Wastage", e o artigo intitulado "A duração ideal do trabalho", do Dr. H. Franke, no diário "Estado de São Paulo", de 8-1-1943.

finitiva cabe ao Tribunal Nacional de Arbitragem, criado em 18 de julho de 1940. Quem não se submete à decisão deste Tribunal incide no rigor da lei. O Tribunal em apelo está funcionando com muito êxito. Somente durante o mês de maio de 1942, resolveu 130 conflitos de trabalho, dos 179 ocorridos neste lapso de tempo. É bem ilustrativo o número muito reduzido dos relutantes contra as decisões do Tribunal. No mês de janeiro de 1942, por exemplo, o número de infratores limitou-se a 146 homens, 5 mulheres e 14 empresas, percentagem mínima do total de trabalhadores e de empresas existentes.

Comissões mixtas nas fábricas — Desde o ano de 1942, generalizou-se a instituição de comissões mixtas, compostas de representantes dos empregadores e trabalhadores nos vários setores da produção, visando a aumentar o rendimento desta. Estabeleceram-se tais comissões com a plena aprovação dos sindicatos, pois não afetam o campo de atividades destes. A tarefa das comissões mixtas não provoca mal-entendidos com os sindicatos. A comissão mixta é um órgão consultivo, quanto às questões técnicas da produção, ficando-lhe expressamente proibido deliberar sobre problemas dos

salários e das condições de trabalho. A sua finalidade principal consiste em dar oportunidade aos trabalhadores de apresentarem sugestões destinadas à melhoria e intensificação da produção, e em proporcionar ensêjo aos empregadores de fornecerem explicações relativas às ordens dadas, evitando assim mal-entendidos e aborrecimentos por parte dos operários.

O número de representantes da direção deve ser igual ao número de representantes operários. Todos os trabalhadores da fábrica têm o direito de participar da eleição dos membros da comissão, enquanto a elegibilidade passiva se limita aos sócios dos sindicatos.

As experiências feitas com as comissões em apelo têm dado os melhores resultados.

O ligeiro e despretensioso resumo que aqui apresentámos, referente às medidas tomadas na Inglaterra no sentido da mobilização geral da mão de obra, parece justificar inteiramente a afirmação do Ministro do Trabalho, Mr. Bevin: O problema da racionalização do emprego da mão de obra está resolvido na Inglaterra.

O sentido nacional da assistência médica

A. GAVIÃO GONZAGA

*Chefe do Serviço de Biometria Médica do I.N.E.P.
Sanitarista do Departamento Nacional de Saúde*

O problema da saúde das nossas populações, principalmente das rurais, é de solução muito complexa, pela imensidade da nossa área territorial, pela baixa densidade demográfica, pela dispersão dos núcleos populosos, pelas grandes distâncias, pela penúria de transportes, pela deficiência de instrução e conseqüente falta de educação sanitária do povo, finalmente, pelas más condições econômicas e financeiras das populações.

No entanto, o Brasil é o interior. E o interior, pode-se dizer, começa nas zonas suburbanas, até mesmo nas da Capital Federal.

Os nossos principais problemas estão integrados nas zonas rurais — centros dinâmicos de irradiação de energia nacional — e é ali que o homem mais carece de assistência médica.

Nas cidades, há leis e regulamentos protetores de assistência social e higiênica; a alimentação é mais racional; o abastecimento de água e as redes de esgoto garantem melhores condições de saneamento; a habitação oferece maior conforto e higiene; as escolas são em maior número, mais disseminadas, dispõem de melhor aparelhamento pedagógico, de modo que as crianças são física e espiritualmente mais sadias; as instituições de assistência médica são mais numerosas, melhor aparelhadas e de mais fácil acesso; em conclusão, as novas idéias de progresso e de civilização são mais facilmente difundidas.

Nas nossas zonas rurais, todavia, êsses elementos de assistência médico-social são ainda rudimentares, quase nulos, e disso resulta o elevado índice de morbidade e de mortalidade, principalmente materna, natal e neo-natal.

Nos Estados Unidos da América, por exemplo, o Departamento de Agricultura instituiu, em 1935, o "seguro agrícola" com a finalidade de prestar amparo técnico, econômico, financeiro e médico ao trabalhador rural. Perto de 300 mil segurados já têm recebido assistência médica e dentária e, para tanto, a "Administração do Seguro Agrícola" man-

tem estreita cooperação com as sociedades médicas e odontológicas estaduais, municipais e com os médicos e dentistas locais. A assistência médica atinge também a família do segurado e se estende até aos trabalhadores migrantes, ou ambulantes.

Os resultados colhidos pelo plano americano de seguros médicos têm sido tão benéficos que, em 1940, mais de 600 comunas já o tinham adotado. O plano é feito de tal maneira que os auxílios técnico e econômico melhoram as condições financeiras do trabalhador, de modo que tem podido garantir-lhe a sua contribuição de 2 dólares mensais e, mais, de uma pequena soma adicional por filho.

A solução do magno problema da assistência médica no Brasil exige diretrizes genuinamente nacionais, impostas pelas condições peculiares do nosso meio e da nossa civilização. Assim, devemos agir de conformidade com a nossa realidade e as nossas possibilidades, de tal modo a que possam ser assistidas as populações dos núcleos mais longínquos e dispersos. Nesse sentido, urge sejam devidamente aproveitadas as instituições hospitalares filantrópicas, disseminadas pelo interior do país, em quase todos os municípios, e que têm como paradigma as chamadas Santas Casas de Misericórdia — instituições que concretizam o elevado espírito de caridade da nossa gente.

As estatísticas demonstram que as despesas com a manutenção dos hospitais de fins filantrópicos são 3 e até 5 vezes menores do que as das instituições oficiais. E os motivos dessa grande diferença são plenamente justificados pelo fato de as instituições particulares serem fundadas e administradas por associações compostas de pessoas que se dedicam à filantropia, daí resultando uma grande economia administrativa.

Em se tratando de um problema cuja solução é fundamentalmente econômica, devemos atender a que ela está consubstanciada no aproveitamento das atuais instituições hospitalares de finalidades filantrópicas, esparsas pelo interior do país. Há

que ampará-las financeiramente para que possam ampliar a sua capacidade, melhorar as suas instalações e criar novos serviços médicos, conforme as suas respectivas necessidades.

Tal programa seria precedido de um inquérito nacional completo, no sentido de se conhecer as necessidades mais prementes de cada localidade em relação aos índices de morbilidade, de mortalidade, de densidade demográfica, das endemias mais intensas, das condições econômicas da população, e os meios de transporte, a capacidade dos recursos médicos oficiais e privados disponíveis, o preço do leito-dia dos hospitais, o número de médicos ali residentes, suas especialidades, etc.

Levantado o censo, estudar-se-iam então os auxílios que fôsem mais necessários a cada uma das instituições, afim de que se pudesse prestar maior e mais eficiente assistência às respectivas populações locais, tendo sempre em vista as moléstias sociais, tais como a tuberculose e a sífilis, e também a assistência à maternidade e à infância. Para isso, nas instituições de assistência médica das localidades de população mais densa, seriam instalados ambulatórios de profilaxia da tuberculose, dotados de aparelhos de roentgenfotografia de Manuel de Abreu e dos recursos necessários para tratamento e, como complemento, seriam feitos exames torácicos periódicos da população local; seriam também instalados ambulatórios de profilaxia da sífilis, com os recursos necessários para diagnóstico e tratamento. A assistência à maternidade e à infância seria concretizada com a ampliação ou a criação de serviços especializados de internamento e de ambulatório.

Como complemento dessa campanha nacional em prol da saúde de nossa gente, nas regiões em que os núcleos populosos fôsem muito disseminados e não comportassem a manutenção de hospitais, seriam instituídas "Missões Culturais" (1), as quais viriam melhorar bastante as condições de assistência médica e sanitária dessas populações.

Finalmente, a instituição da cadeira de higiene nas Escolas Normais e nas Escolas de Agronomia e o seu ensino nas Escolas Públicas contribuiria de maneira eficiente e econômica para a educação sanitária do povo. Pela educação sanitária muitos males seriam evitados ou tratados precocemente.

O ensino sistemático de higiene nas escolas é do mais alto alcance médico-social e profilático. E' o único meio de se criar e cultivar a consciência sanitária nacional, tornando a criança o monitor de higiene na família.

Por outro lado, o agrônomo no convívio profissional, como homem do campo, poderá ser um precioso educador sanitário.

O Governo do Estado de São Paulo, em recente projeto de reforma do Ensino Normal, muito sãbiamente incluiu a cadeira de higiene nas Escolas Normais e o ensino dessa disciplina nas escolas públicas. Essa iniciativa paulista vem abrir novos horizontes no domínio da educação sanitária no Brasil. Que êsse exemplo frutifique em benefício da saúde de nossa gente.

Na aliança entre o ensino e a higiene está condicionado o estado físico futuro da nossa raça.

(1) Ver A. GAVIÃO GONZAGA, *Missões Culturais*, em "Rev. do Serv. Público", Ano V — Vol. III — N. 2, pág. 14.

Previdência social na Inglaterra

Considerações em torno do plano Beveridge

Sir HENRY BUNBURY,

da Repartição "Political and Economic Planning"
do Governo Britânico.

(Tradução de GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS)

(In "PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW" — Vol. III, N. 1, Winter 1943)

O GRANDE interesse que se tem manifestado em torno do plano de previdência social para a Inglaterra, da autoria de Sir William Beveridge, constitui certamente um notável cumprimento à experiência inglesa e ao atual pensamento inglês sobre este importante assunto. Mas, sem dúvida, possui uma significação mais vasta do que a de um mero cumprimento.

Muitos leitores deste periódico já devem conhecer o plano em suas linhas mestras, e o principal objetivo deste comentário será, pois, o de examinar alguns de seus principais aspectos e consequências. Mas, em primeiro lugar, convém fazer uma exposição, ainda que sucinta, do próprio plano.

ESBÔÇO DO PLANO

A estrutura dos serviços de previdência social existente na Inglaterra é, no seu conjunto, uma das mais vastas do mundo. Mas, como na maior parte das instituições britânicas, foi crescendo gradativamente por longo período, até que chegou o momento evidentemente oportuno de submeter o sistema a uma revisão total, com o propósito de remover anomalias, incoerências e desperdícios. O novo plano, entretanto, embora oriundo dessa situação, vai muito mais além. Promove o que na realidade é uma nova estrutura de previdência social; uma estrutura baseada num só grupo de princípios e com um só grupo de normas. Anteriormente, a prática era tomar-se alguma particular necessidade social e ver o que se podia fazer a respeito, dentro dos limites do que se podia, ou do que se pensava poder, proporcionar. O novo plano parte do outro extremo. É vasto tanto pela finalidade quanto pela envergadura. Estende-se a

todos aqueles que, para subsistência, dependem de suas próprias rendas ou de quem sustenta a família. Considera o indivíduo ou grupo familiar, define as várias contingências geradoras de crise a que, nas condições modernas, estão expostos a família e o grupo, e estabelece os meios pelos quais essas contingências devem ser enfrentadas, bem como as normas que devem ser aplicadas para enfrentá-las. As contingências são o desemprego, as enfermidades, o acidente ou doença profissional, a maternidade, a velhice, a viuvez e a morte.

O novo plano estabelece, com base num amplo conjunto de pesquisas e investigações sociais recentes, tanto públicas quanto particulares, um padrão de necessidades humanas mínimas para o indivíduo, o casal e a família. Recomenda abonos específicos em dinheiro, destinados a cobrir essas necessidades. Para atingir às quantias, toma por base o nível dos preços de 1938, sujeito a ajustamentos se houver diferença no nível de preços quando o plano entrar em execução. Apresentar as atuais taxas em função do dólar poderia ser enganoso, devido à diferença de nível entre os preços e salários ingleses e americanos. Talvez o quadro mais verdadeiro do que significam tais abonos seria descrito dizendo-se que eles correspondem aproximadamente à linha divisória entre a terça parte da nação americana que é "mal alimentada, mal vestida e mal abrigada" e aqueles cujas rendas estão acima desses níveis de remuneração.

O relatório enfrenta diretamente os perigos inerentes ao fato de proporcionar-se a uma pessoa, sem esforço de sua parte, uma renda que, em muitos casos, seria pouco inferior à que ela perceberia no trabalho de mais alto salário a seu alcance;

conseqüentemente, certas obrigações são impostas àqueles que reivindicarem benefício dentro do plano. Aceita a necessidade de amparar o orçamento de família com um abono para a prole (exceto o primeiro filho), quer o chefe de família esteja ou não percebendo salário. As razões para isso são óbvias e convincentes. O plano promove um grande desenvolvimento e adaptação de serviços médicos e auxiliares, no pressuposto de que nenhum cidadão deve privar-se da assistência médica e cirúrgica de que necessita, somente porque não pode pagar tais serviços. Por fim, e o que é mais importante, adota o chamado "princípio de contribuição individual", segundo o qual todo o programa é extensa, porém não completamente financiado, mediante contribuições deduzidas dos salários, de preferência a fazer face às despesas lançando-se mão somente de impostos. Isto significa que os benefícios devem ser concedidos *de jure* e não com referência à necessidade individual determinada pelo processo grandemente antipático da verificação dos "rendimentos". Por estas e outras razões é que as taxas de benefícios e contribuições (exceto no caso de acidente e doença profissionais) são uniformes, quaisquer que sejam os rendimentos individuais.

Por ser, por várias razões, tarefa altamente complexa o ajustamento, ao novo sistema, dos direitos individuais a pensões, já existentes, o plano prevê um período de transição de vinte anos, antes que os dispositivos referentes às pensões nele estipuladas se tornem cem por cento efetivos.

FUNDAMENTOS HISTÓRICOS

Tal é, pois, o plano em seu arcabouço. Como se originou? Vale a pena fazer a pergunta. O sentido das principais mudanças nas instituições sociais só pode ser compreendido à luz da larga e majestosa passagem do desenvolvimento histórico e da fixação das instituições, de que fazem parte aquelas transformações. Somente assim é que podemos ver o caminho que estamos percorrendo — o caminho que temos de percorrer — através do pó e do nevoeiro da controvérsia. O plano encontrará certamente a crítica e oposição de certos grupos.

O desenvolvimento histórico dos serviços sociais britânicos pode ser convenientemente dividido em três fases principais, uma das quais é muito mais longa do que as outras. A primeira fase é a que podemos chamar de desenvolvimento da consciên-

cia social. Começou no primeiro quartel do século dezenove, depois que a longa luta contra o esforço napoleônico de dominar a Europa havia atingido um termo vitorioso. Foi assinalada pela legislação sobre fábricas, indústria de transportes (que proibia o pagamento de salários em mercadorias), e pelas restrições graduais sobre o emprego de menores e proibição do emprego de mulheres nas minas de carvão; pelas leis de salários a trabalhadores, pela instituição de assistência médica aos indigentes, custeada pelo governo, e pela longa e tempestuosa luta que assinalou a passagem das uniões de classe de uma situação de conspirações ilegais e criminosas à de elementos reconhecidos e legais nas relações entre o capital e o trabalho.

* Através desta fase, dois aspectos, porém, predominaram. A ação do Estado era, em geral, de natureza negativa ou restritiva. Impunha proibições e obrigações aos empregadores e proprietários. Postas de parte as obrigações relativas à educação primária e saúde pública, atribuídas gradualmente às autoridades locais, não se cogitava de uma ação estatal positiva. Em segundo lugar, a economia individual e a caridade particular eram consideradas as únicas fontes legítimas de onde se poderia tirar os recursos adequados para satisfazer às necessidades das vítimas do sistema industrial e social. Daí o desenvolvimento de todas as espécies de organizações de auxílio e caridade através deste período. Exceção feita de alguns antigos socialistas, que, na melhor hipótese, eram considerados monomaniacos, e, na pior, elementos subversivos, — a noção de que a comunidade, como um todo, possuísse qualquer obrigação coletiva para com os seus membros menos afortunados não formava nenhum partido na corrente comum do pensamento da maioria da população inglesa.

Esse período terminou com o advento do grande governo liberal de 1906. Sob a influência da dominante personalidade de Lloyd George, introduziu-se na prática política da Inglaterra, contra intensa oposição, uma nova idéia. Era o princípio da redistribuição da renda nacional. Lloyd George, com a sua intuição vívida e imaginativa das tendências do desenvolvimento social, havia percebido que nem as proibições e obrigações legais, nem a economia individual, organizada ou não, e nem tampouco a caridade particular seriam ainda capazes de satisfazer completamente às necessi-

dades da moderna sociedade industrial. Justamente porque a riqueza não mais era pura e exclusivamente o resultado dos esforços pessoais de seus possuidores (se jamais o fôra), deve ser, dentro dos necessários limites, repartida com aqueles membros da comunidade que haviam "caído na miséria", não porque fôsse menor a quantidade ou qualidade de seu esforço, mas porque, através de circunstâncias estranhas ao seu próprio contrôlo, a oportunidade e a previdência social não vieram a seu encontro. Assinalou uma profunda transformação no pensamento inglês.

Foram notáveis as realizações do governo de 1906, no curto espaço de cinco anos. Em 1906, a Lei de Salários a Trabalhadores, que colocou sobre os empregadores a responsabilidade pelos acidentes industriais, independentemente de negligência, mas que até então se havia limitado a um grupo muito reduzido dos operários industriais, foi estendida a todo o trabalho remunerado. No mesmo ano, as pensões à velhice, diretamente custeadas pelos impostos, e dependentes de comprovação de necessidade, foram instituídas. Em 1910, foi promulgada a Lei das Associações de Trabalhadores, dispondo sobre a determinação do salário mínimo em certas ocupações mal remuneradas — a primeira brecha aberta na antiga teoria de que os salários devem ser estabelecidos por livre contrato entre as partes, de acordo com a lei da oferta e procura. Em 1911, foi promulgada a grande lei que estabeleceu planos de seguro, na base de contribuição, contra doença e desemprego. Em 1913, a situação e os direitos das uniões trabalhistas foram reconhecidos e estabelecidos por estatuto. A maior parte desta legislação se apoiava completamente no novo princípio da redistribuição da renda nacional que então acabava de se tornar aceito.

Esta fase terminou com a primeira grande guerra. Após o desfêcho da luta, entrámos na terceira fase — a fase das reparações e emendas, que foi assinalada por quatro principais desenvolvimentos. Em 1925, foram instituídas pensões a viúvas e órfãos, sendo as pensões à velhice postas na base de contribuição. Em 1918, o objetivo da legislação estatutária de salário mínimo fôra largamente estendido. Em 1930, o plano de seguro contra o desemprego se estendeu a quase todos os empregos; e, em 1934, foi completada a abolição do velho sistema de legislação sobre indigentes, com a criação da Junta de Assistência — organização do

governo central dispondo de uma vasta rede de repartições locais que funcionavam sob a direção central. Todos êstes desenvolvimentos eram importantes, e não deviam ser desprezados, mas se conformavam com o velho sistema inglês de fazer uma cousa de cada vez e de construir sobre o que já existe, de preferência a rever e reconstruir instituições e serviços desde os seus alicerces. Poucos esforços foram feitos nesse período para amalgamar os serviços num só todo orgânico, quer técnica quer administrativamente.

Passámos, então, ao plano Beveridge. Há indicações de que, pelo objetivo e modo de solucionar o problema, êle avança muito mais do que fôra originalmente previsto pelo governo. Provavelmente, isto já é o bastante; o novo modo de solucionar o problema aproxima-se muito mais do pensamento revolucionário de 1906 do que do tradicional sistema de pensamento que prevalecia desde 1918.

POLÍTICA E FINANÇAS

Antes de tratar dos aspectos administrativos do plano, que serão o tópico principal dêste comentário, não estariam fora de propósito algumas palavras sobre as suas conseqüências gerais do ponto de vista político e financeiro.

Evidentemente, se a manutenção do rendimento tiver de ser conseguida, como é de direito, em um nível tolerável para aqueles que se tornarem vítimas, deve haver garantias efetivas contra abusos. No pior dos casos, a posição de ser uma vítima mantida pela comunidade podia ser mais atrativa para homens e mulheres de fraco caráter do que a situação de se sustentar a si próprio. Pode-se objetar que a própria existência de uma manutenção certa, mesmo num nível algo inferior, tenderia a solapar o incentivo de procurar trabalho, enfraquecendo assim a confiança em si próprio e o espírito de iniciativa. O plano reconhece êsse perigo e dispõe que, após um razoável período para procura de trabalho, o pretendente seja obrigado a submeter-se a um treinamento que o habilite a outro emprego remunerado. Nem lhe seria permitido recusar qualquer trabalho que êle fôsse capaz de desempenhar razoavelmente e que lhe fôsse razoavelmente acessível. Além disso, se a sua incapacidade para procurar trabalho for devida ao mau estado de saúde ou qualquer incapacidade física, deve-se-lhe exigir que se submeta a um tratamento médico necessário para restaurar

a capacidade de sustentar-se a si próprio. Pode-se sugerir que um dos principais problemas administrativos conseqüentes ao plano, quando for posto em prática, será o de interpretar e aplicar essas condições. Haverá, provavelmente, por parte das uniões trabalhistas, uma certa dose de resistência sentimental, à efetiva aplicação desses princípios. Dificilmente desaparecerá a decepção de que possa haver, ao todo, somente um limitado número de empregos disponíveis. Por outro lado, tanto a opinião pública em geral, quanto os mais esclarecidos líderes trabalhistas, hão de compreender certamente o valor social de um princípio: o de que se alguém pode trabalhar, mas não quer fazê-lo, não deve ser auxiliado para sua subsistência.

O plano envolve outro fator de capital importância. Pressupõe, e deve pressupor, que o governo siga coerentemente diretrizes destinadas a evitar qualquer desemprego. Os cálculos financeiros do próprio relatório se baseiam numa taxa média de desemprego de 8 1/2 por cento. A julgar pelas nossas esperanças, essa taxa é alta; mas, julgando-a do ponto de vista da nossa experiência após a última guerra, afigura-se-nos reduzida. O parlamento e o governo serão obrigados a aprender as lições da experiência, a dissipar seus temores e a ter uma visão real de nossas necessidades, caso venha a ser bem sucedido o referido plano. E esta conclusão não só nos coloca em harmonia com Washington, como também nos levará por uma longa estrada, tanto do ponto de vista internacional, quanto nacional. Não é demais dizer-se que adotando o plano — se for adotado — a Inglaterra se obriga oficialmente a tomar parte ativa nas políticas de expansão econômica que se acham consubstanciadas na Carta do Atlântico e nos acordos de Empréstimos e Arrendamentos.

Financeiramente, o plano impõe encargos adicionais aos contribuintes e empregadores. Relativamente aos trabalhadores, o encargo adicional bruto será modificado, e, em muitos casos, eliminado, se for adotado o benefício por morte, que, embora recomendado, não constitui parte essencial do plano. Em conseqüência disso, a eliminação do seguro industrial, com a sua carga excessivamente onerosa para as despesas administrativas (principalmente o custo da cobrança a domicílio das contribuições semanais), e a sua substituição por um acréscimo ao selo de contribuição semanal, a um custo pouco maior que o nominal, deixará, na maior parte dos casos, o trabalhador

médio em condições financeiras melhores do que antes, no que toca à sua contribuição semanal para todos os fins de previdência social.

Os encargos adicionais sobre o contribuinte e o empregador, estimados em £ 140.000.000 no ano inicial, e que aumentam gradualmente, não são pequenos. Mas em termos da renda nacional, o onus imposto ao contribuinte é relativamente insignificante, contanto que, por meio de políticas sábias e corajosas, a renda nacional seja mantida a um nível não demasiadamente inferior ao do emprego total. Relativamente ao encargo adicional sobre os empregadores, complica-se a situação da Inglaterra com a sua grande e cada vez maior dependência das exportações, afim de assegurar a importação de substâncias alimentícias e matérias primas, necessárias para manter no emprego a sua população. Se a conseqüência do novo plano fôsse elevar o custo da produção britânica a um nível que tornasse impossível a existência de um adequado comércio exterior, a situação só poderia ser resolvida mediante a redução dos salários, dos benefícios, e, com isso, até dos próprios encargos aconselhados pelo plano, ou mediante auxílios para a exportação. Até certo ponto, portanto, o sucesso do plano depende do grau de sucesso que já conseguimos na declaração conjunta de nossa intenção de restaurar e desenvolver o comércio entre as nações. O plano não depende de um aumento na produção britânica, mas da redistribuição de uma renda nacional reconhecidamente dentro do alcance do contribuinte; mas, se no processo de redistribuição, for lançado um ônus excessivo sobre um único fator particular da economia, o qual tenha de produzir a renda, semelhante fraqueza nesse ponto poderia arruinar e mesmo destruir totalmente o plano.

PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS

Eis-nos agora em face dos problemas de administração. Em primeiro lugar, o que o plano propõe, em linhas gerais, é uma administração central unificada dos benefícios em dinheiro, através de um novo Ministério de Previdência Social, subordinado a um ministro do Gabinete. Os serviços médicos permanecerão sob a supervisão geral do Ministério da Saúde, que é também o ministério de governo local. Haverá, contudo, uma comissão mixta composta de todos os ministros interessados em qualquer aspecto de previdência social, afim de coordenar política, promover a prevenção de

doenças e reduzir o encargo que recai sobre o fundo de seguro social. Os ministérios principalmente interessados, além do novo ministério proposto, são os Ministérios da Saúde, Trabalho e Educação.

Por enquanto, os efeitos do plano convergem para a centralização em Whitehall. Será, com certeza, criticado por este motivo. O relatório propõe, entretanto, o estabelecimento de uma rede de repartições de previdência, regionais e locais, salientando dois pontos de capital importância:

a) uma política de administração descentralizada e íntimo contacto com repartições locais de todas as espécies, que tratam das diversas necessidades de pessoas seguradas;

b) medidas especiais para seleção e treinamento do pessoal, tendo em vista uma completa compreensão dos problemas humanos com que terão de lidar.

O movimento para a centralização — a substituição da prefeitura municipal pelo governo de Whitehall — constitue senão uma nova modificação, pelo menos a valorização de uma tendência já existente. Há muitos anos os órgãos centrais de governo veem aumentando cada vez mais a consciência de suas responsabilidades para com o bem-estar de todos os cidadãos, fortalecida pela constante pressão do parlamento para que façam algo nesse sentido — o que tornou insustentável e obsoleta a doutrina da responsabilidade local pelos infortúnios locais, preconizada no século dezenove. A tendência geral tem sido para a responsabilidade nacional, assumida por meio de repartições locais subordinadas à direção e ao controle nacionais. Não podemos assumi-la de ambos os modos. Se a nação como um todo é responsável, deve compenetrar-se dessa responsabilidade e exercê-la onde for necessária. A guerra, com a sua nova ênfase de partilhar tanto de obrigações cívicas e de perigos como de recursos disponíveis, veio fortalecer grandemente essa tendência para uma responsabilidade nacional unificada. O que podemos fazer, e o que o relatório propõe, é desenvolver as repartições locais e utilizá-las completamente do ponto de vista da ação. Eis aí as bases da administração proposta.

A expansão do que se chama pejorativa e imprecisamente "burocracia" é inevitável. Na realidade, o agente de seguro e o assistente social serão funcionários do governo ou por ele substituídos.

Serão responsáveis, não perante um conselho municipal ou corporação comercial, mas perante uma autoridade em Londres, Edinburgo ou Cardiff. Mas, pelo menos, podemos asseverar que são mais do que simples funcionários de rotina, presos ao regulamento de um departamento em Whitehall; que são treinados para lidar simpaticamente com o elemento humano no trabalho; e que pertencem em espírito à localidade e à população a que servem. Neste ponto a experiência do Conselho de Assistência, que assumiu em 1934, em nome do governo central, a maior parte das funções de assistência pública das autoridades locais (a antiga "lei dos pobres"), é encorajadora do ponto de vista administrativo. Quaisquer que tenham sido as divergências de opinião a respeito de política, é geralmente reconhecido que, sob o ponto de vista administrativo, a organização local do Conselho de Assistência deu resultados satisfatórios. Nas cidades arrasadas pelo bombardeio aéreo, nas quais era a única repartição para tratar dos desastres imediatos, esse órgão surgiu magnificamente na ocasião oportuna.

A proposta de unificar num só departamento central a administração dos benefícios em dinheiro tem um outro propósito que necessita de ser mencionado. A multiplicidade de repartições administrativas não só reflete como também produz complicações. Uma organização que fizer distinção legal e administrativa entre o desemprego devido ao mau estado de saúde e o desemprego devido à incapacidade de procurar trabalho não só sujeita o trabalhador a diferentes jurisdições, de acordo com as circunstâncias precisas de seu caso, como também cria um complexo de procedimentos e formalidades entre as próprias jurisdições. Aí está um dos modos pelos quais é engendrado o excessivo formalismo burocrático. Entretanto, para o cidadão que necessita de alimento para sua família e para si próprio, pouco se lhe dá, existindo um emprego vago, saber se está em perfeito estado de saúde para ocupá-lo ou se não existe emprego de espécie alguma.

O próximo problema administrativo que aparece é o velho conflito entre a responsabilidade política e a eficiência executiva. Este conflito geralmente se apresenta sob a forma de uma exigência de que a administração deve ser "retirada da política". É um velho conflito na história dos serviços sociais britânicos. Foi feita uma tentativa neste sentido, quando se organizou a antiga

Comissão da Lei dos Pobres em 1834. Mas não logrou êxito. Foi feita ainda, em 1911, por ocasião da elaboração do projeto de lei do seguro-saúde; os membros da comissão de seguro eram primitivamente considerados um órgão não só apolítico, como também livre de responsabilidade, assumida por um ministro perante o parlamento. Mas a pressão política insistiu em que, além das funções judiciárias dos membros da comissão, deveria haver um ministro responsável perante o Parlamento pelo que fizessem ou deixassem de fazer. A princípio, êste ministro foi o Secretário Financeiro do Tesouro; mais tarde, um ministro sem pasta foi nomeado para aquele fim; e quando a comissão de seguro foi absorvida pelo novo Ministério da Saúde, o respectivo ministro se tornou automaticamente responsável pelo seguro-saúde.

Mais uma vez, quando o Conselho de Assistência aos Desempregados foi criado em 1934, procurou-se manter as suas atividades afastadas do contróle político. Mais uma vez falhou a tentativa. O insucesso tomou uma forma diferente. O Parlamento insistiu não na distribuição formal da responsabilidade a um ministro, mas na modificação de um plano que os membros da comissão, agindo de acôrdo com indicações fornecidas pelo govêrno, haviam promulgado. Quando, em 1937, foram reorganizados os sistemas de assistência, o Conselho de Assistência manteve a sua situação de órgão apolítico, operando fora da área política e sem qualquer responsabilidade ministerial direta por suas ações; mas o Parlamento manteve o seu contróle sôbre as suas diretrizes e normas gerais.

Esta é, pois, a situação do momento. Como é que o plano Beveridge a considera? Em primeiro lugar, reconhece francamente que o Parlamento está tão profundamente interessado na previdência social sob os seus vários aspectos, que não vê, de bom grado, a sua atribuição a órgãos quasi-autônomos, separados do sistema político e responsáveis não perante os órgãos políticos que representam o povo, mas perante a constituição — sob a qual êles funcionam, — como prova de confiança — e perante os tribunais de justiça, sempre que surgirem questões jurídicas. O relatório propõe, portanto, a criação de um Ministério de Previdência Social, que, na verdade, significa direta e contínua responsabilidade, perante o Parlamento, da execução do plano em todos os seus aspectos. Muitos estudantes da história política e psicologia

política da Inglaterra concordariam em que a medida é acertada.

Recomenda também a criação de uma Comissão Estatutária, de composição apolítica, com certos poderes para informar sôbre a situação financeira do fundo de seguro social, sôbre todos os projetos de regulamentos e leis, sôbre a adequação dos benefícios, e sôbre qualquer assunto que a êstes se refira. Esta comissão é um desenvolvimento da Comissão Estatutária que foi criada pela Lei de Seguro contra o Desemprego de 1934. Representa, de fato, a integração de dois objetivos antagônicos — de um lado, a exigência em prol de um sadio programa financeiro e de diretrizes coerentes, a serem realizados com firmeza, e, por outro, a exigência em prol de uma eficaz responsabilidade quotidiana perante o Parlamento, como representante do povo. Pode bem acontecer que, neste instrumento administrativo, usado com sucesso num campo algo mais restrito durante os últimos anos, acha-se a solução de um problema difícil, porém importante.

Outro problema, já mencionado de um ponto de vista diferente, é o da utilização a ser feita, nos serviços de previdência social, das repartições locais e das organizações voluntárias, tais como, sociedades de socorros mútuos e uniões de classe, que o próprio povo criou para seu benefício há muitos anos. A mesma questão surge no setor médico com referência aos hospitais voluntários, que agora são mantidos em grande e crescente escala pela população industrial num sistema de contribuição voluntária. Nestas questões, o relatório não vae além de recomendações gerais. Exclue definitivamente as companhias que trabalham com espírito de lucro, tais como as companhias de seguro industrial. Recomenda que as uniões de classe e sociedades de socorros mútuos devam, caso deem o seu consentimento, ser usadas como repartições para administração de benefícios em dinheiro (exceto os serviços médicos ou similares), sujeitas a certas condições destinadas a garantir a sua eficiência e desinteresse. Quanto às próprias repartições locais, a política do relatório é atribuir-lhes a maior responsabilidade no fornecimento de serviços de assistência médica, principalmente hospitais e clínicas. O assunto é complexo e controverso, e uma vez que está fora dos termos de referência de Sir William, não vem tratado minuciosamente. Mas mesmo assim deve ser mencionado. Como resultado da lei de seguro

de saúde, de 1911 e dos rápidos desenvolvimentos da ciência médica nos anos recentes, o serviço médico que se presta à massa da população na Inglaterra acha-se num estado de grande e rápida modificação. As repartições locais teem-se tornando cada vez mais ativas, e os serviços de saúde pública que nelas funcionam, tanto do ponto de vista terapêutico quanto preventivo estão se especializando cada vez mais. Além disso a atitude da profissão médica, conservadora como sempre o foi, está, entretanto, apresentando uma transformação. Podemos aguardar desenvolvimentos interessantes quando o plano for posto em prática.

Há uma questão tendente a se tornar controversa. As repartições locais da Inglaterra são orgulhosas e independentes. A tendência geral do plano deve ser transformá-las, até onde atuarem a previdência social e a saúde pública, em maior extensão, em repartições do governo central e, em menor escala, em órgãos autônomos tendo as suas próprias jurisdições e derivando o seu mandato dos eleitores locais. Darão elas assentimento a essa extensão dos poderes de Whitehall? Desde já, ressaltam, entretanto, duas considerações: a primeira é a de que a responsabilidade e a centralização nacionais dos riscos deve fazer-se acompanhar do contróle nacional; a segunda é a de que devem ser encontrados alguns meios pelos quais as autoridades locais, menos progressistas, menos eficientes e menos honestas, possam ser elevadas ao padrão exigido pela opinião pública e necessidade nacional. Conseguindo-se imprimir uma sábia orientação ao problema, estabelecer

uma rotina administrativa sadia e engenhosa, bem como formar uma opinião pública que dê forte apôio ao propósito geral e objetivos do plano, parece provável que tudo isso redundará numa integração das repartições públicas centrais e locais, melhor do que até agora havíamos presenciado.

O plano Beveridge é no momento apenas um projeto. Encontrará oposição, baseada às vezes em interesses e às vezes em temores. Mas é a elaboração lógica de desenvolvimentos do bem-estar social durante longo período, de exigências incessantemente feitas, e de situações e fatores que se teem tornado cada vez mais compreendidos. Acarreta certas conseqüências importantes na política nacional e internacional. E só abrange um setor do "front" do bem-estar social.

A sua grande significação está no reconhecimento daquele "senso de comunidade" que, jamais ausente da Inglaterra, se desenvolveu notavelmente sob a pressão da guerra. A comunidade, segundo deixa transparecer o plano, não é somente uma questão de sentimento. Não significa apenas ficar ombro a ombro nos dias de perigo. Significa que, na prática e em todos os tempos, nós, de fato, aceitamos as obrigações para com o próximo; que nós não reconhecemos, em prol de grupos mais garantidos economicamente, qualquer direito de se furtar a obrigações assumidas pela comunidade como um todo; que, de fato, nós fazemos nossos os riscos comuns e repartimos os nossos recursos, na escala necessária para proporcionar a todos a "liberdade de não passarem privações" (*freedom from want*).

O instinto de poder na ordem social

ARMANDO GODOY FILHO

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

VII

VIII — DA POSIÇÃO DO INDIVÍDUO NO GRUPO SOCIAL

(Continuação)

A ADMINISTRAÇÃO, como *modus* organização de orientar o trabalho ou a atividade dos elementos que compõem um sistema social de produção ou serviço, não deixa de ser um processo que evolue, apresentando algumas características mais estáticas ou permanentes, que resistem à ação do tempo, e outras mais mutáveis, que variam em função do progresso da técnica e dos conhecimentos do homem.

Vamos, agora, dentro do assunto, fazer uma incursão ilustrativa pelo campo da abstração matemática, dedicada aos leitores mais afeitos aos estudos dessa ciência, e que, segundo pensamos, pode ser rapidamente lida pelos demais, sem prejuízo da compreensão geral do assunto, exposto a seguir.

Todo sistema organizado que realiza trabalho útil, como já vimos em artigo anterior, é dinâmico. Mas, aplicando um artifício lógico, simplificador — muito usado em matemática quando se pretende estudar questões complicadas, pela sua decomposição ou transformação em outras mais simples, de assimilação mais fácil para a nossa inteligência — vamos, por um instante, considerá-lo estático.

Esse instante, pela nossa hipótese, corresponde justamente ao momento infinitesimalmente próximo do término da unidade de tempo, em relação à qual medimos os elementos variáveis, que importam ao nosso problema, tais como: produção por espécie de trabalho realizado, energia despendida pelo sistema na produção durante essa unidade de tempo, etc.

O que estamos fazendo é procurar uma fantasia matemática para o problema geral de administra-

ção, a qual não pode ter, de modo algum, qualquer significado objetivo, do ponto de vista mensurável, na relação entre as partes que afetam o problema total. Mas, do ponto de vista lógico, abstrato, serve para dar a quem estuda esses assuntos, um maior descortino ou visão mais profunda desse fenômeno social a que denominamos administração.

Para a constituição matemática dessa fantasia imaginada, temos que lançar mão de uma série de hipóteses abstratas, quanto à maneira de atuação de certas partes ou fatores que compõem a expressão administrativa, os quais, na realidade, embora não obedecendo com rigor ao sentido hipotético de perfeição que vamos emprestar-lhes, não se distanciam, porém, desse sentido de forma a poder prejudicar o resultado útil dessa fantasia, pelas conclusões ou deduções a que ela nos pode conduzir, esclarecendo aspectos importantes do fenômeno.

A primeira hipótese é da continuidade das variações de todos os elementos que influem no problema administrativo, considerados mensuráveis, nas proximidades do instante em que vamos admitir como estáticos certos aspectos dinâmicos da administração.

Admitiremos, também, que algumas das condições que definem o sistema administrativo sejam constantes, durante, pelo menos, um curto prazo, enquanto outras possam variar em função das boas ou más condições de organização, impostas ao sistema pela administração.

Nesse caso, como fatores *constantes* principais, *a priori* introduzidos no problema, para possibilitar o estabelecimento dessa fantasia matemática, admitimos os seguintes:

I — natureza das coisas específicas produzidas pelo sistema na unidade de tempo (tomada para base de avaliação quantitativa dessas coisas);

II — instrumentos ou ferramentas, máquinas, material permanente em geral, aos quais denominaremos *aparelhagem* e que devem ser, por hipótese, os mais modernos e adequados aos serviços no instante ou no momento em que vamos considerar o problema (a melhor disposição desse material, contudo, tendo em vista a eficiência dos serviços, é uma das variáveis da nossa questão);

III — número de elementos humanos ou fator pessoal, quantitativa e qualitativamente ótimo (por hipótese), ou bem selecionado para atender, respectivamente, às tarefas da produção, diante, ainda, do ponto de vista do caráter, da maior boa vontade de cada um para a execução do seu trabalho com a perfeição desejada.

A questão da perfeição na execução das tarefas, ou da qualidade do trabalho, na realidade é variável, mas, por um instante, afim de não complicarmos ainda mais o nosso problema, em vista do que pretendemos concluir, vamos admitir que cada trabalhador procure realizar ou realize sempre a melhor qualidade de trabalho que lhe compete na atividade do sistema. Diante dessas hipóteses, toda a produção pode ser especificamente avaliada em números, como resultado da comparação da unidade específica da coisa produzida com a quantidade da mesma efetuada no tempo unitário.

Vamos, além do mais, para aumentar ainda a cadeia das nossas hipóteses, admitir que toda espécie de trabalho produzido pelo sistema seja mensurável, inclusive responsabilidade de direção, o que, evidentemente, pelo menos por meios diretos, não nos parece exatamente possível.

Quanto aos elementos *variáveis* que afetam o problema de administração, além de outros que possam ter escapado à nossa observação, vamos destacar os seguintes:

IV — influências físicas ou químicas do ambiente e dos locais de trabalho;

V — influências psicológicas do meio social ou estímulos do meio que afetam os indivíduos e repercutem na produção, nestes incluídas as relações entre chefes e subalternos, e sentimento de importância (*influência do instinto de poder*) (32)

nutrido pela administração em cada indivíduo, no que interessa ao valor da sua ação e do seu trabalho no conjunto do sistema;

VI — adaptação de cada indivíduo ao seu trabalho, tendo em vista a aparelhagem existente, ou ajustamento técnico da individualidade às condições da tarefa que lhe cabe;

VII — influências bio-psicológicas de ordem individual (que dependem da vida privada de cada um ou dos hábitos higiênicos, morais e econômicos, respectivamente adotados pelos trabalhadores), tais como: condições de saúde, preocupações ou conflitos psicológicos, dificuldades financeiras, depressões, entusiasmo, confiança no mérito do trabalho como meio de alcançar progresso na carreira profissional abraçada, confiança na justiça da administração e na justiça social, — como base do acôrdo e da harmonia entre todos os entes da sociedade — alegria, felicidade, etc.

VIII — disposição apropriada e recíproca de todos os elementos do sistema, quer humanos, quer materiais, no ambiente de trabalho, tendo em vista o dispêndio mínimo, em movimentos do pessoal e nos transportes, da energia que movimenta o sistema e dos materiais de consumo;

IX — coordenação das partes ativas do sistema para a execução oportuna das tarefas, por meio de comunicações que estabeleçam uma certa unidade de ação, convenientemente regulada por intermédio de comandos que supervisionem e controlem toda a vida produtiva do sistema, tendo-se em vista a melhor produção total desse sistema na unidade de tempo (nessas relações das partes entre si e com o todo, definida a competência, a liberdade de iniciativa e a responsabilidade de cada um na ação e na direção da atividade do sistema, é que reside a finalidade das normas, isto é, lei orgânica — no caso dos serviços públicos — ou estatutos — no caso das sociedades privadas — regulamentos, regimentos, instruções, ordens, etc.);

X — influência sobre a produção, do concurso de certa parcela do trabalho de cada um para o custeio das instituições de segurança social, assistência aos necessitados ou inativos, para a garantia da ordem, do direito, da justiça e do bem-estar do maior número possível de indivíduos — missão do Estado ou, em certos casos, de órgãos para-estatais (fatos esses que decorrem do sentimento de solidariedade humana, ou necessidade de apoio

(32) Veja-se: STUART CHASE — *Quando o operário trabalha com prazer* — “Seleções do Reader's Digest” — Fevereiro de 1943. (Este artigo de “Seleções” traz o resultado de experiências que, no nosso entender, parecem ajustar-se à teoria por nós desenvolvida neste estudo, quando tratamos das relações entre sentimentos e instintos).

recíproco entre os indivíduos de um mesmo grupo social, — empresa ou nação — para a defesa dos interesses ou bem-estar, tanto do indivíduo quanto da coletividade);

XI — material de consumo gasto no trabalho de todo sistema, avaliado em termos de energia, tomando-se por base o custo da unidade desta comparada com o custo total daquele;

XII — salário, vencimento ou remuneração;

XIII — energia consumida pelo sistema durante a sua atividade produtiva, comprada ou cedida a ele pelo meio ou pelas fontes da Natureza, incluindo-se aquela que, provindo dos alimentos, é transformada bio-quimicamente no organismo dos indivíduos no curso do trabalho;

XIV — produção por espécie da coisa efetuada.

