

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

NOVEMBRO DE 1943

Vol. IV - N. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

Aplicação e inaplicação de dotações orçamentárias.....	Págs. 3
--	---------

COLABORAÇÃO

A função educativa do seguro social — RUDOLF ALADAR MÉTALL	5
O Estado, a Administração e os Serviços Públicos no mundo democrático — THEMISTOCLES B. CAVALCANTI	12
O imposto sobre a renda e o poder aquisitivo — RICHARD LEWINSOHN	16
A competência legislativa dos Conselhos Municipais — HARVEY WALKER.....	21
Sistema de classificação decimal para os assuntos administrativos, econômicos, financeiros e sociais — MÁRIO ORLANDO DE CARVALHO.....	25
Os gráficos representativos de rotinas — CARLOS DODSWORTH MACHADO	34
Planejamento financeiro — A. E. BUCK.....	40
Educação alimentar — J. MESSIAS DO CARMO.....	45
A importância dos arquivos como fonte de pesquisa — ANIBAL MAYA.....	51
Obras completas de Saturnino de Brito — GERALDO F. SAMPAIO.....	55
A campanha contra a lepra no Brasil — ADALBERTO MARIO RIBEIRO.....	59

ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

Da proteção do indivíduo contra o ato administrativo ilegal ou injusto — SEABRA FAGUNDES..	87
Pareceres — Julgados.....	107

VIDA ADMINISTRATIVA

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL:

O interino em face da legislação.....	111
Notas para o funcionário.....	112

APERFEIÇOAMENTO:

Treinamento para o serviço público — LUTHER GULICK	123
Nona reunião mensal de 1943 — “O Brasil e o Plano Beveridge”	124

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS:

Reunião dos Conselhos Administrativos dos Estados	132
---	-----

NOTAS

O aumento de vencimentos do funcionalismo.....	133
O prof. Harvey Walker nesta capital.....	135
Terceiro concurso para a carreira de Técnico de Administração	135
A administração de pessoal no Serviço Civil Brasileiro	138
“A mobilização do pessoal nos Estados Unidos”	138
A colaboração do D.A.S.P. na reforma administrativa do Espírito Santo.....	139
O Dia do Servidor Público.....	140

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações — Publicações recebidas.....	141
---	-----

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.

Aplicação e inaplicação de dotações orçamentárias

UMA lei francesa de 1862 definia o orçamento como "o ato pelo qual são previstas e autorizadas as despesas e as receitas do Estado". Mais tarde, Amaro Cavalcanti, talvez o mais fecundo dos financistas brasileiros, escreveu, ampliando a conhecida definição de René Stourm, que o orçamento do Estado "é um ato contendo a aprovação prévia das despesas e receitas públicas, para um período determinado".

Tamanho foi o progresso realizado pela técnica orçamentária e pela organização científica do trabalho governamental neste século, especialmente nos últimos 10 anos, que a definição da lei francesa de 1862, a de Amaro Cavalcanti, bem como qualquer outra contemporânea dessas, já agora carecem de identidade com a natureza e as funções do orçamento público. Com efeito, o orçamento público deixou de ser simples estado das receitas e despesas governamentais; tampouco é mera lista de pagamentos a serem feitos pelo tesouro público aos servidores, aos prestadores de serviços e aos fornecedores do Estado. Resultado da velha peleja contra a tirania dos monarcas absolutos, o orçamento público foi, a princípio, a prova e a medida dos ganhos do povo nessa luta multissecular.

Durante mais de um século, o conceito de orçamento como que se estabilizou: traduzia mais o aspecto político e jurídico das relações entre o governo e governados do que a necessidade lógica (surgida depois que se organizaram idéias em torno da administração científica) de submeter as atividades públicas a regras especiais de investigação, previsão e planejamento, praticadas com o objetivo de melhor adaptar-se o governo às suas finalidades e de o controlar mais facilmente, não só do ponto de vista político, senão também do ponto de vista da eficiência.

Eis porque, modernamente, o orçamento é o plano anual do trabalho do governo expresso em unidades monetárias. Isso porque ainda não se descobriram outras unidades adequadas à expressão do trabalho em suas várias modalidades. Se é fácil, por exemplo, pensar no trabalho do Serviço Nacional de Febre Amarela e planejá-lo em termos de visitas domiciliares, inspeções, desinfecções locais e análises de laboratório, já o mesmo não acontece, à míngua de unidades apropriadas, em relação ao trabalho heterogêneo, eminentemente qualitativo e diversificado da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P., por exemplo. Seja como for, o orçamento moderno, como plano de trabalho, se não exprime precisamente as coisas em unidades físicas e outras, pelo menos descreve, grosso modo, a natureza, o volume, o local, os fins e os beneficiários do trabalho dos vários órgãos públicos.

Conseqüentemente, cada crédito orçamentário, já agora, não pode representar uma impressão vaga da autoridade solicitante; deve traduzir intenção clara, idéias bem definidas, atribuições bem localizadas e distribuídas. Assim, em princípio, toda dotação orça-

mentária, que se supõe concedida para atender às necessidades coletivas, deve ter aplicação integral no curso do respectivo exercício financeiro.

Não merece, pois, nenhum louvor — pelo contrário, muitas vezes merece censura — o diretor ou chefe de serviço que não aplica integral e devidamente todas as verbas concedidas à sua repartição. Similarmente, se as dotações solicitadas e obtidas por um serviço traduzem o seu plano de trabalho, parece estranho que seja necessário abrir créditos adicionais no curso do exercício financeiro. Em princípio, todo crédito suplementar revela desordem administrativa, incapacidade de previsão, canhestrismo no planejamento do trabalho.

Quando o governo destina 200 milhões de cruzeiros, no orçamento geral, ao financiamento de obras ferroviárias, ou rodoviárias, ou hospitalares, ou quaisquer outras, é evidente que tais obras fazem parte do programa de ação a ser executado, num determinado prazo, em benefício da coletividade. Os órgãos que recebem as dotações e não executam as obras, ainda que comumente apontem a economia orçamentária conseguida — testemunho de sua ineficiência — como título de glória e benemerência, na realidade nada mais fazem do que adulterar a política do governo e intervir indébita e negativamente na realização de seus propósitos.

Se o trabalho de uma repartição pública é devidamente planejado e consignado no orçamento, supõe-se que esse trabalho seja necessário e plenamente justificado. Assim, incorre em negligência e desídia a repartição que não utiliza os créditos concedidos para executar aquele trabalho. Por outro lado, a não ser que surjam circunstâncias imprevistas e incontroláveis, como a elevação inusitada de preços e salários, é condenável que a repartição introduza, no plano de trabalho, durante o exercício financeiro, alterações e ampliações tais que a obriguem a solicitar reforço de verba.

Conquanto deva ser flexível, o plano de trabalho é algo definido, com limites claramente prefixados. Sua alteração, quando o trabalho já se acha em andamento, só se justifica para corrigir falhas graves ou evitar conseqüências danosas. Dados os extraordinários recursos técnicos de que hoje dispõe a Ciência da Administração, uma repartição pública bem dirigida naturalmente evita por igual tanto o abuso como o não uso das dotações orçamentárias. Uma repartição bem dirigida emprega criteriosamente cada centavo inscrito no seu orçamento de despesa, para a realização dos objetivos previamente fixados.

A função educativa do Seguro Social (*)

RUDOLFO ALADÁR MÉTALL

Assistente técnico do I.A.P.E.T.C.

SUMÁRIO :

1. O objetivo principal do seguro. — 2. As repercussões educativas do seguro social. — 3. A função educativa do seguro social, no meio dos segurados, no campo econômico. — 4. A sua função educativa no campo sanitário. — 5. A sua função educativa no campo profissional. — 6. A sua função educativa no campo cívico-político. — 7. A sua função educativa no campo administrativo. — 8. A ação educativa do seguro social no meio patronal. — 9. A sua ação educativa sobre o corpo médico. — 10. A sua ação educativa sobre o funcionalismo.

1. O principal objetivo do seguro social consiste, sem dúvida, na concessão dos benefícios, regulamentares ou legalmente autorizados. Para este fim foi assentado um mecanismo complexo, consubstanciado e juridicamente personificado nas instituições de seguro. Estas organizam a massa dos que deverão ser amparados, arrecadam e aplicam as somas destinadas a custear o funcionamento do seguro, e servem os benefícios. Implicando operações em múltiplos setores da vida nacional, estas atividades repercutem imediata e mediatamente em várias direções.

E' bem conhecido o fato de refletirem as atuações do seguro social, por exemplo, no campo econômico: a aplicação das não raro vultosas reservas das instituições de previdência influe no mercado dos capitais e, até, na estabilidade financeira de um país. Também não se ignora o efeito do seguro social sobre o mercado do emprego: absorvendo aqueles cuja capacidade de trabalho é reduzida por motivo de invalidez, permanente ou temporária, ou de velhice, o seguro contribue para aliviar o desemprego. Ninguém põe em dúvida a ascendência que o seguro social tem sobre as condições sanitárias e demográficas: recorre-se a ele para dar um rumo mais acerto à saúde pública, para aumentar a natalidade, para melhorar o nível

higiênico, para combater a morbidez e para diminuir a mortalidade.

Todos estes aspectos foram amiúde estudados e discutidos, talvez por estarem ligados a assuntos cuja relevância, na maioria dos casos, é quasi manifesta.

2. Mas ao seguro social cabe também uma importante função educativa, na mais lata acepção da palavra, a qual, todavia, foi imerecidamente negligenciada, ou, na melhor das hipóteses, só observada nas suas manifestações de indiscutível notoriedade.

Tal descuido é lastimável, não somente sob o ponto de vista puramente científico mas também por motivos práticos. E' que dêle padece a orientação racional da organização a ser dada ao seguro social, pois o desempenho satisfatório da sua missão supõe o conhecimento completo tanto das funções principais do seguro como das suas repercussões, diretas e remotas. Afim de fomentar estas, sem, evidentemente, prejudicar aquelas, muitas vezes é suficiente uma ligeira modificação na estrutura administrativa para garantir o cumprimento integral de ambas.

Justificar-se-ia, nestas condições, um estudo detalhado das funções educativas do seguro social, estudo cujas averiguações possam ser aproveitadas e cujas conclusões seguidas pelo legislador brasileiro na hora da inevitável grande reforma da previdência e do inadiável aperfeiçoamento da assistência do País. Empreendimento complexo, êle mereceria ser incentivado na forma do que os norte-americanos chamam "symposium" ou, melhor ainda, de um "collective research work", quer dizer da cooperação de um grupo selecionado de técnicos competentes nos diferentes problemas implicados.

As presentes linhas são bem mais modestas, e nem aspiram à honra de serem consideradas como introdução provisória às futuras investigações. São,

(*) Parte de um capítulo de um livro sobre "Os problemas atuais do seguro social" a ser publicado próximamente.

antes, o depoimento da experiência colhida na administração prática do seguro e das observações feitas no campo internacional. São, simplesmente, o despretensioso resumo dos mais importantes aspectos onde o seguro social exerce a sua sempre benéfica influência educacional, adaptado ao ambiente peculiar do Brasil.

Parece-nos proveitoso subdividir o nosso inventário consoante o grupo de pessoas influenciadas, pelo seguro social, nos seus hábitos e na sua formação, em vez de proceder segundo os costumes e conceitos modificados. Este critério poderá ser adotado em um livro especialmente dedicado a tal assunto, mas num breve estudo preliminar a clareza e a simplicidade desculpa até heresias metodológicas.

Os efeitos educativos do seguro social podem ser verificados nas seguintes camadas: 1.^o) na dos próprios segurados, que muitas vezes se confunde quase com a população em geral; 2.^o) na dos empregadores; 3.^o) no corpo médico; e 4.^o) no funcionalismo. Evidentemente, a função educativa do seguro sofre modificações substanciais de um para outro dos grupos mencionados.

3. Sendo o seguro social, pelo menos na sua fase primitiva, essencialmente um sistema de economia compulsória e coletiva, ele favorece a eclosão de um espírito econômico, habituando e obrigando os que para ele contribuem a pôr de parte uma parcela do seu ganho. Sem preocupar-se com a anuência dos que futuramente dêle se beneficiarão, o seguro social constitui, para cada um dos seus filiados, nos anos de atividade profissional, reservas chamadas a ampará-los nos períodos de incapacidade, substituindo destarte a previdência organizada à imprevidência individual. Mas assim ele, simultaneamente, patenteia à massa descuidada o valor de um pecúlio a bom tempo acumulado.

Há legislações que, na estrutura dos benefícios do seguro, conscientemente tomaram em conta esta função de educação econômica do povo. A "flat-rate", isto é, a aposentadoria fixada em uma taxa única, independente do salário, do número e do valor das contribuições, além de simplificar e baratear radicalmente a administração, tenciona incitar os segurados a aumentarem, pelo próprio esforço, o nível dos benefícios uniformes, garantindo apenas um mínimo e deixando a sua melhoria à iniciativa particular. Dêste modo, o liberalismo

econômico conjuga-se com o intervencionismo social. Os resultados desta sábia orientação dependem, porém, não só do grau de compreensão e de educação econômica das massas, como também da sua situação financeira; onde os salários são, em regra geral, tão baixos que a maioria dos segurados não pode constituir uma pequena reserva nem completar o seguro social no seguro comercial, a "flat-rate" torna-se inoperante como meio educativo.

Outro método, quasi diametralmente oposto, foi porisso escolhido em países com um modesto padrão de recursos da classe trabalhista, afim de incentivar, através do seguro social, os instintos de previdência econômica: a taxa da aposentadoria aumenta em proporção ao esforço individual, que deve traduzir-se em contribuições mais elevadas ou numerosas, por sua vez relacionadas com salários mais altos ou com um tempo de serviço mais longo. Nos sistemas assim articulados, nos quais muitas vezes um mínimo garantido assume o papel de uma "flat-rate" atrofiada, compete aos benefícios do seguro social fomentar indiretamente o espírito econômico dos assalariados, concitando-os a uma maior intensidade de contribuições, tanto sob o aspecto tempo e duração quanto do ponto de vista da sua importância numérica e do seu valor; mas ambos resultam do incremento da produção e do aumento da remuneração que os segurados conseguem tirar do trabalho, fonte básica da riqueza e da economia.

Existem ainda outros caminhos pelos quais o seguro social pode atingir os seus fins didáticos no campo econômico. O estabelecimento de um limite de salário (ou de renda), além do qual cessa a obrigatoriedade de seguro ou, pelo menos, a obrigação de contribuir, instiga os indivíduos cujos recursos ultrapassarem tal limite a cobrir os riscos de doença, invalidez ou velhice pela constituição de reservas, seja como próprio segurador (economia individual), seja com o auxílio de apólices (seguro privado). À mesma finalidade servem: a limitação da importância que os benefícios podem atingir, p.ex., através da fixação de um salário-base para o cálculo dos abonos e das aposentadorias; a interdição de acumulações de benefícios; a faculdade de continuar, a título voluntário, o seguro concedido aos ex-segurados compulsórios; a possibilidade de se afiliarem ao seguro obrigatório, outorgada às pessoas não amparadas pelo regime legal; etc.

4. Os benefícios em natura que o seguro social proporciona aos trabalhadores e, por via de regra, também aos membros da família, assumem as mais variadas formas. Os que se destacam pelas suas funções educativas consistem principalmente na assistência médica, no fornecimento de uma alimentação sadia, na facilitação de u'a moradia salubre, na manutenção de casas de repouso ou colônias de férias, etc.

Tendo em vista a importância transcendental que cabe, num sistema moderno de seguro social, aos benefícios em natura, os legisladores andarão bem avisados em dedicar-lhes maior atenção no que diz respeito à sua influência educacional, dando-lhes uma feição adaptada a esta finalidade, mediante uma organização administrativa e uma estrutura material apropriadas.

Com efeito, uma assistência médica que corresponde a um plano cuidadosamente idealizado pode, com a sua ação curativa e mais ainda graças à sua atuação preventiva, influir profundamente nos hábitos sanitários dos núcleos familiares dos segurados. Basta lembrar os cuidados pre e postnatais ministrados às seguradas e às esposas dos segurados; a internação de doentes em hospitais e maternidades limpos, arejados e providos dos recursos da ciência moderna; o suprimento de medicamentos com real e comprovado valor curativo; os exames periódicos de saúde; a fiscalização do lar dos segurados doentes por enfermeiras visitadoras; a divulgação de conhecimentos sanitários pelos conselhos proporcionados por facultativos especializados; a substituição do curandeirismo e charlatanismo pelos serviços gratuitos de médicos competentes e auxiliares diplomados; as medidas destinadas à prevenção dos acidentes do trabalho e das moléstias profissionais, como p.ex. aparelhos de segurança, palestras, cartazes; as providências chamadas a evitar ou reduzir a invalidez prematura, tais como férias inteira ou parcialmente custeadas pelas instituições de seguro; o tratamento dentário como profilaxia contra doenças do aparelho digestivo; o fornecimento de próteses; a vacinação contra enfermidades infecciosas e contagiosas; as diversas formas da luta antivenérea, contra a tuberculose, o paludismo, a verminose e outras doenças tipicamente sociais, inaugurada pelo seguro — enumeração prolixa, mas longe das possibilidades de uma influência direta ou indireta do seguro social, mórmente do seguro-doença con-

jugado com o seguro-acidentes e o seguro-invalidez, sobre a saúde, o bem estar físico e a higiene, quer dizer, a instrução sanitária dos trabalhadores.