Evidentemente, nem todas essas condições podem ser medidas; principalmente, no caso, aquelas que interessam ao pensamento, à responsabilidade, ao mérito da iniciativa, etc., mas, para a fantasia que estamos idealizando, admitiremos essa possibilidade. E, sem entrarmos em considerações alongadoras sobre a questão da homogeneidade das funções, vamos imaginar a existência de uma função — *produção* — para cada natureza de trabalho específico realizado no sistema, relacionada a todas as influências variáveis antes destacadas, que possam afetar a essa produção.

Ora, temos, assim, um conjunto de equações de produção que definem o estado administrativo do sistema, num instante determinado.

Admitida a hipótese da variação contínua de todas essas influências, nas proximidades do estado ótimo de fixação das mesmas para o máximo da produção com o mínimo de dispêndio de material e de energia (avaliado o primeiro, como vimos, também, à base de energia), podemos, então, aplicar a teoria dos máximos e mínimos a essas funções, derivando cada uma delas em relação à variável principal — *energia* — as quais, respectivamente igualadas a zero, formam um sistema de equações indicativas das condições ótimas, do ponto de vista administrativo, para o arranjo ou organização de todos os elementos que afetem esse sistema ideal de produção.

Admitiremos, ainda, para simplificar a nossa argumentação, que o sistema seja algèbricamente determinado, isto é, o número de funções derivadas ou equações seja no mínimo igual ao número

de variáveis que, na atividade do grupo social, interessam à organização ótima, em vista da eficiência e do bem-estar máximo do pessoal.

Diante de um tal quadro hipotético da matemática administrativa, podemos, agora, começar a colher alguns frutos práticos dessa fantasia.

Primeiramente, devemos reconhecer que, se de fato não podemos medir todas as influências que interessam ao problema de administração, isto não significa que elas deixem de concorrer com doses certas, como fatores ou parcelas, pesando no resultado mais ou menos eficiente dessa administração.

Faltam-nos, porém, os meios ou os instrumentos de medir completamente essas influências.

Assim, se variarem essas condições ideais, fixadas para a representação matemática desse problema, considerado estático num instante determinado, variam, conseqüentemente, as equações derivadas que caracterizam a organização ideal nesse instante. Se, além disso, considerarmos as várias situações do problema, no tempo, ou em correspondência às mutações dinâmicas da atividade do sistema, vemos que a organização ideal deveria corresponder a essas mutações.

Daí se infere que, se fôsse possível alcançar, na administração, um estado de perfeição ideal, visando-se obter, no curso do trabalho, uma curva contínua dos máximos de produção, em atenção a todas as condições variáveis que atuam sobre o sistema, em cada instante, com intensidade e aspectos diferentes, precisaríamos ter uma organização perfeita para cada momento, atendendo a essas variações. A organização corresponderia, assim, ao aspecto dinâmico e variável da atividade produtiva do sistema.

Infelizmente, porém, uma solução dessa ordem para o problema administrativo não passa de uma utopia, e devemos contentar-nos com aquilo que é razoável e realizável, visando resultados médios satisfatórios.

Antes de continuarmos a nossa explanação sobre esse aspecto do problema administrativo, devemos salientar que a finalidade ou as finalidades produtivas de um sistema, na maioria dos casos, são dados do problema, servem de base à classificação do tipo de administração em causa (por exemplo, administração industrial, comercial, do Estado ou estatal, administração específica, etc.),

mas dependem das relações desse sistema com os demais na ordem social, relações essas que podem ser de natureza política ou econômica.

Definidas, assim, as finalidades produtivas do sistema, ou as razões sociais da sua atividade, a administração cuida, então, de planejar, regular e determinar essa atividade.

Dentro desse planejamento, sente-se necessidade de fixar certas condições reguladoras da atividade, afim de evitar a dispersão e o confusãoismo diante das vantagens da divisão do trabalho e da cooperação de esforços para o alcance da produção desejada. A esta fixação de condições, que compreende a disposição material ou instalação dos serviços e a normalização dos métodos de trabalhos, podemos denominar organização.

Já que a atividade do sistema é de ordem dinâmica, ou mutável em cada instante, a organização precisa atender, principalmente, a exemplo do caso do problema geral estatístico, ao aspecto médio de todas as condições ou movimentos das partes que agem no sistema, afim de que, no final, ou durante um período relativamente longo, os resultados sejam os melhores possíveis.

No estudo desses resultados médios, quando, principalmente, os elementos em exame são mensuráveis, ela procura aplicar, tanto quanto possível, o método científico na pesquisa da situação ótima desejada, buscando a eficiência máxima. Mas, na maioria das vezes, não chega a alcançar esse estado de perfeição científica nas conclusões de suas experiências, em vista das dificuldades econômicas, financeiras ou mesmo ocasionais do problema.

Contudo, na sua tentativa de encontrar a verdade perene na relação dos fatos que interessam mais diretamente ao problema do trabalho, ela tem feito brotar vários ramos, novos e florescentes, no grande tronco da ordem imutável das ciências.

Todas essas ciências, contudo, não devem ser reunidas sob o título de ciência da administração, porque, por exclusão, torna-se muito difícil saber qual a ciência que, sob esse ou aquele aspecto, pode deixar de interessar à administração em circunstâncias especiais. Logo, a ciência da administração, nesse caso, incorporaria todos os ramos do conhecimento científico do homem, e seria tudo.

Além disso, na administração e na organização, como nem todos os fatos se reproduzem cons-

tantemente sob os mesmos aspectos, aparecendo sempre situações novas que, para serem resolvidas, fazem apêlo ao critério ou à qualidade do homem, não podemos deixar de reconhecer que a eficiência administrativa ainda depende muito dos característicos pessoais do administrador, apesar de todos os grandes e inegáveis auxílios que a técnica sistematizada da administração e da organização podem prestar ao mesmo.

E, mesmo assim, quanto ao mérito da técnica de organização, não devemos acreditar que seja uma coisa absolutamente perfeita, de vez que, nem todos os fatores do problema administrativo podem ser medidos, de maneira a serem fixados, com boa exatidão, todos os valores médios desejados para o governo permanente da atividade do sistema, necessitando, ao contrário, em boa dose de condições, recorrer o organizador ao bom-senso, para o razoável estabelecimento das disposições que lhe parecem mais aconselhadas na orientação conveniente da marcha produtiva do sistema. (Segundo pensamos, o bom-senso ou critério, que traduz certo equilíbrio da mentalidade à vista das circunstâncias, não deixa de ser um processo psicológico, de natureza matemática interior ou estatística, na avaliação média dos fatos que interessam ao problema em causa; os erros maiores ou menores dessa avaliação, feita exclusivamente com aparelhos de medida do organismo humano, variam com os característicos pessoais do administrador ou organizador).

Talvez seja por isso que Paul Sollier assim se manifestou: "*A organização muitas vezes não é senão a aplicação codificada do bom-senso*". (33)

Apesar disso, sempre que possível, na técnica de administrar, ou de organizar, devemos seguir a orientação do método científico, medindo e avaliando matematicamente o que for mensurável (naturalmente sem exageros, afim de que o custo da organização não venha a ser maior do que as vantagens, de fato econômicas, com as quais ela possa beneficiar os serviços), na pesquisa da situação ótima para a normalização da atividade e disposição dos meios que compõem o sistema de produção, tendo-se por mira a eficiência máxima. Isto porque *a meta de progresso dos conhecimentos do homem deve ser sempre a ciência ou a pesquisa exata da verdade ou da perfeição*.

(33) PAUL SOLLIER e JOSÉ DRABS — *La Psychotechnique* — Obra citada, pág. 1.

Observando-se a natureza real das coisas que interessam aos acontecimentos sociológicos relacionados com a atividade dos sistemas de produção, durante períodos longos, no curso dos tempos, vemos que, em qualquer sistema, há sempre fatos constantes ou invariáveis e outros mutáveis ou mesmo essencialmente modificáveis. Entre êsses últimos podemos incluir não só os que se alteram apenas de tempos em tempos, como também os que variam segundo leis mais ou menos regulares, em função do tempo, e os que podem se alterar ocasional ou bruscamente, de forma por vezes imprevisível.

Como influências constantes, no curso dos anos, positivas, que condicionam obrigatoriamente, sob a mesma forma e a mesma intensidade, todos os movimentos do sistema, devemos considerar sempre e unicamente as leis e as informações da ordem científica. E, dentre os fatores variáveis, porém passíveis de previsão, podemos incluir, principalmente, aqueles, de ordem mensurável, que atendem a leis estatísticas.

Quanto às influências ocasionais ou acidentais, mais ou menos intensas, a administração, para atendê-las, deve contar, dentro de limites razoáveis, com certa margem de segurança ou reserva de recursos, compatível com a extensão, a importância social das utilidades que realiza o sistema e a sua capacidade econômica e financeira. Há casos, porém, em que as perturbações acidentais são violentas, nos períodos, por exemplo, de crises, guerras ou desastres, por ocasião dos quais a administração tem que contar com a boa vontade e a dedicação do pessoal diante da eventualidade de uma sobrecarga de trabalho confiado a cada elemento do sistema. (Contudo, não deve perder de vista, mesmo nesses casos, os prejuízos que podem estender ainda mais o campo da desgraça, causados ao pessoal e, por conseguinte, aos instrumentos básicos de sua ação, pela fadiga ou pela estafa). (34)

A administração, sendo um ajustamento conveniente e oportuno de ordens, recursos materiais e humanos, técnicas ou métodos de trabalho, em vista da eficiência na atividade produtiva do sistema, está sempre na dependência do progresso da

técnica e do aperfeiçoamento da aparelhagem ou instrumental auxiliar do trabalho do homem.

A técnica, de um modo geral, deve ser tida como processo que pode evoluir com o tempo, no sentido da perfeição ou da eficiência máxima da individualidade na execução de certo trabalho. Mas, os limites dessa perfeição são imprevisíveis ou indeterminados, porque dependem da evolução dos conhecimentos humanos para a qual não podemos fixar um termo de chegada na história da Humanidade.

Repisando o assunto, para esclarecer melhor, não podemos deixar de definir aqui o que exatamente entendemos pela palavra *técnica*, apreciada em face das relações da individualidade com o trabalho: *é a forma de ação ou o processus, de boa vontade aceito ou adotado pela individualidade para a realização de certo trabalho, aproveitando conhecimentos adquiridos, a experiência ou o treinamento nesse mister e visando a eficiência pessoal na efetuação do mesmo.*

Toda atividade produtiva que se repete frequentemente, sob os mesmos aspectos, para o indivíduo, determina nele a criação de hábitos, ou formas específicas de comportamento, para vencer as etapas do trabalho ou suas dificuldades sucessivas. E, ao estado potencial, na pessoa assim habilitada, para a realização de certo ou de certos trabalhos, podemos denominar *capacidade técnica*.

Esta capacidade varia infinitamente com os tipos individuais e as várias espécies de trabalho, mas deve ser considerada como peculiar a qualquer profissão, não nos parecendo muito razoável reservá-la apenas para algumas profissões privilegiadas no conjunto das atividades produtivas do *homo sapiens*.

Diz PAUL SOLLIER:

"Todo trabalho exige uma técnica e toda técnica põe em jogo aptidões, qualidades e capacidades de diversas ordens: físicas, fisiológicas, psicológicas". "Determinar aquelas que interveem no trabalho, pesquisá-las, medi-las no trabalhador, para saber se êle é indicado para o trabalho em mira, tal é o fim primordial da psicotécnica" (35).

(34) Veja-se: a) BELGRANO MONT'ALVERNE — *A fadiga nos acidentes de trabalho* — "Revista do S. Público" — 1943. b) EDUARDO D. JONES — *Administración de Empresas Industriales* — Ed. Labor — 1934 — Página 474 — "La Fatiga".

(35) Veja-se: SOLLIER e DRABS — *Obra citada*, páginas 3 e 4.

Assim, a profissão, que implica na caracterização das atividades produtivas de certas classes de trabalhadores, não passa de uma convenção trabalhista, estabelecida em grande parte pela tradição, para diferenciar os grupos específicos de indivíduos do conjunto social, que produzem utilidades, tendo em vista a espécie destas. (Fizemos aqui omissão das profissões, por vezes numerosas, da ordem social, consideradas, porém, fora do campo de visão do prisma da moral, para as quais não se ajusta, convenientemente, a palavra utilidade, contida nessa definição).

(Quanto às classificações profissionais há escolas que adotam orientações diferentes e não vamos aqui entrar nesse assunto para não alongarmos muito este trabalho) (36).

A lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, estabeleceu bases para a profissionalização no Serviço Público do Brasil.

A administração, como dissemos, dependendo do estado de progresso da técnica e da aparelhagem — condições essas que evoluem permanentemente — não pode, contudo, atender de forma contínua ou de pronto, quase sempre, a todos os saltos desse progresso. Isto porque, do ponto de vista do pessoal, encontra os hábitos dos indivíduos no trabalho, que reagem como forças de inércia, contrariamente às modificações da velha técnica, e, quanto ao material de uso ou aparelhagem, encontra as resistências do capital empatado nas instalações já em funcionamento. (E terá de assim ser, em qualquer época, porque essas são forças reais, inextinguíveis, da Natureza, que governam a dinâmica da atividade social produtiva).

Assim, o capital também não deixa de ter a sua inércia, fazendo com que, inevitavelmente, as empresas ou serviços guardem sempre uma certa *decalagem*, no tempo, entre o aparecimento de máquinas e instrumentos mais aperfeiçoados no mercado e a aquisição ou implantação dos mesmos nos serviços para os quais foram criados.

A renovação da aparelhagem, nas instalações industriais antiquadas, deve corresponder a um certo estado econômico da empresa, em que as perdas em rendimento, pelo uso do material arcaico, passa a ser maior que os juros mais amortização do capital necessário à reforma das instalações e do maquinário.

Isso, porém, nem sempre se dá, principalmente no caso dos países industriais de economia mais estável. Quando, pelo contrário, a *produtividade* (37) é florescente, o surto de novas indústrias faz com que as mais antigas promovam a renovação de suas instalações, visando atender à competição econômica na luta de preços do mercado.

No caso, porém, em que a economia industrial vai se tornando demasiadamente antiquada, por ausência de estímulos sociais para o seu aperfeiçoamento, visto como os industriais nem sempre têm a suficiente clarividência para perceber as vantagens e as necessidades das reformas periódicas, visando a readaptação de todo o sistema às condições impostas pelo progresso, o Estado, então, dentro de planos econômicos bem estabelecidos (38), pode recorrer a seu poder de império, para obrigá-los a essa renovação, que interessa à riqueza nacional, à segurança e ao bem-estar coletivos (naturalmente mostrando aos industriais as vantagens dessa renovação, oferecendo-lhes auxílio por meio de créditos ou empréstimos a juros módicos e assegurando às empresas modernizadas uma boa colocação dos seus produtos, durante um certo prazo, ou estabelecendo redução de impostos para estimular essa renovação).

Assim, no que interessa à organização — ou disposição dos meios materiais e normalização dos métodos de trabalho — que governa, de forma que seja mais estática ou permanente, o regime de atividade produtiva do sistema, as suas alterações, quando mais profundas ou substanciais, guardam sempre, no tempo, um certo retardamento em relação ao avanço dos conhecimentos e da técnica, pela inércia do fator humano e do fator material na dinâmica social.

(37) Veja-se: a) OCTAVIO GOUVÊA BULHÕES — *Orientação e Controle em Economia*; b) CLIFFORD JAMES — *An Outline of the Principles of Economics*, pág. 46 — Ed. Barnes & Noble, Inc., 5 th Edition.

(38) Veja-se: a) HENRY LAUFENBURGER — *Le Plan Quadrienal Allemand (1937-1940)* — “La Science et la Vie” — Janeiro de 1939.

b) JEAN LABADIÉ — *Y a-t-il une leçon à tirer de l'expérience Roosevelt?* — La Science et la Vie” — 1937.

c) MAURICE PERCHERON — *Où en est la Production Industrielle Soviétique?* (Balanço do segundo plano quinquenal da U.R.S.S. — 1933-1937) — “La Science et la Vie” — Setembro de 1936.

d) JEAN BODET — *Une grande expérience américaine d'économie organisée* — (Tennessee Valley Authority) — “La Science et la Vie” — Julho de 1936.

(36) Veja-se: SOLLIER e DRABS — *Obra citada* — “Classification des Métiers”, pág. 18.

Não se pode ter, assim, como poderia parecer ideal, em face da fantasia matemática do problema administrativo, que fizemos inicialmente, uma organização variável e perfeita, atendendo permanentemente às mutações dos fatores que afetam o sistema, de acôrdo com a evolução geral das coisas e da experiência dos homens.

Ainda mesmo que a organização, quanto à renovação dos meios materiais, procurasse acompanhar muito de perto essa marcha do progresso, só poderia atender à sua verdadeira finalidade, concorrendo de fato para melhorar a eficiência produtiva do sistema, se os recursos humanos ou a capacidade técnica do pessoal fôsse tão maleável, ou desprovida de inércia, que se adaptasse, dia a dia, às novas situações do trabalho criadas pelas modificações da aparelhagem, sem as costumeiras resistências contrárias, que nascem do íntimo da individualidade, como clamor da natureza humana contra as alterações freqüentes dos hábitos ou acomodações bio-psicológicas de cada um ao seu trabalho.

Mais vale assim a pena, ter, por vezes, organizações não tão modernizadas, dispondo, porém, de pessoal conhecedor e interessado nos métodos de trabalho que ela adota, do que modernizar-se a organização, quanto à estrutura, normas e renovação da aparelhagem, sem se encontrar ou obter os meios de modernizar, em dose razoável pelo menos, a mentalidade do pessoal.

O resultado, nesse caso, quase sempre, é a descrença no mérito da organização, a qual, partindo, geralmente, do clamor íntimo dos desajustados aos novos métodos de trabalho, marcha como onda, encontra reflexo encorajador na mentalidade dos grupos pessimistas até, finalmente, espriar-se por todas as consciências, criando a má vontade generalizada do pessoal que impede ou liquida toda a possibilidade de eficiência de novos empreendimentos.

A regra deve ser esta: *organização modernizada requer gente capaz de interessar-se pelos novos métodos de trabalho que ela introduz nos serviços, quer seja pela seleção de novos elementos para serem adaptados às novas funções produtivas do sistema ou pela reeducação e treinamento do pessoal antigo, submetido a uma intensa guerra psicológica de propaganda, associada ao emprêgo de estímulos especiais, que afetem o interesse individual, para vencer a batalha da tradição ou de velhos hábitos menos eficientes de trabalho.*

Há, ainda, uma operação administrativa, denominada planejamento, que nos pareceria interessante estudar aqui, pela importância das suas relações com o problema do pessoal; mas, deixaremos de o fazer, pelo fato de já haver sido bem esclarecido o assunto, em artigo recentemente publicado nesta revista, de autoria de Donald C. Stone, e traduzido por Paulo Lopes Corrêa.

Tubos de ferro fundido centrifugado

GERALDO F. SAMPAIO

Engenheiro Civil

1. A iniciativa do estudo de Especificações para tubos de ferro fundido centrifugado, para abastecimento de água das cidades brasileiras, deve-se à Divisão do Material do D.A.S.P. e esse estudo está sendo orientado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas.

Na Comissão para esse fim designada, composta de industriais e de técnicos, surgiram desde logo divergências sobre pontos de absoluta importância.

Estes assuntos devem ser ventilados e devem ser conhecidos de todos, razão por que estamos trazendo para a *Revista do Serviço Público* os argumentos que já apresentamos à Comissão.

2. A primeira divergência está na escolha dos diâmetros adotados nas redes das cidades, que para uns deveria se iniciar com 50 mm e seguir com 75, 100, 125, 150, 175, 200, etc., e para outros deveria se iniciar mais alto, com 75 mm e passar a 100, 150, 200, etc.

O pensamento do Escritório Saturnino de Brito, que representamos na Comissão, é o de que o diâmetro mínimo das redes deve ser de 100 mm para as cidades planas e 75 mm para as cidades acidentadas.

3. O diâmetro mínimo de 75 mm foi defendido por SATURNINO DE BRITO no estabelecimento das redes de água, sendo indicado em todos os projetos de nossas cidades. Achava, porém, que, como uma concessão, em períodos de grandes dificuldades, poder-se-ia ir até 60 mm nas redes de pequenas cidades de topografia acidentada.

Assim, em "Saneamento de Santa Maria" (publicação de 1919), ele diz, a fls. 61, § 69:

"O diâmetro mínimo do conduto das malhas deve ser de 4" (100 mm) nas cidades planas e pode ser de 6" a 70 mm nas cidades acidentadas. As presentes condições dos altos pregos obrigam a reduzir ao mínimo os diâmetros, embora mais tarde se tenha de levar a algumas das malhas um suplemento auxiliar".

Isto ele dizia em 1918, em pleno período da passada guerra européia, quando não tínhamos fá-

bricas de tubos de ferro no nosso país, e do estrangeiro quasi não se podia pensar em recebê-los.

Assim mesmo, o seu projeto para Santa Maria tinha uma rede de 52.020 metros de extensão, onde o diâmetro mínimo era 75 mm, entrando na extensão de 20.150 metros, ou 38,7 % sobre o total.

4. Em abril de 1937, examinámos, para o Departamento Nacional de Indústria e Comércio do Ministério do Trabalho, em face de um pedido de Pont-à-Mousson, as necessidades do Brasil em tubos de ferro para o abastecimento de suas cidades, e os diâmetros mais necessários a estes serviços. Para tal, verificámos cerca de 20 projetos de redes, para cidades entre 3.000 e 20.000 habitantes, e concluímos que a porcentagem de tubos de diâmetro mínimo (75 mm), em peso, era de 30 a 35 % do total da rede. (Boletim do D.N.I.C. — Abril, 1937).

GILBERT e MONDON (fls. 847-II vol. 1928), autores franceses, também marcam 60 mm como um mínimo adotado para pequenas aglomerações.

Nos Estados Unidos, o diâmetro mínimo adotado para redes de distribuição, é de 4" (100 mm), BABBITT and DOLAND — fls. 423 — 1931). No Manual da *American Water Works Association* (fls. 317 — 1925) está dito que o uso do diâmetro mínimo de 4" é limitado às extremidades mortas e a trechos duplos na mesma rua, desde que não estejam ligados às tomadas para utilização em casos de incêndio.

5. As primeiras reações sobre a estipulação de 75 mm para o diâmetro mínimo vieram-nos ter às mãos em processos da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais e provenientes da Secção de Engenharia dos Departamentos de Administração Municipal de Santa Catarina e de São Paulo.

A principal razão apresentada para a aplicação do diâmetro de 50 mm é a da economia. Este mínimo foi indicado na Caderneta n. 1 do D.M. de São Paulo, para a organização de projetos das

idades do interior. A Repartição de Águas e Esgotos da Capital de São Paulo adota, porém, o diâmetro de 75 mm como o mínimo considerado.

Verificámos pessoalmente, em Porto Alegre, que a Repartição de Saneamento do Estado, projetando serviços para as cidades do interior, adota 50 mm, enquanto a Repartição de Águas, que tem a seu cargo todo o abastecimento da Capital, mantém 75 mm como mínimo diâmetro.

Há, portanto, uma real diferença de política, quanto ao diâmetro mínimo das redes, entre as Repartições que apenas projetam e as que projetam, constroem e mantêm os serviços.

E' porque as últimas teem presentes as dificuldades que acarretam os pequenos diâmetros, abaixo de 75 mm, enquanto as primeiras estão com o pensamento voltado para a economia, com o intuito, aliás respeitável, de estender por maior número de casas os benefícios do saneamento. E' de notar aqui que tanto São Paulo como Porto Alegre distribuem água tratada e filtrada, com controle perfeito, sob a direção de técnicos de reconhecido valor.

São justamente estes engenheiros, os que cuidam de serviços existentes, que devem colher os dados práticos para orientação dos que projetam.

6. O fato de se obter valores satisfatórios no cálculo de ramais com 50 mm é a reafirmação de que os limites marcados em engenharia já devem estar reforçados por um coeficiente de segurança. O cálculo da rede pode dar resultados aceitáveis para descargas e velocidades com tubos de 50 mm de diâmetro, mas terão eles uma tão grande facilidade de se reduzir em serviço, após alguns anos, por depósitos, incrustações e outras causas não previstas, que a engenharia os coloca abaixo do limite prático a adotar. Nos serviços do Escritório Saturnino de Brito, retirámos de várias cidades (Pelotas, Baía, Poços de Caldas) tubos de vários diâmetros reduzidos em grande parte por depósitos.

7. Outra razão apresentada era que nas pequenas cidades não se devia levar em consideração o serviço de incêndio e que se devia procurar tornar o desperdício o menor possível.

Somos de parecer que mesmo as pequenas cidades devem ter canalizações para atender aos casos de incêndio, não com os jatos ideais e calculados

para as grandes cidades, mas para que não falte água em abundância em qualquer ponto da rede. Isso hoje é tanto mais importante quando vemos a luta para evitar os efeitos dos bombardeios das cidades.

O desperdício tem de ser combatido pelo único meio certo e seguro, que é o hidrômetro, e que todas as cidades podem e devem possuir, pois o aluguel destes aparelhos representa pequena parcela.

8. Outra razão ainda foi a de que para as pequenas e médias cidades a ocorrência das incrustações tem importância secundária. Mesmo para o caso de águas tratadas e filtradas, tem se verificado a corrosão das canalizações, do que nos dá notícia em artigo no Boletim da R.A.E. de São Paulo, de outubro de 37, o químico-chefe da Repartição, o engenheiro ALVARO CUNHA, quando diz:

"Nos casos que teem sido observados, em diferentes setores da cidade, abastecidos por águas de procedências e naturezas diferentes — umas apenas cloradas e outras submetidas a clarificação com sulfato de alumínio, filtração e cloração — parece que nas primeiras, que são ricas em matérias orgânicas de origem vegetal, corpos em suspensão, etc., as canalizações estão mais abrigadas dos inconvenientes da corrosão do que nas que são submetidas ao tratamento completo para obtenção das condições de potabilidade desejadas".

Adiante o autor cita CLARK e GAGE:

"Quando águas moles (*soft waters*) são purificadas por coagulantes e filtros mecânicos, elas teem uma maior ação corrosiva sobre o ferro que antes de tal purificação e maior que a mesma água quando filtrada através da areia".

9. As conclusões de SATURNINO DE BRITO, no parecer de ilustre engenheiro, deveriam ser revistas porque êle, tendo sido o pioneiro do saneamento no Brasil, atacou quasi sempre o problema das grandes cidades. Ora, SATURNINO DE BRITO prestou serviços a 53 cidades, mas, das 25 para as quais organizou projetos de saneamento, apenas 2 tinham população superior a 50.000 habitantes e 16 abaixo de 15.000.

Os seus cuidados projetando as pequenas cidades estavam sempre voltados para as soluções as mais econômicas e, por isso mesmo, as mais interessantes.

Em São Paulo, em Campinas e em Santos, como em Porto Alegre, Rio Grande e Pelotas, já é de uso o diâmetro mínimo de 75 mm.

10. O uso do diâmetro variando de 50 em 50 milímetros tem a sua razão na simplificação das redes pelo uso de um menor número de tipos de tubos e de peças, economizando-se nos estoques para conservação do serviço.

Não há necessidade de menores intervalos porque não há necessidade de aproximação tão alta numa rede de água. Seria o caso, então, de ir ao absurdo de um projetista que queria para cada trecho o valor de diâmetro que ele havia calculado!

Neste momento de guerra, chegam-nos notícias da Inglaterra mostrando os esforços para a conservação das redes nas cidades bombardeadas e as instruções para os serviços ainda não atingidos, marcando os estoques de tubos e peças, por onde se pode ter idéia das enormes facilidades de um menor número de tipos.

11. A indicação dos fabricantes, com o espírito de aproveitar ao máximo as coquilhas, é de se ter para cada diâmetro 3 tipos de tubos e para cada tipo duas modalidades (série menor e série maior), dando assim uma variedade de diâmetros externos, que se pode ver na indicação da "Ferro Brasileiro", para um tubo de 100 mm: 115, 118 e 123 mm. Como as bolsas também são influenciadas pelo aproveitamento das coquilhas, teremos dois diâmetros internos para tubos de 100 mm: 135 e 140 mm. Daí segue-se que o anel das juntas poderá ir desde 12 1/2 mm até 6 mm, o que nas especificações americanas é 10,16 mm.

Mas, o mais grave é que de tal diversidade pode resultar, por um defeito pequeno entre os dois diâmetros internos normalmente dispostos na bolsa de um tubo, não ser possível enfiá-la na ponta de outro tubo ou numa peça do mesmo diâmetro, o que já se nos apresentou na instalação de filtros de Campos. Este defeito de conicidade não é raro encontrar nos nossos tubos, pois nos serviços de Petrópolis, em 1941, verificamos que, em 30 tubos de 350 mm, apenas 9 tinham internamente na bolsa a mesma dimensão para os diâmetros normalmente colocados, e, em 175 tubos de 200 mm, apenas 57 não apresentavam este tipo de defeito.

Que se dará se, além dos três tipos LA, A e B em duas séries (menor e maior), uma rede ainda apresente a tubulação com os diâmetros em intervalos de 25 em 25 mm? E' possível calcular o grande número de peças em estoque que será ne-

cessário, mas será sem dúvida difícil prever se em caso de necessidade serão encontrados os tipos necessários para cada concôrto.

A Inglaterra, a Alemanha e os Estados Unidos, neste último decênio, fizeram enormes progressos na standardização e redução do número de peças em todos os setores industriais, o que vem provar não ser falta de bom senso também diminuir os tipos de tubos e peças nas redes de distribuição de água das cidades do nosso país. O mais interessante, porém, é que estamos insistindo apenas por manter-se o que praticamente já havia sido estabelecido por SATURNINO DE BRITO e aceito pela técnica brasileira.

Proceder diversamente seria o mesmo que querer, agora, exigir da indústria brasileira de manilhas, no caso das redes de esgotos das cidades, que voltasse a produzir outros diâmetros que não os estabelecidos, de 4, 6, 8, 10, 12 e 15 polegadas.

12. No Rio Grande do Sul, pensava-se em 1940 numa grande organização centralizada para a direção dos serviços de água das cidades do Estado, e uma das grandes vantagens focalizadas era a de permitir menor estoque de peças, podendo ficar em cada cidade apenas um pequeno número de sobressalentes.

No número de maio deste ano do "Journal of the American Water Works Association" encontram-se trabalhos estipulando as necessidades do estoque de peças para a manutenção de um bom serviço, o que mostra a importância do assunto.

13. A segunda divergência básica foi a da espessura dos tubos.

Apresentamos à Comissão da A.B.N.T. por escrito, na sua última sessão, as razões por que não podíamos concordar com o projeto que iria ser votado e onde apareciam três classes de tubos (LA, A e B), tendo, por exemplo, o tubo de 100 mm, espessuras desde 6,3 mm até 11,1 mm.

Um estudo minucioso do engenheiro OMAR DE ASSIS havia sido apresentado à Comissão e por ele se verificou que a indústria nacional ainda não fabrica tubos com as espessuras e medidas normais de cada classe, porque o afastamento no material examinado mostrou que, tendo a R.A.E. de São Paulo comprado uma determinada classe, recebeu de todas as classes e mesmo fora das classes conhecidas.

E' o que, aliás, se conclue da exposição do engenheiro LABATE, da Cia. Barbará, que se vê na

ata da primeira sessão da segunda reunião: "Explica o engenheiro Labate como são fabricados os tubos da Cia. Barbará e que, devido ao processo de fabricação, podem aparecer tubos das diversas classes, sendo que, geralmente, numa determinada série de fabricação, 10 % dos tubos são defeituosos, 20 % muito leves, 50 % classe L A, 15 % classe A e os restantes 5 % classe B".

14. Seria de perguntar: a atual técnica de centrifugação de tubos pode ou não produzir tipos de classes determinadas com as tolerâncias aceitas em outros países? Pode, é a resposta, porque temos recebido para serviços do Escritório Saturnino de Brito partidas grandes, como ainda em 1940 para Fortaleza, examinada pelo Bureau Veritas, que é uma organização especializada.

Se assim é, uma especificação que se destine a receber a aprovação do Governo Federal e servir de indicação segura para as nossas cidades não pode se basear no estado atual da indústria, mas sim em padrão mais alto, para que sirva de meta melhor para os nossos fabricantes. Tem ainda como finalidade evitar o que, já em março de 1927, na "Revista Brasileira de Engenharia", em parecer sobre "O Abastecimento de Água de Campos", Saturnino de Brito relatava sobre a "estranhável fraqueza de uma linha de tubos de 8" (de fabricação centrífuga paulista), que ligava dois reservatórios em Campos e que não suportava a pressão de duas atmosferas! Esta linha ainda lá está, prejudicando enormemente os planos anteriores estabelecidos e para os quais ela havia sido adquirida.

Ainda no mês de novembro, uma nova linha de 200 mm, colocada em Petrópolis, teve nos primeiros dias de serviço alguns rebentamentos, todos verificados em tubos cuja espessura era 8 mm, que é um valor acima do proposto para a classe LA, no projeto de Especificação da Comissão.

15. As três classes teriam sido indicadas nas Especificações citadas para facilitar a indústria por ter esta a necessidade de fazer escolha do material após a fundição, em vez de produzir diretamente os tipos desejados.

A Argentina, porém, verificando bem todos os detalhes, pelas "Obras Sanitárias de la Nacion", veio comprar tubos brasileiros, mas especificou classe B com uma tolerância de espessura para menos, de 10 %, provados os tubos a 30 atmosferas.

O quadro abaixo dá as espessuras mínimas em mm para a classe B no projeto de Especificações da Comissão, nas Especificações Argentinas e na "Federal Specification, W W — P — 421" dos Estados Unidos.

Diâmetros mm	Proj. Esp. Comis. classe B	Esp. Argen- tina	Federal Sp. WW — P — 421
50	6,6	7,2	7,38
100	7,6	8,1	7,63
200	9,5	9,9	9,41
300	11,4	11,7	11,2
400	12,8	13,05	11,2
500	14,2	14,4	13,73
600	15,6	15,75	14,25

A Argentina, que não tem ferro, vem buscar no nosso país tubos deste material e, apesar de ter de levá-los em viagem longa, prefere os mais espessos. Dessa forma, com o projeto de Especificações da Comissão, o que iria resultar é terem os serviços nacionais que se conformar em utilizar o refugo da fabricação nacional.

16. Uma especificação, mesmo provisória, carece de partir de uma reunião coordenada dos vários fatores em jogo em cada caso: pressão de serviço, pressão nos momentos de golpes de ariete, resistência à tração, fator de segurança, resistência à corrosão e, finalmente, quota para os vários esforços de carga e descarga, choques, movimentos e pressão do terreno, etc.

A coordenação destes vários fatores realiza-se habitualmente por uma fórmula.

Os tubos fabricados por fundição em pé eram geralmente calculados, entre nós, pela fórmula

$$p \times D \\ \text{francesa: } e = \frac{\quad}{2 R} + K. \text{ Para os tubos cen-}$$

trifugados, I. J. Fairchild, do U. S. Bureau of Standards, propôs em 1926 uma fórmula especial.

A fórmula modificada de Fairchild ("Journal of the A.W.W.A." — Maio 1939, pag. 846) é:

$$t = \frac{fd.(p + p')}{2S} + \frac{0,28}{d0,15}, \text{ onde}$$

- t = espessura do fuste do tubo
 f = fator de segurança = 5
 d = diâmetro interno
 p = pressão interna a que o tubo deve trabalhar
 p' = pressão correspondente aos golpes de ariete da rede.
 s = resistência do material = 25.000.

Esta fórmula foi adotada, após alguns anos de estudos e experiências, pela "Federal Specification for Cast Iron, Bell and Spigot Pipe, N. WW — P — 421".

A classe de tubos em serviço de menor espessura adotada pelos americanos é a que suporta a pressão de serviço (p) de 150 lbs para tubos até 12" e 100 lbs para os de maior diâmetro.

No cálculo para os tubos nacionais adotamos a pressão $p = 100$ metros (142 lbs) por nos interessar sobretudo os pequenos diâmetros e pelas grandes variações observadas pelo engenheiro Omar de Assis nos tubos de fabricação nacional.

Para p' adotamos 80 metros até o diâmetro 250 mm, 73 até 450 mm, 66 para 500 mm e 63 para o de 600 mm.

Os resultados obtidos são espessuras que se aproximam das da classe A até o diâmetro 250 mm e das da classe B até o de 600 mm.

17. Apresentamos, assim, no quadro abaixo, a tabela de espessuras que o cálculo indicou, propondo que constituísse a base do "standard brasileiro".

Diam. mm	Esp. mm	Diam. mm	Esp. mm
75	8	350	13,4
100	8,3	400	14,5
150	9,3	450	15,7
200	10,3	500	16,4
250	11,5	550	17,3
300	12,3	600	18,4

A necessidade de reforçar estas espessuras para casos especiais não exigiria a organização de outras classes, porque seria pedido o material com aumento de uma porcentagem no peso ou na espessura.

A tolerância para as espessuras seria a da proposta do engenheiro Araujo Silva no "Boletim do Instituto de Engenharia", de dezembro de 1937, traduzida pela fórmula: 1 mm + 4 % da espessura normal.

Com a adoção do "Standard brasileiro" nos serviços oficiais não seria prejudicada a indústria brasileira de tubos, porque ela procuraria chegar a maior aperfeiçoamento e porque os tubos refugados poderiam ser aproveitados em outros mistérios.

18. O que se vem verificando a respeito dos tubos de ferro fundido já se deu em relação aos tubos de grês (manilhas) quando se fez o saneamento de Santos, onde, por exigência de Saturnino de Brito, a indústria paulista foi levada aos tipos do Standard requerido, atingindo hoje ao material conhecido por todos os engenheiros brasileiros.

19. Voltado às razões do estado atual da nossa indústria é evidente que — o Governo considerando o material nacional como inteiramente similar ao importado — a aparelhagem das nossas fábricas não deve ser inferior à das fábricas americanas e francesas, precisando, portanto, as mesmas, fornecer aos nossos técnicos material sob especificações tão satisfatórias quanto as citadas.

Não há aqui que permitir, com razões meramente comerciais, uma exploração dos moldes da fundição além do limite razoável, em detrimento dos serviços de águas das nossas cidades, vale dizer, do consumidor.

Os preços de custo de obtenção do nosso material facultam perfeitamente especificá-lo de acordo com as características que tecnicamente precisam lhe ser pertinentes.

O Conselho Municipal de Londres

JOHN FULLER

(Tradução de PAULO LOPES CORRÊA)

O presente artigo nos foi enviado pelo Conselho Britânico. E' o primeiro de uma série que essa instituição promete nos conceder, sobre as organizações administrativas da Inglaterra.

Neste artigo, o Sr. John Fuller apresenta alguns fatos e algarismos interessantes a respeito da administração londrina.

LONDRES, a maior cidade do mundo, tem um orçamento anual que excede de longe o de muitos países europeus — Grécia, Portugal e Turquia, para citar apenas três.

E' de cerca de 67 milhões de libras esterlinas o total gasto cada ano para a manutenção diária de Londres.

E Londres é democraticamente governada pelos representantes eleitos dos 29 distritos em que foi dividida por conveniência eleitoral.

O *London County Council* é o órgão responsável pela saúde, educação e bem-estar de cerca de 5 milhões de pessoas, população essa maior que a da Suíça e que se encontra, toda ela, aglomerada numa área de 117 milhas quadradas.

Esse órgão controla mais de mil escolas. Meio milhão de meninos e meninas ali aprendem a ler e escrever e a ser bons cidadãos. Outro quarto de milhão de crianças mais velhas são treinadas pelo L.C.C. em escolas técnicas, para que possam seguir uma carreira.

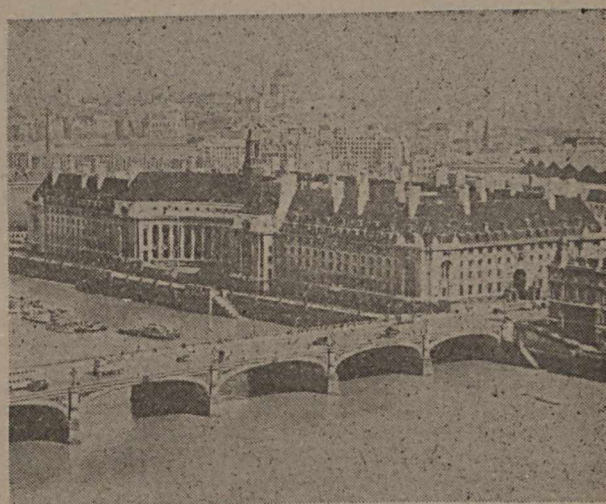
O L.C.C. possui 87.000 casas, nas quais vivem 381.000 pessoas, que pagam aluguel.

Se irromper um incêndio em uma dessas casas, ou em qualquer outra casa situada nas 117 milhas quadradas, carros de incêndio enviados da mais próxima das estações do *London County Council* veem extingui-lo. E, no período de paz, não havia casa em Londres que estivesse a mais de quatro minutos de uma estação de bombeiros. Em tempo de guerra, existem estações principais e auxiliares em cada esquina,

Dez mil incêndios por ano são extintos pelo Corpo de Bombeiros do L.C.C.

Nos hospitais mantidos pelo L.C.C. são tratados perto de 60.000 pacientes por ano. Se alguém for atropelado por um ônibus em Piccadilly, será imediatamente atendido por uma ambulância de uma das 22 estações espalhadas por Londres.

Todas as fases da vida de um londrino estão dentro do raio de ação do L.C.C. O Conselho



A SEDE DO GOVERNO DE LONDRES — À margem do Tâmesa, em frente às Casas do Parlamento, acha-se situado o County Hall, centro administrativo dos 8 milhões de habitantes da cidade de Londres. Dessa enorme série de repartições, câmaras, galerias e salas de comitês, são controladas a saúde pública, a educação e as condições de habitação londrinas. Daí também se exerce a supervisão das forças de defesa civil da cidade

protege os interesses de todos os cidadãos de Londres, desde o berço até o túmulo.

O L.C.C. se incumbe da conservação dos parêdes das margens do Tâmesa, mantém dez pontes sobre ele e quatro túneis abaixo dele.