Não é menor a importância educativa que cabe aos restaurantes populares e ao serviço de alimentação, mantidos financeiramente, por subvenções ou em exploração imediata, pelo seguro social. Teoricamente, tende-se destarte a obter um reerguimento da resistência física das subalimentadas massas proletárias, do qual o próprio seguro beneficiaria com a diminuição dos casos de incapacidade do trabalho. Praticamente, indicam-se assim aos segurados as vantagens e os métodos de uma nutrição racional e barata, regular e sadia, orientando-os nas preferências gastronômicas e na escolha dos alimentos, deshabitando-os de comidas de diminuto valor nutritivo e do consumo de bebidas alcoólicas, nocivas à saúde, incitando-os enfim a lavarem as mãos antes de almoçar, a servirem-se de talheres e guardanapos, a renunciarem ao abuso dos palitos, etc. Fatos como os aqui lembrados parecem pormenores desprezíveis, mas na realidade são dos mais eficazes e impressionantes da cruzada educativa inaugurada pelo seguro social.

A construção de vilas operárias e de casas para os segurados, empreendida pelas instituições de seguro social — seja no intuito de uma aplicação certa e rendosa das reservas, seja com o propósito de proporcionar aos seus associados melhores condições de moradia — contribue poderosamente para a educação sanitária, como também para a intelectual, econômica e sexual do proletariado. Ensina aos assalariados os perigos da promiscuidade, demonstra-lhes as vantagens de um lar, radica-os em zonas salubres. Os conjuntos residenciais construídos pelo seguro social são providos de instalações sanitárias, luz, água, esgotos, o que concorre para tornar o ensino sanitário mais fácil e mais plausível. Quando as casas tiverem quintais ou hortas, o seu cultivo fortalece a saúde dos moradores, fornece legumes, facilita a criação de galinhas, quer dizer, ajuda a campanha em favor de uma alimentação sadia.

5. A função educativa do seguro social manifesta-se no campo profissional em duas direções: educação e reeducação dos segurados.

Uma organização de seguro que confia a gestão administrativa às caixas de empresas pode, até certo ponto, aumentar a estabilidade dos assalariados e, por isto, a continuidade no emprêgo, de

que resulta normalmente um aperfeiçoamento profissional. O seguro social pode também intervir mais direta e eficazmente na formação profissional dos trabalhadores, sem que para isso seja necessário recorrer à antiquada estrutura organizacional das caixas de emprêsas; ao contrário, grandes institutos profissionais ou interprofissionais terão maiores facilidades, dispondo de recursos mais vultosos, em instalar escolas profissionais e cursos complementares nos quais os segurados recebem instrução geral e ensino técnico. Subvenções concedidas por instituições de seguro social a escolas, privativas de sindicatos do respectivo ramo profissional, contribuem para a campanha de alfabetização e para o adestramento manual dos trabalhadores ou dos seus filhos. O mesmo se dá com os auxílios outorgados pelas instituições de seguro às escolas criadas nas suas vilas operárias, às *crèches* ali instaladas, aos clubes recreativos ali formados.

Se a participação do seguro social nos esforços em prol da melhoria e da generalização da instrução e do ensino, primário e especializado, decorre do interesse abstrato que êle indubitavelmente tem na elevação do nível cultural e profissional do operariado, a intervenção direta na reeducação profissional é devida a motivos mais concretos. Trata-se de diminuir os encargos resultantes de aposentadorias concedidas a segurados com capacidade de ganho reduzida, porém não aniquilada, e de reintegrar os parcialmente inválidos no processo econômico de produção. Para êste fim, o seguro social concede aos acidentados ou incapacitados benefícios em dinheiro durante um prazo dentro do qual êles deverão fazer a readaptação. Maior eficácia consegue-se criando centros de reeducação profissional, se possível em ligação com hospitais especializados, dos quais os segurados são encaminhados a novas atividades profissionais, conforme as suas funções residuais, as possibilidades de aproveitamento e as condições de colocação.

O seguro-acidentes e o seguro-desemprego conseguiram com a reeducação profissional um notável alívio do peso morto das aposentadorias, e contribuíram, além disso, para a formação de um corpo de trabalhadores especializados.

6. Foi, sem dúvida, no campo cívico e político que a função educativa do seguro social adquiriu maior relêvo.

Desenvolvendo o espírito associativo entre os segurados, fortalecendo os laços de colaboração

entre os assalariados e os empregadores, o seguro social abriu o caminho para uma mais intensa e mais confiante solidariedade entre as classes e superou a oposição, politicamente explorada em prejuízo da comunidade nacional, entre o trabalho e o capital. Mitigando o contraste entre ricos e pobres, suavizando os padecimentos dos economicamente fracos, tornando os trabalhadores em pensionistas e proprietários de casas, o seguro social venceu a atitude hostil que os assalariados eram propensos a tomar contra as instituições do Estado e preparou o terreno para a sua cooperação ativa com os poderes públicos.

O melhor método para reforçar esta disposição consiste em associar os segurados à administração do seguro social. Não é suficiente garantir a paz social, graças aos efeitos benfazejos dos benefícios da previdência social; é necessário integrar os trabalhadores na vida administrativa do Estado, confiando-lhes em parte a execução da legislação protetora. Encarregando da aplicação do seguro social autarquias paraestatais para cuja gestão os assalariados concorrem ativamente, é-lhes entregue uma parcela da soberania nacional.

A participação dos segurados na administração das instituições de seguro social repercute sob vários aspectos na sua educação política. Interessados na gestão econômica dos capitais, em parte relevante constituídos pelos seus próprios esforços, compreendem êles que a "res publica" não é "res nullius" e adotam em consequência postura mais respeitosa para com os bens pertencentes ao Governo. Aumenta o conceito de responsabilidade. Cria-se um sentimento de acatamento para com a autoridade e as funções governativas.

Os processos que a técnica legislativa oferece para a escolha dos representantes dos segurados nos órgãos administrativos, e contenciosos do seguro social, podem, por sua vez, favorecer a educação cívica e política do povo. Se êstes representantes são nomeados e empossados pelo Governo na base de propostas formuladas pelas associações de classe competentes, reforça-se destarte o papel dos sindicatos e promove-se indiretamente o interesse dos trabalhadores a respeito das agremiações profissionais.

Melhor ainda se consegue a educação política das massas quando a designação dos seus representantes nas autarquias da previdência se fizer por via de eleições diretas. Serve neste caso o pro-

cesso de eleição para os órgãos do seguro social de preparo à generalização deste método, essencialmente democrático, da formação da vontade estatal, ensinando ao povo o alcance de eleições livres para o governo não só em um limitado, ainda que importante setor da administração, mas para a direção geral da vida nacional. Na instrução cívica que a execução do seguro social, acertadamente orientada, proporciona, incutindo aos trabalhadores a maturidade para o "self-government" e o discernimento para os seus direitos e deveres políticos, estribam-se os alicerces sólidos do regime democrático e popular.

7. A maioria dos cidadãos honestos tem normalmente um contacto bem reduzido com as autoridades; os tribunais, as delegacias de polícia, as repartições ministeriais são, na vida quotidiana do "homem da rua", instituições distantes, algo misteriosas e porisso um pouco temidas. Mal conhecida, a administração pública é, não raro, considerada como mal necessário ou mesmo desprezada como burocracia improdutiva, mecanismo dispendioso e refúgio dos ociosos, similimo à sinecura. A única autoridade com a qual o contribuinte deve manter relações regulares não é, pelas suas funções, a que possa infundir simpatias transbordantes: são pouquíssimos os que gostam das recebedorias de impostos...

O funcionamento das instituições de seguro social pode profundamente modificar tal estado de coisas. Estão elas em contacto freqüente, às vezes diário, com o povo. Mostram-lhe a eficiência dos serviços públicos não com palavras, mas com atos: concedendo abonos, aposentadorias, pensões, pecúlios, assistência médica e hospitalar, etc. Arrecadam elas também, é verdade, contribuições compulsórias, mas traduzindo-as em benefícios imediatos fazem ver que "o Estado" não é o Leviathan insaciável que nutre um exército supérfluo de funcionários.

Este aspecto da função educativa do seguro social é um dos mais relevantes e na organização do seguro tornar-se-à indispensável tomá-lo em consideração em escala bem maior do que usualmente acontece. A simplificação das formalidades exigidas para a concessão dos benefícios, a instalação das instituições de seguro social em prédios dignos mas sem luxo, situados nos bairros onde os segurados moram ou trabalham, o tratamento dos assalariados em forma acolhedora e em linguagem sim-

ples, tudo isto contribuirá não somente para maior eficiência do seguro social como também para um incremento de compreensão simpática da utilidade da organização administrativa em geral. E' através do seguro social que os trabalhadores aprendem a apreciar as atividades do Estado.

Do outro lado é vantajoso para a administração pública se as massas, descuidadas com documentos, são, pelas instituições de seguro social, obrigadas a observar, ordem nos papéis, a tirar certidões de nascimento, de casamento ou de óbito. Um mínimo indispensável de exigências burocráticas, amiúde consideradas desnecessárias mas na realidade básicas para o direito às vantagens do seguro, tem assim conseqüências úteis: educa os trabalhadores a cuidar dos documentos que lhes abrem as portas dos benefícios mas que lhes são também proveitosos em outras oportunidades.

8. Se bem que, de maneira geral, o padrão de instrução seja na classe patronal superior ao precário nível de numerosa parte do operariado, nem porisso o seguro social deixa de cumprir uma importante missão didática também no meio dos empregadores.

Algumas das repercussões educativas que o seguro social exerce entre os assalariados por êle amparados fazem-se sentir também entre os patrões, como p.ex. as que ocorrem no campo econômico, cívico ou administrativo. Sob outros aspectos, entretanto, a sua função educativa adquire uma feição particular no meio patronal.

Podemos citar a êste respeito a melhor compreensão para a saúde dos trabalhadores. Impressionados pelas providências tomadas pelo seguro social, afim de acautelar a capacidade de trabalho dos associados, muitos empregadores melhoram *motu proprio* as condições higiênicas nas oficinas e fábricas. Compreendem que u'a mão de obra sã e estável redundará em uma valorização do fator humano e em um elevado rendimento do trabalho. Montam aparelhos munidos de dispositivos contra acidentes ou moléstias profissionais. Instalam refeitórios, "crèches", "play-grounds". Intensificam a propaganda sanitária e concorrem, assim, para a obra de reerguimento físico e moral dos assalariados.

Cresce destarte também a estima do empregador para com os auxiliares da sua prosperidade, o interesse pelo destino pessoal dos seus empregados. Cai o preconceito de classes na colaboração serena das instituições paritárias de seguro social. O ca-

pitalista não vê mais em cada proletário um inimigo nato, e as reivindicações trabalhistas discutem-se num ambiente isento de ódio e de amargura, numa atmosfera de cooperação mútua, nos moldes das reuniões dos conselhos administrativos dos institutos de previdência.

Dêste modo alicerçam-se, também do lado das classes conservadoras, as indispensáveis pressuposições para a paz social, condição essencial do progresso do país.

9. O seguro social, mormente o seguro-doença, remodelou profundamente o exercício da profissão médica. Milhares de facultativos, policlínicos e especialistas, tiram, parcial ou inteiramente, a sua subsistência dos cofres das instituições de seguro social. Outros, sem serem ligados aos organismos de assistência e previdência, ressentem-se das consequências desta mudança radical na estrutura econômica e científica da medicina.

Com efeito, a medicina, durante séculos profissão liberal por excelência, tornou-se profissão dependente; o individualismo médico, diante da progressiva especialização motivada pelas conquistas da ciência moderna, cedeu lugar a uma cooperação organizada. Foi o seguro social que logrou tal viravolta.

Múltiplas são as consequências desta transformação. Aqui só interessam as que alteram o nível dos conhecimentos dos médicos, afeiçoando-os às necessidades de uma sociedade cada vez mais coletiva.

Em primeiro lugar temos então de mencionar que os médicos de seguro social, aliviados, pelo menos em parte, de preocupações materiais, podem mais facilmente dedicar-se à ciência e ao aperfeiçoamento constante da sua erudição. Pagos pelas instituições de seguro, podem eles consagrar o tempo livre, que antes se gastava na procura de clientes, a pesquisas e investigações especializadas. São sobretudo os recém-formados que aproveitam destas vantagens.

Outro fator importante em prol dos progressos científicos consiste nas facilidades que o seguro social oferece à colaboração entre os especialistas. O médico dum pobre não precisa mais ser oníscio, pois sendo as despesas com a assistência médica suportadas pelo seguro social pode ele recorrer às luzes de colegas mais competentes. Alar-

gam-se, assim, os conhecimentos profissionais dos facultativos.

Para isto contribue também o aumento da clientela, quer dizer dos casos entregues à observação e ao tratamento médico. Inúmeros doentes que em face da sua indigência, sem seguro social, não poderiam valer-se do necessário socorro médico, podem agora gozar de cuidados apropriados, constituindo assim uma enorme reserva para a experiência clínica.

Mas esta nova clientela, vivendo em condições econômicas precárias, sem que porisso, aliás, os honorários médicos corressem perigo, sendo eles garantidos pelas instituições de previdência, deu lugar a um novo ramo da medicina, à medicina social. Muitas faculdades incluem-na no ensino, formando facultativos que saibam atender às circunstâncias características dos segurados sociais, como recursos limitados, situação alimentar e de moradia, difusão de certas doenças, etc.

Pela força das condições particulares à camada social abrangida pelo seguro, os médicos não podem receitar ilimitadamente especialidades farmacêuticas ou remédios com nome registrado, nem se o encargo da assistência farmacêutica é assumido pela instituição de seguro social que tem de administrar os seus fundos com parcimônia e circunspeção, nem e menos ainda se o próprio segurado deve suportá-lo. Uma prescrição econômica impõe-se-lhes. Adaptando o receituário às exigências do ambiente do enfermo, voltando às fórmulas magistrais, o médico não só deixa de ser um dos intermediários entre os fabricantes de drogas e o público, mas dilata num permanente esforço a sua instrução, que não deve ser a de um agente de laboratório mas sim a de um apóstolo dum nobre sacerdócio humanitário.

10. Os médicos constituem só uma fração, ainda que importante, dos órgãos auxiliares com cujo concurso as instituições de seguro social devem contar para cumprir a missão que a lei lhes outorga. A inscrição dos segurados, a arrecadação das contribuições, a verificação do direito aos benefícios pleiteados, a fiscalização dos beneficiados, a aplicação das reservas, a administração dos hospitais ou conjuntos residenciais construídos pelo seguro, são atividades inerentes à gestão de uma instituição de previdência e que não podem ser executadas sem um corpo de funcionários.

Tratando-se de um ramo novo e especializado da administração pública, tornou-se necessário for-

mar um funcionalismo que soubesse desempenhar com competência e dedicação as tarefas das quais a lei, instituindo o seguro compulsório, encarregou as autarquias paraestatais. A mentalidade da antiquada engrenagem burocrática devia ser substituída por uma disposição intelectual que se ajustasse ao meio social com o qual o seguro teria que lidar, e, além disso, dispusesse de noções nas várias ciências encadeadas com a previdência social.

Nasceu assim um novo funcionalismo, moderno, melhor ambientado com as obrigações decorrentes da execução da legislação social. Elevou-se o padrão, material e moral, dos servidores públicos, recrutados na base dos títulos adquiridos ou de concursos de admissão e provas de entrância. O contacto íntimo, quotidiano, desprovido de formalismo,

com as vicissitudes de vida dos assalariados, com problemas econômicos e financeiros, com questões de engenharia e de eugenia, criou um espírito novo que muito contrastou com a velha burocracia e que repercutiu também, fora dos organismos de seguro social, nas repartições estatais.