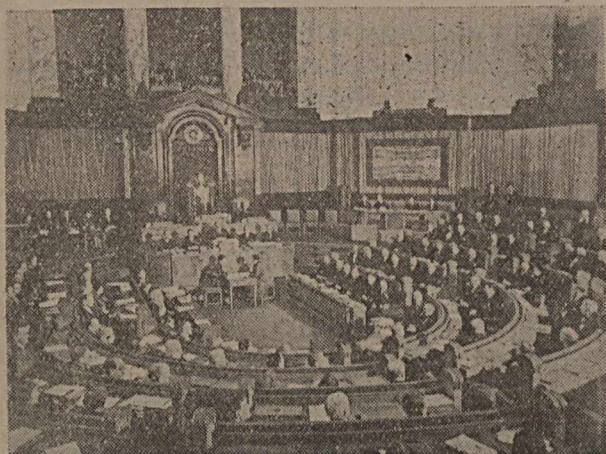
Vela pela segurança do público em mais de 800 teatros e cinemas.

Dá emprêgo a cerca de 77.000 homens e mulheres.

Mais da quinta parte da população total da Inglaterra e de Gales vive em Londres. A surpreendente organização que trabalha em seu benefício e que faz tudo o que foi mencionado, e outras coisas mais, tem apenas 51 anos de idade.

O L.C.C. não tem ainda uma história semelhante à de outras instituições britânicas. Algumas das pessoas que ainda hoje trabalham para ele podem lembrar-se de sua fundação. Mas, no espaço de 50 anos, alterou a face da maior cidade do mundo.

Por exemplo, a área de parques que controla cresceu de 2.630 para 6.679 acres. E os par-



O "PARLAMENTO" DE LONDRES — A cidade de Londres é governada por um "parlamento" democrático, o London County Council, mais familiar aos londrinos pela abreviação de L. C. C. A fotografia mostra os membros do L. C. C. em plena sessão. Eles representam os interesses e dirigem o governo da maior cidade do mundo

ques e jardins, muitos dos quais não teriam sido construídos há anos se não fôsse o L.C.C., constituem um dos mais preciosos bens da cidade de Londres.

O Conselho mantém 436 campos de futebol, 3 campos de *golf* de tamanho normal e aproximadamente 1.000 quadras de tennis. Existem atualmente 17 piscinas de natação ao ar livre, todas elas com instalações para filtragem da água e terraços para banhos de sol. E' possível viver-se uma vida saudável, ao ar livre, na maior cidade do mundo.

Cincoenta e um anos tem presenciado o desenvolvimento dessa grande organização. Nesse espaço de tempo relativamente curto, o Conselho assumiu íntimo contrôlo de todos os aspectos da vida quotidiana de Londres.

E' hoje literalmente verdade que o L.C.C. está interessado no bem-estar de todos os habitantes de Londres. Mais do que nunca, desde que principiou a guerra, essa enorme organização demonstrou a facilidade com que pode adaptar-se a uma emergência.

Se Londres for bombardeada, o L.C.C. será o instrumento do Governo para a manutenção da vida da capital. E o L.C.C. está preparado, e bem preparado, para essa tremenda responsabilidade.

Ele continuará a executar essa tarefa de emergência, mas pode-se confiar em que seu trabalho normal não será prejudicado.

O Departamento Nacional de Imigração

Reportagem de ADALBERTO MARIO RIBEIRO

O PROGRAMA que nos traçamos de escrever cada mês, na *Revista do Serviço Público*, sobre assunto administrativo, veio permitir-nos conhecer de perto interessantes organizações de trabalho.

Exemplo: o Instituto Nacional de Óleos, de que tratamos no número de abril último desta revista. À distância, impossível nos seria precisar-lhe a estruturação e atividades.

Fomos visitá-lo, e o que vimos registrámos minuciosamente nestas páginas e pode ser visto a qualquer momento. O I.N.O. é um centro técnico-científico de primeira ordem, de que nossa indústria de óleos vegetais já está se valendo com vantagem e os estudiosos também, nas suas pesquisas científicas.

Pesa-nos fazer esta confissão: supúnhamos que o Instituto dirigido pelo professor Joaquim Bertino “não daria nada” em reportagem, a exemplo do que dizem os fotógrafos quando defrontam coisas e cenas que, pelo seu colorido, refração de luz ou disposição, não se prestam muito à fixação da objetiva. E, no entanto, considerámo-nos bem mal o Instituto Nacional de Óleos...

Mas não é só o fotógrafo que observa essas falhas, essas deficiências. O escritor teatral também.

Francis de Croisset, quando há tempos esteve no Rio, ao ser entrevistado pela imprensa, disse-lhe das torturas por que muitas vezes passava ao pretender levar para o palco um mundo de coisas interessantes cá de fora — ridículas, cômicas ou trágicas — mas às quais faltava um *quezinho*, um nada que era tudo para lhes assegurar reprodução fiel ou aproximada em cena aberta.

Ao pensarmos em escrever sobre o Departamento Nacional de Imigração essa dúvida nos assaltou: a de que iríamos talvez enfrentar repartição que também “não daria nada”, por ser possivelmente pouco “reportágica”...

Errámos mais uma vez, felizmente, conforme percebemos muito antes de procurar o Departamento Nacional de Imigração, em sua sede, no décimo andar do edifício do Ministério do Trabalho.

E verificámos nosso engano ao ler uma publicação oficial, o *Boletim do Serviço de Imigração e Colonização*, da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio, do Estado de São Paulo, número de março de 1941. Além de vários quadros estatísticos do movimento imigratório do país, encontramos nessa revista interessante artigo do Dr. Henrique Dória de Vasconcelos, diretor superintendente daquele Serviço e hoje à frente do Departamento Nacional de Imigração. O Sr. Humberto Dantas escreveu sobre “o movimento de migrações internas em direção do planalto paulista” e, como se não bastassem trabalhos tão substanciais, resolveu a direção do *Boletim* publicar, já traduzida, a partir desse número de março de 1941 em diante, a grande monografia de Eduardo Prado *Le Pro-*

blème de l'Immigration, que figurou no livro *Le Brésil* em 1889, mandado editar pelo Governo imperial em comemoração à Exposição Universal de Paris, na qual o nosso país se fizera representar. E, assim, lendo conceitos e informações tão interessantes, vislumbrámos a possibilidade de conseguir material excelente para uma reportagem sobre imigração aqui no Rio, no Ministério do Trabalho.

Embora nosso desejo agora seja tratar dos serviços atuais de imigração e colonização a cargo do Governo federal, não podemos nos furtar ao prazer de transcrever aqui o que Eduardo Prado afirmou naquele seu trabalho sobre a primeira experiência de colonização portuguesa no sul do Brasil. E o fazemos pelo sabor especial, pelo pitoresco dos pormenores na provisão de recursos materiais oferecidos a esses imigrantes. Gostamos também deste conceito do saudável escritor paulista:

“Escreverá a própria História do Brasil quem escrever a história da imigração desse país”.

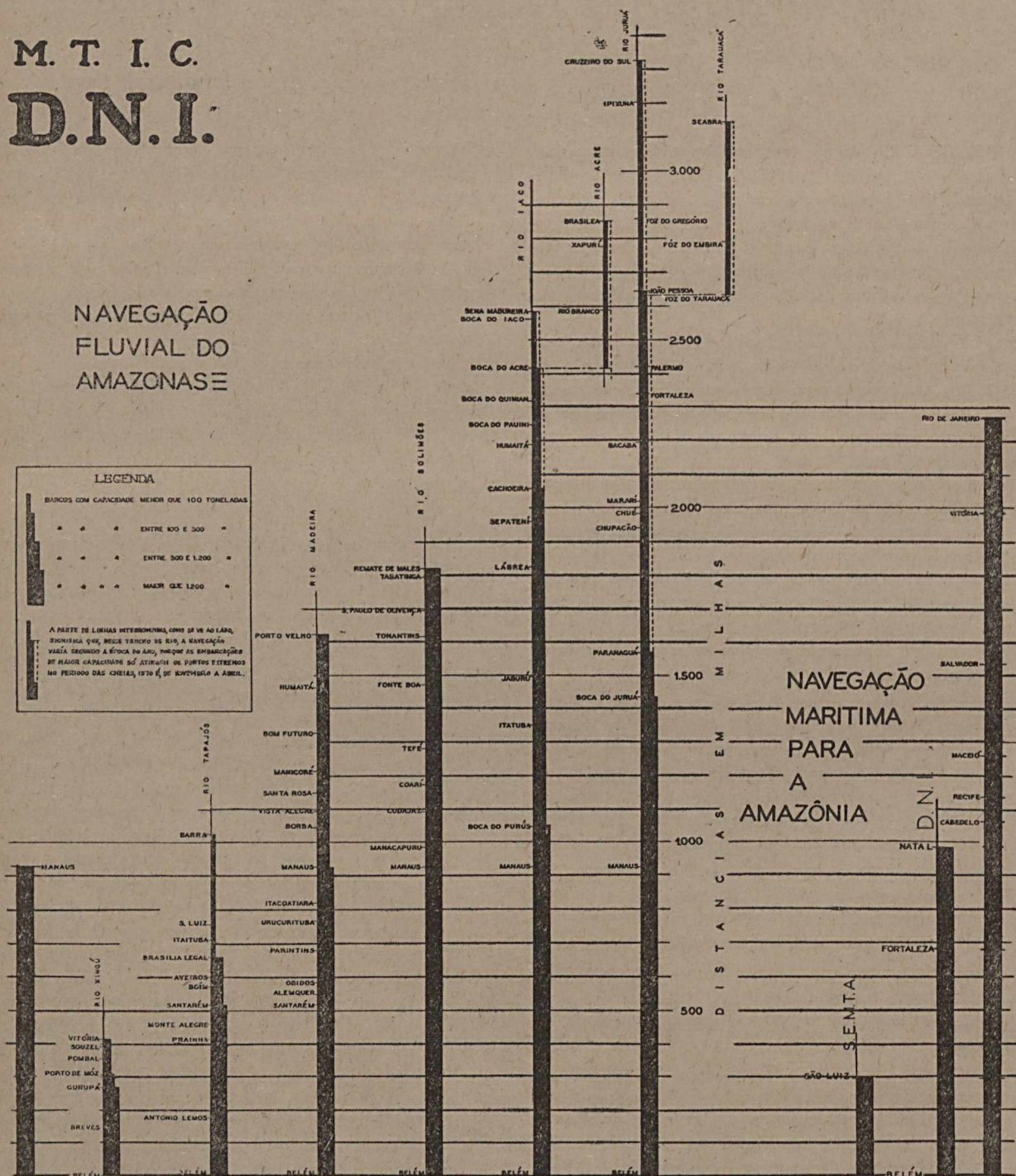
Mas, vamos agora àquela proposta do governador Silva Paes ao rei D. João V no sentido de intensificar-se a colonização do sul do Brasil, dando a palavra a Eduardo Prado:

“O rei, por decreto de 31 de agosto de 1744, ordenou, então, que 4 mil famílias fôssem transportadas da Madeira e dos Açores para Santa Catarina e para o Rio Grande. Afixaram-se em todas essas ilhas editais, pelos quais se prometiam àqueles dos seus habitantes que estivessem dispostos a participar dessa colonização, não somente o transporte por conta do Estado, como também auxílios, instrumentos agrícolas e outros favores, com a condição dos homens não terem mais de 40 anos e as mulheres mais de 30. Logo que esses imigrantes desembarcassem no Brasil, pagar-se-ia um prêmio de 2\$400 a cada mulher casada ou moça maior de 12 anos e menor de 25, e às famílias que trouxessem filhos, 1\$000 por cada filho. Cada família receberia ainda um fusil, duas pás, um machado, um enxó, um martelo, um facão, duas facas, duas tesouras, duas verrumas, uma serra, uma lima, dois alqueires de sementes, duas vacas, um jumento e, durante o primeiro ano, toda a farinha necessária a seu sustento. Além disso, conceder-se-ia aos homens a isenção do serviço nas tropas do rei e a cada família um quarto de légua quadrada, etc., etc.”.

Que pena a nossa reportagem não ser também sobre a imigração no passado! É verdade que, nesse caso, já iríamos escrever história, e história do Brasil, como bem disse judiciosamente Eduardo Prado, que, mesmo que agora nos desse a mãozinha, não nos evitaria, de certo, os calhaus e as topadas, nessa incursão por seara alheia...

M. T. I. C.
D. N. I.

NAVEGAÇÃO
FLUVIAL DO
AMAZONAS



ANTIGAMENTE E HOJE

Antigamente os Estados podiam legislar, com inteira liberdade, sobre imigração, conforme dispositivo da Constituição de 1891. E a propósito o Dr. Henrique Dória de Vasconcelos afirmou que "entregue o fomento da imigração à iniciativa dos Estados, verificou-se, após os primeiros anos da República, uma notável alteração do volume das correntes imigratórias dirigidas para os diversos Estados. São Paulo, que obtivera apenas 9,2 % do total de imigrantes entrados no país em 1878, e 17,1 % em 1883, veio receber 67 % em 1897 e 84,1 % em 1901.

PRECISAMOS INTENSIFICAR A IMIGRAÇÃO

Dada a autoridade do Dr. Dória de Vasconcelos em imigração e colonização, achamos oportuno transcrever aqui sua opinião a respeito da política que deve nesse assunto seguir o Brasil:

"Estudados os vários aspectos do problema imigratório relacionados com a conveniência, ou não, do estabelecimento intensivo da imigração e analisados os pontos essenciais da legislação que incide sobre o aumento ou a restrição da corrente imigratória, pode-se estabelecer conclusões gerais que considero de interesse para a União e para todos os Estados.

Essas conclusões são as seguintes:

1 — A entrada de imigrantes, nos últimos anos, é insuficiente para preservar a constituição étnica do país e para satisfazer seus interesses demográficos, econômicos e culturais.

2 — A intensificação da imigração depende da ação da União, diretamente, ou em cooperação com os Estados.

3 — A União, diretamente, ou em cooperação com os Estados, precisa facilitar o transporte marítimo dos trabalhadores agrícolas, procedentes dos países europeus, por meio do financiamento parcial das despesas.

4 — À União e aos Estados cabem desenvolver a colonização oficial e facilitar a intensificação da colonização de iniciativa privada.

6 — A União e os Estados, diretamente ou em cooperação, devem organizar os serviços administrativos necessários ao recebimento, colocação e distribuição dos imigrantes nos portos de desembarque e nas capitais dos Estados que possam receber uma imigração intensiva.

7 — A União, diretamente, ou em cooperação com os Estados — terminada a guerra européia — necessita criar serviços de propaganda e de recrutamento de imigrantes nos países europeus, mediante acordos com os Governos interessados.

8 — A União, diretamente, ou em colaboração com os Estados, convém promover, quando for possível, a celebração de tratados bilaterais de imigração, assim como acordos de financiamento.

9 — O Governo da União necessita introduzir na sua legislação as modificações indispensáveis à intensificação da imigração e da colonização.

10 — A União deverá celebrar com os Estados os "convênios" necessários, delegando a si a execução de serviços estaduais, ou aos Estados, serviços federais, conforme exigir a melhor execução dos dispositivos legais sobre imigração e colonização".

PORTOS DE ENTRADA DE ESTRANGEIROS NO PAÍS

Os imigrantes estrangeiros só podem entrar no Brasil pelos seguintes portos:

Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Santos, S. Francisco do Sul ou Florianópolis e Rio Grande.

CLASSIFICAÇÃO DE ESTRANGEIROS QUE ENTRAM NO PAÍS

Os estrangeiros que entram no país se distribuem por duas categorias: a) permanentes e b) temporários.

São considerados permanentes os que tencionam permanecer no país por prazo superior a seis meses.

Os estrangeiros vindos para o Brasil em caráter temporário compreendem as seguintes categorias:

a) turistas, os visitantes em geral e viajantes em trânsito, cientistas, professores, homens de letras e conferencistas;

a) representantes de firmas comerciais estrangeiras e os que vierem em viagem de negócios;

c) artistas, desportistas e congêneres.

NÚCLEOS DE COLONIZAÇÃO

Nenhum núcleo colonial, centro agrícola ou colônia pode ser constituído por estrangeiros de uma só nacionalidade.

Em cada núcleo de colonização deve ser mantido um mínimo de 30 % de brasileiros e o máximo de 25 % de cada nacionalidade estrangeira.

AS MIGRAÇÕES INTERNAS

As migrações internas no Brasil se registram desde os tempos coloniais e em vários sentidos. A princípio de Minas para o litoral fluminense, como assinala o Sr. Humberto Dantas, nesse mesmo *Boletim do Serviço de Imigração e Colonização* de São Paulo.

O Nordeste, sobretudo o Estado do Ceará, encaminhou e ainda encaminha trabalhadores para a Amazônia, especialmente para o sul.

Mato Grosso já recebeu imigrantes do Rio Grande do Sul.

São Paulo ultrapassou todos os demais Estados em receber colonos de outros, como os da Baía, Ceará, Alagoas e Pernambuco.

Não há dúvida de que a Baía é o Estado em que se tem verificado, nos últimos anos, maior movimento emigratório para São Paulo, que começou a recebê-los de 1927 para cá.

São calculados em 600.000 em pouco mais de dez anos!

De Minas Gerais também teem seguido milhares de trabalhadores para São Paulo, sendo estes os municípios que

MOVIMENTO MIGRATÓRIO PARA A AMAZÔNIA E INTERIOR DE MATO GROSSO



os forneceram: Monte Azul, Montes Claros, Espinosa, Salinas, Grão Mogol, Porteirinha, Mirai, Rio Branco, Juiz de Fôra e Ubá.

Também do Estado do Rio tem seguido trabalhadores para São Paulo.

Sobre a colonização da Amazônia falaremos adiante.

IMIGRAÇÃO DIRIGIDA

Com a nova estrutura da política imigrativa ou, melhor, da imigração dirigida, realizada pelo atual Governo, a qual refundiu, ampliou e orientou o sistema de introdução de braços estrangeiros no nosso país, surgiu um órgão que constitui a cúpula de organização administrativa imigratória e que é o

CONSELHO DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO

O atual Conselho de Imigração e Colonização foi criado pelo art. 73 do decreto-lei n. 406, de 4 de maio de 1938. E' ele constituído de sete membros nomeados pelo Presidente da República. Os governos estaduais poderão designar observadores junto a esse Conselho, que se incumbem, entre outras coisas, de:

- a) determinar a questão de admissão de estrangeiros no território nacional;
- b) julgar os recursos interpostos dos atos praticados pelas autoridades incumbidas da execução do decreto-lei n. 406;
- d) deliberar sobre os pedidos dos Estados, relativos à introdução de estrangeiros;
- e) decidir a respeito dos pedidos das empresas, associações, companhias particulares que pretendam introduzir estrangeiros no país.

Nossa legislação sobre imigração está condensada em dezenas de decretos e em várias portarias.

COMO ESTÁ CONSTITUÍDO O CONSELHO DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO

Conselheiros

Presidente: Embaixador Frederico de Castelo Branco Clark.

1.º Vice-Presidente: Cap. de mar e guerra Átina Monteiro Aché.

2.º Vice-Presidente: Tenente-coronel Aristóteles de Lima Câmara.

Artur Hehl Neiva, assistente do coordenador da Mobilização Econômica.

Dulphe Pinheiro Machado, engenheiro civil, diretor aposentado do Departamento Nacional de Imigração.

José de Oliveira Marques, diretor da Divisão de Terras e Colonização do Ministério da Agricultura.

Ernani Reis, secretário do ministro da Justiça.

Observadores dos Estados da União

Antonio Pedro de Andrade Müller: Estado de S. Paulo.

Arthur Ferreira da Costa: Estado de Santa Catarina.

Francisco Leite: Estado do Paraná.

Francisco de P. Assis Figueiredo: Estado de Minas Gerais.

Nilo Bruzzi: Estado do Rio de Janeiro.

Roberto Groba: Estados do Amazonas e do Pará.

Vasco P. Pezzi: Estado do Rio Grande do Sul.

Walfredo Machado: Estado do Maranhão.

Chefe da Secretaria do Conselho: Donatello Grieco, cônsul.

Diretor da "Revista de Imigração e Colonização": Tenente-coronel Aristóteles de Lima Câmara.

Enderêço: Ministério das Relações Exteriores — Rio de Janeiro — Brasil.

Entre outros serviços criados pela nova legislação imigratória, figuram os de registro de estrangeiros, com a finalidade do controle dos mesmos em todo o território nacional.

SERVIÇOS DE REGISTO DE ESTRANGEIROS E NOMES DOS ENCARREGADOS

Distrito Federal

Amazonas

— Manaus

Pará

— Belém

Maranhão

— S. Luiz

Piauí

— Teresina

Ceará

— Fortaleza

Rio Grande do Norte

— Natal

Paraíba

— João Pessoa

Pernambuco

— Recife

Alagoas

— Maceió

Sergipe

— Aracajú

Baía

— Salvador

Espírito Santo

— Vitória

Rio de Janeiro

— Niterói

São Paulo

— São Paulo

Paraná

— Curitiba

Santa Catarina

— Florianópolis

Rio Grande do Sul

— Porto Alegre

Minas Gerais

— Belo Horizonte

Mato Grosso

— Cuiabá

Goias

— Goiânia

Território do Acre

— Rio Branco

— Theobaldo Neumann	— Delegado de Estrangeiros
— Climério de O. Bello	— Chefe do S.R.E.
— Paulo Marinho	— Chefe de Polícia
— Jarbas Cavalcanti	— Chefe do S.R.E.
— Flávio Bezerra	— Chefe do S.R.E.
— Celso Pinheiro	— Chefe do S.R.E.
— Joaquim de Lima	— Chefe do S.R.E.
— José Chaves	— Chefe do S.R.E.
— Ivaldo Falconi de Melo	— Delegado de Ordem. Política e Social
— Luiz de Andrade	— Dir. Exped. e Contab. da Polícia de Recife
— J. M. Correia das Neves	— Dir. G. Secretaria Interior
— Enoch Santiago	— Chefe de Polícia
— J. Oliveira e Silva	— Chefe do S.R.E.
— Otávio Câmara	— Chefe do S.R.E.
— Brandílio U. B. Cidade	— Chefe do S.R.E.
— Joaquim Pinto de Castro	— Delegado Especializado de Estrangeiros
— Walfrido Piloto	— Chefe do S.R.E.
— Solon Vieira	— Chefe do S.R.E.
— Pompílio Fernandes	— Delegado Especializado de Estrangeiros
— Davidson P. da Rocha	— Chefe do S.R.E.
— Alexandre Addor Filho	— Chefe de Polícia
— Aldrovando Vellasco	— Chefe de Polícia
— Flávio Batista	— Chefe de Polícia

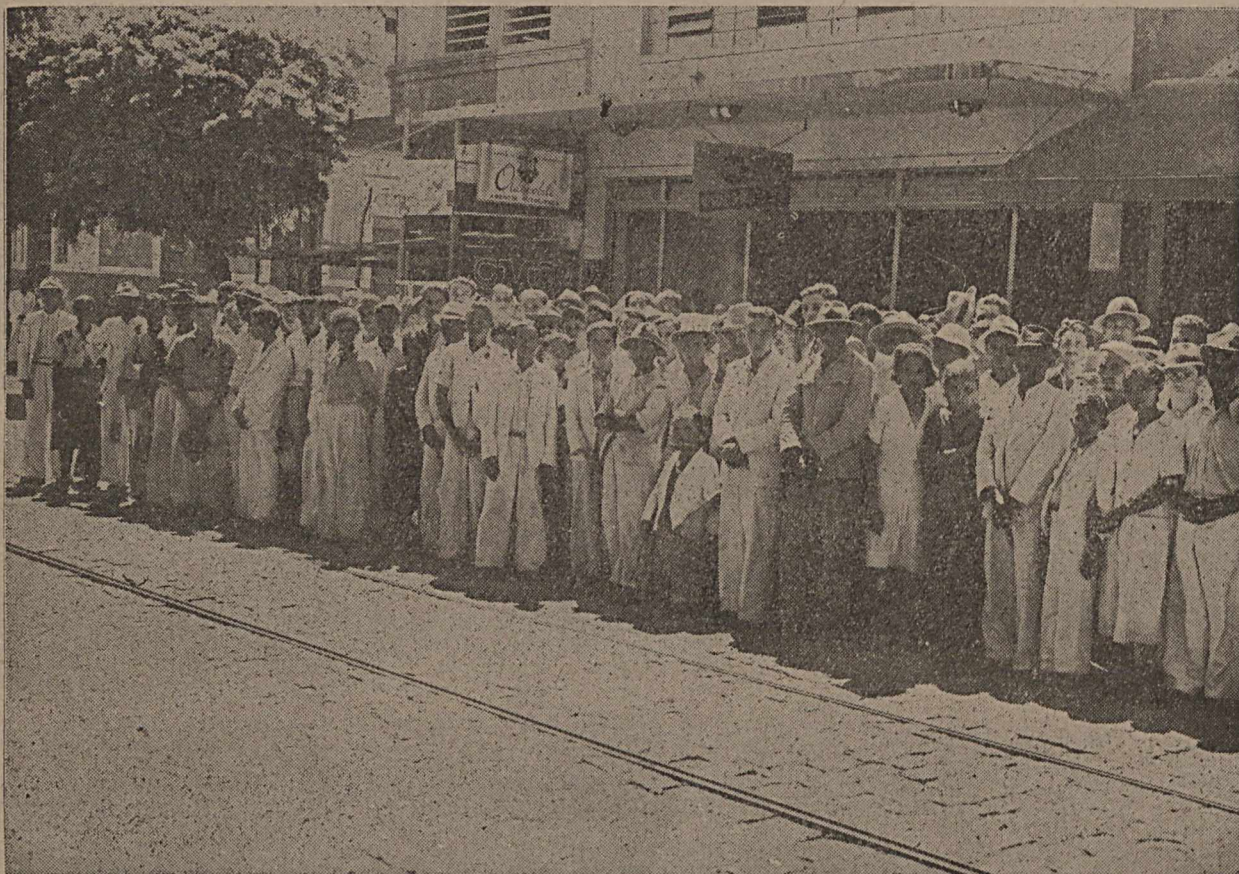
AS ATIVIDADES DO CONSELHO

O Conselho de Imigração e Colonização, que se reúne regularmente no Palácio Itamarati, realizou, em 1942, 89 sessões, das quais 52 ordinárias e 37 extraordinárias. Vamos dar aqui parte de seus trabalhos, na impossibilidade de focalizá-los todos, como seria de desejar.

Apesar de haver sido suspensa, por força do decreto-lei n. 3.175, de 7 de abril de 1941, a corrente imigratória

para o Brasil, em virtude da guerra, não foram reduzidas as atividades do Conselho.

Pelo seu último relatório pode verificar-se que empreendeu extensa obra de caráter legislativo e doutrinário, pois "resolvendo os casos omissos na legislação sobre estrangeiros, dirimindo conflitos entre autoridades subalternas, esclarecendo dúvidas, resolveu em 1942 centenas de consultas emanadas dos órgãos encarregados da fiscalização de entrada, permanência e registro de estrangeiros,



Grupo de trabalhadores nordestinos aguardando o alistamento para darem entrada na Hospedaria

o que contribuiu decisivamente para que, no ano em questão, reinasse a maior uniformidade no procedimento de todos aqueles órgãos”.

REGISTRO DE ESTRANGEIROS

Agrada-nos verificar, ao fazer esta reportagem, o esforço do Conselho no sentido de conseguir o registro dos estrangeiros residentes no país.

Tiveram estes um prazo para regularizar sua situação, qualquer que fôsse o tempo de permanência no país, conforme o estabelecido no decreto-lei n. 406, de 4 de maio de 1938 e seu regulamento, baixado pelo decreto n. 3.010, de 20 de agosto do mesmo ano.

Esse registro deveria ser feito sem multa, desde que realizado no prazo determinado. Mas grande massa de estrangeiros ficou indiferente às exigências legais. O Conselho achou por bem conseguir do Presidente da República um decreto dilatando o prazo do referido registro, sem multa. E vários prazos se seguiram assim, até ser baixado o decreto-lei n. 4.051, que pôs termo àquela concessão, dispondo ao mesmo tempo sobre outras providências que facilitassem a inscrição dos estrangeiros que até à data de 31 de janeiro de 1942 não houvessem concluído o seu registro.

O Conselho, prossequindo na tarefa de fazer registrar os estrangeiros recalcitrantes, tomou várias medidas para

o registro e aplicação de multas progressivas, conforme autorização contida no citado decreto-lei n. 4.051. E é isso que se está fazendo agora.

SÓ COM A CARTEIRA DE IDENTIDADE

Foi solicitado a todas as autoridades federais, estaduais e municipais que tenham contacto com estrangeiros, o mais exato cumprimento do disposto no art. 157, do decreto n. 3.010, de 20 de agosto de 1938, segundo o qual, a partir de 22 de agosto de 1939, nenhuma repartição pública federal, estadual ou municipal deverá receber ou expedir quaisquer documentos, receber pagamento de taxas, impostos ou quaisquer emolumentos de estrangeiros sem a apresentação da prova de registro (a carteira de identidade modelo 19 ou a carteira de identidade para temporários com anotação de permanência a título precário) de que se fará menção. E agora, nas agências da Caixa Econômica, nenhum estrangeiro pode retirar dinheiro sem apresentar sua carteira de identidade.

MIGRAÇÃO DE NORDESTINOS

A migração interna de trabalhadores para a Amazônia se processava de forma irregular e inconstante.

No seu relatório de 1942, do qual extraímos estas notas, o Conselho de Imigração afirmou que essa migração se fazia “sem qualquer organização sistemática, sem qualquer

atenção à localização dos migrantes, à sua assistência em trânsito e às condições de trabalho nos seringais”.

O Presidente da República resolveu então confiar ao Conselho de Imigração e Colonização “o encargo de examinar, em termos de atualidade prática, a questão da mão de obra nordestina nos seringais da Amazônia”.

Na verdade, há muito se fazia sentir a necessidade de medidas capazes de acabar com semelhante regime tumultuário de encaminhar imigrantes para a Amazônia. E o ministro do Trabalho, Sr. Alexandre Marcondes Filho, ressaltou ao vivo essa situação na palestra que proferiu pelo rádio, na “Hora do Brasil”, no dia 25 de março último, a qual vamos publicar, mais adiante. Mas não custa encaixar aqui, desde já, o trecho em que S. Ex. se referiu à triste exploração de que, há quarenta anos, vinham sendo vítimas os pobres sertanejos cearenses, que emigravam para a Amazônia. “Tudo lá estava entregue à ganância dos mais espertos e à preponderância dos mais audazes. Buscando os seringais, atraídos por enganosas promessas de fortuna, os nordestinos partiam para o sacrifício e para a morte. Trezentos mil cearenses dormem sob a cúpula da floresta”.

Mas, como estávamos dizendo, o Presidente da República confiou ao Conselho de Imigração e Colonização a tarefa de dar ordem ao complexo trabalho de localização de trabalhadores naquela região.

E, a propósito, o Conselho afirmou:

“Em vez de se recrutarem apenas elementos válidos e efetivamente desejosos de trabalhar nos seringais, era comum que se permitisse que elementos indesejáveis, empregados em pequenos misteres citadinos, transmigrassem também para o norte, no regime de favor autorizado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República. Essa gen-

te, inapta para os trabalhos rurais, ia-se deixando ficar nos centros urbanos, onde sua permanência criava outros problemas locais de alojamento e trabalho”.

O Conselho resolveu então elaborar um plano, visando não só “corrigir as falhas anteriormente verificadas, quanto ao processo de recrutamento, seleção e encaminhamento de braços nos seringais”, como conciliar os interesses dos trabalhadores com as necessidades da produção intensiva da borracha no vale do Amazonas”.

Ao Departamento Nacional de Imigração foi confiada a tarefa de encaminhamento dos trabalhadores a seu destino. Iríamos longe se fôssemos descrever essa penosa tarefa. Seus resultados práticos foram estes: de fevereiro a julho de 1942 conseguiu encaminhar do Nordeste, com destino à Amazônia, 6.446 trabalhadores!

A aprovação do plano elaborado pelo Conselho de Imigração e Colonização coincidiu com a assinatura, em Washington, de novos acordos de cooperação econômica entre o Brasil e os Estados Unidos, em virtude dos quais foram dadas novas diretrizes pelo nosso Governo à colonização do Amazonas. Sobre sua eficiência falaram já o ministro do Trabalho e o Sr. Valentim F. Bouças, em conferência realizada em meados de março na Associação Brasileira de Imprensa.

COLONIZAÇÃO EM GERAL

O Conselho de Imigração estudou também em 1942 um plano de colonização de terras do patrimônio do Estado de São Paulo (Núcleo Colonial Barão de Antonina) e das terras dos Setores I, II e III da Colonização do Litoral Sul do mesmo Estado.



Hospedaria de Natal — Trabalhadores, mulheres e moças, antes do embarque, no dia 21 de novembro de 1942



Assistência médica — A vacinação feita na Hospedaria de Fortaleza pelo SESP, antes de serem embarcados os trabalhadores para a Amazônia

O Conselho apreciou igualmente os planos de colonização na zona fronteira do Estado do Paraná e os de criação de um Núcleo Colonial em Rolândia, município de Londrina, no mesmo Estado.

HOSPEDARIA DE IMIGRANTES DA ILHA DAS FLORES

No número de dezembro de 1942 da *Revista de Imigração e Colonização* se encontra a exposição do Dr. Henrique Dória de Vasconcelos sobre o projeto de instalação, na Ilha das Flores, de uma estação sanitária moderna, em caráter permanente, para tratamento dos navios infectados pela peste, cólera, febre amarela, tifo exantemático, ou para o expurgo periódico das embarcações para desratizá-las.

Antes de prosseguir sobre o aproveitamento ou não da ilha para essa estação, procuramos apanhar algumas notas sobre o

MOVIMENTO DE IMIGRANTES

Foi em 1879 que se iniciou o aproveitamento da ilha como hospedaria de imigrantes.

Desembarcaram ali, nesse ano, 4.736 imigrantes.

Em 1880 entraram 29.889, sendo que só em fevereiro desse ano, 8.336.

Mas não vamos dar, ano a ano, esse movimento. Can-sariamos de certo o leitor.

De 1881 a 1890, o número de imigrantes registrado foi de 451.700, o que representa uma média anual de 45.170.

O ano de maior desembarque, nesse período, foi 1890, com 129.748.

Agora outro decênio: de 1891 a 1900 as entradas somaram 362.606 pessoas, sendo a média anual de 36.260. Nesse período, o ano de maior movimento foi o de 1891, com 134.439, e o de menor, o de 1896, com 78.845.

De 1901 a 1910 houve grande diminuição: apenas 77.914, em consequência da supressão de auxílio ao transporte de imigrante.

Mas já no decênio seguinte a situação melhorou. Assim é que, de 1911 a 1920, a entrada de imigrantes foi de 100.312.

De 1921 a 1930 entraram 203.822.

De 1931 a 1940 não passaram de 22.282.

Causas desse rápido declínio: suspensão de imigração, logo no início do decênio; a restrição imposta pela Constituição de 1934 e revigorada pela de 1937 e, finalmente, a supressão da prática anterior de se transportar todos os estrangeiros chegados ao porto do Rio de Janeiro em 3.^a classe, para aquela hospedaria.

O Dr. Dória de Vasconcelos apreciando esse movimento afirmou: "Os dados acima mencionados mostram que, no caso de se restabelecer o afluxo migratório após a pre-

sente guerra, a Hospedaria de Imigrantes da Ilha das Flores terá que desempenhar os mesmos serviços — talvez em escala muito maior que no passado — no recebimento, hospedagem e distribuição dos imigrantes chegados ao porto do Rio de Janeiro como passageiros de 3.^a classe, que para aqui virão afim de exercer atividades úteis nos trabalhos da agricultura e da indústria. Se o movimento migratório do porto do Rio de Janeiro atingir, após a guerra, os limites do passado, as instalações atuais da Hospedaria da Ilha das Flores são suficientes e adequadas para hospedar durante seis dias, como está previsto em lei, os imigrantes chegados a esta Capital como passageiros de 3.^a classe.

Na base de entrada mensal máxima ocorrida no mês de outubro de 1890 — 24.524 imigrantes — os alojamentos daquela hospedaria necessitariam ter a capacidade para alojar cerca de cinco mil pessoas”.

Atualmente há na hospedaria 1.129 leitos, distribuídos por quatro pavilhões.

O PROJETO DE UMA ESTAÇÃO SANITÁRIA NA ILHA DAS FLORES

Como dissemos, sobre o projeto de instalação de uma estação sanitária na Ilha das Flores há uma exposição na qual o Dr. Henrique Dória de Vasconcelos, diretor do Departamento Nacional de Imigração, afirma que as obras que se iniciaram na ilha para aquele fim iriam prejudicar a atual hospedaria, que, por sua vez, precisa de reforma de sua sede e de outros melhoramentos.

Concluiu, entretanto, que “é de absoluta necessidade e constitui medida de caráter urgente que o porto do Rio de Janeiro seja dotado de uma estação sanitária marítima e de uma hospedaria de imigrantes perfeitamente localizadas e aparelhadas, de modo a executar, com a máxima eficiência, os serviços que são da alçada do Departamento Nacional de Saúde e do Departamento Nacional de Imigração”, acentuando ainda que “após a guerra atual, restabelecido o intercâmbio internacional marítimo, é fora de dúvida que haja um grande desenvolvimento da corrente migratória procedente da Europa, que será constituída, principalmente, de trabalhadores necessários ao desenvolvimento de nossa agricultura e indústria, os quais, na sua totalidade, viajarão em 3.^a classe”.

ESTRANGEIROS NATURAIS DE NAÇÕES DO EIXO EXISTENTES NO BRASIL

No número de abril de 1942 da *Revista de Imigração e Colonização* encontramos esta interessante informação:

“Segundo cálculos realizados pelo professor Giorgio Mortara, consultor técnico da Comissão Censitária Nacional, sobre publicações divulgadas pela mesma comissão, existem atualmente no Brasil, aproximadamente:

- 400.000 naturais da Itália.
- 160.000 naturais do Japão.
- 100.000 naturais da Alemanha.
- 30.000 naturais da Áustria.
- 29.000 naturais da Romênia.
- 6.000 naturais da Hungria.

PASSAGEIROS JAPONESES ENTRADOS E SAÍDOS PELO PORTO DE SANTOS, EM 1.^a, 2.^a E 3.^a CLASSE PERÍODO DE 1926 A 1939

ANOS	Total de entrados	Total de saídos	ENTRADOS								SAÍDOS							
			De Portos Nacionais				De Portos Estrangeiros				Para Portos Nacionais				Para Portos Estrangeiros			
			1. ^a Classe	2. ^a Classe	3. ^a Classe	Total	1. ^a Classe	2. ^a Classe	3. ^a Classe	Total	1. ^a Classe	2. ^a Classe	3. ^a Classe	Total	1. ^a Classe	2. ^a Classe	3. ^a Classe	Total
1926.....	7.900	507	50	2	53	105	60	2	7.733	7.795	45	—	56	101	30	5	371	406
1927.....	9.152	636	46	1	25	72	40	2	9.038	9.080	30	4	39	73	38	6	519	563
1928.....	11.284	981	25	—	44	69	77	6	11.132	11.215	34	1	68	103	36	9	833	878
1929.....	16.119	784	36	2	57	95	77	4	15.943	16.024	26	6	94	126	50	4	604	658
1930.....	13.701	821	26	4	75	105	77	9	13.510	13.596	28	1	96	125	74	9	643	696
1931.....	5.528	836	42	2	129	173	83	2	5.270	5.355	26	18	77	121	42	2	671	715
1932.....	11.405	464	33	9	108	150	53	6	11.196	11.255	29	1	79	109	49	3	303	355
1933.....	24.247	863	36	4	107	147	72	5	24.023	24.100	21	11	99	131	33	1	688	732
1934.....	22.036	1.376	46	6	385	437	68	2	21.529	21.599	41	6	112	159	75	—	1.142	1.217
1935.....	10.137	1.085	29	18	515	562	6	4	9.515	9.575	42	6	69	117	59	—	909	968
1936.....	5.748	1.258	45	1	225	271	66	4	5.407	5.477	31	—	174	205	56	2	995	1.053
1937.....	4.981	1.351	69	5	359	433	61	—	4.487	4.548	39	4	127	170	60	2	1.119	1.181
1938.....	2.863	1.111	46	8	216	270	66	3	2.524	2.593	49	12	118	179	60	2	870	932
1939.....	1.761	1.682	44	4	126	174	78	5	1.504	1.587	53	5	132	190	95	1	1.396	1.492
TOTAIS...	146.862	13.755	573	66	2.434	3.063	934	54	142.811	143.799	494	75	1.340	1.909	757	46	11.043	11.846

O número de naturais da Bulgária e da Finlândia é desprezível.

Pode-se, portanto, avaliar no conjunto em 725.000 o número de naturais dos países pertencentes ou aderentes à coalisão teuto-italo-japonesa. Esse número corresponde a 1,7 % da população hodierna do Brasil.

O número de brasileiros natos que tiveram pelo menos um dos pais de uma das referidas nacionalidades pode ser

avaliado em cerca de 1.450.000, correspondendo a 3,4 % da população total. Os dois grupos em conjunto constituem mais ou menos 5 % da população do Brasil”.

A IMIGRAÇÃO NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL

No século passado cerca de 50 milhões de europeus se expatriaram.

O país que primeiro recebeu essa corrente imigratória foram os Estados Unidos.

No 1.º decênio (1820-1830), 152.000 imigrantes.

No 2.º decênio (1831-1840), 599.000 imigrantes.

No 3.º decênio (1841-1850), 1.713.000 imigrantes.

Assim, em meio século, os Estados Unidos receberam 2.464.000 pessoas.

Nesse mesmo período o Brasil recebeu apenas 18.798 imigrantes.

IMIGRANTES ENTRADOS NO BRASIL DE 1884 A 1941

Afganistães	—
Albaneses	18
Alemães	172.253
Algerianos	1
Anamitas	—
Andorrenses	1
Argentinos	20.576
Armênios	826
Australianos	13
Austriacos	85.832
Belgas	6.170
Boêmios	6
Bolivianos	666
Búlgaros	297
Canadenses	138

Chilenos	1.926
Chineses	1.693
Colombianos	184
Costa-Riquenses	42
Cubanos	229
Dantzigueses	181
Dinamarqueses	3.107
Dominicanos	14
Egípcios	646
Equatorianos	87
Espanhóis	582.252
Estonianos	2.719
Finlandeses	393
Franceses	32.689
Gregos	4.149
Guatemaltecos	23
Haitianos	11
Holandeses	8.312
Hondurenhos	2
Húngaros	8.724
Indianos	301
Ingleses	24.090
Iranianos	129
Iraqueanos	10
Irlandeses	2
Italianos	1.412.763
Iugoslavos	22.877
Japoneses	188.615
Letonianos	2.228





Grupo de trabalhadores, retirantes do interior do Ceará, sendo recebidos na Hospedaria de Fortaleza para registro, alojamento e encaminhamento para a Amazônia

Libaneses	5.193	Surinamenses	—
Liechtensteinenses	7	Tchecoslovacos	5.372
Lituanos	28.690	Thailandeses	—
Luxemburgueses	257	Transjordanos	4
Marroquinos	329	Transvalianos	6
Mexicanos	576	Tunisianos	—
Montenegrinos	2	Turcos	78.476
Nicaraguenses	9	Ucranianos	1.381
Norte-Americanos	14.103	Uruguaiois	8.945
Noruegueses	649	Venezuelanos	471
Palestinos	687	Apátridas	209
Panamenhos	24		
Paraguaiois	1.053		
Persas	3		
Peruanos	1.339		
Poloneses	48.558		
Porto-Riquenses	—		
Portugueses	1.221.908		
Rumenos	39.195		
Russos	108.161		
São Salvadorenses	18		
Sérvios	287		
Sírios	20.622		
Suecos	4.965		
Suíços	10.513		
Sul-Africanos	2		

● O SANEAMENTO E A COLONIZAÇÃO DA AMAZÔNIA

Sôbre o saneamento e a colonização da Amazônia vamos publicar em seguida uma palestra proferida no rádio pelo ministro do Trabalho; trecho de uma conferência do senhor Valentim F. Bouças e um artigo do Sr. Frank M. Garcia.