No interesse de um constante melhoramento dos seus serviços, as instituições de seguro providenciaram cursos de aperfeiçoamento para os seus funcionários, como, aliás, também para os seus médicos, proporcionando-lhes facilidades para alargar e aprofundar os conhecimentos técnicos e a cultura geral. Reuniões periódicas, revistas especializadas ou recreativas, bibliotecas para o pessoal estimularam o progresso cultural de uma classe sob cujos ombros repousa a eficiência da legislação social e o conceito do regime.

O Estado, a Administração e os Serviços Públicos no mundo democrático

THEMÍSTOCLES B. CAVALCANTI

Procurador da República no Distrito Federal

(Conferência realizada em 29 de setembro de 1943, na Academia Brasileira de Letras, por iniciativa do P.E.N. Clube do Brasil)

OS problemas da Paz serão, um dia, debatidos, agitados e resolvidos nas Conferências internacionais, entre os construtores do mundo democrático de amanhã, homens de trabalho, homens de ciência, homens de política.

Aí, os economistas discutirão as medidas para o reajustamento econômico do mundo; os financistas, as soluções para o equilíbrio monetário; os médicos, suas conclusões para a recuperação física de homens, mulheres e crianças semi-devoradas pela guerra; os juristas, as formas de equilíbrio social; os políticos, os seus projetos para construção de novos Estados sobre bases livres e democráticas.

Dessa mesa, serão renegados os perturbadores da paz social, os que provocaram as crises políticas e as lutas econômicas, os exploradores dos monopólios, os que, sob o pretexto de defenderem a democracia e a paz, com elas e seus princípios negociaram.

As soluções serão concretas e conclusivas, frutos da experiência, dos debates e estudos doutrinários, cuja única virtude não está, somente, na agitação dos espíritos e no seu preparo para a tragédia da Paz que se aproxima.

Para essa agitação e êsse preparo, temos estado nós aqui, nesta sala acolhedora da Casa de Machado de Assis, afugentando por algumas horas as Musas, para tratarmos de assuntos políticos, sociais, econômicos, que, numa coincidência dos nossos sentimentos comuns, visam estabelecer, no mundo, não propriamente o domínio das Utopias, mas uma espiritualidade que possa elevar os homens de amanhã a desígnios mais altos.

Se as resoluções definitivas da grande mesa da Paz somente se conhecerão quando silenciarem os canhões, quando a liberdade sair da penumbra em

que vive e não sofrer mais as limitações da guerra, quando o Homem recuperar a posse de si mesmo, — até lá, não será demasiado debater os diversos problemas que atingem e preocupam a cada um de nós, e cuja solução possa concorrer para a manutenção da Paz.

Tema desta palestra é o problema do Estado e da Administração perante o pensamento democrático.

ALEXIS DE TOCQUEVILLE, o grande democrata francês, tão ligado ao continente americano, escreveu há um século — que a marcha para a Democracia era o fato mais constante, mais acentuado e mais irresistível da História.

E demonstrou que êsse movimento cada vez mais se afirma por um nivelamento progressivo de todos os homens, na esfera política, na esfera social e na esfera econômica.

A experiência da evolução política do século XIX para cá veio, apenas, demonstrar a segurança daqueles conceitos, isto é, de que o princípio da simples igualdade política é, apenas, o início das transformações dos regimes para a Democracia, não obstante as reações verificadas contra essa evolução.

Mas tais reações devem ser consideradas como crises naturais, — de crescimento da idéia democrática, e da insuficiência do pensamento político para conter, em toda a sua plenitude, os problemas complexos da Democracia.

O Estado democrático é, em sua formação histórica, o resultado de um processo de identificação do povo com o Estado, já pela sua participação mais direta nos órgãos de Governo, já, e em consequência, na conquista de novas liberdades hu-

manas, liberdades que não podem medrar nem ser obtidas sob Governos absolutos.

Essa integração do Estado com o Indivíduo, essa identificação do homem com a coletividade é, talvez, um dos aspectos mais característicos da evolução do regime, evolução cujos perigos não têm sido bem compreendidos por uma certa corrente conservadora, que, ao aplaudir os seus sucessos, não se apercebe sempre bem das conseqüências fatais e irresistíveis do desenvolvimento da idéia democrática.

Observou, por isso, RODOLFO LAUN, referindo-se aos conservadores mais atilados, que a luta contra o pretensão individualismo da democracia é apenas uma reação burguesa daqueles que compreendem o sentido da marcha da democracia para o socialismo —, pontos em que as duas doutrinas se identificarão e cristalizarão.

E' preciso, entretanto, advertir que, embora existam afinidades ontológicas e finalísticas entre os dois sistemas, a sua construção futura e os seus fundamentos dependerão dos fatores éticos e econômicos que influírem e participarem mais diretamente no desenvolvimento dessas ideologias.

E os fatores morais e religiosos deverão ter, nas modificações sociais, influência tanto maior e tanto mais profunda, quanto maior e mais profunda se tornar essa transformação.

Ora, se a democracia é um processo de nivelamento de direitos, pela aplicação exata do conceito da igualdade; se a finalidade da democracia é integrar o direito de cada um no direito de todos; se a democracia deve identificar o Estado com o interesse de todos os indivíduos, — surge, desde logo, como um dos mais sérios obstáculos à plena execução do sistema democrático, o problema do governo de todos pela maioria.

Porque o regime das maiorias pressupõe a dominação de alguns, a subordinação ao número, a predominância de grupos e partidos, a sujeição das minorias, a desigualdade de fato.

O equilíbrio político perfeito nem sempre é possível dentro dos quadros restritos dos poderes constitucionais. Pressupõe, na observação feliz de GUGLIELMO FERRERO, — uma compreensão mútua das posições recíprocas do Governo e da Oposição, que somente pode existir nos povos de cultura política avançadíssima, ou melhor, em estados muito adiantados da evolução democrática, raramente encontrados, mesmo nos povos já civilizados.

Daí o concluir-se que, embora seja a forma representativa de Governo da essência das instituições democráticas, a crítica tem, entretanto, demonstrado não ser suficiente, apenas, a aplicação do sistema representativo na construção dos órgãos políticos, para caracterizar o regime.

Não há uma concepção unívoca da democracia, desdobrando-se o seu conceito em tantos outros quantas são as formas essenciais de suas manifestações: Democracia política — Democracia social — Democracia econômica.

Se o governo das maiorias é um imperativo da Democracia política, na organização do Estado existe um aparelhamento onde não podem prevalecer as maiorias, aparelhamento que deve ser a afirmação constante de uma participação popular extensiva e direta, onde o sistema do voto é proscrito, onde vigora o regime da igualdade jurídica e do mérito individual.

E' a Administração, — largo campo de contacto entre o Governo e governados, instrumento da Democracia, destinado a aplainar as deformações, os excessos dos órgãos políticos. Constante da organização do Estado na perpétua mutuação dos seus órgãos representativos.

Sistema nervoso da organização estatal, como já foi denominada, é pela Administração que se estabelece o contacto permanente do Governo com o povo na sua rotina diária, nas diversas manifestações de polícia, desde o tráfego urbano, a higiene pública, a Assistência, os transportes, o fisco, os serviços públicos de uso elementar da vida quotidiana, até às intervenções mais transcendentais com a segurança nacional e internacional, e a Justiça.

Mas, para que a Administração seja, realmente, um instrumento da Democracia, deve a constituição dos seus órgãos ter uma origem eminentemente democrática, origem fixada nas diversas Declarações de Direitos e consagrada em todas as nossas Constituições republicanas:

“Todos são iguais perante a Lei.

Os cargos públicos são acessíveis a todos, salvo as condições de capacidade prescritas nas leis e regulamentos”.

E essa origem democrática é tanto mais necessária, quando se considera que, através da Administração, é que se torna efetiva a intervenção do Estado nas atividades individuais.

E' ainda através dos órgãos da Administração que o Estado exerce uma das suas funções mais

importantes: — a execução dos serviços públicos.

Não cabe, aqui, desenvolver aspectos eminentemente técnicos deste problema. Cabe, entretanto, pôr em relevo as condições elementares a que deve obedecer o exercício dessa função no regime democrático.

Serviço Público significa — atender aos interesses essenciais da coletividade, pôr à disposição de todos, as utilidades exigidas pelo Homem civilizado, como indispensáveis à vida. É a expressão mais viva do Governo "para o Povo".

Serviço Público quer dizer — serviço ao alcance do público.

Quando se fala em prover às necessidades elementares da vida, entende-se, naturalmente, que estas sejam fornecidas atendendo à capacidade aquisitiva dos usuários, dos consumidores.

Sem esta equivalência, não há Democracia nem justiça social.

E a responsabilidade do Estado não é menor, quando delega a particulares a exploração desses serviços.

É ele o fiador do concessionário perante o público, quer quanto à quantidade, à qualidade, e ao preço do serviço, porque o consumidor não intervm na relação jurídica senão através dos órgãos estatais.

Cabe-lhe, portanto, estabelecer um regime jurídico que seja, efetivamente, o justo equilíbrio dos interesses em jogo.

É esta a função precípua do Estado democrático, em relação aos Serviços Públicos.

Mas, para atingir a esses objetivos, quer nas intervenções do Estado nos serviços públicos, quer nas atividades individuais — a Administração, em seu sentido democrático, não pode ser uma organização fechada. Ela deve, também, alicerçar os seus processos, os seus métodos, a sua política, a sua técnica, na experiência, nos pareceres e nos estudos das instituições científicas de iniciativa privada.

Essa participação ativa dos homens de saber, das organizações científicas e culturais, como verdadeiro prolongamento da atividade estatal, essa participação de toda a coletividade na vida pública, — deve constituir um meio de atingir o ideal democrático, ideal nem sempre totalmente alcançado pelo simples exercício do direito de voto ou pela ação de parlamentos, que são, por vezes, meras expressões formais da Democracia.

É preciso demolir certas barreiras que separam, ainda, o povo da Administração, evitar o "tabú" da ciência oficial e os monopólios científicos de certos grupos, organizar um regime de responsabilidade efetiva e de uma ampla colaboração no sentido de melhorar as condições atuais do Homem.

A administração pública, articulada com as atividades e iniciativas particulares, é que deve caber essa tarefa.

O Estado, mesmo antes da guerra, já delineou, os termos desse entendimento entre os órgãos administrativos e as instituições privadas.

A criação de conselhos técnicos, a convocação dos homens de experiência mesmo sem a sua incorporação aos quadros do funcionalismo, uma planificação orientada por um sábia previsão dos acontecimentos, articulando, coordenando e harmonizando todas as atividades no interesse coletivo, já constituíam, antes da guerra, instrumentos técnicos da Democracia.

Essa colaboração, que importa numa verdadeira descentralização dos serviços e das instituições puramente estatais, evitará outros problemas da maior gravidade: a hipertrofia dos órgãos administrativos, a burocratização intensiva, o governo dos técnicos, enfim a chamada — Tecnocracia.

Esses males, a nosso ver, podem, ainda, ser amenizados por uma conveniente dosagem do critério burocrático com o sentido político dos problemas, e com uma bem compreendida influência científica.

A política, pelos seus órgãos próprios, servirá para suprimir as asperezas da rotina, os perigos de uma burocratização excessiva, das soluções terra-a-terra, dos critérios padronizados e dos entusiasmos precoces de uma ciência em formação.

Servirá o pensamento político para dirigir, para orientar, para animar e humanizar a administração, fornecendo-lhe as suas diretrizes mestras, reagindo contra a algidez de uma tecnocracia, cujos efeitos e exageros só podem ser prejudiciais à própria administração.

Servirá para uma insistente lembrança dos direitos individuais, das liberdades públicas, dos interesses justos e legítimos a serem protegidos.

Servirá para amenizar os efeitos de uma planificação exagerada, naquilo que esta possa tirar ao indivíduo, das suas qualidades pessoais, dos benefícios da iniciativa individual, das exigências fundamentais da liberdade.

Por outro lado, a aplicação dos métodos científicos, perdendo o caráter de privilégio e monopólio de um grupo, para se consubstanciar na colaboração livre dos cientistas, fora dos moldes da intervenção puramente burocrática, ou interessada, — será um meio eficaz para a melhoria das condições gerais da administração.

Já em 1941, uma sugestão neste sentido era apresentada, em Londres, pelo Prof. A. V. HILL, um dos detentores do prêmio Nobel. E, numa das conferências pelo Progresso da Ciência, realizadas naquela capital, foi observado que: a Ciência e o Bem Estar humano devem ser inseparáveis para não sossobrem na tragédia dos dias atuais.

Esta participação da Ciência, para o bem estar comum na administração pública, constitui um dos problemas mais fascinantes da atualidade, e a sua solução parece orientar-se no sentido de uma colaboração livre, mas intensa, especialmente nos setores da instrução, dos serviços sociais, da assistência à saúde, da previdência em todas as suas aplicações.

Os métodos científicos têm a virtude de tornar impessoais as soluções, substituem, de alguma forma, o arbítrio por critérios objetivos, aumentam o rendimento da organização burocrática, tornando, assim, mais eficiente o Serviço Público.

Tudo isto permite à Administração pública nivelar-se às empresas particulares, quanto aos seus processos, fazendo desaparecer a lenda criada por certas escolas econômicas e políticas, — da incapacidade do Estado para exercer certas funções, que consideram privativas da iniciativa particular.

O Estado democrático, pela sua estrutura, pela forma de nomeação dos seus servidores, pelo espírito que deve animar os serviços públicos, estará, então, em condições de assumir, em toda a sua plenitude, os encargos decorrentes da sua conceitualização democrática.

De todas estas considerações, podemos concluir:

1.º Que a forma política representativa, característica da Democracia é, apenas, um dos meios de atingir o ideal democrático.

2.º Que ainda se impõe, na organização do Estado, uma participação intensiva e extensiva do povo, na sua estrutura administrativa.

3.º Que uma ampla colaboração das instituições privadas com a administração constitui, também, um meio para um melhor entendimento do povo com os seus dirigentes e, portanto, para a formação de um ambiente democrático.

4.º Que os serviços públicos, pela sua eficiência, pelos seus métodos e pelos seus fins, sejam realmente a expressão de um governo "para o Povo".

5.º Que, sendo assim, deve o Estado prover à satisfação de todas as utilidades essenciais à vida, ao nível da civilização atual e em condições acessíveis à generalidade da população.

6.º Que todos os homens devem possuir, como reivindicação mínima, para uma paz democrática, — direito à subsistência, ao teto, à liberdade.

As formas políticas representativas são simples instrumentos da democracia para o bem comum. Servem, também, para satisfazer os velhos apetites políticos, que já ARISTÓTELES considerava um dos atributos inerentes ao homem.

O essencial é que a forma política resguarde a liberdade, em todas as suas manifestações, suprima a violência, o arbítrio, a opressão sob todos os seus aspectos, a dominação do mais pobre pelo mais rico, do mais fraco pelo mais forte, do homem de cor pelo homem branco. Assegure a todos: teto, saúde, trabalho, amparo físico, material e espiritual.

Que não se veja mais o espetáculo deprimente para a civilização cristã, de milhares de homens sem trabalho, sem pão, sem liberdade.

Esta é a Democracia de que o mundo necessita.

Esta é a Democracia que a máquina estatal deve assegurar, pela identificação dos fins do Estado com os fins do Homem, e não, na fórmula totalitária, dos fins do homem com os fins do Estado.

O que a humanidade pede, como fundamento de Paz, não são declarações de direitos, nem afirmação de princípios, tantas vezes consagradas nas Constituições e nas Conferências internacionais.

O que a humanidade pede é o reconhecimento desses direitos, a maneira de tornar efetivo o seu exercício, a garantia formal, concreta, de que todos os homens e todos os povos têm direito à vida e aos meios necessários para que a Vida possa por todos ser vivida.

O imposto sobre a renda e o poder aquisitivo

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. A PROTEÇÃO DO CONTRIBUINTE

TODO o mundo sabe o que é renda — exceto aqueles que tentam dizê-lo. E', com efeito, extremamente difícil dar a essa noção uma definição ao mesmo tempo concisa e completa. Em quasi todos os países do mundo existem hoje impostos sobre a renda, mas em parte alguma as leis fiscais sobre a tributação direta e geral da renda pessoal têm dado uma definição direta e geral do termo "renda". Contentam-se em determinar, de um modo indireto, qual a parte tributável daquilo que em linguagem corrente se denomina de "renda".

A legislação brasileira é, a esse respeito, particularmente explícita. Ela procede em quatro etapas, tomando como ponto de partida os rendimentos brutos constituídos pelos "ganhos derivados do capital, do trabalho ou da combinação de ambos", etc. Os rendimentos brutos, ajustados por diversas deduções autorizadas, formam os rendimentos líquidos. A soma dos rendimentos líquidos de diferentes proveniências dá a renda bruta, e a renda bruta menos os abatimentos de ordem social forma a renda líquida, cujo montante decide a questão preliminar da tributação das pessoas físicas: contribuinte ou não? Valendo-nos de uma imagem tirada da química, poderíamos descrever o processo da seguinte maneira: uma análise, uma filtragem, uma síntese, uma filtragem e, enfim, o produto purificado *ad usum fisci*.