A PALESTRA DO MINISTRO DO TRABALHO

O Sr. Alexandre Marcondes Filho, ministro do Trabalho, ao regressar de uma excursão ao norte do Brasil, proferiu no dia 25 de março último, na "Hora do Brasil", a seguinte palestra sôbre a colonização da Amazônia:

"Confesso que não saberei exprimir, em toda intensidade, o meu reconhecimento ao Sr. Presidente da República por me haver determinado que percorresse o norte do Brasil, afim de trazer-lhe informações atuais sobre os trabalhadores do nordeste e da Amazônia, e os seus problemas, anseios e necessidades.

Nunca senti, mais profundamente, o orgulho de ser brasileiro, a glória de pertencer à Nação que possui este povo inteligente e forte. Nunca usufrui momento mais emocionante, em sentido de soberania nacional, do que este em que vi tão forte o domínio da criatura sobre o solo. Duas paisagens antagônicas. Primeiro, a seca. Um chão ardente, queimado pela canícula, fustigado dos sóis, onde às vezes o leito dos rios é uma serpente de areia férvida, dormitando na planície entre galhos e espinhos. Depois, a inundação e a selva. Uma orgia de água brincando de arquipélago com a floresta virgem. Um solo em formação, em processo de resfriamento, onde as circunvoluções da paisagem fluvial ainda recordam movimentos da nebulosa que o gerou. Maior do que a Amazônia e mais bravo do que o nordeste, encontrei o homem, na peleja contra as forças primitivas e brutas, vencendo seguramente o drama cósmico pela indomável energia de uma raça que honra o gênero humano. A meu lado, em Natal, tive um gigante de dois metros, de tez queimada, os olhos claros, peito aberto, capaz de abrir caminho por entre robles. Na

hospedaria de Belém, um velho casal conduzia para a renascença amazônica a abençoada fecundidade de noventa e dois descendentes. Seguimos, disse-me o patriarca, porque o Brasil é bom em qualquer parte, e o presidente agora "qué nós no serinal". Homens fortes e grandes proles, respondendo vitoriosamente ao pessimismo de alguns escritores amargos. Por todos os rincões que percorri, o mesmo confiante entusiasmo, uma compreensão instintiva da hora presente, a segurança de que o Estado Nacional, atento e solícito, acompanha todos os passos dessa migração intensiva, que prepara um Brasil mais rico e mais poderoso.

Durante quarenta anos aquele território imenso andou largado, enquanto a Primeira República soltava girândolas e fogos de artifício nas tribunas do Parlamento. Tudo lá estava entregue à ganância dos mais espertos e à prepotência dos mais audazes. Buscando os seringais, atraídos por enganosas promessas de fortuna, os nordestinos partiam para o sacrifício e para a morte. Trezentos mil cearenses dormem sob a cúpula da floresta.

Tudo agora é sistema e é ordem

A paisagem atual é inteiramente diversa. Hoje o Estado está presente. Não se trata mais de uma aventura em que se jogavam fora preciosos destinos humanos. Tudo agora é sistema, é ordem, é método,



Transporte de trabalhadores para o cais, afim de serem embarcados nos vapores do Loide e Costeira com destino à Amazônia

é pensamento e ação, é preocupação perene, para que a grandeza amazônica não ceife as vidas, para que o vale prodigioso não seja um cemitério, mas um berço. E' a democracia social, é a democracia orgânica, é esta democracia de substância, em que o Estado fica irmanado ao povo na resolução dos problemas fundamentais da nacionalidade. Grandes são, por certo, os obstáculos. A imensidade das distâncias, as deficiências atuais de transportes, a adaptação a climas antagônicos, a apropriada localização dos migrantes em pleno mundo florestal, a organização dos núcleos coloniais, a fiscalização do trabalho, os problemas sanitários. Para vencê-los, não bastava a grande coragem do homem amazônico. Era preciso mais. Era indispensável a coragem do Estado, para segurar de frente o prodigioso problema e resolvê-lo definitivamente. Foi isso que não tivemos dantes, que, se houvesse, não estaríamos ainda em tão duros começos. Este, o grande milagre que o presidente Getúlio Vargas agora realiza. Ele foi examinar o mistério insondável na própria paisagem telúrica em que se descortina e se desenvolve. Viu a segura do nordeste e encheu de agudes as caatingas. Viu a riqueza da selva e está enchendo de trabalhadores a soledade dos seringais. Tudo isso, para que o Brasil possa crescer igual, para que à riqueza do sul se junte a riqueza do norte.

Uma divisa entre duas épocas

O discurso do rio Amazonas é uma divisa entre duas épocas.

"Vim para ver — disse o Presidente — e observar de perto as condições de realização do plano de reerguimento da Amazônia. Todo o Brasil tem os olhos voltados para o norte, com o desejo patriótico de auxiliar o surto de seu desenvolvimento. Nada nos deterá nesta arrancada, que é, no século XX, a mais alta tarefa do homem civilizado: conquistar e dominar os valores das grandes torrentes equatoriais, transformando a sua força cega e a sua fertilidade extraordinária em energia disciplinada. O Amazonas, sob o impulso fecundo da nossa vontade e do nosso trabalho, deixará de ser, afinal, um simples capítulo da história da terra é, equiparado aos outros grandes rios, tornar-se-á um capítulo da História da civilização. Passou a época em que substituíamos pelo fácil deslumbramento, repleto de imagens ricas e metáforas preciosas, o estudo objetivo da realidade. Ao homem moderno está interdita a contemplação, o esforço sem finalidade. E ao nosso povo jovem impôs-se a obrigação enorme de civilizar e povoar milhões de quilômetros quadrados".

Era o programa, o imenso programa traçado pela antevisão de um grande estadista, ciente e conciente dos destinos do Brasil.

Mas o Estado Nacional não se detém, nas promessas. Palavra empenhada é palavra cumprida. Assim acontece com os regimes que estão de posse das realidades nacionais. A ação do Presidente Getúlio Vargas, construtiva e infatigável, já se faz sentir em todo o esplendor de sua dinâmica irresistível.

Hoje já estão funcionando coordenada e eficientemente, sob a direção de especialistas capazes e técnicos dedicados, as Delegacias Regionais e o Departamento Nacional de Imigração, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico, o Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia, o Serviço Especial de Saúde Pública, o Serviço de Navegação Amazônica e Porto do Pará, o Banco da Borracha, isto é, convocação, abrigo, arregimentação, alimentação, assistência médica, encaminhamento, transporte, contrato de trabalho, colocação, fiscalização, financiamento, extração e exportação. Um novo mundo inteiramente organizado, capaz de atender, acudir, corrigir e proteger o trabalhador, a terra e o produto.

Nunca senti mais profundamente o orgulho de ser brasileiro. Nunca entendi melhor o Estado Nacional".

A CONFERÊNCIA DO SR. VALENTIM F. BOUÇAS

O Sr. Valentim F. Bouças realizou no dia 18 de março último, na Associação Brasileira de Imprensa, uma conferência sobre "Os vales do Amazonas e do Rio Doce e os acordos de Washington".

O diretor-executivo da Comissão de Contrôlo dos Acordos de Washington assim se referiu aos trabalhos que a Mobilização Econômica está realizando na Amazônia:

"E' preciso considerar, portanto, que temos de dar o máximo do nosso apoio para o desenvolvimento da Amazônia.

Tenhamos presente o quanto nos vale a borracha, sobretudo neste momento. Se os nossos lares estão tranquilos e felizes é porque nossos céus e nossos mares se acham protegidos pelos pássaros metálicos confiados às mãos hábeis dos nossos pilotos que com a Marinha de Guerra são a guarda avançada da soberania da nação! Mas esses pássaros, para alçarem vôo, devem estar calçados com pneumáticos de borracha. De igual modo a nossa integridade territorial acha-se confiada ao Exército, cujas forças mecanizadas rodam também sobre borracha.

Ao fundo deste quadro sobressai a figura do seringueiro, ignorada talvez de muitos que aqui se encontram. Ele é dos mais bravos dos nossos soldados, conquanto tenha por armas apenas a espingarda que o defende das feras e a faca com que sangra a árvore. Humilde e trabalhador, parte antes do alvorecer para a sua colheita diária do látex, levando à cabeça a "araponga", a lâmpada que lhe ilumina os passos, deixando livres as mãos para a defesa e para o trabalho. Assim se sucedem os dias desse valente num labor monótono, perigoso e obscuro, cercado pela mais completa solidão. Somente na selva amazônica se aprende o sentido verdadeiro da palavra solidão!

Os fatos atestam que as promessas contidas no memorável discurso do Rio Amazonas muito cedo se vão tornando em realidade e que o programa nele delineado executa-se com absoluta fidelidade, já se

podendô divisar o sólido embalsamamento sôbre o qual se está erguendo a estrutura econômica daquela vasta região.

O plantio racional da seringueira, o aperfeiçoamento da técnica de produção, a assistência médico-social ao trabalhador, a defesa sanitária da região, o plano geral de transportes, o financiamento da produção, o fomento da produção de gêneros de primeira necessidade, a colocação e fixação do homem à gleba, asseguram que jamais voltaremos aos negros dias que se sucederam à derrocada da borracha.

Estas máquinas que aquí vemos, cujos modelos foram introduzidos no Brasil, vindos de Singapura, graças à visão do Presidente Getulio Vargas, são hoje construídas em São Paulo e mais de 3.000 já se acham em funcionamento nas regiões produtoras de borracha, laminando e estampando o produto, com o que obtemos tipos padronizados de alta qualidade, que poderão concorrer nos mercados mundiais.

Terminando, desejo salientar que o grande caminho já percorrido para a realização do programa de expansão da borracha é o resultado da conjugação dos esforços de todas as entidades públicas ou particulares que veem dando sua infatigável contribuição para o êxito desse grandioso empreendimento.

A Mobilização Econômica, através do SEMTA, vem encaminhando para Belém, num esforço titânico, 50.000 trabalhadores recrutados em várias regiões do país. Realizando parcialmente esta incumbência o SEMTA demonstrou que, através de Pirapórá, de S. Francisco, do Ceará, do Maranhão, pode-se estabelecer uma rota estratégica que ligará os extremos brasileiros. Melhor do que ninguém, os militares, que conhecem as dificuldades para o transporte de uma tropa de 10 ou 20 mil homens, disciplinados e instruídos, quando precárias as comunicações, poderão avaliar com justeza a soma de esforços e de sacrifícios exigidos daqueles, sôbre cujos ombros pesam as responsabilidades dessa gigantesca tarefa.

O Departamento Nacional de Imigração, do Ministério do Trabalho, vem transportando, com suas famílias, aqueles trabalhadores que deverão constituir os núcleos colonizadores da Amazônia.

A Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico (SAVA) vem promovendo a localização dos trabalhadores nos seringais, protegidos por contratos de trabalho, e amparando-os com medidas destinadas a garantir-lhes saúde e o bem estar.

O Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) reunindo elementos do Ministério da Educação e dos Serviços de Saúde estaduais e com o concurso de especialistas norte-americanos, vem combatendo sem quartel epidemias e endemias que assolam a região.

O Serviço de Navegação da Amazonia e Administração do Porto do Pará (SNAPP), do Ministério de Viação e Obras Públicas, controla a navegação de todo o Vale e proporciona todas as possíveis facilidades de transporte de trabalhadores, de material e de borracha.

O Instituto Agrônomo do Norte, do Ministério da Agricultura, vem pesquisando e difundindo a moderna técnica do plantio, cultura e extração dos vários produtos da região, especialmente a borracha.

O Banco de Crédito da Borracha já está financiando a produção, plantio e cultura da *hevea*, bem como todas as atividades ligadas ao comércio da borracha".

O ARTIGO DO SR. FRANK M. GARCIA NO "NEW YORK TIMES"

O Sr. Frank M. Garcia, correspondente do *New York Times* no Rio de Janeiro, resolveu escrever uma série de artigos para esse grande jornal norte-americano sôbre assunto da atualidade, relacionado com os acordos de Washington. O primeiro desses artigos é sôbre o saneamento da Amazônia, que em seguida reproduzimos:

"Nova York, março (Distribuído no Brasil pela Agência Nacional) — Cêrca de uns quarenta médicos ou mais, juntamente com entomólogos, químicos, engenheiros, técnicos diversos, enfermeiras e outros trabalhadores formam a pequena parte inicial do grande exército que está sendo planejado conjuntamente pelos Estados Unidos e pelo Brasil para dar combate à malária, à febre amarela, à anquilomose, às várias enfermidades ditas tropicais, e até mesmo à lepra.

O primeiro batalhão desse exército já está no seu campo de batalha enfrentando perigos tão sérios como os que enfrenta o soldado ante as armas de fogo. Essa vasta força de saúde está sendo arregimentada para servir no vale do Amazonas e levar a efeito um programa de saneamento concebido pelos Estados Unidos e o Brasil, que decidiram fazer da Amazônia uma região saudável dentro de futuro próximo.

O programa gira em tórno da borracha, isto é, afim de atingir uma produção máxima de borracha é necessário começar por melhorar-se a saúde do seringueiro.

O esquema do plano de saneamento foi ideado durante a visita a Washington do ministro da Fazenda do Brasil, Sr. Arthur de Souza Costa. Foram destinados ao projeto cinco milhões de dólares. O plano foi entregue ao Coordenador de Assuntos Inter-Americanos, Sr. Nelson Rockefeller, que o passou ao general Dunham, o qual por sua vez nomeou o Dr. George Saunders seu chefe do Estado Maior na execução do projeto. Sôbre os ombros do Dr. Saunders pesa a responsabilidade da execução do plano de saneamento da Amazônia e ainda a do de saneamento do vale do rio Doce.

Metendo mãos à obra, o Dr. Saunders cercou-se de médicos já familiarizados com as doenças tropicais e com as enfermidades mais freqüentes no Brasil. Por outro lado, o govêrno do Brasil nomeou o Dr. Sérvulo Lima seu representante na execução do projeto, e o Dr. Sérvulo Lima cercou-se de experimentados médicos brasileiros, todos com competência e tirocinio na cura das moléstias tropicais, especialmente das mais comuns no Brasil.

Quando o projeto estiver em plena execução, pelo menos 500 mil pessoas receberão os benefícios da ciência moderna administrada por médicos especializados e por enfermeiras capazes de, depois, levar avante o tratamento sózinhas, caso seja necessário. O trabalho é duro. Centenas de en-

fermeiras devem receber treinamento. Os trabalhadores serão imunizados e instruídos.

Foram projetados seis hospitais de cinquenta leitos cada um, construídos a uma distância de muitas milhas um do outro, em Bragança, Breves, Santarém, Porto Velho, Rio Branco e Tefé. Cada hospital custará entre 50 a 75 mil dólares. Breves está situada na ilha de Marajó. À foz do Amazonas, a mesma ilha onde acoitavam os quinta-colunistas que se punham em contato com os submarinos nazistas. Devem construir-se flotilhas de lanchas ligeiras e depósitos de abastecimentos ao longo de todo o rio e seus tributários, como o Xingú. Essas flotilhas da lanchas necessitarão os serviços de um engenheiro naval para a construção de um dique seco, para reparo das mesmas. Dez lanchas e barcas a motor de popa já se encontram em operação, já se tendo assinado contrato para a construção de dez cascos para motor Diesel. Foram encomendadas quarenta lanchas com motor de popa, as quais devem ser entregues prontamente. Cerca de 150 dessas embarcações estarão trabalhando quando o projeto se encontre em execução adiantada.

O projeto prevê também a construção de diques e canais para evitar a estagnação das águas. Uns vinte engenheiros trabalharão nessas obras, extensas e árduas. Custará essa parte do projeto mais de sete milhões de dólares, entrando os Estados Unidos com cerca de quatro quintas partes do total e o Brasil com o quinto restante.

São os seguintes os planos que passaram da fase experimental e se encontram em plena execução:

- 1 — Projeto de saneamento da Amazônia;
- 2 — Projeto de saneamento do Rio Doce;
- 3 — Projeto de saneamento aos emigrantes que se dirigem para o vale do Amazonas;
- 4 — Projeto de treinamento de enfermeiras;
- 5 — Projeto de combate à lepra.

O Dr. K. C. Waddel, a cujo cargo estão as operações no vale do Amazonas, adiantou-se consideravelmente estabelecendo centros para o controle da malária, treinando pessoal, planejando hospitais e outros sub-projetos. O saneamento do território amazônico, sob o programa tomará vários anos. Esse território se estende por cerca de 1.500.000 quilômetros quadrados, área maior que a de muitos países na Europa. O trabalho de saneamento está adiantado em mais de 30 centros na cidade de Belém, no Estado do Pará e no Território do Acre. Mas o raio de ação que cobre cada um desses centros é muito difícil de precisar. Sempre avançando para o interior, os pioneiros da saúde, uma vez pronto e em funcionamento um centro, começam logo a examinar a região mais necessitada de um novo centro. Até o fim do ano haverá funcionando cerca de 150 desses centros, e, na esperança do Dr. Saunders, "se tivermos sorte", talvez 200.

Todos os operadores que trabalham nessas regiões são imunizados antes de partirem para seus postos. Em Manaus e em Belém, dois grandes laboratórios já estão trabalhando. Ali são examinadas larvas de mosquitos, que lhes são enviadas pelos operadores distribuídos pelo interior onde se registam casos de malária. Uma das primeiras medidas tomadas foi a de olear as águas infestadas de larvas ou de desinfetá-las com verde-Paris. Aqui entra a questão do transporte de material dos Estados Unidos para os pontos

onde seja necessário no interior da região amazônica. Centenas, e mesmo milhares de pontos devem ser cobertos e tratados com óleo e verde-Paris. Muitas e muitas lanchas são necessárias para esse trabalho. O plano concebido a princípio era o de estabelecer quatro centros de saúde. Esse número subiu para sete, e continuará subindo à medida das necessidades. Tenha-se diante dos olhos o mapa do Brasil e abranja-se com um golpe de vista os Estados do Amazonas, Pará e o Território do Acre. Nessa vastíssima região da terra se veem sete cidades, onde estão os sete centros de saúde: Breves, Altamira, Rio Branco, Porto Velho, Val-de-Cans, Manaus e Guajará-Mirim. Esses sete centros combinados estão recebendo as pessoas que antigamente recebiam um tratamento inadequado ou não recebiam nenhum.

Além daqueles centros, a comissão de saúde planeja cerca de 50 a 100 clínicas para o tratamento e profilaxia de algumas enfermidades, assim como para aconselhar métodos de dieta. Difícilmente o leitor poderá ter uma idéia do que seja estabelecer 50 ou 100 clínicas no meio da selva amazônica, o esforço necessário para que o planejado dê resultado na prática. Significa também o transporte de toneladas de material médico, onde se incluem muitos remédios cujos nomes não se encontram nem nos mais modernos dicionários. E' preciso lembrar que muitos desses remédios não se podem encontrar no Brasil, e que portanto tem de ser trazidos dos Estados Unidos. Se a isso se acrescentam os dispensários flutuantes que terão de ser mandados pelos centenas de rios afora, então se poderá compreender que os médicos encarregados desse serviço terão muita dor de cabeça com a questão de prioridade nos Estados Unidos. Certo está que esse vasto programa de saneamento tem por finalidade última a maior extração de borracha da bacia amazônica, o que se conseguirá se se dispuser de homens saudáveis e robustos para a extração, isso é um fundamento bastante para que se considerem materiais de guerra os remédios necessários àqueles que produzem a borracha, material de guerra.

Os engenheiros teem a sua primeira tarefa na construção do sistema de esgotos da cidade de Belém e outras descargas fluviais afim de evitar-se a estagnação das águas, criadouros de mosquitos. A principal idéia desses planos de engenharia é evitar a infiltração das águas fluviais na periferia da cidade e drenar a água superficial. Uma série de diques e canais terá de ser construída, muitos riachos serão retificados ou abolidos. O projeto completo custará cerca de 250.000 dólares. Uma companhia brasileira está executando os serviços.

O Dr. George M. Saunders, que dirige todos os trabalhos de seu escritório no Rio de Janeiro, disse que 8.000 seringueiros já chegaram a Belém ou estão a caminho para pontos do interior dos Estados produtores. Espera-se para 1943 que cerca de 30 mil trabalhadores passarão por Belém a caminho dos seringais. Se assim for, poderão colher-se no próximo ano cerca de 30 a 40 mil toneladas de borracha, pois aquele é o número de homens, segundo os cálculos feitos, necessário à extração daquela tonalidade de goma elástica".

A BORRACHA NO BRASIL

O agrônomo Felisberto Camargo, diretor do Instituto Agrônomo do Norte, apresentou no mês passado ao mi-

nistro da Agricultura um quadro informativo das diversas qualidades de borracha e caucho, de produção extrativa do Brasil. A classificação é feita de acordo com as respectivas famílias botânicas.

Foi o seguinte o quadro organizado pelo Instituto Agromômico do Norte:

Família das Euforbiáceas (Borracha) — 1) — Gênero Hevea — Nome comercial do produto: *Borracha fina*; nome comum da planta: Seringueira verdadeira; origem geográfica: Rios do sul do Amazonas e do Delta Marajoara; características gerais: borracha típica por excelência. Toda a borracha do Delta, do Amazonas, do Jarí, Xingú, é considerada como "soft" e dos altos rios da Rondônia e Acre é classificada como "hard". A primeira é empregada especialmente no fabrico de esparadrapo e a segunda é procurada para isolante de fios elétricos. Todas essas formas são ótimas para o fabrico de pneumáticos. *Borracha fraca* — seringueiras diversas — Pará e Amazonas, Mato Grosso e Maranhão, conforme a espécie. Borracha fraca para confecção de artefatos de segunda categoria, para os quais não seja necessária borracha fina. (*Sapum*) — 2) — **Gênero Sapium** — *Sapium* ou *murupita*, *tartaruguinha* e *murrão* — *Murupita* ou *Curupita* no Pará, Seringarana ou *Taburú* no Amazonas e *Perú*, *Burra de leite*, *Leiteira*. — Espécies — diversas incompletamente estudadas até o momento — *Baixo Amazonas* e *Solimões*, *Juruá*, *Purús* e *Madeira*. — Borracha de boa qualidade correspondente às Ilhas Geraes do Pará, propriedades especiais — *Manicoba* — 3) **Gênero Manihot** — *Manihot* rubber or *Ceará rubber*. — *Manicobeira* — *Ceará*, *Baía*, *São Francisco*, *Piauí*, *Noroeste baiano* — *Latex* de rápida coagulação, produzindo borracha de qualidade regular.

Família das Apocináceas — Borracha de Mangabeira — 4) **Gênero Hancornia** — *Hancornia rubber* — *Mangaba rubber* — *Mangabeira* — Campos do Brasil, de *Marajó* ao Sul. — Borracha com 13 % de resina; qualidade inferior, mas utilizada com grande vantagem para solagem de sapatos e outros de borracha. — *Sorva* — 5) **Gênero Couma** — *Sorva* do Brasil — *Sorva* — Pará e Amazonas. O produto de coagulação do latex de sorva é mais uma resina do que borracha. A sorva é utilizada para calafetagem de embarcações.

Família das moráceas — Caucho — 6) **Gênero Castilla** — *Caucho* — Diversas zonas da Amazônia. É um tipo de borracha inferior.

Família das sapotáceas — Balatas — 7) **Gênero Mimosa** — *Balata verdadeira* — *Balateira* — Rio Branco e parte Norte e Este do Rio Negro.

Nossa melhor balata provém do Rio Negro — *Massaranduba* — Terras firmes do Estado do Pará — balata de qualidade inferior. 8) — **Gênero Eclúisia** — *Ucuquirana* ou *Cuquirana* — Rios *Trombeta*, *Içá*, *Erepecurú* — Balata inferior, com 40 % de guta e 50 % de resina. Empregada no fabrico de bolas de golf. — *Rosadinha* — *balata rosada* — *Solimões* — Balatas inferiores, pobres em guta, pouco abundantes.

A BORRACHA EM MATO GROSSO

A Comissão de Contrôlo dos Acordos de Washington solicitou ao engenheiro Firmo Dutra um estudo sobre a borracha em Mato Grosso.

É muito interessante o relatório que o Sr. Firmo Dutra apresentou a respeito. À indústria manufatureira de São Paulo, além do Governo, devem interessar particularmente as conclusões a que chegou esse técnico.

Assim é que afirmou ele que, em Mato Grosso, a área cultivável da *hevea* estende-se por 850 mil quilômetros quadrados, acentuando que podem ser apanhados em média de 4 a 5 quilos de borracha por árvore e por safra.

A questão máxima é a de construção de estradas de rodagem e a instalação de campos de pouso, afim de permitir que o avião possa ser utilizado com facilidade pelo seringueiro.

Adiantou o Sr. Firmo Dutra que, logo que seja pronta a estrada de Cuiabá a Utiairiti, "numa extensão de 450 quilômetros, dos quais cerca de 200 estão completamente trafegáveis, poderá conduzir a Cuiabá um volume de borracha produzido nas regiões dos rios Arinos, Juruena, Sacre e todo o conjunto dos altos afluentes do rio Paraguai, de mais de dois milhões de quilos".

A ligação de Pontes de Lacerda, no alto Mamoré, a Porto Esperidião, no alto Juruá "porá em comunicação direta a zona industrial paulista com os vastos e riquíssimos seringais da bacia do Madeira, que podem produzir, ainda em 1943, cerca de três milhões de quilos, e, em 1944, talvez uns seis milhões".

Depois, o Sr. Firmo Dutra passa a tratar do transporte da borracha até Santos, comparando o percurso a fazer por mar e por terra:

"Dos seringais do Amazonas a Santos, a distância é de 8.081 quilômetros; dos do Pará ao mesmo porto, 6.722. De Mato Grosso a São Paulo, 2.858. As viagens duram, respectivamente, 75, 63 e 21 dias. A produção matogrossense não está sujeita ao seguro de guerra. Vem por dentro. De onde resulta: um quilo da *hevea* amazonense, posta em Santos, custa Cr\$ 2,70; da paraense Cr\$ 2,60 e da matogrossense Cr\$ 1,30".

COMO TRABALHA O DEPARTAMENTO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO

Até aqui registrámos notas colhidas em várias fontes sobre imigração e colonização, selecionando-as de forma conveniente a este trabalho.

Agora, o que se vai ler é o resultado de nossa visita às dependências do Departamento Nacional de Imigração.

O AMBIENTE NO D.N.I.

Quando fizemos, em dezembro do ano passado, nossa reportagem sobre o Departamento Nacional de Estradas de Ferro, tivemos necessidade de consultar algumas publicações na Biblioteca do Ministério do Trabalho. Muito boa a impressão que dela recebemos, de sua instalação e, sobretudo, de suas funcionárias, como, aliás, registrámos devidamente naquele nosso trabalho.

CORDIALIDADE E ESPÍRITO DE COOPERAÇÃO

A exemplo da Biblioteca, no Departamento de Imigração sente-se o mesmo ambiente de cordialidade e espírito de cooperação. Dir-se-ia que todas as dependências da casa se acham providas de nova espécie de ar condicionado, de que só os seus funcionários conhecem o segredo...

Fácil nos foi, portanto, a tarefa — facil, cômoda e agradável — de tomar apontamentos para êste trabalho em recinto tão acolhedor. Começamos por saber como se faz

A ENTRADA DE ESTRANGEIROS NO PAÍS

Os estrangeiros entram no país por via terrestre, fluvial, marítima ou aérea.

Há no D.N.I. uma secção a que se acham afetos todos os assuntos concernentes à entrada dos mesmos; é a 1.^a, chefiada pelo Sr. Victor de Magalhães Bastos.

Seria impossível fazer-se o registro dêsses estrangeiros só aqui no Rio de Janeiro, pois os pontos de penetração no território nacional são muitos. Daí, pois, a necessidade do D.N.I. manter postos e inspetorias em Manaus, Belém, Fortaleza, Natal, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Santos, Porto Alegre, Rio Grande, Jaguarão, Uruguaiana, Sant'Ana do Livramento, Foz do Iguassú, Corumbá, Porto Murtinho e Porto Esperança.

Há uns funcionários que trabalham nesses postos e inspetorias, encarregados de verificar se os papéis dos estrangeiros, ao desembarcar, estão em ordem: são os inspetores de imigração. E' claro que êsse serviço não poderia ser feito depois que os estrangeiros desembarcassem, senão haveria a possibilidade de um ou outro escapar às exigências de fiscalização. Já a bordo e ao largo dos portos são os estrangeiros obrigados a apresentar ao inspetor os seus papéis. Não basta isto: são também interrogados. E' por isso que os inspetores são obrigados a conhecer pelo menos dois idiomas.

Quando a penetração do estrangeiro se faz por via aérea, terrestre ou fluvial, a fiscalização é efetuada nos aeroportos e barreiras de fronteira.

Os inspetores teem autoridade para impedir o desembarque de estrangeiros cujos papéis não estejam em ordem, e podem também multar e autuar quem quer que infrinja os dispositivos legais.

Os autos de infração são depois remetidos ao chefe da 1.^a Secção do D.N.I., no Rio de Janeiro, e aos delegados regionais do Ministério do Trabalho nos Estados.

A ENTRADA DE ESTRANGEIROS PELO PORTO DO RIO DE JANEIRO

O Rio de Janeiro é o porto de maior afluxo de estrangeiros, trazidos até aqui em navios ou aviões. Daí a necessidade de haver sempre de plantão um inspetor de imigração na Polícia Marítima e no Aeroporto Santos Dumont, para o serviço de visita a êsses navios e aviões. Há até uma tabela, em que se estabelece o revezamento dêsses funcionários. Na própria 1.^a Secção encontram-se diariamente inspetores de plantão, em serviço interno, em auxílio aos serviços normais do Departamento e também para atender a pessoas que, não falando português e tendo necessidade de colher informações, necessitem de intérprete.

Aos leitores da *Revista do Serviço Público* vamos então apresentar tão prestimosos funcionários, que são os senhores Germano Luiz Cantuária Guimarães, Felipe do Amaral Savaget, Cesar Dragomero, Jorquim Alcimo, Ruy de Carvalho, Alberto Viggiano, Mozart Varela, Carlos Eduardo

da Silveira Nascimento, Roberto Willemsens, João Alsina Junior e Raymundo Souza Paiva.

OS SERVIÇOS DE ESTATÍSTICA DA 1.^a SECÇÃO

Além do contrôlo de desembarque, realiza a 1.^a Secção serviços de estatística de entrada e saída de estrangeiros. A coleta de informações se estende a todos os postos e inspetorias disseminadas pelos Estados, nos pontos por onde é permitido o ingresso de estrangeiros.

Êsse trabalho, seguro e bem feito, é baseado nas listas de passageiros enviadas ao Departamento pelos inspetores de imigração, listas essas devidamente classificadas e anotadas no verso.

Não podem ser mais minuciosas. O Sr. Victor de Magalhães Bastos nos mostrou algumas.

Os estrangeiros que procuram o Brasil são classificados, conforme dissemos no início desta reportagem, em "permanentes" (agricultores, não agricultores, diplomatas), "temporários" (turistas, artistas, comerciantes em viagem de negócio) e "retornados", que são os que reingressam no país depois de uma ausência inferior a dois anos.

Há ainda outros pormenores interessantes. Vimos duas funcionárias, oficiais administrativos Maria Batista Caldas da Cunha e Maria Conceição Soares, a fazer registro nos seus mapas de outras informações referentes a êsses estrangeiros, distribuindo-os todos, em colunas riscadas no papel, quanto à procedência, idade, religião, instrução, estado civil, etc.

Perfeito. Nada lhes escapa. Agora está se fazendo até a contagem dos trabalhadores nacionais encaminhados para os seringais da Amazônia, com discriminações várias e pormenores constantes das listas recebidas das Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho.

Mais adiante publicamos o quadro referente a êsses embarques.

Não queremos interromper nesta altura as informações colhidas na 1.^a Secção.

REGISTRO DE EMPRESAS DE NAVEGAÇÃO QUE OPERAM NO PAÍS

À proporção que íamos nos informando das atividades da secção chefiada pelo Sr. Victor de Magalhães Bastos, percebíamos ser ela o "pivot" do Departamento Nacional de Imigração.

Além do registro de estrangeiros, há também o das empresas de navegação que operam no país e que os conduzem em seus navios aos portos nacionais.

O oficial administrativo Alfredo Martins da Silva encarga-se dessa tarefa, determinada por dispositivo legal. Se a empresa não estiver habilitada para aquele serviço, fica sujeita às sanções da lei.

As agências de venda de passagens são também registradas e se acham sujeitas também a umas tantas exigências legais.

UMA PEQUENA BIBLIOTECA

A 1.^a Secção conta com pequena mas eficiente biblioteca de livros especializados sobre imigração, decretos pertinentes aos serviços do Departamento, assim como dicionários das línguas internacionais mais usadas.

QUADRO DEMONSTRATIVO DO MOVIMENTO DE EMBARQUE DE TRABALHADORES PARA A AMAZÔNIA DURANTE OS EXERCÍCIOS DE 1942 E 1943

N. DE ORDEM	PORTOS DE EMBARQUE	Total de trabalhadores	FAMÍLIAS		Avulsos	ESTADO CIVIL			IDADE				OBSERVAÇÕES
			Número	Membros		Solteiros	Casados	Viúvos	HOMENS		MULHERES		
									Maiores de 14	Menores de 14	Maiores de 14	Menores de 14	
1	Fortaleza.....	7 051	1 076	5 543	1 508	4 684	2 229	138	3 144	1 281	1 466	1 160	Embarques de 9-2 a 23-11
2	Natal.....	1 068	183	914	154	700	341	27	418	175	252	223	» » 25-3 a 15-12
3	Cabedelo.....	1 099	191	810	289	693	387	19	516	59	358	166	» » 23-7
		9 218	1 450	7 267	1 951	6 077	2 957	184	4 078	1 515	2 076	1 549	Totais de 1942
4	Fortaleza.....	2 774	457	2 295	479	1 835	877	62	1 066	604	633	471	Embarques de 5-1 a 1-3
5	Natal.....	297	26	123	174	225	66	6	210	20	38	29	» » 1-1 a 21-1
		3 071	483	2 418	653	2 060	943	68	1 276	624	671	500	Totais de 1943
	Totais de 1942.....	9 218	1 450	7 267	1 951	6 077	2 957	184	4 078	1 515	2 076	1 549	
	Totais de 1943.....	3 071	483	2 418	653	2 060	943	68	1 276	624	671	500	
	TOTAL.....	12 289	1 933	9 685	2 604	8 137	3 900	252	5 354	2 139	2 747	2 049	

Essa biblioteca, que está aos cuidados do tradutor Luiz Galvão do Vale, se acha à disposição de todas as secções do D.N.I.

A esse funcionário, respondendo atualmente pelos serviços da 4.^a Secção, e ao oficial administrativo Roberto Lago Diniz Junqueira, cabe fazer o expediente da secção.

O Sr. Diniz Junqueira faz ainda o contrôlo do recebimento das listas de entrada de estrangeiros pelas diversas inspetorias e postos de imigração localizados nos Estados.

O protocolo da 1.^a Secção se acha entregue ao escrivão Jovita de Oliveira Monteiro.

ASSISTÊNCIA A FLAGELADOS E ENCAMINHAMENTO DE TRABALHADORES À LAVOURA

Como se sabe, é freqüente o êxodo de sertanejos do Nordeste e da Baía para o sul, fazendo longas caminhadas a pé, a maioria, e outros em caminhões de aluguel, superlotados, em demanda dos pontos extremos das linhas da Central do Brasil, em Pirapora e Montes Claros.

Há ocasiões em que essas duas localidades mineiras ficam congestionadas com essa população adventícia.

Os sertanejos só desejam chegar a São Paulo e não querem saber de sacrifícios e de dificuldades que porventura possam encontrar pelo caminho.

Para Pirapora convergem os que veem do Piauí, Ceará, Pernambuco, Sergipe e Alagoas, seguindo o curso do rio São Francisco. Os de Montes Claros são, na maioria, procedentes do sertão baiano e mesmo de alguns municípios mineiros ao norte daquela cidade, onde terminam os trilhos da Central do Brasil.

Pelo caminho fazem êles pouso em grandes barracões durante uma noite.

O Sr. Humberto Dantas, a quem já tivemos ensejo de nos referir nesta reportagem, assim descreveu, no *Boletim do Serviço de Imigração e Colonização*, de São Paulo, o sacrifício desses milhares de pobres brasileiros:

“Chegando a Pirapora ou Montes Claros, o trabalhador procura acomodações para si ou sua família, enquanto aguarda a ordem de embarque para São Paulo. Conforme os recursos de que dispõe, o trabalhador aloja-se numa pensão, num quarto alugado, ao passo que os menos afortunados abrigam-se sob a copa de algumas árvores.

Nas pensões cobra-se por dia de permanência 6\$000 a 7\$000 por pessoa, o que é caríssimo. Os que não podem ou não querem ir para as pensões, alugam quartos. Nestes cômodos, em promiscuidade, alojam-se várias pessoas, cobrando-se de cada uma delas 500 réis por dia.

O Conselho de Imigração e Colonização obteve da Prefeitura de Montes Claros, por empréstimo, um casarão, onde muitos trabalhadores abrigam-se de graça, enquanto aguardam a viagem para o sul.

Há casos ainda, especialmente em Montes Claros, em que os trabalhadores alugam por alguns tostões a sombra de árvores situadas nos quintais das casas, afim de não ficarem inteiramente desabrigados. Outros pagam 300 réis por pessoa a certos proprietários de casas para que desfrutem do direito de passar a noite sob o abrigo dessas moradias”.

Há no Departamento Nacional de Imigração uma secção incumbida de dar assistência a êsses imigrantes nordestinos em Montes Claros e Pirapora: é a 2.^a, chefiada pelo Sr. Péricles Melo Carvalho, o qual destaca funcionários seus para encaminhar os “retirantes” de lá para o sul, fornecendo-lhes as indispensáveis passagens na Central do Brasil.

OUTROS SERVIÇOS DA 2.^a SECÇÃO

Em agosto de 1940, o Presidente da República resolveu conceder 4.000 passagens aos seringueiros nordestinos que se destinavam ao Território do Acre e ao Estado do Amazonas. Esse trabalho, atribuído ao Departamento, foi exe-

cutada pela 2.^a secção. No ano seguinte, ficou novamente encarregada do fornecimento de mais 4.000 passagens.

Há ainda este outro serviço, constante e permanente, da 2.^a secção:

O encaminhamento de trabalhadores às fazendas do interior, quando lhe é solicitado por "cartas de chamada" dos empregadores.

No andar térreo do Ministério do Trabalho, esse serviço se acha entregue ao Sr. Geraldo Marinho, que atende aos trabalhadores que desejam deixar esta capital, fornecendo-lhes passagens por via terrestre ou marítima. O trabalhador que uma vez conseguiu passagem não pode ter outra.

Essa providência evita possíveis abusos.

IDENTIFICAÇÃO DE ESTRANGEIROS CHEGADOS AO PAÍS

A identificação dos estrangeiros chegados ao país é feita a bordo dos navios, nos aeroportos e nos portos de fronteira por funcionários da 2.^a Secção, os datiloscopistas.

Os estrangeiros sujeitos a essa formalidade são apenas aqueles que ingressam no território nacional para se radicar, como agricultores, enquadrados no art. 24, do decreto n. 3.010, de 1938. Esses estrangeiros são portadores de uma ficha de qualificação consular, fornecida pelo consulado do Brasil que, no estrangeiro, visou o passaporte.

No verso dessa ficha é aposta a individual datiloscópica do polegar direito de seu portador, no caso de ser este analfabeto. Depois é ela arquivada na 2.^a Secção, com estas anotações em seu verso: data do desembarque e norma do navio, avião, etc., que trouxe o imigrante. Uma outra ficha, idêntica a essa, é arquivada na Polícia Marítima.

Todos os estrangeiros "permanentes" estão sujeitos a uma identificação compulsória, em formulário próprio do Departamento, e onde são tomadas as individuais de todos os dedos da mão direita.

Em caso de perda da ficha consular de qualificação, também os temporários devem ser identificados, existindo para isso um prontuário, que fica arquivado na Secção. Além dos permanentes, todos os outros passageiros sem especificação de caráter de entrada, e que venham a ser impedidos, são também identificados pelos datiloscopistas da Secção. Esse serviço está entregue aos datiloscopistas Hélio Roberto Toledo Lopes, Reinhold Appelt e Nilson Silveira Lima. Além disso, há um corpo de datiloscopistas de serviço interno na Secção, para seleção e arquivamento das fichas.

A 2.^a Secção conta com extenso arquivo de fichas e listas consulares, com o respectivo alfabeto. É desnecessário frisar a utilidade de tais arquivos, onde todo e qualquer controle se torna praticável, podendo deles serem fornecidos informes ou certidões relativas à entrada dos interessados no país.

Convém salientar que inúmeras repartições do governo se dirigem freqüentemente a esta Secção, solicitando-lhe dados e esclarecimentos, por ser um serviço federal e centralizado capaz de desincumbir-se das solicitações não só com presteza como com precisão, dados os elementos que possui.

COMO TRABALHA A 3.^a SECÇÃO

A 3.^a Secção, que tem como chefe substituto o Sr. Dionísio Duarte Filho, prepara a correspondência oficial a ser expedida ao ministro do Trabalho, sobre a remoção, transferência e designação do pessoal do D.N.I. nos Estados.

Além de outros trabalhos burocráticos, faz a arrecadação de taxas e emolumentos devidos pelos registros de empresa de navegação marítima e aérea e das multas que forem aplicadas às mesmas.

OS SERVIÇOS DA 4.^a SECÇÃO

A 4.^a Secção compete exclusivamente dirigir e coordenar todos os serviços locais e nos Estados interessados relativos à recepção, hospedagem, assistência, colocação, distribuição, orientação e transporte e estatísticas de trabalhadores nordestinos encaminhados dos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Pará, Amazonas e Território do Acre para os seringais situados nesses dois últimos, Estado e Território.

O encaminhamento dos trabalhadores para a Amazônia, dos demais Estados e da Capital Federal, acha-se a cargo de outro órgão, o Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia (S.E.M.T.A.).

O D.N.P. teve de reajustar antigas hospedarias de imigrantes naqueles Estados às atuais exigências, como também de construir novas, uma das quais, sediada em Fortaleza, a "Getúlio Vargas", foi recentemente inaugurada pelo ministro do Trabalho, Sr. Marcondes Filho.

Essas hospedarias, na parte administrativa, estão subordinadas às Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho. Na parte técnica, ao Departamento Nacional de Imigração.

Essa reportagem ficaria menos desinteressante se pudessemos observar de perto como são acolhidos nessas hospedarias os trabalhadores nacionais e futuros seringueiros.

Sabemos, entretanto, que são eles recebidos do interior do seu Estado e nelas alojados convenientemente, com toda a assistência social, alimentar e médica, e devidamente identificados e orientados quanto ao seu novo meio de vida, inclusive com farto material de orientação prática e técnica do Serviço de Informação Agrícola, do Ministério da Agricultura, sobre a nossa hevea, material esse que só é distribuído aos trabalhadores alfabetizados.

Os trabalhadores, acompanhados de fiscais das hospedarias, são embarcados para as hospedarias congêneres in-

termediárias e depois encaminhados ao ponto final de seu destino.

HOSPEDARIA DE IMIGRANTES DA ILHA DAS FLORES

A hospedaria de Imigrantes da Ilha das Flores, dirigida pelo Dr. João Martins de Almeida, tem, entre outras finalidades, a de receber e hospedar, pelo prazo máximo de seis dias, os agricultores recémchegados e os trabalhadores encaminhados pelas autoridades competentes.

Tendo começado a funcionar em 1879, os seus alojamentos foram durante muito tempo simples barracões, mas em 1910 a Hospedaria recebeu melhoramentos apreciáveis.

Hoje já necessita de grandes reformas, principalmente quanto às suas instalações sanitárias, abastecimento d'água, etc.

A sua organização interna rege-se pelo decreto n. 9.081, de 3 de novembro de 1911. Como não satisfaz mais, outra se acha em estudo para substituí-la.

Além de suas incumbências normais, tem a Hospedaria recebido, por determinação do Governo, concentrações ope-

rárias, escoteiras, tropas em trânsito, etc. e, em períodos anormais da vida do país, grande parte da Ilha tem sido utilizada como presídio político. Há mais de um ano está com a incumbência de manter como prisioneiros, elevado número de súditos estrangeiros, oriundos dos países com os quais estamos em guerra ou de relações cortadas. Desde que se iniciou a atual guerra, a Ilha das Flores vem recebendo do governo diversas incumbências, como sejam: hospedar tripulantes de navios, desembarcados em portos brasileiros no período de neutralidade; grande número de refugiados políticos; emigrados e mesmo imigrantes em condições não regulares, sendo que êsses indivíduos geralmente são encaminhados pelo Ministério da Justiça através da Chefia de Polícia, de acôrdo com entendimento havido entre os ministros da Justiça e do Trabalho.

A Hospedaria vai passar por completa reforma, tendo já sido nomeada uma comissão para estudá-la. Visará não só os seus próprios serviços como também estabelecer correlação dos mesmos com a futura estação sanitária de Saúde dos Portos do Rio de Janeiro, a qual deverá ser instalada na vizinha ilha do Ananaz.

ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

Dos contratos administrativos com súdito de país inimigo

OSCAR TENÓRIO

Juiz de direito do Distrito Federal

1. — Tem-se suscitado ultimamente, no campo doutrinário e nas esferas da administração, o problema relativo à validade dos contratos administrativos com súditos de país inimigo. A questão está ligada ao próprio conceito da guerra. Do desvirtuamento que se há pretendido fazer do referido conceito, promana a concepção errônea de que o Estado não pode contratar com pessoas nacionais de potência inimiga. Torna-se indispensável, pois, o reexame da matéria à luz dos princípios do direito internacional moderno.

Recolhendo a lição ditada pela experiência das guerras na antiguidade, o direito das gentes, sistematizado no tempo de GROTIUS, admitia que o Estado inteiro (governo e súditos) era inimigo. Bens e pessoas dos particulares eram atingidos pelas medidas que atingiam diretamente o Estado.

Nos meados do século XVIII, VATTEL não se tinha afastado ainda do critério tradicional. Escrevia que a declaração de guerra feita por um soberano a outro soberano se entendia como a declaração de guerra feita pela Nação a outra Nação. Concluía, então, que todos os súditos de uma são inimigos de todos os súditos da outra (1). As mulheres e as crianças estavam incluídas na categoria de inimigos.

Entretretanto, como a assinalar o início da transformação que se operaria dentro em breve, o jurista suíço indicava o abrandamento que a guerra entre a França e a Inglaterra operara. A teoria contratual de ROUSSEAU trouxe profunda modificação nas idéias dominantes. PORTALIS, na abertura do Conselho de Presas, em o ano VIII, dizia: “Entre deux ou plusieurs nations belligé-

rantes, les particuliers dont ces nations se composent ne sont ennemis que par accident; ils ne le sont point comme hommes; ils ne le sont pas même comme citoyens; ils le sont uniquement comme soldats”.

A humanização da guerra veio permitir que as pessoas e os bens de súditos inimigos, não participantes da luta, contem com a proteção da autoridade pública. O respeito à pessoa humana, a inviolabilidade da propriedade e o exercício dos direitos privados são assegurados, com as únicas limitações que as necessidades legítimas da guerra justificam.

Os particulares de Estados inimigos podem continuar, normalmente, as suas atividades, subordinados, contudo, à vigilância justificada pela guerra. Por isso, a condição do particular está sujeita à conduta que êle tome.

2. — Em matéria de contratos, nenhuma distinção é estabelecida a respeito da capacidade. O súdito inimigo, residente no território do Estado beligerante, pode contratar livremente, exceto no que diz respeito à segurança nacional. As interdições do comércio com o inimigo compreendem os atos que possam servir, direta ou indiretamente, às forças inimigas.

Se a condição jurídica do súdito inimigo permanece, em regra, inalterável a propósito dos direitos civis, modificações sofre ela quando os interesses da guerra reclamam restrições ao comércio. O princípio de que o súdito inimigo não é beligerante, pois a beligerância pertence ao Estado, não exclue medidas subordinadas à defesa nacional em sentido amplo. Prende-se a êste critério o pensamento de BALLADORE PALLIERI, segundo o

(1) VATTEL, *Le Droit des Gens*, trad. en français par Royer-Collard, 1835, t. II, § 70.

qual não se deve tomar contra súdito inimigo qualquer medida odiosa, originada unicamente do espírito de hostilidade contra ele (2).

A Inglaterra e os Estados Unidos ficaram, por muito tempo, à margem do critério que se tornou célebre graças ao prestígio de PORTALIS. Reconheciam que a guerra entre Estados é ainda a guerra entre os súditos. O *ius standi in iudicis* era negado a estes. Fustigava-se como ato de felonía a infração do preceito (3).

Ao falarmos da antiga prática anglo-americana temos em vista as numerosas exceções que ela tem tido, sobretudo devido à ação do poder judiciário. Os dois sistemas, o continental e o anglo-americano, distinguem-se em que o primeiro permite restrições à vida do súdito inimigo em virtude de normas legislativas, e o segundo, em virtude das reais exigências bélicas (4).

A pitoresca observação de LAWRENCE, de que o caráter de inimigo, como atributo jurídico, é semelhante à gama de cores (5), serve para mostrar que um roteiro retilíneo não pode ser traçado em matéria tão delicada. Se na Inglaterra a questão de capacidade dos cidadãos de Estados beligerantes já encontra solução no direito interno, como demonstração de transigência com a prática, em muitos países há o fortalecimento do princípio que nasceu e se desenvolveu na França.

3. — A importância do assunto foi reconhecida pelo Instituto de Direito Internacional, organismo de prestígio universal. Em 1910, NICOLAS POLITIS apresentou a exame de seus colegas um relatório preliminar sobre "Effets de la guerre sur les Obligations Internationales et les Contrats privés", no qual apreciou a matéria sob o aspecto dos contratos administrativos. Distinguiu, no ponto que nos interessa, os contratos concluídos antes da guerra e os concluídos durante a guerra. Em relação aos primeiros sustentou que, nas obrigações

entre beligerantes e súditos de Estados inimigos, aqueles devem respeitar os contratos, seja qual for a sua fonte: empréstimo público, fornecimentos, locação de serviços e de coisas, etc. Escreveu, para justificar a sua opinião, o seguinte: "Le belligérant ne peut saisir le prétexte de la guerre pour prétendre se libérer de sa dette. Ce serait une odieuse confiscation. L'intérêt bien entendu de son crédit se combine avec l'intérêt supérieur de la justice pour en exclure la possibilité" (6).

Sendo credor o beligerante, a mesma solução tem de ser dada. A validade dos contratos se mantém inalterável, podendo o Estado compelir o devedor (súdito do país inimigo) ao cumprimento das cláusulas estipuladas.

Ao tempo em que POLITIS elaborou o seu relatório preliminar, o problema da revisão dos contratos de acordo com a cláusula *rebus sic stantibus* tinha interesse quase circunscrito no campo do direito internacional público e no direito canônico. As condições de estabilidade de vida econômica na primeira década do século atual, permitiram que o cânone do respeito dos contratos, quer privados, quer administrativos, se incluísse na táboa dos direitos. Entretanto, as condições econômicas, políticas e sociais se alteraram de tal forma que a cláusula *rebus sic stantibus* se incorporou também ao direito administrativo, surgindo uma legislação realista.

4. — O direito administrativo internacional há participado da referida modificação. Em tempo de guerra, principalmente, a cláusula *rebus sic stantibus* encontra sólido apoio na profunda transformação que se opera com a beligerância. É verdade que a alínea *h* do artigo 23 do Regulamento concernente às leis e aos costumes da guerra terrestre, firmada na 2.^a Conferência de Haia (1907), estabelece a proibição aos beligerantes de declarar extintos, suspensos ou não admitidos em justiça os direitos e ações dos nacionais da Parte adversa. Mas o preceito proibitivo tem de ser apreciado de acordo com as necessidades do Estado beligerante

(2) GIORGIO BALLADORE PALLIERI, *La Guerre*, 1935, pág. 366.

(3) B. C. J. LODER, *De l'influence de la guerre sur les contrats privés*, in "Journal du Droit International Privé", 41^e année, 1914, pág. 7.

(4) BALLADORE PALLIERI, *op. cit.*, pág. 368.

(5) T. J. LAWRENCE, *Les Principes de Droit International*, trad., 1920, pág. 378.

(6) V. *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 23 vol., 1910, pág. 264.

e as leis internas. Sendo uma cláusula tácita, de conceito e limites imprecisos, a sua aplicação deve estar subordinada a altos princípios de justiça e de moral (7).

A propósito dos contratos concluídos durante a guerra, expressou-se POLITIS nos seguintes termos: "A l'égard de l'Etat contractant, ils sont pleinement valables et doivent être régis par les mêmes règles que les contrats antérieurs à la guerre." (8)

Ora, os contratos administrativos são atos jurídicos que exigem, entre outros, os seguintes requisitos: 1) vontade das partes; 2) objeto lícito e forma prescrita em lei; 3) capacidade das partes. O Regulamento Geral da Contabilidade Pública

(7) V., para algumas observações, o livro de ALADAR GOELLNER, *La revision des traités sous le régime de la Société des Nations*, Paris, 1925.

(8) NICOLAS POLITIS, *Annuaire...*, pág. 265.

enuncia no artigo 767 os requisitos de validade, entre os quais se encontra o registo do contrato pelo Tribunal de Contas. A esta corte cabe a apreciação da capacidade das partes contratantes.

Em pronunciamento recente, o Tribunal de Contas admitiu, por maioria de votos, sufragando parecer do Procurador Geral, a incapacidade dos súditos de país inimigo. Não apoia o direito das gentes moderno tal pronunciamento.

Só existe um juiz da conveniência ou não de contratar com pessoas naturais de Estado inimigo — o governo brasileiro. Os contratos celebrados anteriormente à guerra podem ser rescindidos, respeitadas as regras da rescisão. Durante a guerra, o governo tem o critério de examinar e oportunidade de contratar com súditos de país beligerante inimigo.

EXPOSIÇÕES DE MOTIVOS

DECRETOS-LEIS SOBRE ORGANIZAÇÃO DO GOVERNO E DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL — INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 14 E 180 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

798 — Em 16 de março de 1943 — Excelentíssimo Senhor Presidente da República. — O exercício da função legislativa, total ou parcialmente, pela própria pessoa ou órgão encarregado da gestão direta dos negócios públicos perde-se na noite dos tempos. A princípio, o direito não se traduz ainda em fórmulas precisas que possam merecer o nome de lei, senão apenas em ordens dadas e impostas pela força: *quod iussum est*. A própria pessoa que dirige e comanda tem o poder de decidir em cada caso concreto exercendo simultaneamente as funções normativa, executiva e jurisdicional.

2. Esta situação se manteve, em sua essência, mesmo após o advento do direito escrito, sem embargo da influência de Aristóteles, que classificara naqueles três grandes grupos as funções do Estado e da doutrina de Polybius sobre o *governo misto*, onde estavam implícitos os princípios da *separação dos poderes* e dos *freios e contrapesos* (CARL JOACHIM FRIEDRICH, *Separation of Powers*, in *Encyclopaedia of the Social Sciences*, MacMillan, New York), doutrina essa que WILLIAM BENNETT MUNRO haveria de considerar, mais tarde, um autêntico *americanismo* (*The*

Governments of Europe, MacMillan, New York, 1931, página 44).

3. Após a queda de Roma, passou a vigorar nos antigos estados germânicos o princípio de que as leis deveriam ser feitas pelo povo em tudo o que dissesse respeito à administração da justiça, ficando o rei com a legislação referente à organização estrutural do Estado e ao comando do exército (VON STEIN, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, Trad. ital. de Attilio Brunialti, Turim, 1897).

4. Na França, apesar de adotado o mesmo princípio da legislação feita pelo povo, a Coroa mantinha, por seu alvedrío, um direito próprio, particularmente ao tempo de Carlos Magno, quando os vários povos do Santo Império Romano, espalhados por um território vastíssimo e com hábitos e costumes os mais diversos, não podiam votar leis gerais. O rei, em face dessa situação, baseado no poder militar e no poder de polícia, expediu, sob a forma de Ordenanças ou Regulamentos, várias leis sobre direito substantivo e processual (*Capitulares*).

5. Alargando e restringindo o seu âmbito, em movimento de avanço e recuo, manteve-se o poder do rei de expedir Ordenanças, até o Século XVII, quando um novo fator veio exercer influência marcante sobre o assunto, em face das lutas surgidas entre o soberano e os senhores feudais. As necessidades de ampliação do serviço administrativo real exigiam o aumento dos impostos até então vigentes e como esses tributos eram considerados quase um ato contrário ao direito de propriedade dos senhores feudais e inteiramente fora do poder regulamentar do rei, outro meio não havia, para este, senão fazer aprovar pelo

povo os atos que os instituíam. O resultado, porém, não se manifestou do mesmo modo em todos os países na luta que se estabeleceu entre o governo e os senhores feudais, pois, enquanto na Inglaterra os barões impunham ao rei a sua vontade, lançando o germe da representação política, de onde nasceu o Parlamento, na França e na Alemanha — especialmente depois da guerra dos trinta anos — o poder regulamentar do monarca tanto cresceu que se transformou na fonte exclusiva do direito.

6. Nestes países continentais reconheceu-se ao rei o poder de baixar Ordenanças de eficácia executiva em todos os campos da vida jurídica, estendendo-se ao direito público e ao privado. O poder do rei passou a compreender toda a atividade do Estado, confundindo-se praticamente com este, como bem espelha a frase de Luiz XIV: "*L'État c'est moi*".

7. A esse estado de coisas haveria de trazer grandes modificações a filosofia dos contratualistas dominante no século XVIII, sustentando, especialmente com ROUSSEAU, o princípio de que só o povo podia fazer a lei e ao lado desta não poderia existir nenhuma outra autoridade, nenhum outro poder, nenhuma outra vontade. O que o soberano ordena ou prescreve não é uma lei — *n'est point une loi* — Não pode ter qualquer força obrigatória, porque

"selon le pacte fondamentale, il n'y a que la volonté générale qui oblige le particulier, et qu'on ne peut jamais s'assurer qu'une volonté particulière est conforme à la volonté générale qu'après l'avoir soumise aux suffrages libres du peuple" (JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *Du Contrat Social, Les Réveries d'Un Promeneur Solitaire*, Edition G. Ratier, Paris, Livro II, Cap. VII, Du Législateur).

8. Assentado o princípio da soberania do povo — *Volkssouveränität* — surgiu, pouco depois, com as obras de JOHN LOCKE (*Two Treatises of Civil Government*) e MONTESQUIEU (*L'Esprit des Lois*), a chamada doutrina da "separação dos poderes", segundo a qual só o "Poder Legislativo" poderia fazer a lei.

9. Muito já se tem escrito para demonstrar a errônea dessa doutrina, que, como tem sido assinalado, partiu de uma interpretação inexata dos escritos de MONTESQUIEU, o qual, por sua vez, cometeu erros fundamentais — *grundlegende Irrtümer* — no tocante ao que julgou ser a exata doutrina do Estado Inglês e que de nenhum modo — *krisenwegs* — correspondia à realidade (Cf. FRITZ STIER SKMLO, *Die Dreiteilung der Gewalten*, in "Handbuch der Politik", Berlim, 1920, vol. I, pág. 216). Como salienta DUGUIT, não era objetivo de MONTESQUIEU sustentar a doutrina da "separação dos poderes", pois não tinha ele outro alvo senão o de descrever a Constituição Inglesa — *n'a d'autre but que de décrire la constitution d'Angleterre* — não tendo usado uma única vez, a expressão "*séparation des pouvoirs*" (LÉON DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, 12.^a Ed., 1823, tomo XII, pág. 519).

10. Sem embargo, a doutrina ganhou corpo e forma nos tratados e nas Constituições, induzindo mesmo a considerar-se "crime" a ação do Executivo, quando pretendia levar um pouco mais adiante a sua ação regulamentar, invadindo o que se chamava a esfera própria do "Poder Legislativo". E' o que torna certo o discurso de ALMEIDA

GARRETT, pronunciado em 1842 e transcrito pela pena de RUI BARBOSA nas "Ruínas de Um Governo":

"Debaixo de um governo representativo e em causa ordinária, não há crime maior, nem tamanho".

11. Já anteriormente, na França, a revolução de 1830 tivera por finalidade pôr termo à ação legisferante do Rei, que se excedia no seu poder regulamentar, com fundamento no art. 14 da Carta de 1814: "*Le Roi... fait les règlements et Ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'état*". A última parte desse dispositivo — "*la sûreté de l'état*" — justificava amplamente a ação legislativa do monarca, o que levou os revolucionários a regular o assunto de maneira diversa, restringindo e delimitando o poder do Rei: "*Le Roi fait les règlements et Ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution*" (PAGNERRE, *Dictionnaire Politique*, vb. "Ordonnance").

12. Surgiram, também, as interpretações extremistas, negando até ao parlamento o poder de delegar ao monarca competência legislativa, argumentando-se que os representantes do povo não eram *possuidores* do "poder legislativo", mas tinham, apenas, o exercício deste. E' a célebre questão da "delegação de poder" que encheu tratados e preocupou, largamente, no começo deste século, a atenção dos políticos e constitucionalistas e que H. BERTHÉLEMY tão bem descreve, justificando a tese proibitória:

"Les Chambres n'ont pas la disposition du pouvoir législatif: elles n'en ont que l'exercice. Le pouvoir de faire la loi n'est pas un droit qu'on leur a accordé, c'est une charge qu'on leur a confié. Le pouvoir législatif ne saurait donc être délégué" (H. BERTHÉLEMY, *Traité Élémentaire de Droit Administratif* — Librairie Rousseau & Cie., Paris, 1933, pág. 125).

13. Essa doutrina, porém, só existiu na letra dos Códigos, sem conseguir projetar-se na realidade, constituindo um ideal de conveniência discutível, ("*billigendes Ideal*") — no dizer do citado SOMLO — e tendo apenas um "*paper merit*", na expressão de LASKI, por isso que é, em sentido exato e rígido, largamente impraticável — *largely unworkable* —, pois as atividades do governo não toleram nem admitem uma divisão exata em categorias — *does not admit any exact division into categories* (HAROLD J. LASKI, *Authority in Modern States*, Yale University Press, New Haven, 1937). Uma separação efetiva e mecânica das várias formas de atividade do Governo é, segundo ORLANDO, tão possível quanto cortar em pedaços um organismo vivo e pretender que continue a funcionar — "*tagliare a pezzi un organismo vivente pretendendo che continui a funzionare*" (V. E. ORLANDO, *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo*, Milão, 1897, pág. 27).

14. Essa impraticabilidade, no entanto, não se fez sentir muito vivamente enquanto vigorou o conceito da economia clássica, segundo o qual a "ordem natural" dos fisiocratas, à frente dos quais se encontrava FRANÇOIS QUESNAY, e a fórmula do *laissez faire, laissez aller*, encam-

pada pela Escola de Manchester, de ADAM SMITH, impunha e justificava o princípio de que quanto menos de governo se tivesse tanto melhor — *the less of Government, the best*, no dizer de JEFFERSON — que transformava o Estado no “guarda-noturno” a que alude MIHAIL MANOILESCU.

15. Alargando, porém, o âmbito da ação do governo, estendida mais e mais a sua ação no domínio econômico, foi se acentuando a impraticabilidade do esquema arquitetado pelo romantismo atribuído a MONTESQUIEU. Constatou-se o que, há quase um século, já afirmava VON STEIN, ao sustentar que

“Essa teoria da revolução francesa, que com a separação e contraposição exata e precisa do poder legislativo e do poder executivo fornece ao povo o único paládio da liberdade política é, em si mesma, essencialmente falsa e praticamente não pode ser posta em ação... Qualquer governo, aristocrático ou democrático, monárquico ou republicano, encontra-se freqüentemente na necessidade de agir, para prover às exigências imperiosas e inadiáveis da administração pública. E’, pois, mister deixar ao governo uma certa liberdade de autodeterminação, da qual fará prudente uso, de acordo com os reclamos de sua posição de órgão responsável perante o Povo” (VON STEIN, *o. cit.*, pág. 447).

16. Verificou-se que não era possível segregar toda a função normativa na esfera do Poder Legislativo, coarctando completamente a ação dos responsáveis diretos pela gestão dos negócios públicos. O progresso da ciência aplicada aos negócios do Estado pôs, também, de manifesto a incapacidade do Parlamento para decidir sobre problemas de ordem técnica, evidenciando o acerto de LASKI, ao afirmar que a época do homem enciclopedista já passou e que ou nós entregamos a função de traçar diretrizes fundamentais a indivíduos capazes, a peritos, ou ocorrerá um colapso na maquinaria do Governo:

“Either we must trust the making of fundamental decisions to experts, or there will be a breakdown in the machinery of the Government” (*The Limitations of the Experts*, HAROLD J. LASKI, Harper’s Magazine, dezembro, 1930).

17. Por isso mesmo, na ciência constitucional de nossos dias, verifica-se uma nítida transferência da supremacia de outros poderes — o legislativo e o judiciário — para o poder executivo, mais aparelhado tecnicamente, num movimento tendente a concentrar responsabilidade em alguém, para fugir às fases anteriores de responsabilidade imprecisa, vaga, incerta, atribuída a órgãos colegiais. Ao primado do legislativo, que cederá à supremacia do Judiciário, sucedeu, num movimento mundial, o primado da Função Executiva.

18. Transformado em líder da Nação, com a responsabilidade de dirigí-la e orientá-la, ficando perante ela diretamente responsável, não seria possível que se não concedesse, correlatamente, ao chefe do Estado os meios indispensáveis ao exato desempenho de seus deveres para com o povo.

19. Representante do povo, tanto quanto os membros do Parlamento, era natural, também, que se lhe concedesse

o poder de legislar, não apenas por delegação, segundo a velha prática de tempos idos, contrária aos dogmas fundamentais da separação dos poderes — mas, precisamente um poder de legislar, *jure proprio*, sem outras peias ou limites senão aqueles que a própria Constituição traça e impõe.

20. Certo, não se violavam com isso os postulados básicos da democracia porque, ainda nesse caso, é o povo, por seu representante, que declara e revela o direito, cristalizando-o na lei. E esse representante é tão legítimo, tão autorizado, quanto qualquer membro do Parlamento. Por isso mesmo é que, analisando a tendência moderna para fortalecimento do Executivo, STANISLAS CARR, ao submeter à Dieta o seu relatório sobre o projeto de Constituição da Polônia, salientou que

“um executivo forte não é incompatível nem com as instituições de um regime representativo, nem com a noção e a essência mais profunda da democracia”.

21. Isto posto, e atendendo a que o instrumento básico para o desempenho, por parte do governo, das funções que o Estatuto Político lhe atribue é a própria Administração Pública, verificou-se a necessidade de facultar ao Chefe do Governo o poder de organizá-la e gerí-la, livre da interferência do Parlamento. A organização interna da máquina governamental é assunto que se restringe e limita à competência do Chefe do Estado, ao qual se vem reconhecendo o papel de “*general manager*” da Administração Pública:

“a pronounced movement is now at work having for its result, if not its deliberate end, the erection of the chief executive into a general manager, with all the duties and responsibilities of that office and the powers required in order that those duties and responsibilities may be properly met” (W. F. WILLOUGHBY, *Principles of Public Administration*, Washington, 1927, pág. 39).

22. Nos próprios Estados Unidos da América, onde vige com toda a força o princípio de que a lei deve ser feita pelo Congresso, vários atos tem sido baixados autorizando o Presidente a reorganizar a máquina administrativa, por meio de “*Executive Orders*”. O Congresso vem ultimamente sentindo que ao Presidente deve incumbir a iniciativa e execução de medidas tendentes a aumentar a eficiência dos serviços públicos (Cr. W. B. MUNRO, *The Government of the U. S.*, McMillan, New York, 1933, pág. 218; LEONARD D. WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration*, McMillan, 1939, Cap. III).

23. Reconhecendo a conveniência e a necessidade dessa medida, consequência lógica da ampliação das funções do Executivo, a Constituição da República da Polônia, de 23 de abril de 1935, estabeleceu no seu art. 74 que

“O Presidente da República, por decreto, determinará a organização da administração governamental e, em particular, a jurisdição dos seus órgãos”.

estabelecendo, ainda, que tais decretos podem ser expedidos, emendados ou renovados, a qualquer tempo, pelo Chefe do Estado, como se vê do seu art. 56:

"Os decretos em matéria de organização do Governo, do comando supremo das Forças Armadas, e da organização administrativa do Estado, podem ser expedidos a qualquer tempo, e emendados ou renovados, somente por idênticos decretos do Presidente da República" (*Constituição da República da Polônia*. Trad. de Bandeira de Melo e Ostoja Roguski; Coelho Branco, Ed., Rio, 1939).

24. Inspirando-se nesse dispositivo, a nossa Carta Política de 1937 estatuiu, também, no seu art. 14 que:

"O Presidente da República, observadas as disposições constitucionais e os limites das respectivas dotações orçamentárias, poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização do Governo e da Administração Federal, o comando supremo e a organização das forças armadas".

25. Em virtude desse preceito, reconheceu-se ao Presidente da República o poder de dispor sobre a "organização do Governo e da administração federal", respeitadas as disposições constitucionais e os limites das dotações orçamentárias. Ficou, assim, atenuada a força do preceito, por isso que, pelo orçamento, o Poder Legislativo exercerá, ainda, certo controle sobre a máquina administrativa, mantendo consigo os cordões do erário público, ou o *power of the purse*, no dizer de JAMES HART (*Introduction to Administrative Law*).

26. Respeitados, porém, esses limites de ordem orçamentária e atendidas as prescrições constitucionais, nada mais se opõe ao poder do Presidente de expedir decretos-leis, *proprio nomine*, como chefe que é da Administração Pública Federal, responsável pela sua eficiência. Nesse âmbito próprio — observadas as aludidas restrições — não está a ação do Presidente subordinada a autorização ou aprovação pelo Poder Legislativo, cujos atos considerar-se-ão revogados pelos decretos-leis expedidos. E' a opinião de PONTES DE MIRANDA, que se apoia na letra e no espírito do preceito:

"A elaboração legislativa prevista no art. 14 pode revogar quaisquer leis sobre a organização da administração federal ou sobre o comando das forças armadas, ainda que de origem parlamentar, desde que com isso não se violem preceitos constitucionais e se respeitem as dotações orçamentárias correspondentes" (*Comentários à Const. Fed. de 10 de novembro de 1937*, Irmãos Pongetti, Rio, 1938, Tomo I, pág. 340).

27. E' bem de ver, em face de quanto foi dito, que os decretos-leis sobre a organização da administração federal devem ser expedidos com fundamento no art. 14 da Constituição e não com apóio em quaisquer outros dispositivos da Carta Política, atinentes a outros assuntos.

28. De feito, examinando a Carta Constitucional de 1937, verifica-se que, além da faculdade de expedir regu-

lamentos complementares, o Presidente da República pode, ainda, expedir decretos-leis nos três casos seguintes:

a) mediante delegação do Parlamento, nos limites fixados pelo ato da autorização (art. 12);

b) no recesso do Parlamento, quando o exigirem as necessidades do Estado, salvo restrições expressamente consignadas (art. 13);

c) sobre a organização do Governo e da administração federal, respeitadas as disposições constitucionais e os limites das dotações orçamentárias (art. 14).

29. Esses são os casos normais em que o Presidente poderá expedir decretos-leis: na primeira hipótese, mediante delegação legislativa; *proprio nomine*, nas duas últimas. O art. 180, porém, de caráter transitório, prevê, ainda, uma outra hipótese, qual seja a da expedição de decretos-leis pelo Presidente, enquanto não se reunir o Parlamento Nacional:

"Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias de competência legislativa da União".

30. Ora, é este último dispositivo — o art. 180 — que vem servindo de fundamento a todos os decretos-leis, expedidos a partir da vigência da Carta Política, muito embora inúmeros se refiram à organização, pura e simples, da Administração Pública.

31. Não nos parece, no entanto, seja rigorosamente exata essa orientação, impondo-se o exame do referido artigo 180 para verificar se este abrange e compreende todos os atos legislativos de competência do Governo Federal, inclusive aqueles que devam ser expedidos com fundamento no art. 14.

32. Estamos em que o art. 180, pela sua própria redação, leva a crer que os atos a que se refere são aqueles que deveriam ser expedidos pelo Poder Legislativo ou que dependeriam de autorização do Parlamento, na forma do art. 12 da Constituição, mas não compreende aqueles outros que o Presidente pode expedir *jure proprio*.

33. E' óbvio que para estes não haveria necessidade de autorização pelo art. 180, porque o Presidente já está autorizado a expedir os pelo art. 14, sendo manifesto que a autorização só se pode referir aos atos para os quais era ela necessária, por terem outro rito, prescrito pela Constituição, para sua eficácia.

34. Acresce notar que o art. 180 refere-se aos "atos de competência legislativa da União", expressão que muito se assemelha à usada pelo art. 16, que enumera as matérias sobre as quais "compete privativamente à União o poder de legislar".

35. Tudo leva, pois, à conclusão de que sobre esses assuntos, especificados no art. 16, e, em geral, sobre aqueles que competem ao Poder Legislativo da União, é que ficou o Presidente autorizado a expedir decretos-leis pelo art. 180.

36. Para legislar sobre a administração pública não é necessária autorização especial, que vigore "enquanto não

se reunir o Parlamento", porque em seu próprio texto efetivo a Constituição outorga êsse poder, reconhecendo a responsabilidade do Presidente pela organização da máquina administrativa e pelo comando do Exército, como chefe supremo, que é, da Administração Pública e das Forças Armadas.

37. Não se diga, porém, que o assunto carece de valor prático e que nenhuma importância há que o Presidente continue a reorganizar a Administração Pública, expedindo decretos-leis com fundamento no art. 180 da Constituição. Muito ao contrário, o assunto é de real importância, fazendo-se mister que sobre êle se profira decisão definitiva.

38. Admitindo que nenhuma importância tenha a questão técnica referente à exata fundamentação do ato, ainda assim é de toda conveniência e utilidade que se estabeleça, desde já, a prática de considerar *direito próprio* do Presidente dispor sobre os assuntos previstos no art. 14, afim de

que nenhuma dúvida ocorra e não surjam quaisquer atritos ou dificuldades, quando o Parlamento Nacional se reunir, e cessar a faculdade outorgada pelo art. 180.

39. Preparando-nos para o futuro, procurando solver, desde já, as dúvidas sobre o assunto, definindo convenientemente o âmbito de ação próprio do Presidente da República e do Parlamento, far-se-á obra sã e de irrecusável interesse para a Nacionalidade.

40. Assim entendendo, êste Departamento tem a honra de sugerir a V. Excia. que na expedição de decretos-leis sobre a organização do governo e da administração federal e o comando supremo e a organização das forças armadas, não seja invocado o art. 180, mas, sim, o art. 14 da Carta Constitucional.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes*, presidente.

PARECERES

AUTARQUIA — ISENÇÃO TRIBUTÁRIA — IMÓVEL COMPRADO PARA REVENDA

— O I.P.A.S.E., constituindo um "serviço" do Governo Federal, é insusceptível de tributação, em face do art. 32, letra "c" da Constituição.

— O imóvel, prometido em venda facilitada ao associado da entidade, faz parte do "material" compreendido no serviço.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Agravo de Petição n. 10.878

PARECER

A municipalidade de São Paulo intentou executivo fiscal contra T. C. Shaw, ou quem de direito, para pagar-se da importância de Cr\$ 279,40, relativa a imposto predial e taxa sanitária, referentes ao exercício de 1940, e que recai sobre prédio de propriedade do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.), prometido em venda ao executado.

O I.P.A.S.E. embargou a penhora, que recaiu sobre o prédio tributado, e o Dr. Juiz em sentença de rigorosa segurança técnica reconheceu a procedência dos embargos, proclamando a intributabilidade cujo reconhecimento o embargante pleiteara.

A sentença merece confirmação por seus jurídicos fundamentos.

Não se trata de discutir a penhorabilidade do prédio, mas a própria legitimidade do tributo.

E' inegável que o I.P.A.S.E. é uma entidade autônoma criada pela União para satisfazer a certa modalidade de assistência social dos seus servidores.

E', pois, um serviço da União, e só por êsse caráter seria insusceptível de tributação, pois os serviços da União, dos Estados e dos Municípios não podem ser tributados (artigo 32, c, da Constituição).

E por serviços se entende o complexo de material e pessoal necessário à satisfação de um objetivo visado pelo Estado, e compreendido dentro de seus encargos.

E em tal complexo o imóvel, prometido em venda facilitada ao associado da entidade, faz parte do "material" compreendido no serviço.

Ao demais, enquanto o imóvel não é transmitido ao comprador, segundo as regras de direito, que não marcam a promessa de venda como transmissão de propriedade (artigo 530 do Código Civil), é de pleno domínio do vendedor, no caso o I.P.A.S.E.. E se o I.P.A.S.E. é uma entidade pública federal, ou seja um instrumento através do qual a União satisfaz a um de seus objetivos, os seus bens são bens da União, embora alienáveis segundo leis especiais e na conformidade delas.

Se a regra geral é a de que os bens da União são inalienáveis, pode contudo a lei prever exceções, e, no caso de bens de algumas de suas autarquias, com objetivos econômicos e sociais, é corrente a sua alienabilidade. O que tais bens são, sem exceção, é impenhoráveis, pois o Poder Público oferece sobejas garantias para satisfazer às suas obrigações, tornando-se desnecessária a execução compulsória.

A ductilidade do aparelho de assistência social ao servidor do Estado é necessária à sua atuação econômico-financeira, mas lhe não tira o caráter de departamento autônomo da Administração Pública. De geito que os seus bens são bens da União, e, como tais, não podem ser tributados, em face do citado art. 32, letra c da Constituição, que aos serviços e aos bens isenta de tributos.

E' em face do inciso constitucional que a questão merece considerada, sendo de notar-se que a nossa atual carta política é mais incisiva e peremptória do que a de 1934, pois o artigo está expungido de acréscimos que lhe perturbem o entendimento.

Também não se trata de bem de "agente da União", nem de isenção que fira o postulado de igualdade de todos perante a lei, como se procura insinuar com citação de jurisprudência estrangeira, não pertinente ao caso.

O prédio não é de agente da União nem de seu servidor, pois não foi transferido ou transmitido a qualquer deles, permanecendo como propriedade do I.P.A.S.E., e, pois, como propriedade da União.

Essa mesma razão desfaz o mito da desigualdade perante a lei, pois não se trata de indivíduo isento de tributo, diferentemente de outros indivíduos, mas de isenção tributária de que goza uma pessoa jurídica pública, por força de inequívoco dispositivo constitucional.

O agravo da municipalidade não tem procedência, pois os bens do I.P.A.S.E. são intributáveis por força de dispositivo constitucional, não se justificando que sejam lançados para pagamento de imposto predial e de qualquer taxa.

Distrito Federal, 2 de abril de 1943. — *Gabriel de Rezende Passos*, Procurador Geral da República.

MAGISTÉRIO — NOMEAÇÃO INTERINA PARA A FACULDADE NACIONAL DE FILOSOFIA — QUESTÃO DE DIREITO INTER-TEMPORAL

— *Em face do art. 61 do decreto-lei número 1.190, de 1939, não revogado pelo decreto-lei n. 1.713, de 1939, a nomeação de funcionário público para exercer, interinamente, o cargo de professor catedrático da Faculdade de Filosofia não importa exoneração do cargo de que seja ocupante efetivo.*

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Processo n. 2.072/43

PARECER

Thiers Martins Moreira, ocupante do cargo da classe L da carreira de Técnico de Educação, foi nomeado para exercer, interinamente, o cargo de Professor Catedrático, Padrão M, da Cadeira de Literatura Portuguesa da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil.

Este Departamento, porém, entendendo que a nomeação de funcionário para exercer, interinamente, outro cargo importará, ressalvadas as hipóteses do art. 14, n. III e 17 do decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939, a perda automática da situação efetiva, propôs ao Sr. Presidente da República fôsse o aludido Técnico "consultado quanto à desistência do cargo efetivo que ocupa", "providenciando-se, de acordo com a decisão do interessado, a anulação do decreto que o nomeou, ou a expedição de outro em que se mencione o cargo efetivo do qual fique o mesmo, automaticamente, exonerado".

Examinando a matéria, o Sr. Ministro da Educação e Saúde pondera que, no seu modo de ver, "a lei especial que permitiu a nomeação interina de funcionários para cargo de Professor Catedrático da Faculdade Nacional de Filosofia nos cinco primeiros anos de seu funcionamento (Decreto-lei n. 1.689, de 18 de outubro de 1939) continua em vigor, não obstante o preceito da lei posterior, que de modo geral veda as nomeações dessa natureza (Decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939)".

O art. 61 do decreto-lei n. 1.190, de 4 de abril de 1939, alterado pelo decreto-lei n. 1.689, de 18 de outubro do mesmo ano, dispõe *in verbis*:

"Nos cinco primeiros anos de funcionamento da Faculdade Nacional de Filosofia, poderá o Presidente da República prover os cargos instituídos nesta lei com a nomeação interina de funcionário público ou com a transferência de professores do magistério federal, nos termos da legislação vigente".

Sustentou, porém, a exposição de motivos deste Departamento, inicialmente referida, que esse dispositivo foi derogado pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís, cuja promulgação ocorreu posteriormente à daquele diploma legal.

A hipótese é, pois, de revogação *tácita*, porque não expressamente estabelecida pela nova lei, senão apenas decorrente de alegada incompatibilidade entre os dispositivos da lei anterior e os da nova (HENRY CAMPBELL BLACK, *Law Dictionary*, 3.^a Ed., St. Paul, Min., 1933, vb. "Abrogation"; FRANCESCO FERRARA, *Interpretação e Aplicação das Leis*, Trad. Manuel A. D. de Andrade, 2.^a Ed., São Paulo, 1937, pgs. 105; PACIFICI-MAZZONI, *Istituzioni di Diritto Civile Italiano*, Ed. E. e F. Cammelli, Firenze, 3.^a E., vol. I, pg. 285; C. BEVILACQUA, *Cód. Civ. Bras.*, F. Alves Ed., Rio, 1936, vol. I, pg. 105; EDUARDO ESPÍNOLA, *Cód. Civ. Com.*, Baía, 1918, pg. 21; FERREIRA COELHO, *Cód. Civ. Bras.*, Ed. Gráfica Jornal Brasil, 1920, pg. 105).

Vale, pois, *ab-initio*, não perder de vista a regra firmada pelos autores e que, no dizer de SAREDO, constitui verdadeira *jus receptum*, segundo a qual a revogação *tácita* não é de se presumir, devendo, na dúvida, julgar-se uma lei compatível com a outra (*Digesto Italiano*, vb. "Abrogazione". Já o jurista PAULO notara que as leis posteriores se ligam às anteriores, quando não lhes são contrárias, circunstância esta que precisa ser provada com bons argumentos: *Sed et posteriores leges ad priores pertinent, nisi contrariae sint; idque multis argumentis probatur* (*Digesto*, liv. I, tit. 3, frag. 28).

No caso concreto, trata-se, ainda, de verificar se o Estatuto dos Funcionários, *lei geral*, terá derogado *lei especial*, que teve em mira a situação particular da Faculdade de Filosofia. O princípio, de longa data aceito, é que a lei geral não deroga a lei especial: *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*. E' o ensinamento de PACIFICI-MAZZONI, decorrente da própria presunção de compatibilidade entre diplomas legais sucessivos:

"L'incompatibilità di due disposizione procede, dalla contraddizione od opposizione dell'una coll'altra, per modo che sia impossibile di applicarle entram-

be al caso o alla materia che regolano. Qualunque conciliazione sia possibile, la deroga della legge anteriore dev'esser esclusa sin dove si estende la conciliazione. Da questo principio deriva la regola, che la legge speciale deroga alla generale in quel particolare materia a cui provvede, e che la generale non deroga la speciale" (PACIFICI-MAZZONI, *Istituzioni di Diritto Civile Italiano*, Ed. E. e F. Cammelli, Firenze, 3.^a Ed., vol. I, pg. 285).

A lei nova de caráter geral — adverte FERREIRA COELHO — “se não declara especialmente, não pode revogar a lei anterior que rege um caso particular, um instituto determinado”, pois, como diz BEVILACQUA, presume-se que “lhe permite a continuação”.

A nova Lei de Introdução do Código Civil, decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942, mais clara e precisa que a anterior, não deixa margem a qualquer dúvida, estatutando no § 2.º do art. 2.º que

“A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”.

E' óbvio, em face de tal preceito, que a disposição especial referente à Faculdade de Filosofia não pode ser tida por modificada ou derogada pela lei geral posterior.

Não se diga, por outro lado, ser inaplicável à hipótese essa regra firmada pelo citado decreto-lei n. 4.657, de 1942, por ser este posterior aos diplomas legais cuja incompatibilidade se discute. Já a anterior lei de Introdução do Código Civil dispunha de modo idêntico, dizendo o mesmo por outras palavras, e, além disso, o dispositivo

invocado encerra, apenas, uma *regra de hermenêutica*, que deve ser observada pelo intérprete e pelo aplicador da lei.

Acresce notar que o próprio Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís, prescreve, no seu art. 273, que

“o provimento nos cargos e a transferência, a substituição e as férias dos membros do magistério e do ministério público continuam a ser regulados pelas respectivas leis especiais, aplicadas subsidiariamente as disposições deste Estatuto”.