Apesar de sua aparente complexidade, a estrutura do imposto sobre a renda no Brasil é de uma clareza admirável. A legislação norte-americana, embora aplique um método similar para determinar a renda líquida tributável, é em suas definições muito mais sumária e formalista. A lei federal de 1934 estabeleceu a famosa fórmula que entrou na literatura financeira como exemplo

de uma definição obscura: "Net income means the gross income computed under section 22, less the deductions allowed by section 23". (1).

A característica da moderna tributação da renda é a sua diferenciação. Contrariamente à capitação e à dízima sobre as colheitas, antepassados da contribuição direta, o imposto sobre a renda não mais considera os contribuintes como uma massa uniforme. A legislação fiscal de nossos dias examina as fontes da renda e as necessidades de cada contribuinte. O princípio da proporcionalidade, que, no século passado, foi ainda defendido com certas reservas por um homem tão penetrado do espírito social como John Stuart Mill, foi inteiramente abandonado, pelo menos quanto à renda das pessoas físicas. Não se discute mais a questão de saber se uma taxa de, digamos, 3 % representa para um homem de renda modesta o mesmo encargo que para outro cuja renda é dez vezes superior.

O velho princípio do "sacrifício igual para o bem comum" — a fórmula é de Mill (2), mas a idéia já se encontra em Aristóteles — é hoje em dia interpretado no sentido de uma faculdade progressiva de darem os homens que têm renda mais elevada uma parte maior ao Estado, sem graves inconvenientes subjetivos e objetivos. Em outras palavras: a regressão da necessidade da renda total para aquele que dela usufrue deve ser compensada por uma progressão da taxa, para se chegar à igualdade do sacrifício. O Estado cobrador transforma-se em protetor. Toma em consideração não somente os encargos familiares e outras obrigações sociais dos contribuintes, mas deixa-lhes também uma margem para tudo o

(1) United States Revenue Act of 1934, Section 21. — Cf. HARVEY LEIST LUTZ, *Public Finance*, Third Edition, New York-London 1936, pág. 447 et seq.

(2) J. STUART MILL, *Principles of Political Economy*, Book V, Chap. II, § 2.

que lhes é necessário para poderem exercer suas profissões tão fácil e perfeitamente quanto possível. E nos países em que o capital é ainda raro, o Estado limita a progressão das taxas, para estimular a formação de novos capitais.

Mas, há um ponto em que a tributação da renda se faz rígida. Ela não examina o que representa em valor real, isto é, em poder aquisitivo, o montante da renda da qual o fisco exige uma parte. Bem entendido, no momento em que uma nova lei é criada, o limite de isenção, os abatimentos e a escala das taxas correspondem, em geral, ao poder aquisitivo da moeda. Mas, uma vez pôsto em vigor, o imposto sobre a renda não mais se preocupa com o valor real da renda, cuidando unicamente do seu montante nominal. Se esse montante representa, em poder aquisitivo, o dobro ou a metade do que era um ano antes, isso não tem importância para o imposto a pagar. Para a tributação, a moeda é um valor imutável. Após haver desenvolvido os maiores esforços para considerar a situação econômica e social real do contribuinte, o fisco se retira subitamente para uma posição formal e decidida: uma renda líquida de x cruzeiros, ou de y dólares, ou de z libras esterlinas, vale x cruzeiros, ou y dólares, ou z libras esterlinas.

A esse respeito, parece existir uma profunda divergência entre a prática e a doutrina dos mais reputados economistas em matéria fiscal. "Income may be defined", diz Lord Stamp, "as the wealth measured in money which is at the disposal of an individual or a community per year or other units of time" (3). Seligman define "income" como "the inflow of satisfactions from economic goods, estimated in money" (4). Haig põe como epígrafe de seu trabalho sobre o imposto de renda nos Estados Unidos: "Income is the money value of the net accretion to one's economic power between two points of time" (5). Essas definições, em suas concepções fundamentais, são muito diferentes. Stamp, como a maioria dos economistas ingleses, dá uma noção estática da renda. Os americanos Seligman e Haig sublinham o caráter dinâmico da renda, insistin-

do Seligman ao mesmo tempo sobre o aspecto psicológico do *processus*, sobre o que se chama "psychic income". Mas todos os três — e poder-se-ia citar ainda muitas outras opiniões de autores renomados — concordam neste ponto: a renda real é o essencial, a moeda é apenas a medida. E esta medida está claramente sujeita, ela própria, a variações consideráveis. Por conseguinte, se a medida muda, o objeto da tributação, a renda real, deve se apresentar de maneira diferente, isto é, maior ou menor que anteriormente.

Neste ponto também, não há desacôrdo entre os teóricos. Já há 167 anos, Adam Smith demonstrou, com o exemplo do imposto territorial (*land-tax*), as perturbações e desigualdades resultantes de uma taxa invariável em face das alterações do valor monetário: "As the tax is made payable in money, so the valuation of the land is expressed in money... Had silver risen considerably in its value, as it seems to have done in the course of two centuries which preceded the discovery of the mines of America, the constancy of the valuation might have proved very oppressive to the landlord. Had silver fallen considerably in its value, as it certainly did for about a century at least after the discovery of those mines, the same constancy of valuation would have reduced very much this branch of the revenue of the sovereign" (6).

No caso da antiga *land-tax* inglesa, existia uma dupla fixação independente do valor monetário: o valor do objeto da tributação era fixado em moeda por um período muito longo, e a taxa igualmente permanecia a mesma, ao passo que a moeda acusava fortes variações. No caso do imposto sobre a renda, o objeto da tributação é variável e, em larga medida, dependente do valor da moeda, mas a tarifa das taxas permanece estável. Disso pode resultar que o imposto, muito bem equilibrado no momento em que foi criado, se transforme num encargo anti-social e anti-econômico e também numa pseudo-contribuição ineficaz e ruínosa para as finanças públicas. São dois aspectos do mesmo fenômeno, de conseqüências muito diferentes, que devem ser examinados separadamente.

(3) JOSIAH STAMP, *British Income and Prosperity*, London 1916.

(4) E. R. A. SELIGMAN, *Principles of Taxation*, New York 1936.

(5) R. M. Haig, *The Federal Income Tax*, New York 1921.

(6) ADAM SMITH, *Wealth of Nations*, Book V, Chap. II, Part II, Art. I.

II. CUSTO DA VIDA E PADRÃO DE VIDA

Quanto às flutuações do poder aquisitivo da renda individual, é preciso distinguir dois tipos de movimentos:

1.º — *As flutuações resultantes do movimento cíclico das conjunturas* ("business cycle" na terminologia norteamericana, "trade cycle" na terminologia inglesa), ou seja da alternância de períodos de prosperidade e de depressão. Nos períodos de prosperidade os preços são em geral mais elevados do que durante a depressão, mas as variações do custo da vida são menos acentuadas do que as da renda expressa em moeda; de outro modo a renda real seria sempre a mesma, o que absolutamente não acontece. Por exemplo, nos Estados Unidos a renda nacional atingia em 1929, no auge da prosperidade, 83 bilhões de dólares, ou 675 dólares "per capita"; em 1932, no ponto mais baixo da crise, era de 40 bilhões de dólares ou 317 dólares "per capita". Entretanto, no mesmo espaço de tempo, o índice do custo de vida baixou apenas de 100 a 80, de sorte que os 317 dólares do ano de 1932 representavam ainda o mesmo poder aquisitivo de 396 dólares em 1929. Vale dizer que a renda real "per capita" baixou de 41 % e não de 52 %, como se poderia deduzir das cifras mais freqüentemente citadas da renda monetária.

2.º — *As flutuações resultantes de uma inflação ou deflação monetária*. De acordo com uma teoria desenvolvida sobretudo pelo economista inglês Hawtrey (7), todas as variações do poder aquisitivo são causadas essencialmente pelas flutuações da moeda, seja da moeda em circulação, seja da moeda "escritural" (depósitos bancários à vista, utilizados para pagamentos por meio de cheques). A prosperidade não seria, segundo essa teoria, mais do que uma inflação em miniatura, enquanto que a depressão seria uma deflação em miniatura. Si bem que essa concepção conte com argumentos lógicos em seu favor — não havendo mais moeda não se pode pagar preços mais elevados — é incontestável que existem ainda variações do poder aquisitivo de um caráter especial. Nos movimentos cíclicos da conjuntura, descritos no parágrafo anterior, os preços e a renda acusam variações mais ou menos para-

lelas às da produção. Ora, existem ainda variações nas quais a impulsão vem manifestamente do lado da moeda: os preços e a renda sobem em proporções muito grandes, enquanto que a produção queda quasi estacionária ou tende a baixar. Também nesse caso, o movimento dos preços e o da renda não são absolutamente paralelos no sentido matemático, mas um e outro seguem essencialmente a curva ascendente da moeda.

O conjunto dos movimentos do primeiro e, notadamente, do segundo tipo forma essas enormes variações a que se chama o "trend" secular do poder aquisitivo. Supunha-se no século passado, e ainda entre 1920 e 1930, que, graças aos progressos técnicos, à produção em massa e à melhor organização da distribuição, os preços dos artigos de consumo tinham a tendência a baixar, enquanto que a produção e, em consequência, a renda real tendiam para a alta. Mas os períodos que parecem confirmar essa esperança são de pouca duração e, pelo menos quanto ao passado, tem-se que constatar que a tendência secular dos preços seguia a alta, vale dizer, a renda real progrediu muito menos que a renda monetária.

Certamente, o grau de divergência entre a renda real e a renda monetária foi, nos diversos países e nas diversas épocas, muito diferente. Na França, o custo da vida, entre os anos 1200 e 1800 duplicou, e entre 1800 e 1900 duplicou ainda uma vez, isto é, quadruplicou no curso de sete séculos (8). Mas entre 1900 e 1940 quasi decuplicou. Na Inglaterra e nos Estados Unidos o custo da vida, avaliado em moeda nacional dos países respectivos, quasi duplicou entre 1840 e 1940. Para outros países, verifica-se um acréscimo nas proporções de 5:1, 10:1 e ainda mais. Comparando-se os preços e as rendas das épocas remotas, é preciso também levar em conta os estatutos monetários. Muitos países têm, depois de fortes depreciações monetárias, introduzido novas moedas, baseadas em novo estalão, e desse modo afastado os vestígios de inflações anteriores.

O Brasil, a esse respeito, foi extremamente conservador e sempre manteve a sua unidade

(7) R. G. HAWTREY, *Currency and Credit*, London 1919, *The Art of Central Banking*, London 1932.

(8) Vicomte GEORGES D'AVENEL, *Histoire Économique de la Propriété des Salaires, des Denrées et de tous les Prix en général, depuis l'an 1200 jusqu'à l'an 1800* (7 vols.). Uma obra fundamental que reúne 75.000 preços das diversas épocas. — Do mesmo autor: *Histoire de la Fortune Française*, Paris 1927.

monetária, pois a introdução do cruzeiro é apenas uma mudança de nome e não de padrão. E' essa uma das razões pela qual as variações dos preços e das rendas parecem particularmente grandes no Brasil.

Nos mandados de pagamentos e de outras despesas da Administração do Brasil, no tempo do primeiro governador Tomé de Souza, referentes sobretudo à construção da cidade do Salvador, lemos que, entre 1549 e 1552, os mestres carpinteiros e calafates recebiam o soldo de 1\$400 e 1\$600 por mês e seus operários um soldo mensal de \$600 a 1\$400, muitas vezes pagos em mercadorias (9). Os operários não qualificados tinham um soldo mensal de 333 a 400 réis (10).

Poder-se-á dizer, *grasso modo*, que a renda monetária dos operários é hoje 400-500 vezes mais elevada do que há quatro séculos.

O soldo de um escrivão da armada de costa era de 900 réis por mês (11); um arrecadador das rendas do rei, em missão especial em 1550 em Pernambuco, tem o ordenado de 2\$000 por mês (12). Os vencimentos dos funcionários acusam então um coeficiente de progressão mais elevado ainda do que o dos salários dos operários das obras públicas.

Embora se conheçam os preços em vigor durante o primeiro período colonial, é muito difícil avaliar as rendas reais dessa época. Certamente não basta dividir simplesmente as rendas em moeda por um índice dos preços. O padrão de vida mudou de tal forma no correr dos séculos, tantas necessidades novas e novas despesas surgiram, tantas desapareceram, que é impossível estabelecer um índice preciso da evolução da renda real. Como se deve estimar o valor da luz elétrica, do telefone, das facilidades de transporte, em relação a épocas longínquas?

Qualquer comparação do custo da vida e da renda real, mesmo para períodos mais curtos, digamos, de algumas dezenas de anos, deve contar com um fator muito variável: aquilo que se chama o mínimo vital, não no sentido puramente fisiológico, mensurável em calorias indispensáveis

à manutenção do organismo humano, mas como um padrão social que permita uma existência modesta, com um mínimo de conforto.

III. REGRESSIVIDADE E AJUSTAMENTO DO IMPOSTO

A legislação moderna determina o padrão social mínimo de duas maneiras. No Brasil, como em muitos outros países, a legislação social fixa, pelo menos para certas profissões, o salário mínimo. A legislação tributária utiliza um outro padrão, mais elevado, para fixar o limite de isenção do imposto de renda. Ela estima, com razão, que um homem cuja renda atinge apenas o mínimo vital não é ainda capaz de contribuir, por impostos diretos, para o financiamento das despesas públicas. Ela deixa a prioridade a outras despesas destinadas ao consumo individual e familiar, antes de exigir uma parte da renda para os cofres públicos.

A margem entre o salário mínimo e a renda mínima sujeita à contribuição direta é bastante ampla. No Brasil, a relação entre esses dois limites era até agora de 4:1 a 6:1, conforme a gradação local e regional do salário mínimo. Incluídos os abatimentos relativos aos encargos de família, a contribuição direta para um pai de família com o encargo de dois filhos só começava desde que a renda anual atingisse 24.000 cruzeiros, isto é, 8 a 12 vezes mais elevada que o salário mínimo.

Entretanto, o limite de isenção e os abatimentos para os encargos de família são fixados em moeda. Sua verdadeira significação depende do custo da vida. Quando o poder aquisitivo da moeda aumenta — o que, desde a introdução do imposto geral sobre a renda em 1924, só aconteceu durante três anos — a isenção básica e os abatimentos tornam-se realmente maiores; quando o poder aquisitivo da moeda diminui, estes baixam. Para manter as isenções de ordem social no mesmo nível real, são, pois, necessários ajustamentos ao custo da vida.

E' o que a legislação fiscal do Brasil fez por diversas vezes, e agora mais uma vez. Não é destituído de interesse comparar o total das isenções resultantes dessas modificações consecutivas com a evolução do custo da vida, medido segundo o índice (13) dêste na cidade do Rio de Janeiro:

(9) Biblioteca Nacional, "Documentos Históricos 1549-1552. Mandados", Rio de Janeiro 1937, volume XXXVII, págs. XVII, 92, 100, 195, 233, 364.

(10) *Ibid.*, págs. 67, 365, 408.

(11) *Ibid.*, pág. 307.

(12) "Documentos Históricos, Mandados, Alvarás, Provisões, Sesmarias 1549-1553", Rio de Janeiro 1937, Vol. XXXVIII, págs. 64, 74, 75.

(13) Índice estabelecido pelo Serviço de Estatística Econômica e Financeira, Cf. "Boletim do Conselho Federal do Comércio Exterior", n. 21, de 25 de maio de 1942. — Banco do Brasil, "Relatório de 1942", página 220.

LEGISLAÇÃO	EM VIGOR A PARTIR DE	A. ISENÇÃO BÁSICA	B. ABATIMENTOS PARA O CÔNJUGE E 2 FILHOS	SOMA A + B	NÚMEROS-ÍNDICES CUSTO DA VIDA (base : 1912 = 100)
		Cr\$	Cr\$	Cr\$	
Lei 4.783 — 31-12-23.....	1924	10.000	6% (*)	10.000 + 6%	242
Lei 4.984 — 31-12-25.....	1926	6.000	9.000	15.000	266
Lei 19.550 — 31-12-30.....	1931	10.000	9.000	19.000	234
Decr.-lei 1.168 — 22-3-39.....	1939	12.000	12.000	24.000	350
Decr.-lei 4.178 — 13-3-42.....	1942	12.000	12.000	24.000	406
Decr.-lei 5.844 — 23-9-43.....	1944	12.000	16.000	28.000	453

(*) Sobre o imposto a pagar, para os contribuintes de renda até Cr\$ 20.000,00.

Ainda que as isenções e os abatimentos não correspondam, cada ano, exatamente às variações do custo da vida, pode-se dizer que tiveram em conta, razoavelmente, a alteração do poder aquisitivo das rendas. Ora, mesmo com uma adaptação contínua do limite inferior da contribuição ao custo da vida, o imposto deve pouco a pouco tornar-se regressivo se as taxas permanecem inalteradas. A isenção básica e os abatimentos relativos aos encargos de família são de importância restrita para as rendas elevadas, para as quais a progressão das taxas é decisiva.

O princípio da progressividade se inspira na idéia de que, para um contribuinte cuja renda é de 400.000 cruzeiros, a parte desta renda entre 300.000 e 400.000 cruzeiros não tem a mesma importância que para outro contribuinte, cuja renda é de 100.000 cruzeiros, tem a parte desta entre 75.000 e 100.000 cruzeiros. Suponhamos que o custo da vida haja aumentado de um terço, isto é, que o poder aquisitivo da moeda haja baixado de 25 %. Neste caso, a renda dum montante nominal de 400.000 cruzeiros representa o mesmo poder aquisitivo que, anteriormente, uma renda de 300.000 cruzeiros, e uma renda de 100.000 cruzeiros corresponde ao poder aquisitivo anterior de 75.000 cruzeiros. Aparentemen-

te as duas rendas sofreram, quanto ao poder aquisitivo, uma redução das mesmas proporções. Mas, na realidade, a redução de 25 % tem, para a renda de 100.000 cruzeiros, uma importância maior que para a renda de 400.000 cruzeiros. Se as duas rendas continuassem a ser tributadas segundo a mesma tabela de antes, o equilíbrio seria rompido, o princípio do "sacrifício igual" violado em favor das rendas mais elevadas. Em outras palavras, a diminuição do poder aquisitivo age no sentido de uma regressividade, e esta alteração contrária ao princípio da justiça deve ser corrigida por um reforço da progressividade das taxas.

Dado que o sobrecarregamento das finanças públicas por despesas inevitáveis, em tempo de guerra, não permite uma redução das taxas para as rendas médias, o ajustamento não pode ser efetuado senão por meio de um aumento das taxas relativas às rendas elevadas. Foi nesse sentido que procedeu o governo da União. O decreto-lei n. 5.844, de 23 de setembro último, ampliou e modificou ligeiramente a escala das taxas principais e, ademais, majorou a título provisório, por um imposto adicional progressivo e pela duração de dois anos, as taxas relativas às rendas superiores a 200.000 cruzeiros, do seguinte modo :

RENDA EM CR\$	TAXAS ANTIGAS	NOVAS TAXAS		
		Principal	Adicional	Taxa total
Entre 200.000 e 250.000.....	13%	13%	2%	15%
Entre 250.000 e 300.000.....	14%	13%	2%	15%
Entre 300.000 e 400.000.....	15%	15%	3%	18%
Entre 400.000 e 500.000.....	17%	17%	4%	21%
Entre 500.000 e 600.000.....	18%	18%	6%	24%
Entre 600.000 e 700.000.....	18%	19%	8%	27%
Acima de 700.000.....	18%	20%	10%	30%

A nova reforma previu, de maneira muito feliz, a degeneração do imposto sobre a renda no sentido regressivo. Mas as alterações do poder

aquisitivo estabelecem ainda, para a administração financeira, outros problemas que examinaremos em nosso próximo artigo.

A competência legislativa dos conselhos municipais

HARVEY WALKER

(Tradução de Anibal Maya)

(In "PUBLIC MANAGEMENT", maio de 1935)

O autor deste artigo praticamente não carece de apresentação aos leitores da Revista do Serviço Público, que de há longo tempo se habituaram a admirá-lo através dos muitos e abalizados trabalhos que o colocam, nos dias de hoje, entre os maiores estudiosos da complexa e difícil ciência política.

O Sr. Harvey Walker, que, entre outros cargos proeminentes, ocupou os de Diretor-Assistente do Departamento de Finanças do Estado de Ohio (1929-30) e Professor de Ciência Política da Universidade do mesmo Estado, se encontra sediado no nordeste do Brasil, prestando, na qualidade de oficial do exército americano, a sua valiosa colaboração à causa das nações unidas. A convite do D.A.S.P., o prof. Walker esteve no Rio na segunda quinzena de outubro último, havendo realizado uma série de palestras sobre assuntos de administração pública.

E' fácil compreender a satisfação com que o Departamento Administrativo do Serviço Público recebeu a visita daquele professor, em cujas obras os servidores desta casa têm bebido tantos ensinamentos a serem aplicados — e muitos já o foram — no aperfeiçoamento do serviço civil brasileiro.

"A posição do conselho municipal na hierarquia da autoridade legislativa estabelece para ele muitas limitações sobre as quais o administrador deve estar informado".

Normalmente, os conselhos municipais possuem atribuições legislativas e administrativas.

Na Inglaterra, por exemplo, o conselho dirige, por intermédio de suas comissões, a execução dos trabalhos municipais. Neste país, entretanto, há uma tendência contrária ao exercício do poder administrativo pelos conselhos municipais, particularmente nas cidades que adotam a organização tipo "council-manager". À medida que se alastra a influência do plano gerencial, o conselho se vai tornando um órgão político que deixa a gestão administrativa a técnicos preparados para esse trabalho.

A determinação dos rumos gerais a serem seguidos pelas agências administrativas é, em última análise, deixada aos representantes do povo. Temos aí o exercício do poder legislativo. Embora um administrador competente possa fazer ao conselho recomendações de que resultem atos legislativos, ou possa relatar-lhe as suas investigações, ou mesmo a sua opinião, no tocante à política a ser adotada, ele pisará em terreno perigoso se tentar fazer pressão sobre o conselho, ou se apelar para o povo para que apoie seus pontos de vista. Para se sair bem, um prefeito deverá seguir, religiosamente, o programa traçado pelo conselho, embora possa ser contrário às suas opiniões.

O conselho municipal apresenta, via de regra, as suas conclusões sob a forma de uma ordenação, que constitui uma expressão formal de sua vontade. Providências menos formais podem ser tomadas mediante resoluções, ou mesmo sim-

ples moções. Diferem as ordenações das resoluções no fato de pretenderem as primeiras estabelecer uma política mais ou menos permanente, de finalidade geral, e, talvez, aplicável à regulamentação da conduta dos cidadãos, ao passo que as últimas são muitas vezes temporárias ou se aplicam somente à conduta de funcionários ou empregados da cidade. Portanto, um código de construção seria adotado, normalmente, sob a forma de uma ordenação, enquanto que a decisão relativa ao calçamento de uma determinada rua seria apresentada como uma resolução. Por meio de uma simples moção, o prefeito poderia ser solicitado a informar o conselho sobre a necessidade de construir uma nova linha de esgotos.

POSIÇÃO DAS ORDENAÇÕES NO SISTEMA LEGAL

Nos Estados Unidos, o estudo das leis é de-
veras difícil. Os corpos legislativos nacionais, estaduais e locais estão sempre crescendo em volume e complexidade. E' mister hierarquizá-los, dando, em caso de conflito, aos mais elevados dentro do sistema, primazia sobre os que estão abaixo. Essa hierarquia é como se segue :

- 1) A Constituição dos Estados Unidos ;
- 2) Atos do Congresso ;
- 3) Tratados ;
- 4) Ordens Executivas, Decretos e Regulamentos, elaborados mediante autorização dos Atos do Congresso ;
- 5) Constituições Estaduais ;
- 6) Atos das Legislaturas Estaduais ;
- 7) Ordens Executivas, Decretos e Regulamentos, elaborados mediante autorização dos Atos das Legislaturas Estaduais ;
- 8) A lei comum ;
- 9) As Ordenações Municipais ;
- 10) As Ordens Executivas, Decretos e Regulamentos, elaborados mediante autorização das Ordenações Municipais.

As ordenações municipais e as ordens executivas, os decretos e os regulamentos, elaborados mediante autorização delas, constituem o nível

mais baixo da hierarquia da lei e, portanto, para serem válidos, devem conformar-se aos limites e restrições contidos em tôdas as outras formas de lei. A tarefa de redigir as ordenações municipais é, em vista disso, de extrema dificuldade, somente podendo ser empreendida por pessoa inteiramente familiarizada com todo o processo legislativo. Enquanto as leis do Congresso devem preocupar-se apenas com as limitações impostas pela Constituição nacional, e as leis estaduais, com as estabelecidas pela lei nacional e pela Constituição do Estado, os elaboradores das ordenações municipais precisam conhecer não somente essas limitações, mas também aquelas impostas pelos termos da sua Carta Municipal da lei geral do Estado e das decisões dos tribunais estaduais. Isso encarece devidamente a necessidade de um competente serviço de elaboração, para ajudar o conselho municipal no desempenho das suas importantes atribuições legislativas. Tais serviços existem na mór parte das grandes cidades, quer em repartições diretamente ligadas ao conselho municipal, quer como unidades especiais da consultoria jurídica, quer, finalmente, como divisões de uma biblioteca municipal de referência. A falta desses órgãos e a freqüente movimentação de pessoal na consultoria, influem, poderosamente, sobre o número de litígios que envolvem as ordenações, tanto nas côrtes estaduais como federais, e sobre o volumoso número de casos em que a legislação local é invalidada.

OBJETIVO DO PODER DE BAIXAR ORDENAÇÕES

A competência dos conselhos municipais para baixar ordenações se acha limitada, não somente pela exigência de conformidade com as leis nacionais e estaduais, mas também pelas atribuições contidas na Carta Municipal. As legislaturas estaduais podem passar leis sobre qualquer assunto que não tenha sido confiado ao governo nacional, nem vedado aos Estados pela Constituição federal ou à legislatura pela Constituição estadual. Os conselhos municipais não têm essa amplitude de autoridade; devem pro-

curar nas suas cartas municipais a autorização expressa para os seus atos legislativos. Por muitos anos, as legislaturas estaduais, quando aprovavam leis gerais, especiais ou opcionais, para o governo das cidades, adotaram a política de enumerar, detalhadamente, os assuntos sobre os quais o conselho municipal poderia legislar. Os tribunais interpretaram essas atribuições de maneira muito restrita, tendo sido negado às cidades o direito de baixar ordenações sobre qualquer assunto não enumerado expressamente, ou que não incidisse sobre tais poderes expressos, ou, ainda, que não fôsse essencial para a realização dos propósitos com os quais a corporação municipal foi constituída.

Nos últimos anos, entretanto, as legislaturas estaduais têm sido, de certo modo, mais liberais. As tão usadas listas de poderes deram lugar a concessões mais genéricas, as quais, não podendo ser interpretadas tão estreitamente pelas câortes, são muito bem recebidas pelas cidades. Não obstante, a tendência para a centralização fez com que muitas funções, dantes pertinentes aos governos de província ou locais, passassem, no todo ou em parte para a esfera estadual. Esses atos centralizadores tiveram como resultado a exclusão de vários assuntos do campo de ação da autoridade local, deixando evidente a intenção de contrariar a concessão de amplos poderes para baixar ordenações e de restringir o âmbito do governo local.

A adoção, em muitos Estados, de dispositivos constitucionais que concedem a cidades o direito de se governarem, tornou possível para as áreas locais definir seus próprios poderes. Em alguns lugares, permitiu-se que as cartas municipais contivessem disposições diferentes das geralmente estabelecidas para as cidades por leis estaduais. Mas, em outros, as câortes somente permitiram que nessas cartas as cidades tratassem de assuntos de interesse local. Quando uma regra era estabelecida pela lei geral do Estado, as cidades com legislação local eram obrigadas a observá-la. Assim, a eficácia das ordenações dependia, em par-

te, das Cartas e, em parte, da atitude das câortes e do alcance que as leis do Estado mantinham sobre assuntos de interesse local. Nessas cidades o consultor municipal deve ser uma verdadeira autoridade em legislação municipal, para poder prestar ao conselho informações corretas e adequadas sobre o alcance de sua autoridade.

AS LIMITAÇÕES DO CONSELHO

Estão claramente definidas as limitações legislativas que sofrem os conselhos municipais em consequência de dispositivos das constituições e estatutos. Naturalmente, esses documentos estão sujeitos à interpretação das câortes, e os juizes nem sempre estão de acôrdo com as autoridades locais. Mas, na ausência de uma decisão judiciária, o consultor jurídico é chamado para interpretar o dispositivo legal ou indicar o efeito da cláusula constitucional. A única base para assegurar, razoavelmente, o acôrto de tais opiniões é dada pelo conhecimento das decisões dos tribunais em casos análogos. Mesmo então, quando se age com base nessas opiniões, os tribunais podem, o que acontece muitas vezes, tomar um ponto de vista oposto. Em regra, os tribunais aplicam os casos análogos no próprio Estado, mas recusam-se a adotar as decisões tomadas por câortes de outros Estados e, por vezes, chegam a inverter as regras estabelecidas pelos seus predecessores imediatos.

Devido a essa independência dos tribunais, têm aparecido decisões que, embora se refiram a casos semelhantes, variam de Estado para Estado. Quando surge, portanto, uma questão nova num Estado, o tribunal pode adotar as decisões de um ou de outro grupo de Estados, de acôrdo com o seu próprio julgamento. O processo usual consiste em seguir o *pêso da autoridade*, determinado, em parte, pela soma do número de Estados cujos tribunais se manifestaram sobre a questão, e adotar o ponto de vista da maioria, ou então, pela consideração, em especial, do julgamento realizado em certos Estados importantes,

cuja decisões judiciais são muito respeitadas, como acontece nos Estados de Massachusetts e Nova York. A incerteza sobre a decisão a tomar exige para cada caso um demorado estudo e faz com que a posição do consultor jurídico seja muito difícil.

Ainda não foram claramente demarcados os limites que os preceitos da lei comum estabelecem para as ordenações municipais. Muitos deles são tão efetivos em restringir a ação do conselho como qualquer dispositivo da Constituição ou dos estatutos. Entre os mais importantes estão os que determinam que nenhuma ordenação possa: 1) ser arbitrária ou sem razão; 2) ser indevidamente discriminatória; 3) restringir injustamente o comércio legal; e 4) opor-se ao direito comum. Desta maneira, embora uma ordenação tenha sido aprovada e posta em vigor, se for considerada pelos tribunais como tendo violado uma dessas regras, será declarada nula e sem efeito, com tanta segurança como se fôsse *ultra vires* ou tivesse violado algum dispositivo constitucional.

A DELEGAÇÃO DO PODER DE REGULAMENTAR

Outra questão que freqüentemente surge nas cidades relaciona-se com o poder que tem o conselho de delegar autoridade ao prefeito ("mayor" ou "city-manager") para expedir regulamentos ou ordens executivas que têm a mesma força ou

eficácia que teriam se emanassem do conselho. Há nisso uma divisão de autoridade. A opinião mais vetusta e conservadora é que, tendo o seu poder regulador sido delegado pela legislatura do Estado, o conselho não pode passá-lo a nenhum funcionário municipal. Há, entretanto, uma forte tendência contrária a essa regra.

As condições modernas tornaram difícil, se não impossível, para o conselho municipal, o ocupar-se de todos os detalhes da legislação; em qualquer nível de governo se pode notar um movimento para que se delegue a competência de fazer leis. A repartição de polícia é autorizada a estabelecer zonas de estacionamento de veículos, a de saúde pública, a elaborar detalhados regulamentos sanitários; e as violações são julgadas da mesma forma porque o seriam as de uma ordenação. Mas não são todos os Estados que admitem essa prática, e o conselho municipal deve ter certeza da aprovação dos tribunais estaduais, antes de baixar uma ordenação que delegue esse poder.

O campo de estudo da legislação municipal é tão vasto que, em um artigo, é apenas possível arranhar-lhe a superfície. Merece numerosos volumes. Tais discussões podem ser aplicadas a certos Estados e ao governo nacional. À espera do arado encontra-se um rico campo de pesquisas, tanto para o jurista como para o estudante de administração municipal.