Quando se entenda que, no caso, não há cogitar de “substituição”, por estarem vagos os cargos da Faculdade de Filosofia, não há negar que se trata de “provimento” (citado Estatuto, arts. 12, n. I e 14, n. III), de cargos do magistério, que o Estatuto determina seja feito na forma das leis especiais, como o art. 61 do decreto-lei número 1.190, de 4 de abril de 1939:

“...poderá o Presidente da República prover os cargos instituídos nesta lei com a nomeação inteira de funcionário público...”.

Sou, pois, de parecer que, em face do citado art. 61 do decreto-lei n. 1.190, de 1939, não revogado pela lei geral posterior, a nomeação de funcionário público, para exercer, interinamente, o cargo de Professor Catedrático na Faculdade de Filosofia, não importa exoneração do cargo de que seja ocupante efetivo.

E' o que penso.

S. M. J. — Em 3 de março de 1943. — C. A. Lucio Bittencourt, Consultor Jurídico.

JULGADOS

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO — DESASTRE FERROVIÁRIO — DANO MORAL

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n. 7.526

Relator: Ministro Orosimbo Nonato.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Minas Gerais, apelante a União Federal, apelados Gení Bretas Mitraud e outros — acorda o Supremo Tribunal Federal, segunda turma, integrando neste o relatório de fls., e na conformidade das notas taquigráficas precedentes, negar provimento, ficando, assim, confirmada a decisão recorrida. Custas *ex-lege*.

Rio, 3 de novembro de 1942. — José Linhares, presidente. — Orosimbo Nonato, relator.

RELATÓRIO

O Sr. ministro Orosimbo Nonato — Em 18 de dezembro de 1938 ocorreu em Minas Gerais, entre as estações

de Sítio e João Aires, localidades cercãs de Barbacena, um desastre de grandes proporções.

O trem noturno n. 2, e um cargueiro, que vinha em sentido contrário, chocaram-se com espantosa violência.

Entre as vítimas, que se contavam às dezenas, estavam Eurico Bretas Mitraud, José Paulino Gomes Lana e Gerson Hissa Satuf.

Eram os dois primeiros funcionários postais e o último viajava com uma embaixada de escoteiros.

Em 12 de maio de 1939, de Gení Bretas Mitraud, viúva de Eurico, por si e seus filhos menores absolutamente incapazes, D. Isabel Robi Lana, viúva de José Paulino, por si e seus filhos incapazes absolutamente *ratione aetatis*, e Samaan Hissa Satuf, pai de Gerson, propuseram contra a União Federal ação de indenização.

Reclamam D. Gení e D. Isabel e os filhos, que representam, “a indenização que lhes é assegurada em lei e que deverá compreender as despesas feitas, a prestação de alimentos, os juros e honorários de advogado, na forma legal”, tendo-se em vista a idade, aptidão e a situação das vítimas como funcionários públicos e a média da vida humana, devendo a indenização, a se liquidar, ser a mais ampla possível.

Reclama Samaan indenização, também a ser liquidada e que deverá abranger as despesas feitas e o que corresponder à "perda moral e material que representa a morte de seu filho e auxiliar no comércio, com agravação da situação financeira do autor".

Nas razões finais a pretensão de Samaan exprime-se nestes termos:

"despesas, o luto, o túmulo, os danos sofridos no seu comércio, com agravação da situação financeira do autor", "devendo ser ampla a indenização, incluindo também os honorários de advogado".

O pleito se desenvolveu normalmente, produziram-se provas e razões, e o juiz, afinal, proferiu sentença favorável aos A.A. (1er fls. 144 *in fine*).

O juiz condenou a ré, União Federal:

a) à prestação de alimentos às autoras... enquanto se conservarem viúvas, e aos filhos das mesmas, até atingirem à maioridade, conforme se fixar na execução, a começar da data do desastre, com os juros da mora, e a pagar-lhes as despesas que fizeram na ocasião, também, com os juros moratórios, e os honorários dos advogados... (Cód. Civ., art. 1.537, I e II);

b) a pagar ao autor Samaan Hissa Satuf as despesas por este feitas, segundo resultarem provadas na execução, com os juros da mora, e os honorários advocatícios;

c) ao pagamento das custas".

A União Federal apelou.

Razoado o recurso, subiram os autos a este Supremo Tribunal, lendo-se a fls. 155-155-v, o parecer do Excelentíssimo Sr. Dr. procurador geral da República, nestes termos:

"O lamentável acidente ocorreu por força da concorrência de várias circunstâncias que só a fatalidade explica. O Dr. procurador regional alinhou as razões pelas quais se deve concluir pela irresponsabilidade da União, e, segundo elas, esperamos que seja dado provimento ao recurso para que se tenha a ação por improcedente".

Passo os autos ao Exmo. Sr. ministro revisor.

Rio, 30 de setembro de 1942. — *Orosimbo Nonato*.

VOTO

O Sr. ministro *Orosimbo Nonato* — Um dos autores da presente ação, Samaan Hissa Satuf, na inicial e nas razões finais, envolve, no seu pedido, a questão da reparação da "perda moral" que experimentou pela morte de seu jovem filho, depositário de suas mais caras esperanças e que, inteligente e visto, já lhe dava auxílio efetivo nos negócios comerciais.

O pedido, nesse particular, não tomou linhas nítidas.

Excelentes razões de ordem doutrinária podiam, realmente, prestigiá-lo.

O reflexo patrimonial que aquela perda pode ter causado — abalo de saúde, viagens, desalento a perturbar o tra-

balho do pai siderado com a desgraça da morte do filho — não se pode conceituar como dano puramente moral, tornando-se, pois, susceptível de indenização, como qualquer dano material (V. LAFAILLE, *Obligaciones*, vol. I, n. 237; DEMOGUE, *Obligations*, vol. 3, pág. 45, n. 403).

Se o dano, ainda que tenha origem no a que chama POLACCO "lesão da personalidade moral" de alguém, repercute no seu crédito, na sua saúde, nas suas possibilidades de trabalho, apresenta, como observa o professor paduano, "un valore economico, certamente difficile, ma non impossibile a determinarsi con sufficiente precisione" (*Obligazione*, ed. de 1915, pág. 580).

A mesma é a observação de DEMOGUE, citando ASCOLI, e ao se referir aos sofrimentos morais da pessoa com repercussão no seu patrimônio: "Le droit à indemnité n'est pas discutable, car il y a un préjudice pécuniaire" (liv. cit., loc. cit.).

O princípio da reparação do próprio dano puramente moral vai abrindo caminho, triunfando na doutrina e se inserindo nos códigos.

O direito tende, cada vez mais, a dar proteção aos interesses de ordem moral e o princípio aludido, pode dizer DEMOGUE, é admitido geralmente nos países latinos e anglo-saxônicos. Se há exceções, acrescenta, ela se deve ao direito germânico, austríaco e alemão, mais penetrado de sentido materialista (liv. cit., vol., cit., n. 415 *in fine*) e elas olvidam que "para verificar a existência de um dano se atende aos interesses que são garantidos por lei e não nos objetos sobre que recai o fato ilícito" (ALVES MOREIRA, *Instituições*, vol. I, pág. 596).

De resto, a perda patrimonial do causador do dano representa ainda, uma *pena*, cuja satisfação pode concorrer para mitigar a amargura da ofensa e atender aos sentimentos de vindita, que — a observação é de ANDREA VON THUR — ainda não desapareceu no homem moderno, apesar do cristianismo e da civilização. (*Obligations*, vol. 1, pág. 106).

As objeções contra o princípio — e são muitas e ponderosas — avultando a "incomensurabilidade" do dano moral, enriquecimento sem causa, imoralidade da compensação, efemeridade do dano moral — tem sido cabalmente respondidas (V. MINOZZI, *Studio sul danno non patrimoniale*, págs. 54 e seguintes; LAFAILLE, liv. cit., vol. cit., págs. 128-130; DEMOGUE, liv. cit., vol. cit., n. 411; COLMO, *Obligaciones*, págs. 128, *in fine* e seguintes).

O problema, entretanto, força é reconhecê-lo, torna-se demasiado complexo para encontrar solução conveniente e completa no reconhecimento, em qualquer caso, da reparação pecuniária do dano moral.

Há casos, em que deve ser excluída e outros demandam reparação, de caráter não pecuniário.

Sensatas as ponderações de FISCHER:

"Muy distinto es lo que ocurre con los daños no patrimoniales, entre los cuales se cuentan los perjuicios más heterogéneos que pueden inferir-se a una persona, y que solo presentan de comun la característica negativa que indica su calificación: la de no

ser patrimoniales. La variedad de su naturaleza los diferencia de los daños patrimoniales, que tienen siempre carácter homogéneo, y a ella responde, como es natural, la variedad de los medios de reparación. Pero muchas veces, estas lesiones son irreparables" (*Los Daños Civiles y su reparación*, trad. esp. de ROCES, pág. 222).

O exemplo de GABBA e ao qual se refere DEMOGUE — "fault-il aller jusqu'à accorder indemnité au mari trahi par sa femme?" — põe de manifesto que a indenização — principalmente a pecuniária — ofenderia, em alguns casos, o senso moral do povo.

E em algumas hipóteses a reparação pode assumir aspecto não pecuniário.

A melhor solução do problema — e a ela atende, em parte, o ante-projeto do Código de Obrigações — estaria em *facultar* ao juiz, dadas as circunstâncias de cada caso, a forma da reparação, que, quando pecuniária, deveria ser arbitrada moderadamente para evitar excessos e locupletações.

Ainda assim, inevitável seria o arbítrio do juiz. Mas, esse arbítrio é uma contingência inelutável, dada a crescente complexidade do comércio jurídico e a impossibilidade de prever o legislador todos os casos que surgem daquele comércio.

Torna-se cada vez mais inatingível, assim, o ideal de BACON, que tinha como a perfeitíssima das leis, a que deixava menos arbítrio ao juiz.

O Código Civil Brasileiro, que, em certos e raros casos, determina e fixa o valor ou o critério da reparação do dano moral, não o compreende no caso de homicídio.

Pelo sistema do nosso Código Civil, como para o do B.C.B., (art. 293) a reparação pecuniária do dano moral só é possível nos casos fixados por lei.

Não se acha incluído entre eles o de homicídio, por não haver, escreve CLOVIS BEVILAQUA, elementos seguros para a apreciação daquele dano "que varia consideravelmente segundo as hipóteses... Os fatores de felicidade e bem estar não somente são aqui inapreciáveis, como escapam a uma regulamentação. E ou deixaremos ao arbítrio do juiz a determinação de cada caso, ou nos limitaremos ao dano material. O Código Civil brasileiro seguiu este último caminho". (*Comentários*, vol. 5, pág. 302).

A sentença — e razão era que dele não se desviasse — fixou no "*ius quod est*" condenando a União, com respeito ao autor Samaan, a pagar-lhe, apenas, de acordo com o n. I, do art. 1.537 do Código Civil, as despesas e juros da mora e honorários do advogado.

E os A.A. mesmos, nas razões de fls., pedem a confirmação da sentença por estar conforme ao direito e à prova dos autos.

Afastada, assim, a questão que, doutrinariamente, podia oferecer algumas dificuldades, a solução do pleito oferece, a meu ver, a maior singeleza.

Impõe-se a confirmação da sentença recorrida.

O fato, que teve, aliás, profunda repercussão, está provado. Nenhuma dúvida a respeito. Houve, a propósito,

inquérito administrativo e policial e depuseram, nestes autos, cinco testemunhas.

O laudo de fls. 106, que a Estrada de Ferro Central do Brasil enviou ao juiz e foi junto aos autos, concluiu que "as responsabilidades pela grave ocorrência, claramente definidas no inquérito, repousam sobre 4 empregados, dois do tráfego e dois da locomoção.

Eis a situação de cada um, diz o laudo: (Lê fls. 106).

Aliás, esses empregados Werneck Rodrigues, Fernando José de Freitas, José Rabelo Halfeld e Mauro Augusto Ribeiro foram pronunciados, como se vê de fls. 80 e seguintes, como incursos na sanção do art. 210 com referência ao n. 1, do art. 207, e do parágrafo único do art. 151, todos da Consolidação das Leis Penais.

A defesa da ré, através das razões de fls. 133, do Doutor Procurador Regional, consiste em considerações que se diluem, em que os causadores do desastre, mal alimentados, mal dormidos, são antes de tudo, dignos de piedade e de comiserção.

Diz o Dr. procurador regional:

"Indague quem quizer as condições personalíssimas desses quatro desgraçados, apontados como causadores principais de tamanha hecatombe. A fadiga, alimentação deficiente, as vigílias, os problemas domésticos, além das condições psico-patológicas — sei lá — de cada um, foram certamente as determinantes das falhas administrativas, como causas imediatas do desastre. Dir-se-á: ainda assim, cabe culpa à administração, que não previu e nem remediou tais males. *E' certo*. Entretanto, na hierarquia ferroviária, cada um tem uma parcela de responsabilidade, diminuta, que seja, mas responsabilidade sempre. E a soma de todas essas responsabilidades se condensaram em quatro únicas pessoas. Não está certo. Aquele maquinista, cego quase, trabalhando mais de 24 horas, aniquilado, certamente, pela fadiga, apontado como um dos principais culpados, é, evidentemente, uma grande e inocente vítima, antes de tudo".

Como se vê, a defesa vale como um candente libelo contra a ré e levaria a ampliar o quadro dos responsáveis. A culpa da administração cresce de vulto, recebidas aquelas considerações que ampliariam o quadro dos empregados culpados.

A responsabilidade da União, em face do art. 15 do Código Civil e do art. 158 da Carta Constitucional de 1937 é indisfarçável. E a solução nem exige lembrar que a responsabilidade do Estado obedece a critérios muito mais amplos do que os da culpa civil. Ela é a única possível ainda nos moldes estreitos destes últimos critérios. E também não exige invocar a lei federal n. 2.681, de 1912, que estabelece, no caso, a culpa presumida das estradas de ferro.

Na defesa de fls., recebe aquele diploma legislativo a coima de anacrônico e anti-humano, quando, entretanto, ela visa a proteger as vítimas, e, inclinando-se a uma orientação perfeitamente moderna, aproxima-se, em matéria de transportes, da doutrina do risco criado.

A sentença recorrida encontra inabalável fundamento na prova dos autos e no direito aplicável à espécie.

Nego provimento.

VOTO

O Sr. ministro Waldemar Falcão — Confirmo a sentença apelada, cujos fundamentos assentam na lei e na prova dos autos.

Não há a menor dúvida quanto à responsabilidade civil da ré no caso em aprêço.

Das próprias sindicâncias administrativas procedidas pela administração da Estrada de Ferro onde se deu o sinistro, ressaltou iniludivelmente, declarada pelos agentes mesmos da ré, a culpa direta dos prepostos desta, pelo grave acidente ferroviário verificado, do qual resultou o dano cuja indenização ora se pede.

A culpa da ré preponente concorre flagrantemente, na hipótese em exame, com a culpa de seus prepostos e, mesmo que presumida não fôra *ex-vi legis*, repontaria inequivocamente da prova dos autos, pela qual se apura que o maquinista de um dos trens sinistrados era quase cego e dado até como incapaz para o serviço, sendo que, apesar

disso, vinha trabalhando sem descanso, em trens de carga e passageiros, há mais de 24 horas seguidas.

As condições de escuridão da estação ferroviária, onde deveria ser colhida a licença para a passagem dos trens, contribuíram poderosamente para o equívoco de que resultou utilizarem-se os maquinistas de licenças trocadas, que lhes não diziam respeito, o que tudo agravou as proporções do desastre.

Caso evidente de concorrência da culpa *in vigilando* e *in eligendo*, por parte da empresa preponente, com a culpa direta de seus prepostos, não há como refugir às conclusões da sentença em causa, em cuja execução deverão ser seguidas as normas fixadas no art. 912 do atual Código de Processo Civil, já vigentes ao tempo da prolação de tal julgado, o que observo como instrução.

Com êsses fundamentos, nego provimento à apelação.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento. Unanimemente.

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

Instalação de repartições

Assim como as atividades dos grupos sociais em geral são influenciadas pelo *ambiente*, que os cerca, assim também, a eficiência do trabalho dos grupos profissionais reflete as condições materiais em que se acham.

Em toda organização, pública ou privada, é de grande importância, para os trabalhadores de qualquer gênero, o ambiente material — os edifícios, os móveis, o equipamento. Do mesmo modo que a atmosfera moral, a ambiência física concorre, decisivamente, para o desenvolvimento harmonioso das relações de trabalho e, conseqüentemente, para a obtenção de resultados favoráveis no desempenho das funções de que se acham incumbidos os empregados da organização.

Essa importância tem sido geralmente reconhecida, sobretudo a partir dos últimos progressos da ciência da organização, da tecnologia e da arquitetura. Sempre que se constrói um edifício — no qual serão localizados grupos de trabalhadores — ou quando se fabricam equipamentos, para que eles os utilizem no desempenho de suas tarefas, nunca se esquece a necessidade de relacionar êsse edifício e êsse equipamento com a natureza do trabalho e dos empregados a que terão de servir.

Estas questões constituem o que geralmente se chama “o problema da *instalação*”, entendida esta palavra no sentido amplo. Entretanto, ao termo tem sido dada geralmente uma acepção mais restrita. Exclue-se de seu conceito a parte relativa à construção de edifícios e à fabricação dos equipamentos, reservando-se a palavra para as questões de aproveitamento dos edifícios já construídos e do equipamento já fabricado, no arranjo das secções em que se divide a organização. Nesse sentido é que se fala na “instalação do Ministério X no seu

novo prédio”, ou na “instalação da repartição Y no edifício que pertenceu ao clube Z”.

Usada a palavra nesse sentido, o problema da *instalação* é mais restrito e mais simples, mas nem por isso menos importante. Trata-se então de utilizar, com o máximo de aproveitamento, as condições dos edifícios e do equipamento de que se dispõe, para o arranjo racional das unidades de trabalho de uma organização.

Êsse problema tem crescido de importância nos últimos anos, no serviço público federal, em virtude da expansão das diferentes repartições e departamentos e por causa da construção de grandes edifícios públicos com os quais o governo visou atender a essa expansão. A instalação de um Ministério ou de um grande departamento representa uma despesa considerável, às vezes de vários milhões de cruzeiros, e êste gasto deve se fazer do modo mais econômico, afim de garantir ao capital invertido o máximo de rendimento.

O problema da instalação das repartições públicas é nitidamente um problema de organização.

Antigamente, pensava-se que era uma questão de engenharia, ou de compra de material, ou uma simples decisão que poderia ser tomada pelo próprio chefe do serviço.

Hoje, como denotam as últimas providências legislativas do Governo nesse setor, é o técnico de organização o responsável pela coordenação dos estudos e das medidas relativas à instalação dos serviços públicos.

O ponto de vista do Governo está expresso no decreto n. 11.101, de 11 de dezembro de 1942 (Regimento do D.A.S.P.), no qual se atribue ao Departamento a organização “de projetos, afim de promover a instalação das repartições em pré-

dios adequados às suas finalidades, tendo em vista a economia e as conveniências do serviço e do público em geral" (Art. 1.º, XIV).

A disposição das secções de uma repartição no edifício e o arranjo das unidades de trabalho dentro de cada secção estão em íntima dependência da estrutura de autoridade e do tipo de funcionamento da organização de cada uma de suas subdivisões. Ao determinar as condições materiais nas quais serão desempenhadas as funções do órgão, o técnico levará em conta necessariamente a natureza dessas funções e o modo pelo qual elas estão agrupadas dentro dos diferentes setores de atividade.

Muitas vezes até, o estudo da instalação das repartições é excelente oportunidade para uma investigação simultânea dos métodos de trabalho que ali são adotados e fornece sugestões utilíssimas para o seu aperfeiçoamento.

A estreita relação entre o problema da instalação e a estrutura, as funções e os métodos de trabalho das repartições públicas foi reconhecida pelo Governo Federal e autoriza aquela afirmativa anterior: a instalação é um problema de organização, cuja solução deve ser orientada pelo técnico de organização, o único autorizado a opinar, com segurança, sobre a necessária adequação entre as condições materiais de trabalho e a natureza desse trabalho.

Adotando essa conclusão, o Regimento do D.A.S.P., ao determinar a competência da Divisão do Material (Art. 41, IV) e do Serviço de Obras (Art. 46, XIV) estabelece que esses órgãos estudem, "em colaboração com a Divisão de Organização" e as repartições interessadas, o problema da instalação dos serviços públicos em pré-

dios especialmente construídos ou adaptados a esse fim. E' claro que nos Ministérios os estudos serão executados pelas Divisões do Material, Serviços de Obras e Comissões de Eficiência respectivas.

O D.A.S.P. brevemente será instalado no novo edifício do Ministério da Fazenda e, já em 1942, o seu Presidente, pela portaria n. 2.219, designou uma comissão incumbida de resolver os seus problemas de instalação, sob a presidência do Diretor da Divisão de Organização e Coordenação.

O plano da Comissão compreende trabalhos de diferentes tipos. Reproduzimos aqui alguns dos itens compreendidos no seu programa de ação e que permitem que se faça uma idéia da amplitude e complexidade dos problemas que o técnico de organização deve resolver na instalação de repartições públicas:

- I — Planta da localização e instalação;
- II — *Croquis* da arrumação e quadros comparativos das áreas.
- III — Organogramas gerais e parciais
- IV — Levantamento do pessoal do D.A.S.P.
- V — Modelos usados.
- VI — Levantamento de máquinas e equipamento mecânico e material não padronizado.
- VII — Plantas gerais de instalação telefônica, intercomunicações, alto-falantes, campainhas de chamada.
- VIII — Instalação do ponto, fichário de endereços, quadros de publicações, etc.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Prescrição do direito de reclamação administrativa

O Ministério da Educação e Saúde submeteu ao Sr. Presidente da República projeto de de-

creto concedendo a um assistente efetivo, padrão I, da Faculdade Nacional de Medicina, a gratifi-

cação adicional de 10 % sobre o vencimento que percebia em 1930, época em que completou 15 anos de efetivo exercício.

Assinado o decreto de concessão, o D.A.S.P. solicitou à Secretaria da Presidência da República que suspendesse a sua publicação, afim de que pudesse, em tempo, submeter à apreciação do Sr. Presidente da República as ponderações que, com a devida vênia, desejava apresentar, em torno do assunto.

Mais tarde, na exposição de motivos n. 786, de 15 de março de 1943, referente à matéria, o D.A.S.P. opinou contrariamente à gratificação pleiteada, tendo sido o processo encaminhado ao Ministério da Fazenda, por despacho presidencial.

As aludidas ponderações foram feitas pelo D.A.S.P. de acordo com a determinação do item V do art. 1.º do seu Regimento, aprovado pelo decreto n. 11.101, de 11 de dezembro de 1942, que lhe atribue, entre outras, a finalidade de orientar e fiscalizar a execução da administração do pessoal civil da União.

O D.A.S.P., ouvido anteriormente sobre o pedido, levantou a preliminar da prescrição, sobre a qual sugeriu fôsse novamente ouvido o M.E.S.

A gratificação pretendida foi instituída pelo decreto n. 1.159, de 1892, e revigorada pela lei n. 3.890, de 1901.

Contudo, o decreto n. 19.582, de 12 de janeiro de 1931, aboliu, expressamente, todas as gratificações adicionais, suspendendo o pagamento das que já tinham sido concedidas; nada justifica, portanto, que, decorridos mais de 10 anos, venha, agora, o suplicante pleitear aquela gratificação já extinta.

O que se alega é que a Constituição de 1934 restabeleceu as gratificações adicionais e, com apoio no parecer n. 176-k, de 7 de março de 1935, do Dr. Francisco Campos, vem-se entendendo, ao contrário do texto expresso, que a medida atinge “não só os funcionários que já as recebiam como ainda aqueles que se achassem em condições de recebê-la”.

Embora essa interpretação não pareça legítima, vale considerar que dela não decorreria qualquer benefício para o requerente, em virtude da prescrição de seu suposto direito.

O que o interessado alega é que o seu direito só foi reconhecido em 1939, pela E.M. n. 628, do D.A.S.P., que “reconheceu aos assistentes efetivos do magistério a concessão da dita gratificação”.

Há, todavia, aí, uma interpretação errônea, porque o D.A.S.P. não fez essa afirmação, nem poderia ter feito.

O direito à gratificação adicional foi abolido pelo D. L. n. 19.582, de 12 de janeiro de 1931, e, nessa data, começou a contagem do prazo prescricional.

Admitindo-se, entretanto, *ad-argumentum*, que a E. M. tivesse o poder, que se lhe quer atribuir, de interromper a prescrição, ainda assim o direito estaria prescrito em 7 de março de 1942, data da petição inicial do suplicante.

Realmente, o D. L. n. 20.910, de 6 de janeiro de 1932, estabeleceu, no seu art. 9.º, que a prescrição interrompida recomeça a correr, *pela metade do prazo*, da data do ato que a interrompeu.

Ora, assim sendo, a prescrição começaria a contar, pelo prazo de dois anos e meio, de abril de 1939, terminando, pois, em outubro de 1941.

O Consultor Geral da República advogou outro ponto de vista, entendendo que

“a prescrição quinquenal, com que se beneficia a Fazenda, extinguiu somente o direito de ação, o direito de pedir alguém que a Fazenda seja condenada a certa prestação; e

o direito de ação, conclue,

“surge depois que esse pagamento for negado”.

O D.A.S.P. não adota o mesmo ponto de vista; a prescrição começa quando surge a ação, isto é, quando surge o direito de pedir e não quando se verifica a recusa.

E’ o próprio decreto n. 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que estabelece, no art. 1.º:

“... bem assim todo e qualquer *direito ou ação* contra a Fazenda Federal, estadual ou municipal, prescreve em cinco anos, *contados da data do ato ou fato do qual se originarem*”.

Ora, no dia 15 de abril de 1930, completou o requerente 15 anos de serviço, *fato do qual se origina o pleiteado direito*; aí, pois, começa a contagem do prazo prescricional.

O critério fundamental é, e sempre foi, que a prescrição começa a contar de quando surge a ação, mesmo porque “*actione no natae non prescribitur*”, no que estamos de perfeito acôrdo; o que não parece aceitável, todavia, é a afirmativa de que o direito de ação surge — e a prescrição começa — quando o pagamento é negado.

Nesse caso desapareceria não só a prescrição quinquenal, com que a Fazenda se beneficia, como se tornaria inoperante o próprio instituto da prescrição, de vez que se tornaria lícito demandar por uma dívida do século passado, uma vez que não tenha sido objeto de negação expressa.

Não há dúvida que, se um pedido houvera sido feito, nesse caso a prescrição contaria da data em que fôsse negado, uma vez que o recurso administrativo, que no pedido se traduz, tem efeito suspensivo, como já resolveu o Supremo Tribunal em acórdão de 27 de julho de 1928 (*Arquivo Judiciário*, vol. 8, pág. 117). Mas, mesmo nesse caso,

era mister que o pedido tivesse sido feito dentro do prazo de um ano tal como prescreve o art. 6.º do citado decreto-lei:

“O direito de reclamação administrativa, que não tiver prazo fixado em disposição de lei para ser formulada, prescreve em um ano, a contar da data do ato ou fato do qual a mesma se originar”.

Ora, se o interessado deixou de recorrer administrativamente, no tempo e prazo oportunos, daí não se pode concluir que, só por isso, o seu direito não mais prescreva, o que seria inverter a regra clássica de que “*dormientibus non succurit jus*”.

No caso em tela, uma lei concedeu uma gratificação adicional a que o requerente se julga com direito; não a reclamando, todavia, na ocasião oportuna, perdeu o direito de fazê-lo.

Aliás, a aceitar-se o ponto de vista do Sr. Consultor Geral da República, seria lícito afirmar que a lei de 1931, recusando o gozo de benefício, constituiria a exigida negação expressa, de que se deveriam contar os prazos prescricionais.

Além disso, a aprovação do seu parecer daria lugar a uma verdadeira “revolução administrativa”, com exumação de milhares de processos e revivescência de direitos há muito extintos, cujos resultados para a Fazenda Pública não podem, sequer, ser estimados.

Notas para o funcionário

FUNCIONÁRIO NÃO PODE SER COMISSIIONADO PARA COOPERAR EM TRABALHO QUE LHE INCUMBE DESEMPENHAR

CCCCXXVIII

A Estrada de Ferro Central do Brasil propôs que, de acôrdo com o decreto-lei n. 3.522, de 19 de agosto de 1941, sejam os funcionários pertencentes ao quadro extinto daquela Estrada aproveitados, quando possível, em novas funções com novos vencimentos, sem perda dos direitos assegurados pelo parágrafo único do art. 9.º do decreto-lei n. 3.306, de 24 de maio de 1941.

O parágrafo único do art. 9.º do segundo decreto-lei invocado garante, entre outras medidas, o

“exercício regular e direitos dos atuais funcionários”.

O decreto-lei n. 3.522, de 19 de agosto de 1941, alterou o art. 214 do Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís da União, dando-lhe a seguinte redação:

“Art. 214. Nenhum funcionário poderá exercer, em comissão, cargo ou função dos Estados, Municípios ou Territórios, sem prévia e expressa autorização do Presidente da República.

§ 1.º Se o cargo ou a função for de chefia ou direção, o funcionário perderá, apenas, durante o exercício do mesmo, o vencimento ou remuneração e, se for aposentado ou em disponibilidade, o respectivo provento.

§ 2.º Se o cargo não for de chefia ou direção, o funcionário perderá o vencimento ou a remuneração, e, se for aposentado ou em disponibilidade, o respectivo provento, contando tempo, apenas, para efeito de disponibilidade ou aposentadoria”.

Como se verifica à simples leitura dos dispositivos transcritos, a nova redação do art. 214 do Estatuto dos Funcionários não cogita de comissionamento em autarquias, mas, somente, em Estados, Municípios ou Territórios.

E' verdade que, de acôrdo com a exposição de motivos n. 209, de 19 de fevereiro de 1942, do D.A.S.P., os funcionários postos à disposição das entidades autárquicas ficaram equiparados aos que são postos à disposição dos Estados, Municípios ou Territórios, afim de serem, assim, atendidos, principalmente, os interesses e conveniências de uma cooperação mais estreita entre o serviço público federal e os citados órgãos (autarquias).

Não é menos verdade, entretanto, que a “cooperação entre o serviço público federal” e as autarquias não pode ser invocada no caso dos funcionários da Estrada de Ferro Central do Brasil, que seriam chamados a *cooperar* em trabalhos que precipuamente lhes incumbem.

A aludida via férrea possui um quadro próprio de funcionários cuja atribuição essencial é *cooperar* para os objetivos do seu serviço ferroviário. Os ocupantes dêsse cargo teem os mesmos direitos e vantagens e níveis de remuneração dos ocupantes dos demais quadros dos ministérios. Comissioná-los na própria Estrada, para o desempenho de função que obrigatoriamente lhes deve caber em razão dos cargos que ocupam, seria inovação desaconselhável e perigosa, pelo regime de competição que instituiria, além de que, segundo estudo feito pelo extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, os níveis atuais de remuneração das atividades específicas de via férrea daquele quadro já são superiores aos das demais ferrovias com as quais pode ser feito um paralelo.

Assim, o D.A.S.P., examinando o assunto, opinou contrariamente à sugestão da E.F.C.B., o que foi aprovado pelo Sr. Presidente da República.

(Exposição de motivos n. 897, de 25-3-43, publicada no *Diário Oficial* de 5-4-43, pág. 5.073).

A CONCEITUAÇÃO DE APROVEITAMENTO, READMISSÃO E REINTEGRAÇÃO NÃO OFERECE DÚVIDAS

CCCCXXXIX

Um ocupante de cargo da classe I da carreira de Oficial Administrativo do Quadro Permanente do Ministério da Fazenda reclamou contra o ato pelo qual foi readmitido no então cargo da classe H da carreira de igual denominação do antigo Quadro II do mesmo Ministério (Tribunal de Contas).

E' que, no seu entender, essa readmissão, como foi determinada, tem que ser em cargo da classe 13 da carreira de oficial administrativo do Q. S. do M. F. onde estão atualmente classificados os terceiros escriturários da Alfândega de Santos.

Informando sôbre o assunto, esclareceu o M. F. em resumo:

a) que o interessado, demitido do então cargo de terceiro escriturário da Alfândega de Santos, por decreto de 30 de maio de 1934, foi, em 1938, readmitido no mencionado cargo da classe H da carreira de oficial administrativo, sem direito a vencimentos anteriores, nem à contagem do tempo em que esteve fora do serviço;

b) que, de acôrdo com a lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, os antigos terceiros escriturários da Alfândega de Santos foram incluídos, a princípio, na classe G da carreira de escriturário e, depois, na classe H da de oficial administrativo do então Quadro VIII — Alfândegas, com 31 cargos excedentes;

c) que a readmissão do interessado não poderia efetuar-se no referido Quadro VIII, exatamente por causa da existência daqueles cargos excedentes e, ainda, porque, tratando-se de *readmissão* e não *reintegração*, jamais lhe poderia ser atribuída a percepção de quotas, já extinta pelo art. 23 da mencionada lei n. 284;

d) que, de acôrdo com o D. L. 1.847, de 7 de dezembro de 1939, a posterior classificação daqueles mesmos cargos de antigos terceiros escriturários da Alfândega de Santos na classe 13 da carreira de oficial administrativo do Q. S. em que todos os cargos são extintos, decorreu justamente do fato de seus ocupantes perceberem quotas, quando do advento da referida lei n. 284;

e) que o ato impugnado (o da readmissão no Quadro II — Tribunal de Contas — onde havia cargos vagos) foi perfeito e legal;

f) que das reiteradas reclamações do interessado, neste sentido, algumas já foram submetidas à deliberação do Sr. Presidente da República e julgadas improcedentes;

g) que todos êsses esclarecimentos foram prestados na sua E. M. 723, de 14 de abril de 1942, tendo sido submetido o assunto ao exame do D.A.S.P. que, como preliminar de seu pronunciamento, solicitou a anexação do processo aludido pelo interessado;

h) que, feita a anexação solicitada, o D.A.S.P., no parecer de fls. 90-1, conclue:

“Assim sendo, esclarece o D.A.S.P., atendendo à audiência do Ministério da Fazenda, que a decisão presidencial está cumprida no decreto expedido, não comportando o assunto, portanto, qualquer dúvida, desde que o referido ato foi expedido na forma da legislação vigente ao tempo, de acôrdo com a qual, conforme está definitivamente firmado na administração do Pessoal, é a que deve prevalecer”;

i) que êsse parecer corrobora, pois, o ponto de vista do M. F. constante da mencionada E. M. 723, o qual reafirma, opinando pela improcedência do recurso e conseqüente arquivamento do processo.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.:

a) que o interessado foi exonerado, a bem do serviço público, do cargo de 3.º escriturário da Alfândega de Santos;

b) que, tendo pleiteado a sua volta ao cargo, depois de vários indeferimentos, obteve, afinal, o seguinte despacho, exarado pelo Sr. Presidente da República:

“Seja readmitido, sem direito a vencimentos anteriores, nem a contagem de tempo que esteve fora do serviço”;

c) que, em cumprimento a êsse despacho, foi expedido o decreto que readmitiu o “ex-terceiro excriturário da Alfândega de Santos sem direito a vencimentos anteriores, nem à contagem do tempo que esteve fora do serviço, no cargo da classe H da carreira de oficial administrativo do Quadro II — Tribunal de Contas — do Ministério da Fazenda, vago conforme consta das tabelas anexas à lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, modificadas pelo decreto-lei n. 426, de 12 de maio de 1938”;

d) que o interessado após a respectiva posse, assumiu o exercício dêsse cargo;

e) que, daí para cá, em virtude da sua insistência para que seja dado fiel cumprimento àquele despacho, vem sendo discutido, no processo, a conceituação na legislação da administração do Pessoal, das expressões *aproveitamento*, *readmissão* e *reintegração*, as quais não oferecem dúvida alguma, porque distinguem, perfeitamente, situações anteriores e futuras diferentes; e

f) que em face do exposto e das decisões anteriores do Sr. Presidente da República, indeferindo a pretensão do interessado, não há o que modificar na sua situação de funcionário readmitido.

Nestas condições, o D.A.S.P. opinou por que fôsse o processo arquivado, por falta de amparo legal, como também o fez o M. F., para onde deverá ser enviado o mesmo processo, para os devidos fins.

(Exposição de motivos n. 978, de 31-3-43, publicada no *Diário Oficial* de 10-4-43, pág. 5.418).

SITUAÇÃO DE EXTRANUMERÁRIOS ESTADUAIS CONVOCADOS

CCCXL

Sôbre a situação dêsses servidores, quando convocados para o serviço militar, o D.A.S.P. emitiu os seguintes despachos em consultas que lhe foram feitas:

Departamento Administrativo do Estado de Goiás — “Entende o D.A.S.P. que, de acôrdo com a orientação firmada na administração federal, os mensalistas estaduais deverão ser mantidos nas respectivas funções, durante o tempo em que estiverem prestando serviço militar, assegurando-se-lhes o pagamento do respectivo salário. Em relação à outra consulta, o D.A.S.P. é de opinião que os membros do Departamento Administrativo estão sujeitos ao desconto de 3 % de bonus de guerra, sôbre a gratificação que recebem, salvo se estiverem compreendidos na isenção de que trata o D. L. 5.159-42”.

Interventoria Federal no Estado de Sergipe — “Restituo o processo ao Sr. Ministro da Justiça, esclarecendo que, pelo artigo único do decreto-lei n. 4.644, de 2 de setembro de 1942, os extranumerários da União, dos Estados, dos Territórios, dos Municípios e da Prefeitura do Distrito Federal, quando convocados para o serviço militar,

desde que tenham optado pelo salário civil, teem direito a percebê-lo integralmente”.

(Parecer-processo n. 4.089-43, publicado no *Diário Oficial* de 8-4-43, pág. 5.279, e parecer-processo n. 4.094-43, publicado no *Diário Oficial* de 6-4-43, pág. 5.133).

NOMEAÇÃO, EM CARÁTER INTERINO, DE CANDIDATOS APENAS INHABILITADOS NA PROVA DE PRÁTICA DE SERVIÇO

CCCXLI

Uma candidata, inhabilitada no concurso para postalista, requereu nomeação, em caráter interino, nos termos da alínea c do item 3 da exposição de motivos n. 333, de 6 de fevereiro de 1943, do D.A.S.P.

Apreciando o assunto, verificou o D.A.S.P.:

a) que, segundo o estabelecido na referida exposição de motivos, seriam nomeados, preferentemente, em caráter interino, a juízo do Departamento dos Correios e Telégrafos, e por iniciativa do mesmo, os candidatos que, havendo logrado média igual ou superior a 60 pontos, apenas foram inhabilitados na prova de prática de serviços postais;

b) que, além dêsses candidatos, poderá, também, ser feita a nomeação, em caráter interino, de outros que não lograram habilitação, ou de quantos forem necessários ao provimento dos cargos vagos e que se vagem; e

c) que, tratando-se de nomeação interina, compete ao D.C.T., observadas as normas estabelecidas na aludida exposição de motivos, apreciar a possibilidade do atendimento do pedido, em face das necessidades dos serviços.

Opinou, assim, o D.A.S.P., pelo encaminhamento do processo ao Ministério da Viação, para o fim a que se refere a alínea c. Esse parecer foi aprovado pelo Sr. Presidente da República, em 2 de abril de 1943.

(Parecer n. 384, de 30-3-43, publicado no *Diário Oficial* de 10-4-43, pág. 5.418).

O PESSOAL PARA OBRAS E AS LEIS DE PROTEÇÃO AO TRABALHO

CCCXLII

Na consulta sobre vantagens concedidas ao pessoal para obras, feita pelo Ministério da Aeronáutica, o D.A.S.P. emitiu o seguinte despacho:

Tendo em vista as disposições do decreto-lei n. 240-38, e do decreto-lei n. 4.373-42, entende o D.A.S.P.: a) que o pessoal para obras é admitido para determinado trabalho, findo o qual está automaticamente dispensado; b) que isso, porém, não importa dizer que o mesmo só possa ser dispensado quando o trabalho estiver concluído, visto que a sua permanência ali está subordinada aos interesses e às conveniências do serviço; c) que, na conformidade do art. 224, do decreto-lei n. 1.187-39, o pessoal para obras quando convocado para o serviço militar deverá receber $2\frac{2}{3}$ do respectivo salário, até a conclusão da obra e a partir do seu afastamento do serviço, para aquele fim; d) que o parecer do D.A.S.P., invocado, veio, assim, apenas, dirimir dúvidas que havia a respeito; e) que ao pessoal para obras não se aplica a legislação de proteção ao trabalho, não fazendo os mesmos jus a qualquer indenização, portanto; f) que, pelo mesmo motivo, não está a dispensa do pessoal para obras subordinada a aviso prévio; g) que o pessoal para obras poderá ter o seu salário reduzido, visto que isso corresponderia, na prática, a uma dispensa e uma nova admissão, o que é perfeitamente legal; h) que ao pessoal para obras não assiste direito a férias e folga semanal, nem por analogia aos servidores do Estado ou empresas particulares, pois a isso se opõe o § 4.º, do art. 39, do decreto-lei n. 240, citado, *verbis*: “O pessoal para obras não tem direito a nenhuma vantagem ou regalia, além do respectivo salário, pago na base de dia de trabalho, efetivamente realizado”; e, finalmente, i) que o pessoal para obras não deverá perceber qualquer remuneração, quando afastado por motivo de acidente no trabalho ou moléstia nele adquirida, porque isso constitui assistência social e não previdência social, cuja legislação, esta sim, lhe é extensiva.

(Despacho-processo n. 3.514-43, publicado no *Diário Oficial* de 6-4-43, pág. 5.133).

APOSENTADORIA DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CONTRIBUINTE DE CAIXAS DE APOSENTADORIA E PENSÕES

CCCXLIII

Com a exposição de motivos n. 421, de 16 de fevereiro de 1943, o D.A.S.P. submeteu ao Chefe do Governo um projeto de decreto-lei destinado a regular o pagamento de aposentadorias de funcionários públicos contribuintes de caixas de aposentadoria e pensões, aposentados no interesse do serviço público.

Por despacho de 22 do mesmo mês, o Sr. Presidente da República determinou, entretanto, a volta do processo ao D.A.S.P., afim de estudar o assunto, de modo que passem tais aposentadorias a ser custeadas pelas respectivas caixas, quando os aposentados se encontrem nas condições de inatividade previstas pelos regulamentos dessas instituições.

Em cumprimento a êsse despacho o D.A.S.P. apresentou substitutivo ao aludido projeto e encareceu, como complemento indispensável à medida proposta, a necessidade de ser determinado ao Tesouro Nacional o pagamento dos proventos das aposentadorias já efetuadas no interesse do serviço público, desde a data dos respectivos atos, afim de fazer desaparecer uma situação de desamparo criada em virtude de omissão da legislação sobre a matéria.

Tendo sido aprovada a exposição acima, foi, em consequência, assinado o decreto-lei n. 5.365, de 31 de março de 1943, que dispõe sobre a aposentadoria de funcionários públicos contribuintes de caixas de aposentadoria e pensões, aposentados no interesse do serviço público.

(Exposição de motivos n. 816, de 18-3-43, publicada no *Diário Oficial* de 2-4-43, pág. 4.958, e decreto-lei n. 5.365, de 31-3-43).

REINTEGRAÇÃO SÓ PODE SER CONCEDIDA A EX-OCUPANTE DE CARGO EM CARÁTER EFETIVO

CCCXLIV

Encaminhou o Ministério da Guerra ao D.A.S.P. o processo em que era solicitada reintegração em cargo público federal.

Sobre o assunto, opinou o D.A.S.P.:

Não cabe, no caso, reintegração ou readmissão, uma vez que o interessado não exerceu em caráter efetivo, o cargo de prático de farmácia.

Sua exoneração dêse cargo, que exercia interinamente, verificou-se por ter sido o mesmo considerado extinto, com a fusão de quadros operada no M.E.S., pelo decreto-lei n. 637, de 19 de agosto de 1938.

Além disso, se alguma reclamação coubesse pelo fato de ter sido nomeado em caráter interino, dada a alegação de que fôra classificado em concurso, já estaria prescrito o direito do interessado de pleitear retificação do ato que o nomeou.

(Parecer-processo n. 2.211-43, publicado no *Diário Oficial* de 6-4-43, pág. 5.133).

EXAME DE SANIDADE E CAPACIDADE FÍSICA DE CANDIDATOS A EXTRANUMERÁRIOS DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO AOS ÍNDIOS

CCCXLV

Prestando esclarecimentos sobre exame de sanidade e capacidade física de candidato à função de extranumerário para o Serviço de Proteção aos Índios, nos lugares onde ainda não estiverem funcionando as Secções de Assistência Social, o D. A.S.P., tendo em vista o parecer do I.N.E.P., entendeu:

a) que, *excepcionalmente*, poderá ser aceito o atestado de sanidade e capacidade física passado por médico de serviço público de saúde, federal, estadual, ou municipal, sem o preenchimento integral dos elementos constantes da ficha-padrão instituída pelo S.B.M., do I.N.E.P., atendendo-se a que nem todos os serviços estão aparelhados para a execução de determinados exames;

b) que tal circunstância deverá ser *sempre* mencionada no próprio laudo ou atestado, pela autoridade competente; e

c) que dêse documento deverão constar, porém, os elementos julgados essenciais à verificação do estado de sanidade do candidato e da sua capacidade física para o desempenho da função.

(Despacho-processo n. 2.555-43, publicado no *Diário Oficial* de 10-4-43, pág. 5.419).

CASOS EM QUE A NOMEAÇÃO INTERINA DE FUNCIONÁRIO NÃO IMPORTA EM EXONERAÇÃO DO SEU CARGO

CCCXLVI

O D.A.S.P., pela sua E. M. 1.495, de 13 de julho de 1942, apreciando a nomeação de um técnico de educação, classe L, para exercer, interinamente, o cargo de professor catedrático, padrão M, da F.N.F. da U.B., teve ocasião de salientar que, ressalvadas as hipóteses do n. III, dos arts. 14 e 17 do E. F., a nomeação de funcionário para exercer, interinamente, outro cargo de qualquer natureza, quando aceita, importará a perda automática do cargo de que o nomeado seja ocupante efetivo.

Propôs, assim, o D.A.S.P. fôsse o aludido técnico "consultado quanto à desistência do cargo efetivo que ocupa", devendo providenciar-se, de acôrdo com a decisão do interessado, a anulação da nomeação de que se trata, ou a expedição de novo decreto, em que se mencionasse o cargo efetivo do qual ficava o mesmo, automaticamente, exonerado.

Pedindo ao M.E.S. esclarecimentos sôbre as providências adotadas, tendo em vista o resolvido na citada exposição de motivos, dirigiu-se o D. A.S.P., várias vezes àquele Ministério.

Este, finalmente, examinando a matéria, ponderou:

a) que, no seu modo de ver, o D.L. 1.689, de 18 de outubro de 1939, alterando a redação do art. 61, do D.L. 1.190, de 4 de abril de 1939, que permitiu a nomeação interina de funcionários para cargo de professor catedrático da F.N.F., nos cinco primeiros anos do seu funcionamento continua em vigor, não obstante o preceito do E. F. que de modo geral veda as nomeações dessa natureza;

b) que essa interpretação, além de legítima do ponto de vista jurídico, é ainda a que mais atende ao interesse público, por ser a que permite àquela Faculdade, enquanto não se realizam os concursos para provimento efetivo de suas cadeiras, obter a cooperação de professores hábeis e competentes;

c) que, em tais condições, solicitava fôsse examinada a possibilidade de serem mantidas as nomeações feitas com fundamento nos citados dispositivos, entre as quais a do interessado.

O D.A.S.P., reexaminando a matéria, sob o ponto de vista legal e jurídico, concluiu por que a disposição especial referente a F.N.F. não pode ser tida por modificada ou derogada, pela lei geral posterior e que, além disso, há a considerá-lo de que determina o E.F. no seu art. 273.

Assim, em face do citado art. 61, do D.L. 1.190, de 1939, não revogado pela lei geral posterior, a nomeação de funcionário público, para exercer, interinamente, o cargo de professor catedrático na F.N.F., não importa exoneração do cargo de que seja ocupante efetivo.

À vista disso e considerando, também, as alegações feitas pelo M.E.S., o D.A.S.P. reconsidera o seu ponto de vista constante da E.M. 1.495, citada, no sentido de que fique entendido:

a) que o art. 61, do D.L. 1.190, de 4 de abril de 1939, alterado pelo D.L. 1.689, de 18 de outubro de 1939, não foi revogado pelo E.F.;

b) que a nomeação interina de funcionário público para prover os cargos instituídos nos decretos-leis mencionados não importará exoneração do cargo de que seja ocupante efetivo;

c) que, nesses termos, deve ser mantida a nomeação do interessado.

(Exposição de motivos n. 971, de 31-3-43, publicada no *Diário Oficial* de 12-4-43, página 5.487).

APERFEIÇOAMENTO

Terceira reunião mensal de 1943

"A Escola de Administração Pública"

"A Escola de Administração Pública" foi o assunto que o Sr. Astério Dardeau Vieira, diretor de Divisão do D.A.S.P., escolheu para tema de sua

conferência de 31 de março último, pronunciada na série que a Divisão de Aperfeiçoamento vem realizando desde 1942. A conferência do Sr. Dar-

deau Vieira, que foi a terceira do corrente ano, discutindo o problema da formação de pessoal habilitado para o exercício das funções administrativas, teve o seguinte desenvolvimento:

"Quando accedi ao convite do Diretor da Divisão de Aperfeiçoamento, não foi minha intenção fazer propriamente uma conferência e, sim, provocar o debate em torno de um assunto cuja importância considero capital e que, até agora, não tem sido ventilado bastante. E' o problema da criação da Escola de Administração Pública.

Todos nós que, de uma ou de outra forma, nos interessamos pelas questões de administração, percebemos que uma das maiores dificuldades encontradas, no movimento de reforma administrativa brasileira, é a deficiência de formação, que prejudica e, por vezes, impossibilita a seleção de pessoal.

São óbvios os males decorrentes desse estado de cousas. E a deficiência é manifesta.

Quem quer que tenha acompanhado mais de perto os trabalhos da Divisão de Seleção do D.A.S.P., terá verificado, através dos resultados de concursos, a situação precária do mercado de trabalho para certas profissões e atividades. No último concurso para médico legista, em que se inscreveram 20 candidatos, nenhum deles conseguiu aprovação; as provas para auxiliar e praticante de escritório sucedem-se todos os meses, com um aproveitamento inferior a 5% dos candidatos; no concurso para técnico de administração, em 1940, habilitaram-se 7% dos inscritos; para datilógrafo do D.A.S.P., de dezembro do ano passado para cá já abrimos três concursos, porque no primeiro os candidatos foram todos reprovados e no segundo apenas um se habilitou. Por outro lado, tivemos excelente resultado no concurso para bibliotecário auxiliar, com 65% de aprovações, o que se pode atribuir, sem receio de êrro, à existência de bons cursos de biblioteconomia.

E' verdade que outros fatores concorrem para esses resultados: as condições do emprego, de modo geral, e, especialmente, a remuneração que o Serviço Público oferece, em certos casos bastante inferior ao que os profissionais encontram, sem dificuldade, em organizações privadas. De qualquer forma, onde não houver formação sistemática será esse o fator preponderante do baixo rendimento dos concursos. E quem percorrer a relação de carreiras e séries funcionais verificará a grande quantidade daquelas a que não corresponde um curso de formação, no sistema educacional do país.

Essas considerações veem a propósito da idéia, que se está agitando, de criar uma Escola de Administração Pública. Que a criação é necessária, não há dúvida; mas não constituiria solução integral para o problema.

A expansão que modernamente caracteriza as atividades do Estado é tamanha, são tão variadas essas atividades, que a formação para o seu exercício não pode, evidentemente, ficar a cargo de Escolas de Administração Pública, porque, nesse caso, cada uma corresponderia à soma de todos os tipos de escolas, que constituem o sistema educacional. E' a esse sistema que compete a formação de pessoal para todas as atividades, públicas e particulares, e nele se deve integrar a Escola de Administração Pública, com objetivo restrito: a formação e o

aperfeiçoamento de pessoal para o exercício de determinadas atividades. Como determiná-las? Eis o problema.

Já mencionámos, linhas atrás, a imensa variedade de funções que constituem o Serviço Público. Se atentarmos para a sua natureza, verificaremos que, em parte, elas correspondem a profissões tradicionalmente reconhecidas, que são comuns às atividades privadas e para as quais existem centros de formação, no sistema educacional do país: advogado, médico, farmacêutico, dentista, veterinário, agrônomo, arquiteto etc. A formação de pessoal para essas profissões cabe, não à Escola de Administração Pública, e sim às Escolas de Direito, Medicina, Farmácia, Odontologia, Veterinária, Agronomia, Arquitetura, seja qual for o destino desses profissionais, quer se orientem para o Serviço Público, quer para as organizações particulares.

Outras atividades encontram-se no Serviço Público, igualmente comuns às entidades privadas, mas que são exercidas por pessoal que não tem formação sistemática, por falta ou deficiência de centros de formação. E', por exemplo, o caso dos meteorologistas, rádio-telegrafistas etc. E, finalmente, encontramos as atividades que são privativas do Serviço Público, porque correspondem ao exercício de uma função peculiar ao Estado. Estão representadas em grande variedade de carreiras, tais como as de Diplomata, Comissário e outras de natureza policial, Médico Legista etc.

Poderia parecer, à primeira vista, que a Escola de Administração Pública se devesse referir aos dois últimos grupos de atividades: atividades comuns ao mundo extra-oficial, para as quais não existam ou sejam deficientes os centros de formação, e atividades peculiares ao Serviço Público; ou, pelo menos, ao último grupo.

A prevalecer essa idéia, teríamos uma Escola hipertrofiada e que compreenderia o ensino das cousas mais heterogêneas. Haveria necessidade de constituí-la de Departamentos: por exemplo, um Departamento de Polícia, em que se formariam os comissários, guardas civis, agentes de polícia marítima e aérea, polícias fiscais, polícias especiais, detetives, investigadores; um Departamento de Saúde Pública, em que se preparassem os médicos-sanitaristas, engenheiros sanitaristas, guardas sanitários, enfermeiras de saúde pública etc.; um Departamento de Diplomacia, em que se formassem os cônsules e diplomatas; e assim por diante.

Uma Escola assim constituída ainda padeceria daquele mal de hipertrofia e heterogeneidade. Melhor seria, para formar o pessoal destinado ao exercício das funções privativas do Estado, criar diferentes Escolas, uma de Polícia, outra de Diplomacia etc., ou instituir cursos anexos a estabelecimentos existentes, nos casos em que a atividade corresponde a uma especialização de profissão comum, de que é exemplo a carreira de médico-sanitarista, constituída de pessoal formado em medicina pelas diversas escolas e especializado no Curso de Higiene e Saúde Pública, que funciona em Manguinhos. Quanto às atividades comuns ao Serviço Público e à vida privada, o que cumpre é fomentar a criação e o desenvolvimento dos centros de formação.

Que resta, pois, à Escola de Administração Pública? Vejamos. E vamos recordar, primeiro, a noção, que já

está divulgada bastante, de administração-fim e administração-meio, ou administração específica e administração geral, ou administração substantiva e administração adjetiva, isto é, o grupamento das atividades do Serviço Público segundo correspondam diretamente ao exercício de uma das funções do Estado ou constituam, apenas, um meio de assegurar o exercício daquelas funções principais. Exemplificando: o saneamento de uma zona e a compra do material necessário à execução dessa tarefa.

Essa distinção pode servir de base ao critério para determinação dos objetivos da Escola de Administração Pública. A eliminação sucessiva, que se fez linhas atrás, das atividades comuns ao Serviço Público e à vida privada, e das peculiares ao Serviço Público, poderia referir-se, exclusivamente, à administração substantiva. Examinemos, agora, a formação de pessoal para o desempenho das funções de administração adjetiva.

Essas atividades, por sua própria natureza, não podem ser privativas dos serviços oficiais. Nesses, como nos de caráter privado, reclamam solução os problemas de pessoal, de material, de comunicações e arquivos etc. Mas a formação de pessoal para o exercício dessas funções é deficiente, no sistema educacional do país. Por outro lado, as questões de administração adjetiva, no Serviço Público, se apresentam com certas peculiaridades, decorrentes da organização peculiar aos serviços governamentais. Oferecem, por exemplo, um aspecto legal, cujo exame caracteriza as funções do oficial administrativo. Justifica-se, portanto, que se faça separadamente a formação do pessoal para o exercício das funções de administração adjetiva no Serviço Público, de modo que se atenda àquelas peculiaridades.

Aí temos um dos possíveis objetivos da Escola de Administração Pública, sem aquele risco de hipertrofia e heterogeneidade. Os diferentes cursos teriam por finalidade a preparação para o desempenho das funções de administração geral, notadamente o que se relaciona com as carreiras de almoxarife, arquivista, bibliotecário, oficial administrativo e técnico de administração.

Todas as funções que até agora passámos em revista e a que nos referimos explícita ou implicitamente, são funções especializadas. Além delas existe uma outra, a função *administrativa*, no sentido mais elevado da palavra: é a congregação das atividades especializadas, no sentido de um objetivo determinado; e é a própria determinação desse objetivo. Corresponde aos altos postos da administração: ministros, diretores e assistentes, que formulam a política administrativa do país, ou cooperam na sua elaboração, e dirigem, de um plano elevado, a execução do programa.

A formação de um potencial para o exercício dessa função *administrativa*, quer de ordem substantiva, quer de ordem adjetiva, deve constituir o principal objetivo da Escola de Administração Pública. O curso não estaria em correspondência direta com qualquer das carreiras reconhecidas no nosso Serviço Público, porque entre nós os cargos de direção são considerados de confiança e, mais do que isso, há uma forte tendência para considerá-los cargos técnicos, toda vez que a direção se exerce sobre ativi-

dades técnicas. Ao contrário da Inglaterra, onde a direção do Serviço Civil compete a uma classe administrativa, em que predomina a cultura geral, nossa estrutura não inclui uma classe, ou, mais de acordo com a sistemática, uma carreira de administradores. Os postos de direção se conceituam, embora não por força de lei, como extensão das carreiras especializadas.

O curso de alta administração — que assim se poderia chamar — não estaria em correspondência com qualquer concurso, nem abriria ao aluno, necessariamente, uma oportunidade de colocação. Formaria um potencial da melhor espécie de administradores, que, a par dos conhecimentos técnicos, adquiridos em outros centros de formação, tivessem, a lhes facilitar a obra, um cabedal suficiente para descortinar o panorama geral da administração pública e bem situar os problemas dos respectivos sectores de trabalho.

Aí temos, portanto, um possível critério, que venho submeter à crítica, para delimitar o campo de ação da Escola de Administração Pública. Formando e aperfeiçoando pessoal para o desempenho das funções especializadas de administração adjetiva e para o exercício das elevadas funções de Administrador, a Escola não resolveria, é claro, aqueles dois problemas, de formação e de aperfeiçoamento; prestaria, entretanto, uma contribuição bem grande à sua solução, porque orientada, de um lado, para aquelas funções que são a chave da Administração Pública, e, de outro, para aquele conjunto de atividades que se destinam a facilitar o exercício das funções principais do Estado. E a criação da Escola seria mais um passo — talvez o de maior alcance — para aquela transformação cuja necessidade não se cansam de apontar os estudiosos de administração pública: a profissionalização do administrador."

Seguiu-se com a palavra o prof. Francisco Clementino de San Tiago Dantas, diretor da Faculdade Nacional de Filosofia, que comentou nos seguintes termos a conferência proferida:

"Felicito o Dr. Dardeau Vieira pela excelente exposição que fez do problema do ensino superior de administração pública entre nós, trabalho que considero, pela sua concisão e justeza, de grande importância para a boa orientação do governo e dos técnicos que teem estudado a questão. Já que devo apresentar algumas observações ao estudo feito, quero apenas referir-me a dois pontos em que, aliás, julgo estar de acordo com o conferencista, apenas trazendo algumas observações complementares. O primeiro deles diz respeito ao ensino de administração para homens de estado. Com muita razão observa o Dr. Dardeau Vieira que jamais se conseguirá reduzir a uma técnica transmissível didaticamente essa complexa ciência do homem de estado, na qual se conjugam os conhecimentos técnicos à cultura geral, à experiência da vida e à superior intuição dos acontecimentos que a ninguém é dado explicar ou transmitir. Repito aqui, com a devida vênia, as palavras que disse sobre o assunto na aula inaugural dos cursos da Faculdade de Ciências Econômicas e Administração do Rio de Janeiro, proferida há quatro anos:

"Parece-nos que a política jamais será redutível a uma técnica. Há no governo uma substância mais rica, sobretudo mais humana, do que todas as disciplinas que se possam aprender e que representam sistematização do pensamento. A política é alguma coisa que faz parte do homem, das qualidades excepcionais do indivíduo, e nele existe como um dom, um carisma, ora com extraordinária violência, levando a um tal grau a confiança dos subordinados, que a burocracia desaparece transformada num simples vínculo de obediência pessoal, ora em menor escala, mas sempre suficiente para não poder ser suprida pela interferência dos técnicos".

Entendo que seria, entretanto, muito útil se os administradores que atingem a primeira plana da administração se submetessem a cursos de tipo informativo, semelhantes aos de alto comando e aos cursos para generais. Neles não se visaria formar, mas dar informações simplesmente; informações sobre os problemas da atualidade, sobre a evolução da técnica administrativa nos diferentes ramos, sobre as grandes experiências realizadas no estrangeiro, sobre os resultados de atividades administrativas locais interdependentes.

Creio que um tal curso, lecionado pelas mais altas expressões do pensamento econômico, jurídico e técnico do país, poderia apresentar um grande atrativo e ser de imprevisíveis resultados para a direção política dos negócios públicos. E a ele não se poderia mover a acusação de pretender ensinar o que não ensina ou de procurar formar homens de estado através de uma didática necessariamente primária e ineficaz.

O segundo ponto a que desejo aditar algumas observações é aquele que diz respeito ao conteúdo de um curso de administração de nível médio, isto é, para formação de oficiais administrativos e técnicos de administração. Observa muito bem o Dr. Dardeau Vieira que, num curso desses, devemos fugir a dois perigos: primeiro, o de sobrecarregarmos o estudo com o exame superficial, e portanto inútil, de várias questões técnicas que reclamam os seus especialistas. Segundo, o de resvalar para assuntos excessivamente banais, de mera técnica de organização de escritório, tendência a que necessariamente se inclinam os cursos sem um conteúdo técnico determinado.

O problema que aí se nos depara é de grande transcendência e, a meu ver, não poderá ser resolvido por quem organizar uma escola de administração, visto que nela reconhecemos o próprio problema da existência de uma ciência da administração, como disciplina autônoma entre as várias ciências práticas que se estudam no complexo das ciências sociais. É óbvio que a ciência da administração, por mais que se venha raciocinando sobre os seus problemas, ainda não atingiu o nível teórico em que se acham a economia política e outras ciências sociais, para não falar do direito. Observando a perspectiva histórica, podemos dizer que a ciência da administração está hoje numa fase que podemos chamar tecnológica, isto é, consta principalmente de um tecido de observações intensamente meditadas, mas ainda não dominadas por alguns princípios dedutivos fundamentais.

Estou certo que num futuro próximo a ciência da administração definirá o seu campo racional e autônomo, pois

assim como encaramos em economia política uma conjuntura econômica, podemos encarar uma conjuntura administrativa e estabelecer princípios e normas para compreender e operar. Na citada aula tive mesmo a ousadia de apresentar alguns desses princípios básicos puramente dedutivos, que entendo devem ser colocados na base da nossa ciência, assim como na base da economia política estão quatro ou cinco proposições extremamente simples mas que dominam e orientam o raciocínio econômico.

No dia em que a ciência administrativa conquistar um nível teórico igual ao que hoje mantem a ciência econômica, o problema suscitado pelo Dr. Dardeau Vieira certamente não mais terá razão de ser. Veremos, então, que há uma disciplina teórica para toda e qualquer ação de governo, quer ela se exerça sobre a educação, quer se exerça sobre a agricultura, as finanças, a justiça ou sobre as demais atividades sociais. E a existência de uma tal linha mestra ou eixo de gravidade, se quiserem, logo esclarecerá a formação dos currículos e a técnica de trabalho das escolas em cuja criação estamos pensando.

Reconheço, entretanto, que estas considerações não estão seguindo o espírito prático da conferência do Dr. Dardeau Vieira, espírito que louvei mas de que não estou sendo bom discípulo. Precisamos de escolas de administração pública e não podemos adiá-las para esse momento em que uma verdadeira ciência de administração, por obra de homens de pensamento, se constituirá. Aceitemos, portanto, que ela hoje se faça com um conteúdo empiricamente determinado, de acordo com as necessidades que o meio apresenta aos nossos olhos, para formar bons técnicos, ao serviço da inspiração do homem de governo, capazes de transmitir com exatidão e em termos administrativos, aquilo que na locubração do homem de estado é política, nas mãos do jurista é lei, e nas mãos do administrador deve ser providência, regulamento e decisão."

Falou depois o Sr. Annibal Maya, chefe da Secção de Planejamento e Contrôlo da D.A. do D.A.S.P.:

"E", indiscutivelmente, de grande atualidade, o tema sobre o qual acabam de discorrer, de maneira tão brilhante, o Dr. Astério Dardeau Vieira e o Prof. San Tiago Dantas.

O problema da criação de escolas, capazes de formar mercados de trabalho para as múltiplas atividades que competem ao Estado, vem constituindo, nos mais variados climas político-sociais do mundo contemporâneo, preocupação dos responsáveis pela gestão da coisa pública.

Em certos países, como é o caso dos Estados Unidos, os recursos oferecidos pela iniciativa particular teem conservado o Estado praticamente afastado dos problemas de educação. O fornecimento do potencial humano necessário ao desempenho não só das chamadas atividades-fins do Estado, como também das atividades-meios, constitue, naquele país, incumbência dos colégios e universidades, criados e mantidos independentemente da interferência estatal.

Em outros, e entre esses podemos incluir a Alemanha, o Estado constitue o centro em torno do qual gravita o progresso econômico-social do país. O desenvolvimento do Estado germânico sempre se baseou na existência de uma excepcional organização administrativa, tendo os governantes, teutos desde o aparecimento de estados independentes, subordinados, em nome, ao Santo Império Romano, se

preocupado constantemente com a manutenção de um serviço civil de alta classe. O prestígio e o progresso da Áustria, da Prússia, da Bavária, e de outros estados menores foram devidos, durante muitas gerações, à sua adiantada organização civil e militar. Em vista disso, a administração pública evoluiu, naquele país, em uma época em que a indústria empregava, apenas, um pequeno número de especialistas e os estudos correspondentes tiveram em vista, desde os seus primórdios, o interesse público. Quando mais tarde as organizações privadas sentiram necessidade de homens aptos para desempenhar funções de comando, somente os puderam encontrar naqueles meios culturais que preparavam para o serviço do Estado.

Na França, o recrutamento para o serviço público se tem processado em um ambiente intelectual restrito. A maioria dos altos funcionários da administração francesa é fornecida pela célebre Escola de Ciências Políticas, fundada em Paris, nos primeiros anos da Terceira República, por Edmond Boutmy, na qual, apesar da excelência com que o ensino é ministrado, persistem dois graves inconvenientes: 1.º o de girarem os seus estudos em torno da doutrina, reconhecidamente anacrônica, do liberalismo econômico, o que resulta na difusão de conhecimentos que se não coadunam com a realidade da administração contemporânea; e 2.º o de serem exigidas contribuições elevadas, o que impede que seus umbrais sejam atravessados por indivíduos menos favorecidos da fortuna. Em 1936 foi apresentado à Câmara dos Deputados um projeto de lei, elaborado pelo Ministro Jean Zay, que mandava criar uma Escola Nacional de Administração. Os debates suscitados por esse projeto, a reação que ele encontrou, por parte dos individualistas extremados, fizeram com que fosse posto provisoriamente na gaveta e lá permanecesse à espera de que alguém julgasse oportuno o seu ressurgimento.

O interesse demonstrado ultimamente, no Brasil, pelos estudos de administração, evidencia ser chegado o momento de se pensar seriamente na criação de uma escola desse tipo.

Estamos, evidentemente, com o conferencista, em que a expansão que caracteriza as atividades do Estado Moderno é de tamanho vulto, sendo tão variadas essas atividades, que a formação para o seu exercício não pode ser cometida, unicamente, à Escola de Administração Pública. Admitimos, portanto, a limitação do campo de ação dessas escolas à dupla função de formar especialistas nos diversos setores da administração adjetiva e de preparar indivíduos para o exercício das funções de maior responsabilidade no seio do Estado.

Teríamos, assim, de um lado, o treinamento de arquivistas, bibliotecários, almoxarifes, oficiais administrativos, etc., que seria efetuado em grande número de cursos distribuídos em seções, de acordo com as suas finalidades, e de outro, um currículo, cuidadosamente organizado, que daria aos estudantes uma visão superior dos problemas do governo, preparando-os, por conseguinte, para o desempenho de cargos de direção.

O problema da formação de administradores tem preocupado grandemente, nos últimos tempos, os estudiosos de administração pública. Sobre o assunto há duas correntes de idéias: uma que considera a cultura geral o elemento mais importante na formação dessas classes de indivíduos, pois somente ela poderá dar-lhes flexibilidade de espírito,

imaginação e largueza de vistas para conduzir a contento os negócios públicos; e outra que, considerando a administração não somente uma arte, mas também uma ciência, defende a necessidade de uma preparação técnica mais demorada, com redução do campo de estudos gerais.

A primeira corrente bebe inspiração no exemplo do serviço civil britânico, para o qual tem sido recrutada a nata dos estudantes de Oxford, Cambridge e da "London School of Economics". Essa teoria foi sintetizada anos atrás pelas palavras de Lord Haldane, diante da Comissão Real do Serviço Civil: "Ainda consideramos de utilidade que os nossos administradores conheçam o seu Aristóteles e o seu Platão".

Não é apenas na Inglaterra que tal doutrina tem seus seguidores. Escolas das de maior renome nos Estados Unidos, como a "School of Public and International Affairs", de Princeton, a "Littauer School of Public Administration", da Harvard, e a Universidade de Chicago defendem o mesmo ponto de vista.

O que ocorre na prática — e reportamo-nos novamente à administração britânica — é que, dotados de boa cultura geral, os graduados das universidades possuem, via de regra, poucos conhecimentos sobre assuntos que se liguem mais de perto ao que vai ser o seu trabalho normal. O exame de habilitação é organizado de maneira a dar a cada indivíduo uma oportunidade igual, sendo-lhe permitido escolher assunto de sua especialização. Mas, das sessenta e cinco matérias sobre as quais pode incidir essa escolha, somente Economia Geral, História Econômica, Organização Política e Direito Constitucional poderão ser de alguma utilidade prática para o funcionário no desempenho das suas atribuições.

A segunda corrente acredita na possibilidade de ser organizado um curso superior de administração pública, nos mesmos moldes por que são realizados cursos de administração de negócios. Após quatro anos de preparação geral, com base nas ciências sociais, poderiam ser oferecidos cursos de caráter técnico, que, combinados com um período de aprendizagem, habilitariam os candidatos a uma promissora carreira pública. A formação de administradores seria, destarte, efetuada, à base do que um administrador realmente faz e envolveria conhecimento sobre Direito Administrativo, Administração do Pessoal e do Material, Estatística, Contabilidade, etc.

E' essa, ao que nos parece, a solução mais indicada e, portanto, a que poderia servir de padrão para qualquer iniciativa congênere no nosso meio. Teríamos, da mesma forma, confiado os postos de comando a homens de idéias gerais, residindo a diferença, desta para a primeira corrente, apenas nos limites que seriam traçados para esse conhecimento de generalidades.

O progresso rápido, que caracterizou os últimos anos da vida administrativa nacional, leva-nos a crer que dentro em breve serão inúmeras as oportunidades que o governo poderá oferecer a jovens especialistas em administração pública, sendo de grande importância o papel desempenhado por uma Escola de Administração, centro principal de formação desses elementos".

Não houve tréplica do conferencista, sendo encerrada a sessão após o comentário do segundo debatedor.

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais

VERBAS GLOBAIS — DISCRIMINAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO — INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 69 DA CONSTITUIÇÃO E 27 DO DECRETO-LEI N. 1.202, DE 1939.

— As especificações da dotação global para cada órgão ou serviço devem constar de tabelas explicativas anexas ao orçamento, sem fazer parte do decreto-lei que o aprove.

— Quando, porém, a discriminação houver sido incluída no texto do próprio decreto-lei, não será possível reduzir as dotações ou transferi-las, senão mediante outro decreto-lei.

PROCESSO N. 3 — 43

CONSULTA

O Sr. Presidente do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo deseja saber se dependem ou não de prévia aprovação, pelo mesmo Departamento, as seguintes alterações orçamentárias:

- 1) Redução de determinada importância de Consignação de uma Verba para reforço de outra Consignação da mesma Verba;
- 2) Transferência de determinada importância, da alínea de uma Verba para outra alínea da mesma Verba.

Esclarece o consultante que, de acordo com o § 2.º do art. 27 do decreto-lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939, o Interventor ou Governador poderá alterar, por decreto executivo, a discriminação ou especialização da despesa feita no Orçamento, desde que para cada serviço, não sejam excedidas as verbas globais, enquanto que o item 3.º das instruções baixadas pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças dispõe que “nenhuma alteração no texto do decreto-lei que orça a Receita e fixa a Despesa poderá ser feita senão por meio de um outro decreto-lei, e sem que seja previamente ouvida a Contadoria Central ou órgão equivalente”. Acentua, ainda, a consulta, que a expressão “verbas globais” tem dado lugar a diferentes interpretações.

PARECER

De fato, ao vocábulo “Verba” ainda não foi atribuída definição positiva nas normas que regulam a elaboração dos Orçamentos dos Estados e Municípios. Esse vocábulo tem sido empregado, ora para caracterizar uma dotação global concedida a uma repartição, ora para intitular um conjunto de despesas distintas. No Orçamento do Estado

de São Paulo, para o exercício de 1942, aparece frequentemente esse vocábulo debaixo do título de uma repartição — como, por exemplo, o Departamento Estadual de Estatística — para designar dois grupos distintos de despesas, sob esta forma:

Verba n. 11

Pessoal

- a) Pessoal Fixo
- b) Pessoal Variável

Verba n. 12

Material e Serviços

- a) Material Permanente
- b) Material de Consumo
- c) Diversas Despesas

Esse método de discriminação faz parte integrante do texto do próprio decreto-lei que orça a Receita e fixa a Despesa do Estado de São Paulo para o exercício de 1942.

Se a consulta do Departamento Administrativo visa, por exemplo, saber se a redução de parcela relativa a Pessoal Fixo para reforçar a parcela relativa a Pessoal Variável, assim como a transferência de determinada quantia da rubrica Material Permanente para reforçar a rubrica Material de Consumo ou vice-versa, devem constituir objeto de decreto-lei ou de decreto-executivo, não temos a menor dúvida em afirmar que deverá constituir objeto de um decreto-lei. Como é evidente, o texto de um decreto-lei só poderá ser modificado por outro decreto-lei. Pouco importa que o § 2.º do art. 27 do decreto-lei n. 1.202 permita que, no decorrer do exercício, o Interventor ou Governador altere, por *decreto executivo*, a discriminação ou especialização da despesa, desde que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais. Esse dispositivo legal prevê um sistema de elaboração orçamentária que não corresponde integralmente ao que está em execução nos Estados e Municípios. Também a Constituição da República, em seu art. 69, § 2.º, admite que “mediante proposta fundamentada do Departamento Administrativo, o Presidente da República poderá autorizar, no decurso do ano, modificações nos quadros da discriminação ou especialização por itens, desde que, para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais votadas pelo Parlamento”. No entanto, qualquer alteração da lei orçamentária, seja no sentido de transpor uma parcela compreendida na dotação de uma Verba para dotação de outra Verba, seja para transpor uma parcela de uma alínea para outra alínea da mesma subconsignação, dentro da mesma Verba, só poderá ser feita mediante expedição de decreto-lei. Assim, de fato, se tem procedido na administração federal, porque, se a discriminação da despesa faz parte integrante do decreto-lei que aprova o Orçamento, somente um decreto-lei teria força para alterá-la. Os dispositivos contidos no

art. 27 e seus parágrafos do decreto-lei n. 1.202, de 1939, reproduzem, em outras palavras, o texto constitucional (Constituição de 1937, art. 69 e seus parágrafos).

No sistema orçamentário federal, o vocábulo "Verba" tem acepção própria. Ele serve para caracterizar 6 tipos diferentes de despesas, a saber: Verba 1 — Pessoal, Verba 2 — Material, Verba 3 — Serviços e Encargos, Verba 4 — Eventuais, Verba 5 — Obras, Desapropriação e Aquisição de Imóveis, e Verba 6 — Dívida Pública.

A reforma introduzida na elaboração do Orçamento da República pelo extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, em 1938, atribuiu ao vocábulo "Verba", que até então era usado para caracterizar a repartição ou o serviço, a propriedade de designar, exclusivamente, os dois elementos fundamentais da despesa Pública: Pessoal e Material. A seguir em virtude de não ser conveniente discriminar todas as despesas por estes elementos, passou, por extensão, o vocábulo verba a abranger também os quatro restantes tipos ou grupos de despesas já referidos. Na sua acepção popular, é claro que esse vocábulo significa cláusula ou artigo de um documento e particularmente no documento orçamentário a quantia ou a dotação, ou melhor, o crédito destinado a determinado fim. Torna-se, por conseguinte, oportuno dar-lhe, na terminologia orçamentária dos Estados e Municípios, uma acepção restrita, de ordem técnica, que, embora convencional, ponha termo a dúvidas de interpretação.

O que a Constituição de 1937, em seu art. 69, e, posteriormente, o decreto-lei n. 1.202, em seu art. 27, estabeleceram, ao consagrarem o princípio da especialização da despesa pública, foi um tipo de orçamento que deveria ser apresentado sob uma forma sintética. A discriminação ou especialização da despesa far-se-ia, então, nesse orçamento sintético, por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição. Os serviços, departamentos, estabelecimentos ou repartições nele figurariam com dotações globais, desdobradas no máximo pelos 6 tipos de despesas que constituem as verbas do atual Orçamento Geral da República. Evidentemente, maior discriminação seria feita em tabelas explicativas que acompanhariam o orçamento sintético. Mas, essas tabelas explicativas não fariam parte integrante do decreto-lei que aprovasse aquele orçamento. Elas seriam elaboradas preliminarmente com o fim de justificar as dotações globais constantes da proposta orçamentária. Posteriormente serviriam de orientação para a execução do orçamento.

Durante a execução orçamentária, desde que as tabelas explicativas complementares tivessem sido aprovadas por decreto executivo, porque este é o processo que se pode considerar previsto, implicitamente, na Constituição de 1937 e no decreto-lei n. 1.202, de 1939, sua alteração, evidentemente, poderia ser feita, à medida das necessidades da administração, por outro decreto executivo. Mas, desde que o Orçamento Geral da República e, no caso em apêço, o do Estado de São Paulo, trazem a discriminação da despesa como parte integrante do decreto-lei que os aprova, nosso parecer é no sentido de que somente por outro decreto-lei poderão ser feitas as alterações constantes da consulta. Nessas condições, o projeto de decreto-lei que as autorizar deverá ser submetido, como qualquer outro projeto de decreto-lei, à apreciação prévia do De-

partamento Administrativo, na forma prescrita pelo decreto-lei n. 1.202, de 1939.

Com estas considerações sugerimos a conveniência de ser examinado o presente processo pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças e, ainda, pela Comissão Organizadora das Conferências Financeiras, que se acha incumbida de rever as normas orçamentárias para os Estados e Municípios, aprovadas pelo decreto-lei n. 2.416, de 17 de julho de 1940.

Em 22 de fevereiro de 1943 — *Luiz Simões Lopes*.

*
* *

Ouidos sobre a consulta formulada pelo Departamento Administrativo do Estado de São Paulo, o Conselho Técnico de Economia e Finanças e a Comissão Organizadora das Conferências Financeiras manifestaram-se inteiramente de acordo com o parecer supra, apresentado pelo senhor Luiz Simões Lopes, relator do assunto na Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais.

A resposta formulada pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças está concebida nos seguintes termos:

Tendo em vista o art. 27 do decreto-lei federal número 1.202, de 8 de abril de 1939, o Sr. Presidente do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo faz uma consulta sobre a necessidade, ou não, de serem previamente aprovadas, pelo mesmo Departamento, as seguintes medidas:

"I — redução de determinada importância de consignação de verba, para reforço de outra consignação da mesma verba;

II — transferência de determinada importância de alínea de verba, para outra alínea da mesma verba".

Manifestando suas dúvidas sobre a interpretação do § 2.º do citado artigo, principalmente no que se refere à expressão "verbas globais", o consultante deixa ainda entrever a existência de certa contradição entre os dispositivos daquela lei federal e o item 3.º das "Instruções" baixadas em 1941, pela Secretaria deste Conselho.

Como a consulta feita pelo Sr. Presidente do D.A. de São Paulo focaliza uma questão que, por mais de uma vez, tem sido objeto de controversas e acaloradas discussões, procuraremos dar a este nosso parecer o desenvolvimento necessário afim de que possa ser firmado, com clareza, nosso ponto de vista em torno do assunto.

São os seguintes os termos do § 2.º, do art. 27, do decreto-lei n. 1.202:

"No correr do exercício, o Interventor, ou Governador, poderá alterar, por decreto executivo, a discriminação ou especialização, deste que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais".

Para se dar ao texto acima sua interpretação lógica, é mister que fique bem claro:

I — o que se deve entender por *discriminação* e *especialização*;

II — qual o significado da expressão — *verbas globais*.

A resposta a estes dois itens não se pode encontrar na análise isolada dos termos do § 2.º, acima transcrito.

Exige o exame, em conjunto, de todo o art. 27, bem como do art. 69 da Constituição de 1937, que o inspirou.

A análise comparativa destes dois dispositivos legais deixa bem claro que o legislador, ao redigir, neste ponto, o decreto-lei n. 1.202, pretendeu aplicar aos orçamentos estaduais o mesmo princípio previsto pela Constituição, em relação ao orçamento federal.

O art. 27 do decreto-lei n. 1.202, depois de estabelecer que “a discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviços, departamentos, repartições e estabelecimentos”, acrescenta, em seu § 1.º, que “para cada estabelecimento, repartição, departamento e serviço, levantar-se-á o quadro da discriminação ou especialização da despesa respectiva”.

Por estes termos, fica bem claro que a discriminação de que trata o texto do art. 27 deve ser feita, de forma sintética, por dotações globais, devendo a especificação analítica da despesa fixada para cada órgão ou serviço ser organizada em quadro à parte. E o mesmo § 1.º ainda acrescenta que “esse quadro acompanhará o projeto a título de esclarecimento para fixação das verbas globais”.

Fica entendido, ainda mais, que os quadros ou tabelas explicativas das *verbas globais*, fixadas para cada serviço ou unidade administrativa, não deverão fazer parte integrante do decreto-lei que orça a receita e fixa a despesa, mas, pelo contrário, serem organizados, à parte, afim de servirem de orientação à fiel execução do orçamento.

E’ este, justamente, o princípio adotado pela Constituição de 1937, em relação ao orçamento federal.

Em seu § 1.º, diz o art. 69 da Constituição que, da despesa autorizada para cada órgão ou serviço, deverá ser organizado “o quadro da discriminação ou especialização, por itens”, o qual acompanhará a proposta orçamentária “a título meramente informativo ou como subsídio ao esclarecimento da Câmara na votação das verbas globais”.

A esta mesma conclusão chegou, também, o Sr. Luiz Simões Lopes em seu parecer, do qual, por sua clareza, pedimos vênha para transcrever o trecho abaixo:

“O que a Constituição de 1937, em seu art. 69 e, posteriormente, o decreto-lei n. 1.202, em seu art. 27, estabeleceram, ao consagrarem o princípio da especialização da despesa pública, foi um tipo de orçamento que deveria ser apresentado sob uma forma sintética. A discriminação ou especialização da despesa far-se-ia, então, nesse orçamento sintético, por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição. Os serviços, departamentos, estabelecimentos ou repartições nele figurariam com dotações globais, desdobradas no máximo pelos 6 tipos

de despesas que constituíssem as verbas do atual Orçamento Geral da República. Evidentemente, maior discriminação seria feita em tabelas explicativas que acompanhariam o orçamento sintético. Mas, essas tabelas explicativas não fariam parte integrante do decreto-lei que aprovasse aquele orçamento. Elas seriam elaboradas preliminarmente com o fim de justificar as dotações globais constantes da proposta orçamentária. Posteriormente serviriam de orientação para a execução do orçamento”.

Em seguida a estas breves considerações, julgamos estar aptos a dar uma resposta aos dois itens formulados linhas atrás.

A “discriminação ou especialização”, a que se refere o § 2.º, do decreto-lei n. 1.202, como podendo ser alteradas por simples decreto executivo, dever ser entendidas como sendo as especificações da dotação global fixada para cada órgão ou serviço, especificações estas constantes dos quadros que deverão acompanhar os projetos de orçamento “a título de esclarecimento” (art. 27, § 1.º, do decreto-lei n. 1.202) ou “a título meramente informativo” (art. 69, § 1.º, da Constituição).

E, como *verbas globais*, devem ser entendidas, em sentido genérico, as dotações fixadas para cada órgão ou serviço e constantes da discriminação feita no próprio texto do projeto de orçamento e, posteriormente, tornada parte integrante do decreto-lei que orça a receita e fixa a despesa.

Entretanto, nem todos os orçamentos estaduais são elaborados de conformidade com o critério previsto, em face dos termos do art. 27, do decreto-lei n. 1.202.

E se o orçamento, contra os princípios delineados na lei básica dos Estados e Municípios, assume uma forma analítica, incorporando-se, implícita ou explicitamente, ao decreto-lei, os quadros discriminativos ou tabelas explicativas da despesa, claro está em que a faculdade concedida no § 2.º do art. 27, da citada lei, não pode ter aplicação.

Do contrário, viria ferir um princípio jurídico consagrado: um decreto-lei só pode ser alterado por outro decreto-lei.

No caso particular focalizado pelo Sr. Presidente do Departamento Administrativo de São Paulo, não pode haver dúvidas quanto à resposta a ser dada.