Sistema de classificação decimal para os assuntos administrativos, econômicos, financeiros e sociais

MARIO ORLANDO DE CARVALHO

*Lente da Faculdade de Ciências Econômicas
do Rio de Janeiro*

O ESTUDO de uma ciência, ou mesmo de determinado assunto ou especialidade, requer consulta a vasta bibliografia, não somente constituída por livros, como por revistas técnicas (existentes para todos os ramos profissionais) e até por recortes de jornais da imprensa diária. A multiplicidade de fontes de inquérito é resultante do grande progresso humano, principalmente no que concerne ao registo, difusão e transmissão do pensamento e do trabalho intelectual. A comunicação de qualquer novidade ou aperfeiçoamento científico é irradiada a todas as partes civilizadas do globo, em primeira mão, pelos jornais diários, reproduzindo despachos telegráficos; aparece em seguida, com maiores detalhes e comentários, ilustrados por fotografias, gráficos, esquemas, etc., nas revistas especializadas que levam aos interessados uma idéia mais perfeita do alcance do novo evento; por fim, conforme a projeção e a repercussão, em livros e obras técnicas e especializadas. Temos assim que a difusão de um estudo de interesse geral é realizada, dentro de vinte e quatro horas após a sua entrega à publicidade, pela imprensa diária; leva aproximadamente um mês para aparecer em revistas técnicas e culturais e, finalmente, um ano para ser consagrado, impresso e difundido pelos editores e livreiros, aparecendo em obras acabadas. O exame de detalhe, sob os prismas mais variados, vai aumentando na razão direta do tempo necessário à sua publicação, por um dos três veículos indicados.

Daí a necessidade imperiosa, para qualquer instituição de natureza técnica, administrativa, econômica ou financeira, pública ou particular, de bem organizada biblioteca, com perfeito serviço de referências, ao lado de um Arquivo de Recortes de revistas culturais e jornais diários. Com relação às

revistas, podem deixar de ser recortadas e incluídas no Arquivo de Estudos, desde que haja um indicador ou fichário do seu conteúdo, bem como de monografias e quaisquer periódicos, nacionais ou estrangeiros, cuja natureza ou volume não aconselhe a sua inclusão na biblioteca ou no arquivo.

O exame de um tema, a confecção de uma tese pertinente a um problema de ordem administrativa, econômica e financeira, requerem, para maior segurança de conclusões, o exame de todos os elementos que com eles se relacionem, presente ou remotamente. Tal condição deve ser considerada em todas as repartições oficiais, oficiosas, associações de classe, entidades, instituições, centros de pesquisas e particulares.

A mobilização dos elementos disponíveis, esparsos, muitos deles empoeirados nos "arquivos mortos", traz um grande cabedal para a completa análise, despertando a atenção para todos os primas sob os quais o assunto pode ser observado, restando tão somente ser completado com as pesquisas objetivas efetuadas pelo analista. Este, com algum poder de síntese, pode oferecer à alta Administração completo e definitivo parecer contendo todos os elementos essenciais a uma segura decisão final.

Quantas vezes, mesmo num processo terminado com o "arquite-se" protocolar, há preciosas indicações e sugestões para a resolução de determinado problema, embora não tenha recebido o beneplácito oficial por circunstâncias que não invalidam "in-totum" essa exposição, posta de lado em muitos casos por conter sugestões, às vezes de ordem particularista, que não se coadunam com os

altos interesses nacionais, ou então por falta de oportunidade ou ambiente propício.

Tendo em mão as fontes informativas que possibilitam acompanhar a evolução de qualquer caso em equação, segundo o ponto de vista ou interesse especial de uma administração, de uma sociedade de estudos e pesquisas, ou mesmo de um particular, resta agora considerar o outro relevante aspecto que se depara a quantos se propõem apresentar estudo sério e completo relativo a determinado assunto ou problema.

Queremos nos referir à posse de todos os elementos disponíveis, no menor espaço de tempo.

Fazemos menção ao fator *tempo* por julgá-lo essencial. Na época em que vivemos, as resoluções devem ser expeditas e acertadas, afim de auxiliar, em lugar de retardar, a marcha do progresso. Não podemos estudar e resolver os grandes problemas de ordem administrativa, econômica e financeira, ou pertinentes a qualquer profissão ou especialidade dos múltiplos e variados ramos do conhecimento humano, em plena época do avião estratosférico, da eletricidade e do rádio, como nas pacatas idades das diligências, dos carros de bois e da mala postal.

O Homem não pode ficar inferior à sua obra. Com a facilidade da difusão do pensamento surgiu o relevante problema da *seleção das idéias*. E' indispensável a posse de grande poder de análise para saber o que existe realmente de valioso e útil na consideração de um assunto.

Presenciamos, ao lado da publicação de livros de incontestável valor, de estudos bem pensados e concatenados em periódicos e revistas, de artigos e reportagens dignas de maior atenção na imprensa diária, o aparecimento de obras produzidas pelo capricho dos seus autores ou notas destinadas apenas a completar espaço em jornais e revistas.

Havendo, de modo geral, tão somente ligeira seleção sobre o que merece ser incorporado à Biblioteca ou ao Arquivo, mesmo porque não é possível, economicamente ocupar especialistas nesse mister, acontece que o técnico, no exercício de suas funções normais, ao iniciar o exame de determinado problema, dedica-se a este trabalho preparatório, de natureza seletiva.

Surge, então, o seu grande auxiliar que é a organização racional, da biblioteca e do arquivo, ten-

dente a facilitar um segundo e não menos importante trabalho que é o de *síntese*.

Análise e síntese, eis os atributos essenciais ao Técnico de Administração, como ao Economista, mais necessários do que um grande cabedal de conhecimentos, nem sempre ordenados, ou considerável cultura geral.

Examinados os vários aspectos do problema em causa, poderá, então, ser sintetizado, mediante o aproveitamento dos elementos necessários ao fim colimado, existentes na Biblioteca e no Arquivo, acrescidos de outros fatores de ordem objetiva, um parecer final impregnado ainda da experiência e das qualidades pessoais do respectivo autor.

Desejamos considerar, nas presentes notas, apenas uma face do assunto, que é a organização de um *Arquivo de estudos de ordem administrativa, econômica e financeira*, sem exclusão dos aspectos sociais, indispensável ao Administrador, ao Economista, ao Financista.

Essa organização primordial representará sempre o ponto de partida para o equacionamento de qualquer estudo, desde que se não queira sobrecarregar demasiadamente a memória, falível como tudo o que é humano e suscetível de prematuro esgotamento, capaz de comprometer a capacidade intelectual do Administrador. A este ela é mais necessária para a lúcida apreciação dos fatos do que como repositório de elementos apropriados ao Arquivo, onde ficam os elementos melhor organizados e à disposição de uma coletividade.

Um Arquivo bem organizado impescinde de racional classificação.

Seria interessante, nessa ordem de idéias, a adoção de um mesmo sistema de classificação para todas as instituições, sociedades e entidades públicas e particulares que objetivam estudos de idêntica natureza, facilitando consideravelmente as consultas e o indispensável intercâmbio, incentivando o espírito de cooperação que deve existir.

Imaginemos, por exemplo, as facilidades que seriam oferecidas à Coordenação da Mobilização Econômica, para citarmos um caso concreto de amplitude nacional. A sua recente criação impede naturalmente de possuir vasto "dossier" sobre a variedade, a complexidade e a extensão dos assuntos sob sua jurisdição e, principalmente, sobre as recíprocas influências, a interpenetração dos rele-

vantes problemas a seu cargo, cuja solução particularizada não dispensa o exame de conjunto, afim de que o equacionamento de um não ocasione a criação de novos outros. O ponto de equilíbrio encontrado por uma estrutura econômica é muito sensível a medidas que venham afetar um único setor. Daí as repercussões gerais de crises locais, ou a generalização de uma crise singular, como é exemplo a do café, em 1929, que não foi possível ser mantida estanque, espalhando-se por todo o organismo da Nação, afetando a economia, as finanças e a própria ordem política então reinante.

Ao iniciar o Curso Superior de Administração e Finanças, em 1935, o autor capacitou-se da necessidade de organizar um sistema racional de classificação para as obras, artigos de revistas e recortes de jornais, acumulados em vários anos. Após o exame de numerosos métodos preconizados por livros e publicações especializadas, dos índices adotados por instituições técnicas, preferiu o Sistema de Classificação Decimal, com modificações sensíveis, fugindo da rigidez de MELVIL DEWEY e do Instituto Bibliográfico Internacional de Bruxelas.

Não era possível proceder de outro modo, pois, enquanto o seu fundador e o referido Instituto tinham em vista todas as ciências e conhecimentos humanos, o autor destas linhas apenas desejava considerar um ou outro setor, variando igualmente a intensidade dedicada a cada ramo.

Nesse arquivo particular, o autor levou em consideração os estudos de ordem administrativa, econômica e financeira, sem olvidar os aspectos sociológicos, por estar convencido da recíproca influência entre os eventos dessa natureza.

Após haver militado em setores interessantes para assuntos aos quais se vem dedicando há largos anos (diversas Agências no Interior, Fiscalização Bancária, Carteira de Crédito Agrícola e Industrial) na maior escola prática, que é o Banco do Brasil, foi designado para o Departamento de Estatística e Estudos Econômicos, credenciado pelo diploma de Bacharel em Ciências Econômicas. Transferiu, então, aos Arquivos dessa Seção o acervo particular de recortes de jornais e revistas (o rigoroso espírito de justiça dos seus Chefes insistiu em fazer constar o fato de Fé-de-Ofício), não mais necessários por passar a dispor de considerável repositório, do Brasil e do Exterior, sobre os assuntos de ordem econômica e financeira.

O autor teve assim o ensêjo de, mais uma vez, cotejar o sistema de classificação por ele ideado com o de uma grande organização e constatar que, afora um ou outro ponto de detalhe, as linhas gerais continuam subsistentes, apesar de suas perduráveis disposições reformistas no sentido de permanente aperfeiçoamento.

O sistema ideado, dentro da amplitude dos assuntos enquadrados, tem resistido a comparações com outros métodos, dos quais sempre nos valem para um maior aperfeiçoamento ou o preenchimento de lacunas acaso existentes. E' rigorosamente mantido, menos por necessidades de arquivamento (por contarmos, na ordem econômica e financeira, com a modelar organização do setor em que militamos) do que para satisfazer a uma disciplina de raciocínio, a que nos habituamos, tendente a facilitar o exame conjuntural dos fatos administrativos, econômicos, financeiros e sociológicos.

Indiscutível vantagem do sistema decimal, sobrelevando suas desvantagens, é a oferecida pela localização do assunto por processo mnemônico, a par da concomitante determinação da interdependência e subordinação com os demais motivos. Assim, fomos levados a concluir que êsse método, escoimado de característica rigidez e de certos inconvenientes, apresenta vantagens que se impõem a todos os outros.

Segundo tal sistema, todos os assuntos, todos os conhecimentos humanos, são distribuídos em 10 grandes classes, numeradas de 0 a 9. Cada uma dessas classes é subdividida em 10 sub-classes, estas em 10 grupos, cada grupo em 10 sub-grupos e assim por diante, sem se afastar da idéia fundamental, partindo do geral para o particular.

E. L. BERLINCK, em artigo publicado na *Revista do Serviço Público*, número de julho de 1938, assim caracterizou o sistema de classificação de MELVIL DEWEY:

- 1.º — A Classificação Decimal compreende todos os ramos do saber humano.
- 2.º — Ordena-os de forma fixa e sistemática.
- 3.º — Agrupa e subdivide ao extremo, de forma que todos os objetos e todas as idéias têm seu lugar determinado na classificação.
- 4.º — Para caracterizar cada subdivisão emprega uma chave numérica decimal, que fornece ao mesmo tempo o número de ordem correspondente.

- 5.º — Permite, mediante combinação de números, a expressão cifrada de qualquer definição, embora complexa.
- 6.º — Está de tal forma concebida que pode ser ampliada e completada a todo o momento e de forma ilimitada.
- 7.º — É a única classificação que alcançou divulgação e aplicação generalizada em todas as atividades humanas.

A classificação decimal de MELVIL DEWEY assim distribue os diversos ramos dos conhecimentos humanos :

- 0 — Obras Gerais;
- 1 — Filosofia;
- 2 — Religião;
- 3 — Sociologia;
- 4 — Linguística;
- 5 — Ciências;
- 6 — Ciências aplicadas — Tecnologia;
- 7 — Belas Artes;
- 8 — Literatura;
- 9 — História e Geografia.

DEWEY, não somente pelas qualidades pessoais, como em virtude do cargo que exercia, era grande conhecedor do assunto de sua profissão; procurou incluir dentro daquelas 10 classes todos os conhecimentos da humanidade, organizando dêsse modo uma organização sistemática. A especialização será obtida pelos desdobramentos nas sub-classes, nos grupos e sub-grupos, nas séries e sub-séries, de forma que, quanto maior o número de algarismos necessários para indicar determinado assunto, mais especializado, mais detalhado será êsse assunto.

Vejamos, agora, a aplicação do Sistema Decimal de Classificação aos arquivos e bibliotecas.

Um arquivo destina-se, geralmente, a determinado assunto, sendo, pois, necessariamente, especializado. Dentro dessa especialização, a grande variedade de classificação de que pode ser objeto o torna bastante complexo, principalmente em se tratando, por exemplo, de um arquivo de estudos e pesquisas. Acontece que a aplicação rígida da classificação decimal, nos moldes da adotada por Melvil Dewey ou pelo Instituto Internacional de Bruxelas, quando organizou o "Repertório Bibliográfico Internacional", deixaria de ter um caráter prático em vista da imensidade de algarismos necessários a determinar cada assunto, sabendo-se que tais algarismos vão crescendo, à medida que

se passa do geral para o particular, e um arquivo é, pela sua natureza, de caráter particularizado.

O mesmo raciocínio se aplica à organização de bibliotecas especializadas. A biblioteca de um advogado, ou de um departamento de contencioso, teria a classificação inicial já constituída por 2 algarismos que seriam, no caso, 34, pois vimos que 3 é a classe das "Ciências Sociais" e, dentro dessa primeira divisão geral de Dewey, 4 é o número correspondente ao "Direito". Cada sub-grupo levaria, necessariamente, mais um algarismo designativo, de modo que a designação inicial de um assunto jurídico reclamaria 3 algarismos.

Para obviar tal inconveniente, nas organizações especializadas desprezam-se os algarismos iniciais, fazendo-se partir a indicação dos assuntos pelos algarismos que realmente apresentam utilidade prática.

Algumas bibliotecas e arquivos aproveitam o sistema decimal desprezando a classificação científica de Dewey, adotando outra mais prática e consentânea com o fim que têm em vista.

Segundo lemos em um dos números da *Revista do Serviço Público*, o D.A.S.P. adotará, na catalogação sistemática de sua biblioteca, o sistema universal de Melvil Dewey, tomando como ponto de partida o Grupo 3, referente às Ciências Sociais, cuja divisão é a seguinte :

3 — SOCIOLOGIA

- 0 — Generalidades
- 1 — Estatística
- 2 — Ciência Política
- 3 — Economia Política
- 4 — Direito
- 5 — Administração
- 6 — Associações. Instituições.
- 7 — Educação
- 8 — Comércio. Comunicações.
- 9 — Costumes. Folclore.

No Ministério da Guerra, por Aviso de 4 de julho de 1932, foram aprovadas, em caráter provisório, as instruções, formas e modelos de expediente apresentados pela Comissão de Arquivos, Padronização e Expediente.

Para o arquivamento de correspondência, papéis e documentos foi, igualmente, adotado o sistema decimal, com a seguinte distribuição dos assuntos :

- Grupo 0 — Assuntos gerais
- " 1 — Pessoal
 - " 2 — Material e Animais
 - " 3 — Administração
 - " 4 — Fundos e Contabilidade
 - " 5 — Viação e Transporte
 - " 6 — Imóveis
 - " 7 — Medicina. Higiene. Saúde.
 - " 8 — Vago { Reserva a ser empregada de
 - " 9 — Vago { acôrdo com as necessidades.

A Imprensa Nacional, ao instituir o serviço de divulgação da legislação nacional, pelo sistema de folhas soltas, foi buscar no sistema decimal os elementos de classificação, distribuindo em 10 classes, correspondentes aos 10 Ministérios, dividindo cada grupo em sub-classes, de acôrdo com os assuntos que constituem as principais finalidades de cada Ministério.

E' a seguinte a distribuição das 10 classes gerais :

- Grupo 0 — Ministério da Aeronáutica
- " 1 — Ministério da Agricultura
 - " 2 — Ministério da Educação e Saúde
 - " 3 — Ministério da Fazenda
 - " 4 — Ministério da Guerra
 - " 5 — Ministério da Justiça e Negócios Interiores
 - " 6 — Ministério da Marinha
 - " 7 — Ministério das Relações Exteriores
 - " 8 — Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
 - " 9 — Ministério da Viação e Obras Públicas
 - " Independente : Departamentos e Conselhos.

A reorganização material da biblioteca, mapoteca e arquivo do Ministério das Relações Exteriores durou 4 anos, tendo sido concluída em agosto de 1930.