O orçamento paulista é elaborado de forma semi-sintética, sendo as consignações de cada órgão ou serviço discriminadas pelos elementos (pessoal, material, etc.), cujas dotações entretanto, são especificadas, detalhadamente, em tabelas explicativas, organizadas à parte.

Os elementos constantes dessas tabelas poderão ser alterados por simples decretos executivos, conforme faculta o § 2.º, do art. 27, do decreto-lei n. 1.202.

As cifras constantes da discriminação feita no próprio corpo do decreto-lei que orça a receita ou fixa a despesa,

ou a êle incorporadas explicitamente, estas, entretanto, só poderão ser alteradas por meio de um outro decreto-lei, quer se denomine parágrafo, título, capítulo, verba, consignação ou alínea.

Em face das conclusões a que chegámos, coerentes com o ponto de vista expendido pelo Sr. Luiz Simões Lopes, em seu parecer sobre o mesmo assunto, nada mais seria necessário dizer, em relação ao item 3.º, das "Instruções" baixadas, em 1941 pela Secretaria dêste Conselho, bem como de sua pretensa contradição com os dispositivos do § 2.º, do art. 27, do decreto-lei n. 1.202.

O item 3.º das citadas "Instruções", dizendo que "nenhuma alteração no texto do decreto-lei que orça a receita e fixa a despesa poderá ser feita senão por meio de um outro decreto-lei", repetia apenas aquele princípio jurídico já referido, mas que, por falsa interpretação do art. 27, do decreto-lei n. 1.202, ou por outras razões menos desculpáveis, vinha sendo continuamente desrespeitado, havendo casos de orçamentos que, dois ou três meses depois de publicados, já haviam sofrido mais de uma centena de alterações em seu texto.

Por conseguinte, o item 3.º das "Instruções" procurou lembrar a necessidade de cumprimento de um preceito, que o § 2.º, do art. 27, do decreto-lei n. 1.202, não autoriza, absolutamente, a desrespeitar.

Indo mais além, é fácil verificar que as "Instruções" procuraram, pelo contrário, interpretar e esclarecer os dispositivos do art. 27, do decreto-lei n. 1.202, quando estabeleciam, em seu item 2.º, que "afim de facilitar à administração pública o ajustamento da previsão com as necessidades administrativas, recomenda-se que a discriminação detalhada das dotações orçamentárias" "conste de tabelas explicativas, que deverão ser objeto de decretos executivos".

E é êste o processo que, segundo expressão do Sr. Luiz Simões Lopes, "se pode considerar previsto, implicitamente, na Constituição de 1937 e no decreto-lei n. 1.202, de 1939".

Isto posto, esclarecendo mais uma vez nosso ponto de vista sobre êste assunto, acreditamos haver respondido satisfatoriamente os itens da consulta formulada pelo senhor Presidente do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo. — *Valentim F. Bouças*, Secretário Técnico.

NOTAS

Modificações na direção de divisões do DASP

A posse do novo diretor

Realizou-se no dia 8 de abril findo, no gabinete do presidente do D.A.S.P., a cerimônia da posse do Sr. Astério Dardeau Vieira no cargo em comissão de diretor de divisão do mesmo Departamento. O novo diretor foi designado para supervisionar os trabalhos da Divisão de Estudos de Pessoal, a cuja frente se achava, até então, o Sr. Mário Bittencourt Sampáio. Este, por sua vez, assumiu, na mesma data, a direção da Divisão do Material, de que se afastara, há alguns meses, o Sr. Rafael Xavier, por ter sido chamado a prestar seus serviços em outro importante setor da administração federal. Na mesma ocasião, reassumiu a direção da Divisão de Seleção o Sr. Murilo Braga de Carvalho.

Como já se tornou hábito no D.A.S.P., o Sr. Luiz Simões Lopes aproveitou o ensejo da cerimônia, para palestrar com seus subordinados. Inicialmente, manifestou a satisfação com que dava posse ao Sr. Dardeau Vieira num dos mais altos postos a que pode aspirar um servidor público na administração federal. Salientou o fato de ser o diretor recém-empossado um dos mais antigos servidores da casa, requisitado que fôra — ainda ao tempo do extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil — do Ministério da Educação e Saúde, em cujo quadro de pessoal ingressara por concurso. Declarou que essa tinha sido então a única base da requisição do Sr. Dardeau Vieira, a quem não conhecia pessoalmente naquela ocasião. Enviado posteriormente aos Estados Unidos, o Sr. Dardeau Vieira ali realizara, com grande proveito, cursos de especialização e aperfeiçoamento, conforme demonstrara mais tarde, ao voltar a exercer suas atividades no D.A.S.P. Concorrendo, depois, ao primeiro concurso para a carreira de Técnico de Administração, classificara-se em 1.º lugar entre 200 candidatos. Tanto nas funções de secretário do presidente do D.A.S.P. como nas de diretor interino da Divisão de

Seleção, revelara qualidades excepcionais que o recomendaram insofismavelmente para o posto em que era empossado.

Referindo-se, a seguir, ao Sr. Mário Bittencourt Sampáio, destacou os valiosos serviços por êle prestados, tanto como membro do extinto C.F. S.P.C., como diretor da antiga Divisão do Extranumerário do D.A.S.P. Salientou a sua ação decisiva em favor da organização da Divisão de Estudos de Pessoal e declarou estar certo de que, ao designar o Sr. Bittencourt Sampáio para supervisionar a Divisão do Material, punha à testa da mesma um técnico experiente, que, aos conhecimentos teóricos especializados decorrentes da sua qualidade de engenheiro, alia a prática adquirida no maior serviço industrial do Estado, a E. F. Central do Brasil, da qual, por muito tempo, foi o Sr. Mário Bittencourt Sampáio diretor do material.

Quanto ao Sr. Murilo Braga, que voltava à direção da D.S., o presidente do D.A.S.P. acentuou a sua longa e fecunda atuação em benefício do aperfeiçoamento dos métodos de seleção no Brasil. Aludindo aos resultados da recente viagem do Sr. Murilo Braga aos Estados Unidos, o Sr. Luiz Simões Lopes acrescentou que parte deles já se acham revelados no relatório que lhe foi apresentado por aquele técnico e que tem sido considerado, por altas autoridades civis e militares, como uma das mais valiosas contribuições ao esforço bélico do país, no terreno do aproveitamento do potencial humano.

Por fim, o presidente do D.A.S.P. manifestou publicamente os agradecimentos da instituição aos relevantes serviços prestados pelo Sr. Lucílio Briggs Brito, como encarregado do expediente da Divisão do Material, desde que dela se afastara o Sr. Rafael Xavier. Declarou que êsse servidor correspondera plenamente à confiança nele depo-

sitada, havendo revelado grande iniciativa e capacidade de direção.

Ao concluir, o presidente do D.A.S.P., como já tem feito em outras ocasiões, apontou as diretrizes gerais que devem nortear o procedimento dos servidores do D.A.S.P., os quais, exatamente

te por estarem ao serviço direto do órgão incumbido de traçar normas para as demais repartições públicas, devem procurar sempre dar o bom exemplo, de caráter, de amor ao trabalho, de espírito público e de disciplina, no cumprimento de seus deveres funcionais.

Concurso de Monografias de 1943

Desde 1938, vem o Governo Federal pondo em prática um plano destinado a incentivar, entre os servidores do Estado, o interesse pelo estudo de questões referentes à administração pública. Com esse fim, tem feito realizar, por intermédio do D.A.S.P., concursos de monografias, com prêmios aos autores dos melhores trabalhos apresentados.

Os resultados advindos da adoção dessa medida tem sido excelentes, já que se proporciona aos servidores oportunidade para exposição daquilo que a prática, as observações e estudos, próprios ou alheios, indicam como fator de melhoria dos serviços públicos.

O alto valor de algumas das contribuições que, por esse meio, tem sido oferecidas à administração federal, justifica amplamente a realização sistemática de competições desse gênero como parte integrante do programa geral de aperfeiçoamento a cargo do D.A.S.P.

As instruções reguladoras do referido concurso para o corrente ano acabam de ser aprovadas pelo Sr. Presidente da República, em despacho exarado em 16 de abril último na exposição de motivos n. 1.141, de 14 de abril de 1943.

Visando provocar maior afluência de candidatos e obter sugestões sobre determinados assuntos, de interesse atual para a administração, foram introduzidas nas novas Instruções as seguintes inovações principais:

a) inscrição facultada não só a todos os servidores públicos, sejam eles da União, dos Estados, dos Territórios ou dos Municípios, mas também ao pessoal das entidades autárquicas e até a pessoas estranhas ao serviço público;

b) criação de prêmios especiais, do valor de Cr\$ 5.000,00 cada um, para os melhores trabalhos sobre três temas, determinados pelo D.A.S.P., além dos prêmios concedidos aos trabalhos en-

quadrados nas seções habitualmente constantes do concurso;

c) possibilidade de identificação de todos os trabalhos, inclusive os não aprovados, a cujos autores o D.A.S.P. concederá a assistência técnica e a orientação que forem julgadas convenientes.

São as seguintes as Instruções aprovadas:

Na Divisão de Aperfeiçoamento (D.A.) deste Departamento, serão abertas, em 1943, inscrições para o concurso de trabalhos de utilidade para a administração pública.

2. O concurso a que se refere o número anterior constará de trabalhos de dois tipos, conforme a discriminação a seguir:

GRUPO A — estudos de natureza objetiva sobre assuntos de livre escolha dos candidatos e que se enquadrem numa das seguintes seções:

- I — Organização e funcionamento dos serviços públicos;
- II — Pessoal;
- III — Material; edifícios públicos;
- IV — Orçamento; contabilidade pública.

GRUPO B — estudos de natureza objetiva sobre um dos seguintes temas:

- I — Organização de cursos por correspondência para servidores públicos;
- II — Bases para colaboração do público com a administração;
- III — Funcionamento de almoxarifados.

3. Os trabalhos serão apresentados sob a forma de monografias, em quatro exemplares impressos, mimeografados ou datilografados.

4. Entende-se por monografia, para os efeitos destas instruções, uma dissertação concatenada, versando sobre o assunto determinado e contendo, obrigatoriamente, plano, desenvolvimento e conclusões.

5. A bibliografia, se houver, será apresentada com indicação do nome do autor, título da obra, data e local da edição.

6. As citações feitas no desenvolvimento da monografia deverão indicar, no rodapé da página, a fonte biblio-

gráfica consultada, com referência ao nome do autor, título da obra, página, data e local da edição.

7. Será permitida a crítica construtiva.

8. Poderão inscrever-se para os trabalhos da Secção A funcionários e extranumerários da União, Estados, Territórios e Municípios e servidores das entidades autárquicas.

9. Para os trabalhos da Secção B poderão inscrever-se quaisquer pessoas interessadas, inclusive estranhas ao serviço público.

10. A inscrição consistirá na entrega, mediante recibo, de trabalho inédito do candidato, que se inscreverá sob pseudônimo.

11. Será também considerado inscrito o candidato cujo trabalho, remetido por via postal, der entrada na D.A. dentro do prazo estabelecido para as inscrições.

12. Cada trabalho deverá ser acompanhado de sobre-carta fechada e rubricada, em que se conterá uma cédula de identificação do candidato, na qual serão mencionados, além do pseudônimo usado, seu nome e profissão.

13. As atividades referentes ao concurso de que tratam estas instruções serão coordenadas por um secretário, designado pelo diretor da D.A. dentre servidores em exercício na mesma Divisão.

14. Por proposta do diretor da D.A. o presidente deste Departamento designará as comissões julgadoras dos trabalhos apresentados, das quais farão parte pessoas de notório saber nos assuntos ventilados.

15. Haverá tantas comissões julgadoras quantas forem necessárias, tendo-se em vista os diferentes assuntos especializados.

16. Até cinquenta dias após a data do recebimento dos trabalhos, as comissões julgadoras, em relatório ao diretor da D.A. apresentarão o resultado do julgamento a que tiverem procedido.

17. Para julgamento dos trabalhos observar-se-á o seguinte critério:

Quanto à forma:

- | | |
|------------------------------|---------------|
| a) plano | até 10 pontos |
| b) clareza de exposição..... | até 10 pontos |
| c) precisão técnica | até 10 pontos |

Quanto ao fundo:

- | | |
|------------------------------------|---------------|
| a) contribuição pessoal | até 20 pontos |
| b) fundamentação | até 20 pontos |
| c) valor prático ou utilidade..... | até 20 pontos |
| d) documentação | até 10 pontos |

18. Julgados quanto à forma e ao fundo, os trabalhos serão examinados no tocante à linguagem, cuja incorreção acarretará perda de pontos, até o máximo de 15 (quinze), segundo tabela que será usada uniformemente.

19. Será considerado aprovado o candidato cujo trabalho obtiver como nota final o grau mínimo de sessenta pontos, só podendo, entretanto, concorrer ao prêmio correspondente aquele que obtiver grau igual ou superior a setenta.

20. Do julgamento caberá recurso para o diretor da D.A., a ser interposto pelos candidatos do Distrito Federal até três dias depois da divulgação dos resultados no órgão oficial.

21. Para os efeitos do número anterior, os candidatos residentes nos Estados e Territórios disporão de um prazo de dez dias, contados, igualmente, a partir da publicação dos resultados do concurso no órgão oficial.

22. À vista do julgamento final dos trabalhos apresentados, o diretor da D.A. proporá ao presidente deste Departamento a concessão dos prêmios.

23. A cada uma das quatro secções do *Grupo A* indicado no n. 2, caberá um prêmio de Cr\$ 5.000,00 (cinco mil cruzeiros).

24. Haverá, ainda, um prêmio de Cr\$ 5.000,00 (cinco mil cruzeiros), para o melhor trabalho sobre cada um dos temas do *Grupo B*, indicado no n. 2.

25. Homologado o resultado do concurso e autorizada a concessão dos prêmios, será feita a identificação dos trabalhos aprovados, que se realizará em sessão pública, de preferência no dia 28 de outubro do corrente ano.

26. Os autores dos trabalhos não aprovados poderão solicitar, até 2 meses depois da homologação do concurso, a identificação de seus trabalhos, afim de obterem da D.A. a orientação e assistência técnica que julgarem necessárias.

27. Os trabalhos aprovados constituirão propriedade do governo, que se incumbirá de lhes dar a necessária divulgação, publicando-os nos órgãos próprios e distribuindo-os pelos diferentes setores do serviço público a que possam interessar.

28. A inscrição do candidato implicará o conhecimento das presentes instruções e o compromisso tácito de aceitar as condições do concurso tal como aqui se acham estabelecidas.

29. Os casos omissos serão resolvidos pelo presidente deste Departamento.

Rio de Janeiro, em 16 de abril de 1943.

O Ministro Delmás em visita ao DASP

O Brasil hospedou, na primeira quinzena do mês passado, o Sr. Anibal Delmás, ministro da Justiça, Instrução e Culto da República do Paraguai.

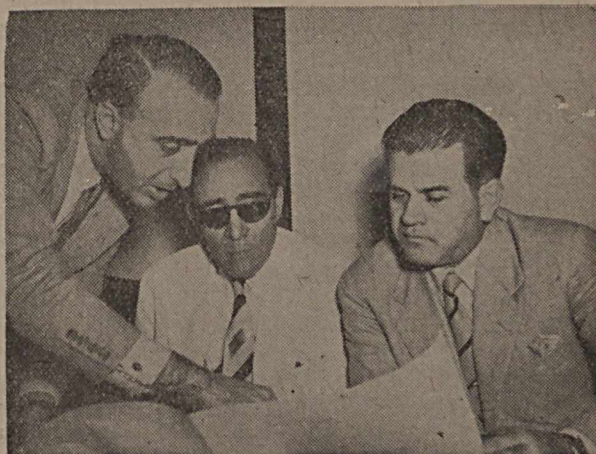
Durante sua permanência nesta Capital, Sua Excelência teve oportunidade de conhecer de perto algumas das principais organizações da administração federal.

No programa cumprido por S. Excia. incluiu-se uma visita ao Departamento Administrativo do Serviço Público.

O ministro Delmás, acompanhado do embaixador Ayala, da Nação irmã, compareceu à sede do D.A.S.P., onde foi recebido pelo Sr. Luiz Simões Lopes, em seu gabinete de trabalho.

Depois de ser informado pelo presidente do D.A.S.P., a respeito das finalidades, organização e métodos de trabalho desse órgão, o ministro Delmás percorreu as divisões e serviços localizados no 6.º andar do Palácio do Trabalho, manifestando-se altamente interessado por tudo quanto via e pelas informações que lhe eram prestadas.

O clichê junto foi tomado quando S. Excia. ouvia atentamente as explicações que lhe eram da-



das pelo presidente do D.A.S.P. Ao centro, acha-se o embaixador Ayala.

Cursos de revisão e especialização no Ministério da Agricultura

Pelo ministro de Estado dos Negócios da Agricultura acabam de ser aprovadas as instruções dos cursos de revisão e especialização, referentes às plantas oleaginosas, cerosas, resinosas, seus produtos, sub-produtos e derivados, e às tintas e vernizes. Tais cursos serão ministrados pelo Instituto Nacional de Óleos. As referidas instruções, que foram publicadas no *Diário Oficial* de 14 de abril último (pág. 5.633), serão válidas até a expedição do regimento do I.N.O.

Os cursos terão as seguintes disciplinas:

a) Bioquímica, compreendendo o ensino da fito-química e da analítica aplicadas às plantas oleaginosas, cerosas e resinosas e aos óleos e ceras vegetais.

b) Tecnologia Industrial, compreendendo o ensino tecnológico dos óleos, gorduras, ceras, pigmentos, vernizes e tintas, e da aplicação desses produtos e sub-produtos.

c) Analítica e Físico-química Aplicadas, compreendendo o ensino dos métodos físico-químicos, físicos e químicos aplicados aos produtos que constituem o objeto desses cursos.

O I.N.O. ministrará os seguintes cursos:

- a) revisão;
- b) especialização.

Os cursos de revisão correspondem ao ensino de qualquer um dos grupos abaixo discriminados e à escolha do candidato:

- a) Bioquímica aplicada;
- b) Tecnologia Industrial aplicada;
- c) Analítica aplicada.

A Bioquímica Aplicada compreende o ensino das seguintes disciplinas:

- Bioquímica aplicada (fito-química) — (3 períodos);
- Analítica aplicada (2 períodos).

A Tecnologia Industrial Aplicada compreende o ensino de qualquer um dos grupos de disciplinas seguintes:

- a) Analítica aplicada (3 períodos):

Tecnologia Industrial Aplicada (Plantas oleaginosas, óleos vegetais e indústria de óleos) — (3 períodos);

- b) Analítica aplicada (3 períodos):

Tecnologia Industrial dos óleos, gorduras e ceras aplicadas às tintas e vernizes (2 períodos);

Pigmentos (2 períodos);

Tecnologia industrial das tintas e vernizes (3 períodos).

A Analítica Aplicada compreende o ensino das seguintes disciplinas:

Análises químicas aplicadas (análises gravimétricas e volumétricas) — (3 períodos);

Fisicoquímica aplicada — métodos e aplicações — (3 períodos);

Análises eletrométricas aplicadas (Eletricidade e magnetismo. Medidas elétricas e aplicação) — (2 períodos);

Análises óticas aplicadas (Métodos óticos. Medidas óticas e aplicação) — (2 períodos).

O curso de especialização compreende o ensino especializado de qualquer um dos grupos abaixo discriminados e à escolha do candidato:

- a) Bioquímica aplicada;
- b) Tecnologia Industrial Aplicada;
- c) Analítica Aplicada.

Além das disciplinas de cada curso, poderão ser ministradas disciplinas facultativas, reconhecidamente necessárias, propostas pelo diretor do I.N.O. e com aprovação do ministro de Estado.

A distribuição das disciplinas em períodos será feita pelo diretor.

Os programas dos cursos serão organizados pelos respectivos professores, tendo em vista as necessidades do Instituto e o seu papel na formação técnica de especialistas para as instituições oficiais e particulares, cujos fins estejam de acordo com aqueles que lhe são inerentes.

O programa de cada disciplina dos cursos será dividido em partes, tendo em vista a organização das seções do Instituto e de maneira que cada uma possa ser lecionada, teórica ou praticamente, por um ou mais especialistas do Instituto.

As disciplinas comuns a mais de um curso, e com idêntico programa, poderão ser ministradas em comum.

Quando uma disciplina for ministrada em mais de um curso, com duração ou finalidade diversas, terá programa diferente.

Os programas dos cursos deverão ser orientados para a tecnologia-industrial aplicada.

Os órgãos administrativos da economia de guerra nos Estados Unidos

Do *Boletim* da União Panamericana, com a devida vênia, transcrevemos o artigo seguinte, que, sob o título acima, foi publicado em seu número de março último:

Restrições, limitações prioridades, racionamentos, controles de toda sorte são expressões que se vão tornando cada vez mais familiares aos cidadãos dos países americanos, qualquer que seja a sua nacionalidade, qualquer que seja a sua situação na vida. São produtos da guerra que, embora, na sua maioria, ainda novos para a América, entraram na nossa vida quotidiana de modo tão rápido que antes mesmo de certificados de sua significação já estávamos sentindo os seus efeitos.

Destruída a normalidade dos tempos de paz, a guerra força os diversos governos a tomar medidas de caráter geral que venham assegurar uma distribuição por igual dos sacrifícios impostos pela nova situação criada, visando o bem-estar geral da nação. O controle rígido da economia nacional é hoje uma arma de guerra; arma essa que, usada pela Alemanha já antes da guerra, foi depois adotada pela Grã-Bretanha e sucessivamente integrada como parte do programa de guerra de todos os beligerantes. Não escaparam tão pouco à necessidade de controle as fontes de abastecimento de matérias primas e artigos de consumo. A política de racionamentos, de prioridades e de controle dos preços não é apenas ditada pela simples contingência econômica mas, como já é hoje por todos reconhecido, visa também sustentar o moral do público pela instituição dum tratamento igual para todos, pois só pode ser eficaz se contar com o apoio efetivo do povo e a sua colaboração.

Os leitores do *BOLETIM*, que tem acompanhado a publicação em suas colunas das medidas de guerra adotadas pelas

vinete e uma repúblicas americanas, desde o seu número de abril de 1942, devem ter notado que o racionamento, as medidas de controle, as restrições já vinham sendo verificadas em todos esses países com exceção dos Estados Unidos. Hoje, através dos múltiplos canais de comunicação, eles sabem que os cidadãos norte-americanos estão também vivendo sob um regime de prioridades, racionamento e controle que até bem pouco tempo parecia inconcebível neste país de tão grandes riquezas produzidas.

Esse problema assume, no entanto, nos Estados Unidos proporções formidáveis e, por isso mesmo, o número das medidas conducentes ao controle da vida econômica da nação é tão esmagador que não é possível registrá-las todas no nosso *BOLETIM*. Em um país como os Estados Unidos, tão magnificamente provido de força produtiva e capacidade de consumo, qualquer tentativa de planificação nacional, ou controle mais generalizado, mesmo limitado a certos domínios, assume imediatamente proporções quase astronômicas. Apesar disso, estão os Estados Unidos passando agora por uma profunda experiência de restrições e racionamento. Já antes de Pearl Harbor estavam em funcionamento no país vários mecanismos destinados a estabilizar os preços e assegurar a produção, e de aproveitamento dos recursos nacionais.

Vem a pêlo fazer-se aqui um ligeiro resumo dos diversos organismos que se vieram criando desde que estalou a guerra na Europa. Assim, pela Ordem Executiva número 8.629, de 7 de janeiro de 1941, foi organizado o Centro de Direção da Produção. Subordinadas a este organismo funcionaram as Seções de Produção, de Compras, de Prioridades, Trabalho, Distribuição de Contratos, Abastecimento Civil e Materiais. Sua principal finalidade era a de incrementar a produção destinada à defesa nacional, graças à mobilização dos recursos nacionais e das suas possibilidades industriais. Uma outra Ordem Executiva,

a de n. 8.875, de 28 de agosto de 1941, instituiu a Junta de Distribuição de Prioridades e Quotas, cujo fim era o de unificar e coordenar todos os esforços concernentes ao fornecimento e distribuição de materiais entre os diversos setores do programa de defesa nacional, combinando-os com as necessidades da produção para uso civil. Depois da entrada dos Estados Unidos na guerra, êsses dois organismos foram abolidos, sendo as suas funções absorvidas pela Junta de Produção de Guerra, de acôrdo com a Ordem Executiva, n. 9.024, de 16 de janeiro de 1942, e a Ordem Executiva n. 9.040, de 24 de janeiro do mesmo ano (vejam-se Estados Unidos 32 e 36, *BOLETIM*, abril de 1942). A Junta de Produção de Guerra exerce a direção geral de todo o programa da produção bélica, procurando incentivar ao máximo a fabricação de munições e apetrechos de guerra, coordenando para tanto a mobilização econômica geral do país e aproveitando sistemática e racionalmente todos os recursos da nação.

A Diretoria de Contrôlo dos Preços e Abastecimento Civil foi criada pela Ordem Executiva n. 8.734, de 11 de abril de 1941. Pela Ordem n. 8.875, de 28 de agosto de 1941, a Secção de Distribuição aos Civis foi transferida para o Centro de Direção da Produção, tendo o nome da organização sido mudado para o que tem atualmente, isto é, Diretoria de Contrôlo dos Preços. As funções dêste organismo passaram a ser sobretudo de estabilização dos preços e de proteção dos interesses do consumidor. Em 1942, porém, a Lei de Contrôlo dos Preços de Emergência (veja-se Estados Unidos, 42, *BOLETIM* de abril de 1942) veio substituir as Ordens Executivas acima citadas, criando a Diretoria de Contrôlo dos Preços sob a chefia do Administrador dos Preços. A esta repartição é que cabe hoje em dia estabilizar os preços e rendas, evitar os males da especulação, do excesso de lucro, do açambarcamento e outras manipulações e manobras. A ela cabe ainda auxiliar a tarefa de incrementar a produção, de conservar o material evitando que as verbas existentes para a defesa sejam malbaratadas na aquisição de materiais a preços excessivos; de proteger os interesses das pessoas com rendas; de evitar maiores dificuldades às escolas, universidades, instituições públicas e privadas; e, finalmente, de evitar uma queda generalizada de valores ao fim da guerra, organizando os meios para o consecução de tais objetivos.

A Junta de Defesa Econômica foi criada pela Ordem Executiva n. 8.839, de 30 de julho de 1941, para o fim de "desenvolver e coordenar os planos e medidas destinados a proteger e reforçar as relações econômicas internacionais dos Estados Unidos no interesse da defesa nacional". Autorizada pela Ordem Executiva n. 8.900, de 15 de setembro de 1941, a Junta assumiu os deveres até então da alçada do Administrador do Contrôlo das Exportações. A Ordem n. 8.982, de 17 de dezembro de 1941, mudou o nome da mesma Junta para o de Junta da Guerra Econômica.

A partir de então, o contrôlo econômico geral, abrangendo todos os aspectos do problema, passou a ser exercido pela Junta de Produção de Guerra, pela Direção do Contrôlo dos Preços e a Junta de Guerra Econômica.

A indústria, em todos os seus ramos e ramificações, está sujeita às ordens restritivas e à regulamentação da Junta de Produção de Guerra. Essa organização determina as

restrições quanto à qualidade e quantidade dos produtos que podem ser manufaturados, a distribuição do material, as prioridades, e regulamenta o fornecimento e a distribuição. A orientação é a de colocar em primeiro lugar as cousas mais importantes; o povo norteamericano, decidido a vencer o Eixo, resolveu sem hesitação que os canhões, tanques, navios e aviões são mais importantes que os automóveis, refrigeradores, rádios, vitrolas, utensílios metálicos, e todos os demais produtos que antes eram fabricados em tão grande escala para tornar a vida mais fácil e agradável. As restrições são de duas espécies: há as que são impostas aos fabricantes na utilização das matérias primas vitais, muitas das quais hoje não se podem obter com tanta facilidade, e que precisam ser reservadas para a produção essencial de guerra; e há as que limitam a produção em consequência do deslocamento havido nas atividades industriais. As fábricas que antigamente produziam artigos de consumo civil — despertadores, máquinas de lavar roupa e ferros de engomar elétricos, refrigeradores, automóveis, etc. — hoje estão fabricando material bélico ou acessórios para o mesmo. Quer se trate de ratoeiras, automóveis, galochas, lâmpadas elétricas, sabão, tecidos, etc., não há quasi nenhum artigo que não esteja sujeito a restrições de um ou de outro gênero, impostas pela Junta de Guerra Econômica.

O racionamento do consumo é feito pela Diretoria de Contrôlo dos Preços. A sede dessa organização é em Washington, mas é evidente que uma atividade que atinge diretamente os 132 milhões de consumidores dos Estados Unidos não pode ser dirigida exclusivamente da Capital. Para uma administração eficiente, é necessária uma extensa rede de ramificações pelo país. A Diretoria de Contrôlo dos Preços tem, pois, oito agências regionais que coordenam o trabalho dos organismos estaduais, que por sua vez instalam juntas locais de racionamento em cada localidade do país. Até agora, só o açúcar, o café e a carne estão racionados. Outros artigos cujo racionamento está afetando diretamente uma grande parte dos consumidores norteamericanos são a gasolina e o óleo combustível, pneumáticos, automóveis, bicicletas e máquinas de escrever.

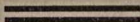
O tabelamento dos preços, para evitar a especulação e a elevação excessiva dos preços dos artigos de primeira necessidade, é outra função da Diretoria de Contrôlo dos Preços. Em 28 de abril de 1942 foi baixada uma tabela geral de preços máximos (veja-se a América e a Guerra, Estados Unidos 121, *BOLETIM* de julho de 1942), fixando os preços das mercadorias de primeira necessidade e dos serviços. Segundo a definição do Controlador dos Preços, sob a designação de mercadorias ficam compreendidos todos os gêneros, produtos e materiais, inclusive contratos de compra e venda ou fornecimento dos mesmos, excluídos, porém, os bens imóveis. Sob a designação de serviços fica compreendido todo serviço prestado, excetuado o que é feito na qualidade de empregado (ou salariado), que se relacione com o processamento, distribuição, armazenagem, instalação, reparos ou negociação de compra e venda de quaisquer mercadorias e em geral quaisquer serviços que venham aumentar o valor ou a utilidade de uma mercadoria. As mercadorias que o Controlador dos Preços classificou de primeira necessidade, ou sejam as que do ponto de vista do público consumidor constituem artigos essenciais para o consumo diário, compreendem o fumo,

drogas e remédios, artigos de toilette e diversos; roupas e fazendas; gêneros alimentícios tais como frutas, legumes e caldos de fruta em conserva, carnes, etc. Além dos desses gêneros e serviços chamados de primeira necessidade, aquela Diretoria fixou inúmeros outros preços, tais como os de gasolina e óleo combustível, artigos manufaturados de toda sorte, e aluguéis.

Ao lado do problema de aceleração da produção, a cargo da Junta de Produção de Guerra, e do controle dos preços e defesa dos interesses da população consumidora, a cargo da Diretoria de Controle dos Preços, ficava ainda a desafiar os esforços do Governo o problema cada vez mais agudo da luta contra a inflação. Nesse sentido foi criada, com a lei de 2 de outubro de 1942 destinada a reforçar a luta contra a inflação, que veio emendar a Lei de Controle de Emergência dos Preços do mesmo ano, a Diretoria da Estabilização Econômica, diretamente subordinada à Direção dos Serviços de Emergência da Presidência da República. Além de um Diretor, o novo organismo é composto de um conselho constituído pelos Secretários do Tesouro, da Agricultura, do Comércio e do Trabalho, do Presidente da Junta Nacional do Trabalho de Guerra e de dois representantes do Trabalho, dois da Indústria e dois da Lavoura, a serem nomeados pelo Presidente da

República. As funções do Diretor consistem em traçar e pôr em prática uma orientação geral de caráter nacional em matéria de controle do poder aquisitivo da população civil, de preços, rendas, ordenados, salários, lucros, racionamento, subsídios e todos os assuntos correlatos, visando sobretudo evitar o aumento no custo da vida, reduzir ao mínimo as migrações de trabalho de um ramo industrial para outro, de uma região para outra. Cabe, para esse fim, à nova organização, dar instruções a respeito às secretarias do Governo Federal e demais repartições e agências públicas afetadas.

A orientação seguida pelo BOLETIM na publicação de medidas de controle econômico adotadas pelos Estados Unidos tem sido e continuará a ser a de incluir todas as leis, resoluções ou ordens relacionadas com a criação de organismos administrativos de guerra, e as ordens administrativas de tais organismos quando o seu alcance atinge o povo dos Estados Unidos em conjunto, como por exemplo o racionamento do açúcar e da gasolina, deixando porém de enumerar as muitas ordens e regulamentos que afetam apenas um ou no máximo uns poucos artigos do complexo mecanismo da produção e do consumo norteamericano. O *Federal Register* dos Estados Unidos pode ser consultado para maiores detalhes em relação com essas medidas.



BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

RETAIL PERSONNEL RELATIONS — O. PRESTON ROBINSON — — Prentice-Hall, Inc. — New York — 1940 — 565 págs. — \$5.35.

(Comentário de ALMA PRICE, do Civil Service Board, Jacksonville, Florida)

Com os recentes desenvolvimentos do governo e da indústria particular, focalizando uma renovada atenção sobre a importância de uma administração de pessoal eficiente e adequada, esta obra *Retail Personnel Relations* vem publicada em época muito oportuna. De maneira interessante, o autor apresenta informações sobre diretrizes, processos e atividades de pessoal, que devem ser valiosas para os interessados no aperfeiçoamento das relações entre empregados e empregadores.

O autor assinala que, em geral, as casas de varejo tem demorado em reconhecer a importância do problema de relações dos empregados, e em conceber que um pessoal cuidadosamente selecionado e bem treinado constitui importante fator para tornar o comércio lucrativo. Uma vez que são os empregados, e não os gerentes, os que entram em contacto com os fregueses e ainda são os responsáveis, em grande parte, pela venda de mercadorias, poucos negócios de varejo podem aspirar a ter bom êxito se não possuírem um grupo de trabalhadores, feliz e satisfeito.

As qualificações e deveres de um diretor de pessoal, o estabelecimento de escalas de salários, a manutenção de registros adequados, e a atitude do empregador para com o empregado, constituem uns poucos dos muitos problemas ventilados. Saliendo a necessidade de coerência e equidade no tratamento de todos os problemas de pessoal, o autor afirma que os empregados devem estar convencidos da lealdade e imparcialidade da gerência, afim de usufruírem harmoniosas relações, uns com os outros e com o empregador. A importância da avaliação periódica dos cargos e do treinamento do pessoal, bem como o valor de um manual impresso destinado a informar os empregados a respeito da política de pessoal da empresa, ocupam também lugar de destaque.

A classificação das funções tem sido feita em pequeníssima escala nas casas de varejo. Consequentemente, é digna de nota a inclusão, neste

livro, de uma secção contendo instruções minuciosas sobre os métodos de classificação.

Diversos tipos ou métodos de elaborar e administrar um programa de treinamento são sugeridos. A casa comercial que promove o seu pessoal segundo a hierarquia, deve possuir empregados bem treinados e prontos a galgar as vagas existentes. Aos grupos de empregados que possuem qualificações para ocupar cargos executivos deve ser ministrado um treinamento prévio, afim de qualificá-los para promoção a cargos mais lucrativos, com isso reduzindo-se o custo das operações, aperfeiçoando-se o moral dos empregados e aumentando-se os salários tanto de empregados como de empregadores. Resenhas de aulas para um programa de treinamento inicial, material didático, métodos para determinar a eficácia do programa de treinamento e apreciar o valor dos empregados, encontram-se entre os tópicos discutidos. De especial interesse é não só o tratamento da parte desempenhada pela fadiga no moral e na produtividade do empregado, como também o são as suas causas e remédios.

Por longos anos, o comércio de varejo tem enfrentado sérias condições de irregularidade ou instabilidade de trabalho. Os negociantes devem assumir a culpa pela instabilidade do emprego, quando esta vem associada a políticas de pessoal aleatórias, condições de trabalho desfavoráveis e horas de trabalho absurdamente longas, bem como salários absurdamente baixos. Em muitas casas comerciais os empregados são muitas vezes admitidos sem cuidado, treinados inadequadamente para o trabalho e considerados responsáveis por erros e decréscimos nos negócios, que estão além de seu controle.

Muitos livros referentes a políticas de pessoal são documentados e escritos de modo demasiado técnico e complicado para a compreensão de empregados e empregadores de mediana cultura. O fato de que *Retail Personnel Relations* tenha sido documentado e redigido com clareza e simplicidade deve realçar grandemente o seu valor. Tanto os empregados como empregadores de casas comerciais de varejo terão muito a lucrar com um estudo cuidadoso deste livro.

INDICAÇÕES

A MOBILIZAÇÃO DO PESSOAL NOS ESTADOS UNIDOS — MURILO BRAGA — Relatório apresentado ao Dr. Luiz Simões Lopes, Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público — Serviço de Documentação do D.A.S.P. — Publicação avulsa n. 46 — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1943 — 86 págs.

O relatório apresentado pelo Sr. Murilo Braga ao presidente do D.A.S.P. oferece, sem dúvida, o mais palpitante interesse na atual emergência e representa valiosíssimo subsídio, de consulta obrigatória, para todos aqueles a quem incumbe a responsabilidade do aproveitamento e distribuição racional dos recursos humanos no nosso país, nesta época de guerra.

O autor expõe, de modo completo e objetivo, o resultado de suas observações sobre a mobilização do pessoal nos Estados Unidos. E, com os ensinamentos hauridos na experiência norte-americana, logrou aconselhar, com rara oportunidade, uma série de medidas técnicas especialmente aplicáveis ao Brasil.

Nos quatro primeiros capítulos estão traçados os antecedentes históricos do atual sistema de mobilização do pessoal nos Estados Unidos. Nos dois capítulos imediatos acham-se minuciosamente descritos a estrutura, o funcionamento e os objetivos das administrações nacional e estadual do "Selective Service". Os capítulos sétimo, oitavo, nono, décimo, undécimo e duodécimo tratam respectivamente do registo dos convocados, da classificação profissional, classificação do pessoal registado, classificação geral, prioridades profissionais e os resultados da classificação.

O sistema de seleção do pessoal, que se processa através dos centros de indução e recrutamento, recepção e treinamento, vem examinado, pelo autor, do décimo terceiro ao décimo quinto capítulo.

O capítulo décimo sexto versa sobre a organização do Cadastro Nacional do Pessoal Científico e Especializado, que, nas palavras do autor, é "um índice analítico e, mais do que isso, é um orçamento dos cientistas e técnicos do país, afim de utilizá-los convenientemente no programa de guerra".

No penúltimo capítulo, o Sr. Murilo Braga faz interessante apreciação crítica sobre a situação americana, chegando à conclusão de que "uma mobilização feita por diferentes órgãos e empregando recursos inteiramente diversos, para não falarmos em soluções contraditórias, jamais poderá conseguir o *esforço total* numa *guerra total*."

E', finalmente, com o pensamento nas vantagens da criação de um órgão supremo, elaborador de normas de execução e de controle e responsável pela orientação da mobilização do pessoal, que o autor aponta, no último capítulo, os objetivos básicos segundo os quais deve ser traçado o programa de aproveitamento e controle dos recursos humanos no Brasil.

HOW TO INTERVIEW — WALTER VAN DYKE BINGHAM e BRUCE VICTOR MOORE — Harper & Brothers — New York e Londres — 1941 — 263 págs. — \$3.00.

(Comentários de MATHIAS LYNAUGH, da *Psychology Extension Division, Columbia University*)

Esta terceira edição de *How to Interview* sofreu uma extensa revisão e se destina especialmente a ser usada no treinamento de entrevistadores, particularmente no comércio, na indústria e no setor de empregos em geral. O assunto é tratado sob o ponto de vista metodológico, sendo pouco realçada a natureza das entrevistas. Foram omitidos apêndices e longas bibliografias em favor de uma lista selecionada de referências. O resultado consistiu na apresentação de um texto mais inteligível e instrutivo que se concentrasse demoradamente nos mais recentes desenvolvimentos da psicologia aplicada.

O principal tema do livro é que a entrevista deve ser feita com um objetivo definido. Os dois primeiros capítulos abrangem princípios gerais, e o que se intitula "Como Aprender a Entrevistar" apresenta cinquenta e cinco sugestões distintas para aperfeiçoar a técnica da entrevista. Os capítulos restantes incluem tópicos de entrevistas acadêmicas, ajustamento profissional, emprego, exames orais, inquéritos de opinião pública, monografias sociais, e entrevistas clínicas, jornalísticas e jurídicas.

Nove dos quinze capítulos são particularmente úteis para o comércio e a indústria, aos entrevista-

dores de emprego, administradores de pessoal, e mesmo a outros que já usam o método de entrevista com experiência e treinamento consideráveis. Nesta secção há um importante capítulo sobre a aplicação da entrevista às relações entre empregadores e empregados.

DEMOCRACIA ECONÔMICA — *Introdução à Economia Cooperativa* — VALDIKI MOURA — Série 4.^a — Iniciação Científica — Vo. 21 — Biblioteca Pedagógica Brasileira — Companhia Editora Nacional — São Paulo — 1942 — 341 págs.

O livro *Democracia Econômica*, que o autor teve a gentileza de nos enviar, encerra para os leitores desta *Revista* muitos tópicos interessantes, principalmente aqueles que tratam dos aspectos sociais, políticos, legislativos e administrativos do sistema de cooperação econômica. Outros capítulos há nesta substanciosa obra, que podem ser lidos com real proveito pelos agrônomos, economistas rurais e produtores agrícolas.

Neste trabalho o autor põe em confronto os aspectos do movimento cooperativo nos Estados Unidos e no Brasil e, com os ensinamentos colhidos numa viagem de especialização, apresenta as possibilidades de adaptar ao nosso país os resultados da experiência norteamericana, atendidas as características econômicas de nosso meio. Em consequência disso, os leitores poderão apreciar as soluções propostas pelo autor consubstanciadas no seu plano de assistência ao cooperativismo e nas suas sugestões para o estabelecimento de conselhos cooperativos estaduais.

BUSINESS CYCLES — JAMES ARTHUR ESTEY — New York — 1941 — Prentice-Hall, Inc. — 544 págs.

Prefácio do autor:

O propósito do presente livro é apresentar uma introdução breve e simples, porém razoavelmente extensa, em matéria de ciclos econômicos, incluindo uma descrição do comportamento cíclico, um exame das teorias sobre ciclos econômicos e uma análise dos métodos de controle propostos.

Esperamos que o leitor, de posse do triplice aspecto da descrição, causalidade e controle, ficará mais capacitado para compreender o objetivo geral dos problemas dos ciclos e mais bem servido para estudá-los.

O livro se divide em três partes. A primeira parte se refere à descrição. Responde à pergunta: Qual a natureza dos ciclos, e, quando ocorrem, que acontece à situação dos negócios? A segunda parte trata da investigação das causas. Expõe as principais teorias em voga referentemente às causas de ocorrência das flutuações cíclicas. Esta parte, principalmente expositiva, contém poucos comentários críticos, apenas os bastantes para que o leitor saiba como se desenvolve uma teoria ou como é por outra substituída. A terceira parte trata do problema do controle. Expõe os vários modos pelos quais a amplitude das flutuações econômicas pode ser reduzida e submete essas soluções à análise crítica. As três partes são as seguintes: I — Descrição; II — Teorias do Ciclo; III — Estabilização.

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.