Adotou-se, integralmente, o Sistema de Classificação Decimal do Instituto Internacional de Bibliografia, de Bruxelas.

Os inconvenientes da rígida aplicação desse método não tardaram a aparecer. Mais tarde, o doutor JANGO FISCHER foi encarregado de proceder a uma revisão do sistema para, sem se afastar da sua ló-

gica, introduzir certas medidas tendentes a facilitar a classificação da biblioteca do Itamarati, composta de mais de 100.000 volumes, reduzindo ao mínimo o número de algarismos empregados.

A inteligente reforma simplificadora não teve a mesma intensidade em todos os assuntos, mas foi maior ou menor, tendo em vista a importância e o interesse geral.

Expressivo exemplo da simplificação levada a efeito nos é dada pelo ilustre autor na apresentação do trabalho efetuado : (*)

"Exemplo : Electrodinômetros é 621. 317. 712, que se decompõe assim :

6	corresponde a Ciências aplicadas.
62	corresponde a Engenharia
621	corresponde a Mecânica geral e electrotécnica.
621. 3	corresponde a Eletricidade Industrial.
621. 31	corresponde a Electrotécnica geral.
621. 317	corresponde a Medidas elétricas industriais. Aparelhos de medida. Indicadores.
621. 317. 7	corresponde a Aparelhos de medida.
621. 317. 71	corresponde a Aparelhos para medida de corrente.
621. 317. 712	corresponde a Electrodinômetros.

Ora, para bibliotecas que não aspiram atingir a milhões de volumes ou que não são especializadas em um ramo particular de qualquer ciência ou arte, não há necessidade de levar a classificação dos livros à extrema divisão da matéria, quando bastariam dois a seis algarismos para catalogar uma obra que, no caso de especialização, levaria um número atingindo vinte ou mais algarismos.

Assim, no exemplo precedente, em lugar de 621. 317. 712 para se classificar um livro sobre electrodinômetros, basta-nos 621. 317.

Damos outros exemplos justificativos da simplificação que fizemos e pelos quais se poderá ter uma idéia da complexidade, se não arbitrariedade, do método decimal.

Cocaína, em Terapêutica, é 615. 781. 62 ; empregada em Odontologia torna-se 616. 314-089. 578. 162.

Ora, bastam-nos os números 615 para classificar cocaína entre os anestésicos e 616 para anestesia em odontologia, divisões da patologia, de que a nossa biblioteca não possui uma só obra, não vindo nunca provavelmente possuir, já que não são assuntos como esse os que lhe interessam vivamente.

Tais inconvenientes ou defeitos da classificação de Dewey impõem uma simplificação sempre que, salvo o caso de bibliotecas especializadas ao extremo, se tenha em vista uma catalogação racional e rápida, sem

(*) *Classificação Decimal Universal do Instituto Internacional de Bibliografia, simplificada para uso da Biblioteca do Ministério das Relações Exteriores, pelo doutor JANGO FISCHER — 1937.*

cogitações, no entanto, de dar a esse trabalho forma integral, de absoluta precisão, que parece ter sido o objetivo principal do Instituto Bibliográfico de Bruxelas. Daí, talvez, os muitos senões que por vezes parecem absurdos ou erros espalhados na vasta obra”.

Ao mesmo tempo, estava sendo estudado um sistema lógico e prático de classificação de correspondência e documentos, cujo preparo consumiu perto de três anos, começando a ser aplicado em outubro de 1930, no Arquivo da Secretaria. Foi preferido, na sua essência, o sistema decimal, adaptado às necessidades do Itamarati com as seguintes divisões :

- Grupo 0 — Assistência Judiciária Internacional
 ” 1 — Congressos e Conferências Internacionais
 ” 2 — Limites
 ” 3 — Ministério das Relações Exteriores
 ” 4 — Miscelâneas
 ” 5 — Negócios Internos do Brasil
 ” 6 — Negócios Internos dos Estados Estrangeiros
 ” 7 — Proteção de interesses e reclamações
 ” 8 — Relações Econômicas e Comerciais
 ” 9 — Relações Políticas dos Estados.

Como acabamos de ver, repartições oficiais vêm adotando o sistema de classificação decimal que, conquanto apresente o inconveniente da rigidez de uma divisão limitada a 10 classes, obrigando por vezes a lançar mão de artifícios (como no caso da nomenclatura de países, Estados, etc.), está consagrado pelo uso universal, generalizado há mais de meio século. Também aos particulares é conveniente esse sistema de classificação, em virtude da rapidez com que se localiza qualquer assunto, estabelecendo, ao mesmo tempo, certa hierarquia, pelo desenvolvimento dos algarismos, segundo a distribuição, sem se afastar da idéia fundamental, partindo do geral para o particular, do todo para a parte, do gênero para a espécie.

Vejamos agora uma sugestão para a metodização dos estudos de ordem administrativa, econômica e financeira, tendo em vista precípuamente o nosso país, atendendo a sua natural preponderância

entre nós, sem deixar de considerar os aspectos gerais, doutrinários e internacionais :

PARTE GERAL

- 0 — GENERALIDADES — ESTUDOS DOUTRINÁRIOS
 1 — ASPECTOS INTERNACIONAIS

BRASIL

- 2 — GENERALIDADES — CONSTITUIÇÃO POLÍTICA E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
 3 — ESTRUTURAÇÃO DAS FORÇAS ECONÔMICAS
 4 — PRODUÇÃO
 5 — INDÚSTRIA E COMÉRCIO
 6 — TRANSPORTE E COMUNICAÇÕES
 7 — MOEDA E CRÉDITO
 8 — FINANÇAS PÚBLICAS
 9 — ESTADOS E MUNICÍPIOS

Ao organizarmos essa tabela, tivemos em mente a necessidade de serem mantidas as correlações entre os fatos de ordem administrativa, econômica e financeira.

Destacando a parte nacional, que nos preocupa mais diretamente, da parte internacional, de interesse mais remoto, e esta do setor doutrinário, de menos objetividade, não somente temos presente todas as divisões que merecem imediata atenção, como podemos estabelecer as comparações de ordem internacional na Classe “I” (cujas Sub-classes apresentam a mesma distribuição da Classe “Brasil”) e abordar os aspectos doutrinários de um problema objetivamente considerado.

Poderíamos ter seguido uma diretriz mais “científica” e, ao invés de separar a parte brasileira, a internacional e a doutrinária, adotar uma classificação generalizada, baseada na doutrina pura, fazendo aparecer em seus desdobramentos a parte internacional que, novamente desdobrada e acrescida de outros algarismos, nos daria o setor nacional. Ponderámos, entretanto, sobre o excessivo número de algarismos (talvez mais de uma dezena) com que iríamos designar uma pasta referente ao Brasil, a um Estado, a um Município ou a um produto nacional. Demos preferência à disposição indicada por permitir, em pouco tempo, decorar toda a classificação, uma vez que não são necessários mais de 3 ou 4 algarismos para designar qualquer assunto.

Visamos uma perfeita coordenação administrativa, econômica e financeira, fazendo aparecer aos

nossos olhos e à nossa mente todas as divisões de interesse imediato. Tal não aconteceria se pretendêssemos, numa disposição rigorosamente científica, estampar a ordem doutrinária do Sistema de Classificação Decimal de Melvil Dewey ou do Instituto Bibliográfico de Bruxelas para, sucessivamente, através de acréscimos e mais acréscimos de algarismos, fazer surgir a objetivação dessa parte doutrinária nos aspectos internacionais e, ainda, através destes, localizarmos o nosso País.

Procuramos, ao estudar um plano decimal para a classificação dos assuntos de natureza administrativa, econômica, financeira e social, valer-nos das vantagens oferecidas pelo sistema decimal e eliminar os seus inconvenientes.

A maior conveniência do método é de ordem mnemônica que nos leva sempre à noção do conjunto e não ao fato isolado. Assim, ao considerarmos um assunto qualquer, classificamo-lo insensivelmente numa das 10 ordens iniciais mencionadas, passando então, com auxílio exclusivo da memória, à subsequente divisão decimal, representada pelas classes a dois algarismos, assim distribuídas:

PARTE GERAL

0 — GENERALIDADES — ESTUDOS DOUTRINÁRIOS

- 00 — Generalidades — Bibliografia
- 01 — História
- 02 — Geografia
- 03 — Sociologia — Filosofia
- 04 — Política — Direito Público
- 05 — Justiça — Direito Privado
- 06 — Economia Política — Finanças
- 07 — Organização Científica da Administração e do Trabalho
- 08 — Ciências — Letras — Artes
- 09 — Diversos

1 — ASPECTOS ADMINISTRATIVOS, POLÍTICOS E FINANCEIROS INTERNACIONAIS

- 10 — Generalidades — Congressos e Conferências
- 11 — Tendências contemporâneas — Guerra e após-guerra
- 12 — Constituição política e organização administrativa — Serviços públicos
- 13 — Estruturação das forças econômicas
- 14 — Produção
- 15 — Indústria e comércio
- 16 — Viação e comunicações

- 17 — Moeda e crédito
- 18 — Finanças públicas
- 19 — Países (particularizadamente).

BRASIL

2 — CONSTITUIÇÃO . POLÍTICA — ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA — SERVIÇOS PÚBLICOS

- 20 — Generalidades
- 21 — Constituição — Poderes executivo e legislativo
- 22 — Defesa e segurança nacionais
- 23 — Educação e Saúde
- 24 — Relações Exteriores
- 25 — Trabalho
- 26 — Organização dos serviços públicos
- 27 — Serviços de geografia e estatística
- 28 — Serviços de imprensa e propaganda
- 29 — Diversos

3 — ESTRUTURAÇÃO DAS FORÇAS ECONÔMICAS

- 30 — Generalidades
- 31 — Economia em conjunto
- 32 — A economia nacional em face da guerra
- 33 — Cooperação Brasil-Estados Unidos em face da guerra
- 34 — Regiões geo-econômicas
- 35 — Colonização e saneamento
- 36 — Imigração e povoamento
- 37 — Custo e condições de vida
- 38 —
- 39 — Diversos

4 — PRODUÇÃO

- 40 — Generalidades
- 41 — Economia rural
- 42 — Combustíveis e energia
- 43 — Produção agro-vegetal (exceto café)
- 44 — Café
- 45 — Produção extrativa vegetal
- 46 — Produção animal
- 47 — Produção mineral
- 48 —
- 49 — Diversos

5 — INDÚSTRIA E COMÉRCIO

- 50 — Generalidades
- 51 — Produção industrial
- 52 — Indústrias da alimentação
- 53 — Indústrias mecânicas e metalúrgicas

- 54 — Outras indústrias
- 55 — Comércio em geral
- 56 — Mercados internos
- 57 — Política comercial
- 58 — Comércio exterior
- 59 — Intercâmbio internacional (particularizadamente).

6 — VIAÇÃO E OBRAS-COMUNICAÇÕES

- 60 — Generalidades
- 61 — Viação em geral
- 62 — Estruturação — Obras públicas
- 63 — Transportes marítimos e fluviais
- 64 — Transportes aéreos
- 65 — Estradas de ferro
- 66 — Estradas de rodagem
- 67 — Comunicações
- 68 —
- 69 — Diversos

7 — MOEDA E CRÉDITO

- 70 — Generalidades
- 71 — Estruturação — Sistematização
- 72 — Moeda
- 73 — Mercado de capitais
- 74 — Câmbio e transferências
- 75 — Crédito
- 76 — Bancos (exceto Banco do Brasil)
- 77 — Banco do Brasil
- 78 — Economia popular — Caixas Econômicas
- 79 — Diversos

8 — FINANÇAS PÚBLICAS

- 80 — Generalidades
- 81 — Finanças e economia
- 82 — Congressos, conferências e missões econômico-financeiras
- 83 — Sistemas tributário e orçamentário
- 84 — Impostos (particularizadamente)
- 85 — Dívida interna
- 86 — Dívida externa
- 87 —
- 88 —
- 89 — Diversos.

9 — ESTADOS E MUNICÍPIOS

- 90 — Generalidades — Organização política e administrativa
- 91 — Ordem econômica e financeira

- 92 — Estados do Norte
- 93 — Estados do Nordeste Ocidental
- 94 — Estados do Nordeste Oriental
- 95 — Estados do Leste Setentrional
- 96 — Estados do Leste Meridional
- 97 — Estados do Sul
- 98 — Estados do Centro-Oeste
- 99 — Municípios.

CLASSE "0" — Adotamos uma divisão consentânea com a orientação traçada para os nossos estudos doutrinários. É uma divisão caracteristicamente pessoal, de acordo com a inclinação e o interesse de cada um. Daí a nossa repulsa à classificação de Dewey, pois não pretendemos ser bibliófilos. Poderíamos adotar para a classe O, aquela divisão, *in-totum*, pois apresenta uma diretriz doutrinária, porém não podemos nos interessar por todas as ciências existentes, mas tão somente pelas que se relacionam mais estreitamente com a nossa profissão e as nossas tendências. Dêse modo, desnecessário se torna localizarmos a Economia Política ou a Organização Científica da Administração e do Trabalho através do emaranhado de algarismos com que Dewey as situou; convém mais que as coloquemos em primeiro plano, na evidência consentânea com o nosso interesse.

CLASSE "1" — Tratamos, nessa divisão, dos aspectos políticos, administrativos, econômicos, financeiros e sociológicos, de ordem internacional. Para facilitarmos comparações com o que se passa em o nosso país procuramos dar exata correspondência com as classes referentes ao Brasil. Assim, a sub-classe 12 trata dos mesmos assuntos da classe 2 (Constituição Política, Organização Administrativa, Serviços Públicos), a sub-classe 13 corresponde à classe 3 (Estruturação das Forças Econômicas), a sub-classe 14 é igual à classe 4 (Produção) e assim por diante, com razoável exceção da sub-classe 19 (Países, particularizadamente) diferente da classe 9 (Estados e Municípios), por se referir, a primeira, a *Aspectos Internacionais* e a segunda exclusivamente ao *Brasil*; lógico, portanto, que o estudo particularizado daquela se refira a *países* e o desta a *Estados*.

Deixamos de tecer comentários sobre classes pertinentes ao Brasil por serem expressivas as suas divisões (CLASSES "2" a "9").

O exame da classificação acima demonstra duas quebras ostensivas da subordinação planejada. A

primeira, refere-se ao grupo 44 (Café) que, logicamente, deveria estar situado dentro do grupo 43. A segunda é a relativa ao grupo 77 (Banco do Brasil), destacada do grupo 76.

Não hesitamos em colocar tais assuntos em primeiro plano, levando em consideração a projeção nacional dos mesmos, e o desejo de eliminar subdivisões que dificultariam a sua apresentação à nossa mente. Por experiência própria sabemos que todas as classes a 2 algarismos (100 divisões) são facilmente registradas e apresentadas pela memória. Já com as classes a 3 algarismos a mente só dá conta das subdivisões representativas de assuntos em constante evidência.

Localizado o fato num desses grupamentos, já temos mnemônicamente todas as relações com outros similares e vizinhos. Descendo a maior detalhe vamos encontrar o lugar mais indicado dentro das divisões a 3 algarismos, que deixamos de transcrever para não fugir à generalidade destas considerações. Somente para exemplificarmos, expomos o grupo a 3 algarismos, correspondente à sub-classe 26 (Organização dos Serviços Públicos):

- 260 — *Generalidades*
- 261 — *D.A.S.P.*
- 262 — *Estruturação*
- 263 — *Racionalização*
- 264 — *Funcionalismo Público*
- 265 — *Material — D.F.C.*
- 266 — *Tecnologia — I.N.T.*
- 267 — *Serviços de Utilidade Pública*
- 268 — *Serviços Industriais do Estado*
- 269 — *Diversos*

Procuramos não ir além dessas divisões, usando quatro algarismos só em alguns casos, afim de não sobrecarregar a memória, o que anularia a maior vantagem do sistema decimal, que, conforme temos salientado, é a de ordem "mnemônica".

Preferimos sacrificar a rigidez científica de hierarquia do sistema instituído por Dewey, que também não deixa de ser arbitrário, sem no entanto desprezar os princípios de subordinação dos assuntos.

Conforme pretendemos haver demonstrado, a finalidade precípua da classificação é facilitar as consultas, estabelecendo um método, uma ordem prática que deve, naturalmente, variar segundo a especialidade, o fim a que se destina: o arquivo ou a biblioteca. A classificação decimal de Dewey,

ideal na sua essência, não deve, porém, ser aplicada "in totum" em qualquer organização. A judiciosa distribuição dos conhecimentos humanos por 10 grandes classes preencheu, cabalmente, o fim que o seu autor, como diretor da Biblioteca do Estado de Nova York, tinha em vista; por analogia, ela se presta, admiravelmente, a qualquer biblioteca ou entidade científica, como o "Instituto Internacional de Documentação de Bruxelas", que organizou o "Repertório Bibliográfico Internacional" segundo a classificação decimal.

Em geral, faz-se certa confusão entre o método de classificação decimal e a sua aplicação ou, para ser mais explícito, entre a teoria e a prática. É necessário dissociar a idéia fundamental, a essência do sistema, da aplicação prática dada por Melvil Dewey, confusão aliás explicável por ter sido este o idealizador do método e o primeiro a aplicá-lo praticamente, na Biblioteca do Estado de Nova York. Dêsse modo, devemos considerar:

- 1.º — Idealização do sistema de classificação decimal, por Melvil Dewey.
- 2.º — Aplicação do sistema de classificação decimal, por Melvil Dewey, em 1873, à Biblioteca Pública do Estado de Nova York.

Se Dewey não estivesse à frente de uma Biblioteca Pública, cuja natureza abrange todos os ramos do conhecimento humano e, vamos dizer, fôsse o Diretor de um Arquivo Judiciário, a aplicação inicial do sistema que idealizou teria sido outra, completamente diferente, em virtude da especialização profissional do autor.

O emprêgo do método decimal deve variar, pois, segundo o objeto a que se destina e sofrer, necessariamente, a influência pessoal do seu organizador.

Para terminar, transcrevemos alguns conceitos de CHAVIGNY, na sua obra "Organização do Trabalho Intelectual", de muita oportunidade:

"Um método de trabalho intelectual comporta ao mesmo tempo preceitos gerais e processos de aplicação. Se o método é bom, os processos de aplicação fazem com que toda a leitura que se faça seja anotada, depois classificada. No momento necessário, sabe-se encontrar, sem perda de tempo, a documentação que nosso espírito fez e beneficia-se a si próprio como também aos outros".

Os gráficos representativos de rotinas

CARLOS DODSWORTH MACHADO

Assistente de Organização

A INTENSIFICAÇÃO do labor humano, auxiliada pela máquina, vem impondo os princípios da administração organizada em todos os setores por onde o homem estende as suas atividades.

Com efeito, desde a vida doméstica até às atividades urbana e rural, a organização do trabalho e a sua gerência, executadas convenientemente, traduzem a eficiência, a economia, o progresso, o bem estar, o lucro de pessoas e coisas.

Na consecução de seus objetivos, organização e administração dispõem de elementos diversos, sem os quais todo trabalho é inútil e até mesmo impossível de ser realizado. Tais são, pessoal que o execute, material com que o executar, local para sua execução.

Outros elementos, devidamente utilizados pelo organizador e pelo administrador, contribuem para aumentar a eficiência dos serviços sob sua responsabilidade: a observação e a representação dos fatos e das rotinas do trabalho.

A observação, sozinha, não basta, porque a memória tem um limite para a retenção das operações em que se divide uma tarefa, e dos detalhes necessários à execução das próprias operações.

Daí a necessidade da fixação dos fatos de rotina, por algum meio mais eficiente e fiel.

A descrição ordenada das fases de um trabalho, embora satisfaça nos casos mais simples, torna-se insuficiente nas rotinas longas e complexas, onde um gráfico é muito mais completo e ilustrativo (1).

Não será preciso encarecer a supremacia do gráfico sobre a palavra (2); basta, para tanto, que

se aluda à sua influência como atrativo da curiosidade, à economia do espaço necessário para o seu traçado e, o que é mais precioso, do tempo necessário ao seu entendimento (3).

Se o gráfico presta os seus serviços nos vários campos de atividade em que a sua presença é solicitada, sob a forma de organogramas, gráficos funcionais, fluxogramas, harmonogramas, ergogramas (4), constitui instrumento precioso a serviço do organizador nos seus trabalhos.

Os fluxogramas e harmonogramas, objeto de nossas considerações, espelham a rotina representada, mostrando suas qualidades e defeitos e os pontos em que deve incidir a ação do organizador para conseguir o seu final aperfeiçoamento.

Passaremos, em seguida, a apreciar alguns dos tipos de gráficos de andamento de papéis, de emprêgo corrente, estimando-os nas suas vantagens e desvantagens.

Na fig. 1, temos um fluxograma que se utiliza da planta baixa da Secção. Esse sistema de repre-

(1) "O primeiro passo na análise de uma sequência administrativa é relacionar as operações individuais e as unidades que as executam, devendo, estas informações, ser representadas graficamente, afim de esclarecer o número e a distância dos movimentos executados, e a pôr em relêvo os retrocessos verificados". — COMSTOCK GLASER, *Administrative Procedure*, American Council on Public Affairs, Washington, D.C., 1941.

(2) "On comprend mieux un croquis que le plus long discours". — In HÉSIO FERNANDES PINHEIRO, *Organização e Reorganização de Serviços*, Ed. "Revista Forense", Rio, 1943, pág. 135.

(3) "In many cases, the graphic method requires less space than is required for words, and there is, besides, the great advantage that with graphic methods, facts are presented so that the reader may make deductions of his own, while when words are used the reader must usually accept the ready made conclusions handed to him".

"If the facts were put in graphic form, not only would there be a great saving in the time of the reader but there would be infinite gain to society, because more facts could be absorbed and with less danger of misinterpretation" — WILLARD BRINTON, *Graphic Methods for Presenting Facts*, The Engineering Magazine Company, New York, 1914, pág. 2.

(4) Os organogramas representam uma estrutura, mostrando simultaneamente a posição e as relações de trabalho dos órgãos representados.

Os gráficos funcionais são organogramas dos quais se faz constar as atribuições dos órgãos neles representados.

O fluxograma representa a marcha de um elemento, através de uma organização, feita a discriminação das operações executadas.

No harmonograma, além dos elementos figurados no fluxograma, consigna-se o tempo médio dispendido na execução das operações.

Sob a denominação de ergograma, entendemos os gráficos de controle, que indicam a quantidade de trabalho produzido, num tempo considerado.

sentação dá idéia exata do local de trabalho, mostrando quando se deve aproximar as mesas e modificar a disposição dos agentes para que permaneçam em condições ótimas para a maior eficiência (5).

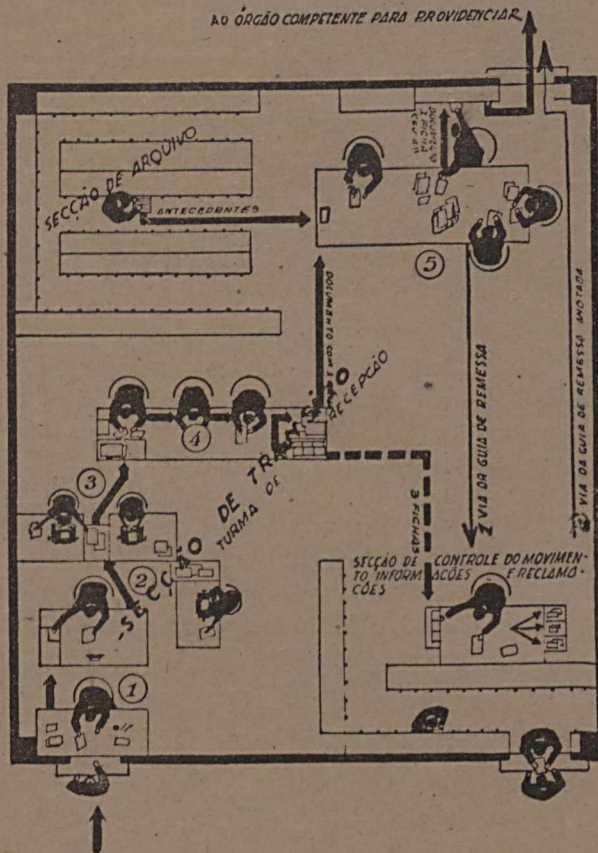


Fig. 1

Na fig. 2, temos a indicação de uma sequência sem a pormenorização das fases. Pelo seu aspecto pictórico, esse gráfico cativa o interesse, ilustrando o andamento, desde o recebimento da correspondência até à sua saída.

Superpondo linhas sobre organogramas, obtém-se a representação de uma sequência curta (fig. 3). Seu autor (6) prefere, entretanto, esclarecê-lo pela seguinte enumeração de operações e agentes:

- | | |
|--------------------------|---------------------|
| 1. : Initiates | Chief Section A |
| 2. : Approves | Executive Assistant |
| 3. : Compiles statistics | Unit 2 of Section B |
| 4. : Additional data | Unit 3 of Section C |
| 5. : Writes up | Subsection A-2 |
| 6. : Reviews | Chief Section A |
| 7. : Finally approves | Division Chief () |

(5) HÉSIO FERNANDES PINHEIRO, *Op.cit.*
(6) COMSTOCK GLASER, *op.cit.*

A utilidade prática do gráfico representado na fig. 4 avulta desde que as convenções utilizadas se tornem familiares ao leitor, de modo a permitir tenha êle a visão imediata do andamento representado (7).

O seu emprêgo se recomenda, por isso, para os relatórios diários em que quotidianamente se enunciam as mesmas operações.

Na figura 5, "é proposto um método ideal para mostrar a marcha de papéis num grande escritório e as operações por que devem eles passar. Ao longo da parte superior do gráfico há uma escala dos departamentos. Os círculos desenhados imediatamente abaixo do espaço para cada departamento, na escala superior, mostram que os papéis sofrem alguma ação neste mesmo departamento. À di-

PROCESSAMENTO DA CORRESPONDÊNCIA ESPECIAL

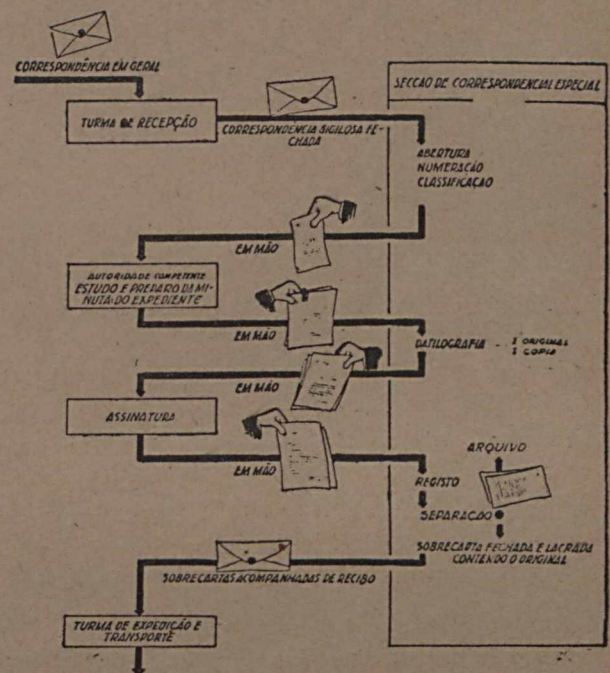


Fig. 2

reita, há uma escala mostrando a natureza do trabalho executado em cada departamento. O gráfico é desenhado na base da intersecção das linhas verticais dirigidas para baixo dos nomes dos departamentos, com as linhas horizontais que passam pelos nomes das operações discriminadas à direita. Traços unindo os diversos círculos representam, então, todo o caminho percorrido pelos papéis.

(7) LAURO SODRÉ VIVEIROS DE CASTRO, *Noções de Estatística*.

A comparação da rotina existente com a rotina proposta é observada, considerando-se as linhas cheias e as pontilhadas ou comparando as duas colunas da direita. Trinta e nove operações podem ser contadas na presente disposição, contra cinco operações na disposição proposta" (8).

O livro de BRINTON, de que transcrevemos o trecho acima, editado em 1914, prova que o assunto não constitui novidade, embora ainda hoje mereça a atenção dos estudiosos.

A fig. 6, de trabalho recente (9), mostra traços de semelhança com o gráfico de BRINTON. Apenas, as operações aparecem discriminadas à esquerda e nada foi colocado no interior dos pequenos círculos, que unidos representam a marcha do papel, o nome dos agentes inclinados para facilitar a leitura. A observação dos diversos tipos que

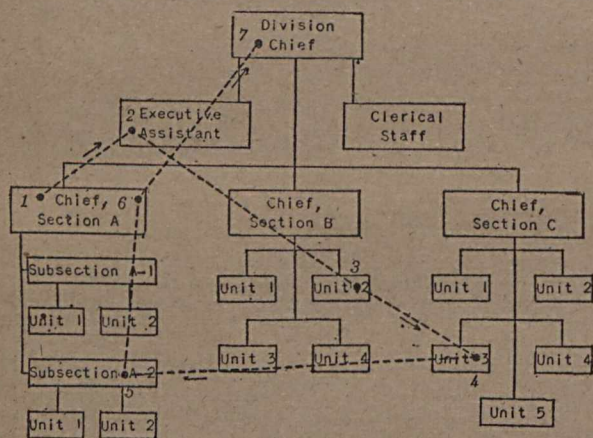


Fig. 3

apresentamos, é fácil constatar que foram discriminados agentes e operações, não se tendo considerado o tempo médio dispendido na execução das operações.

Entretanto, a consignação do tempo, no harmograma, pode se tornar necessária à constituição de bases para uma simplificação futura.

Na marcha de um elemento, numa empresa, três espécies de tempo podem ser consideradas: o tempo de execução, o de espera e o de transporte, verificados, respectivamente, na realização das operações que o trabalho envolve, entre duas operações consecutivas, ou no próprio transporte do elemento para os locais aonde irá sofrer a ação dos agentes.

(8) WILLARD BRINTON, *op. cit.*

(9) COMSTOCK GLASER, *op. cit.*

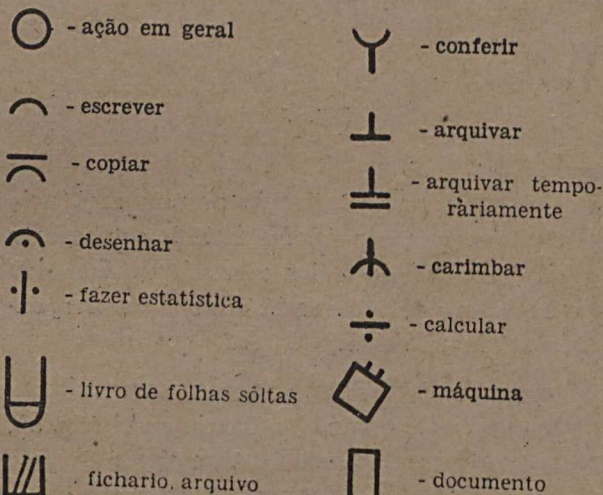
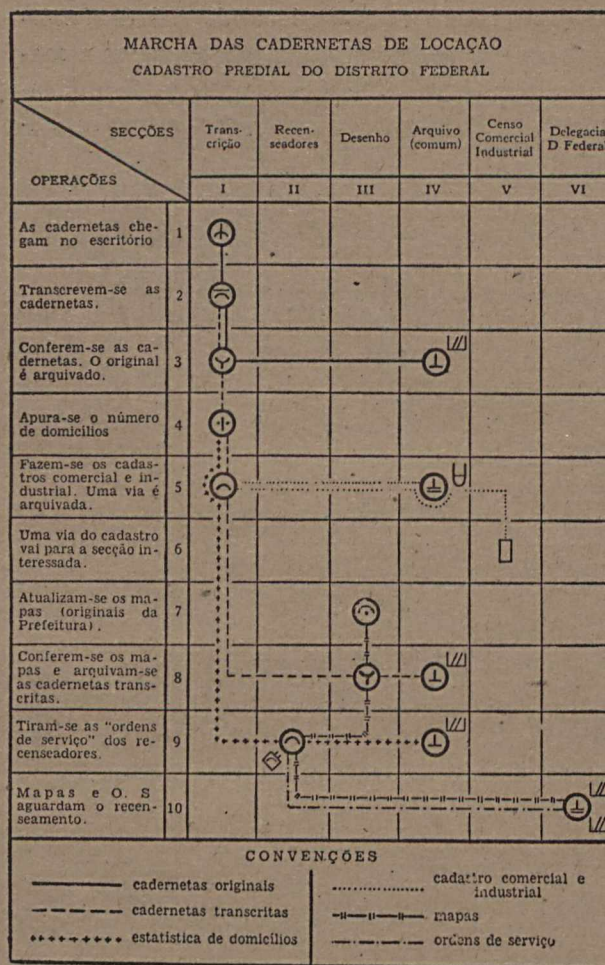


Fig. 4

De posse de todos os elementos para a simplificação ou aperfeiçoamento de uma rotina defeituosa, o organizador conseguirá o seu desideratum:

- 1) Eliminando fases ou operações;
- 2) Alterando a ordem de realização das fases ou operações;

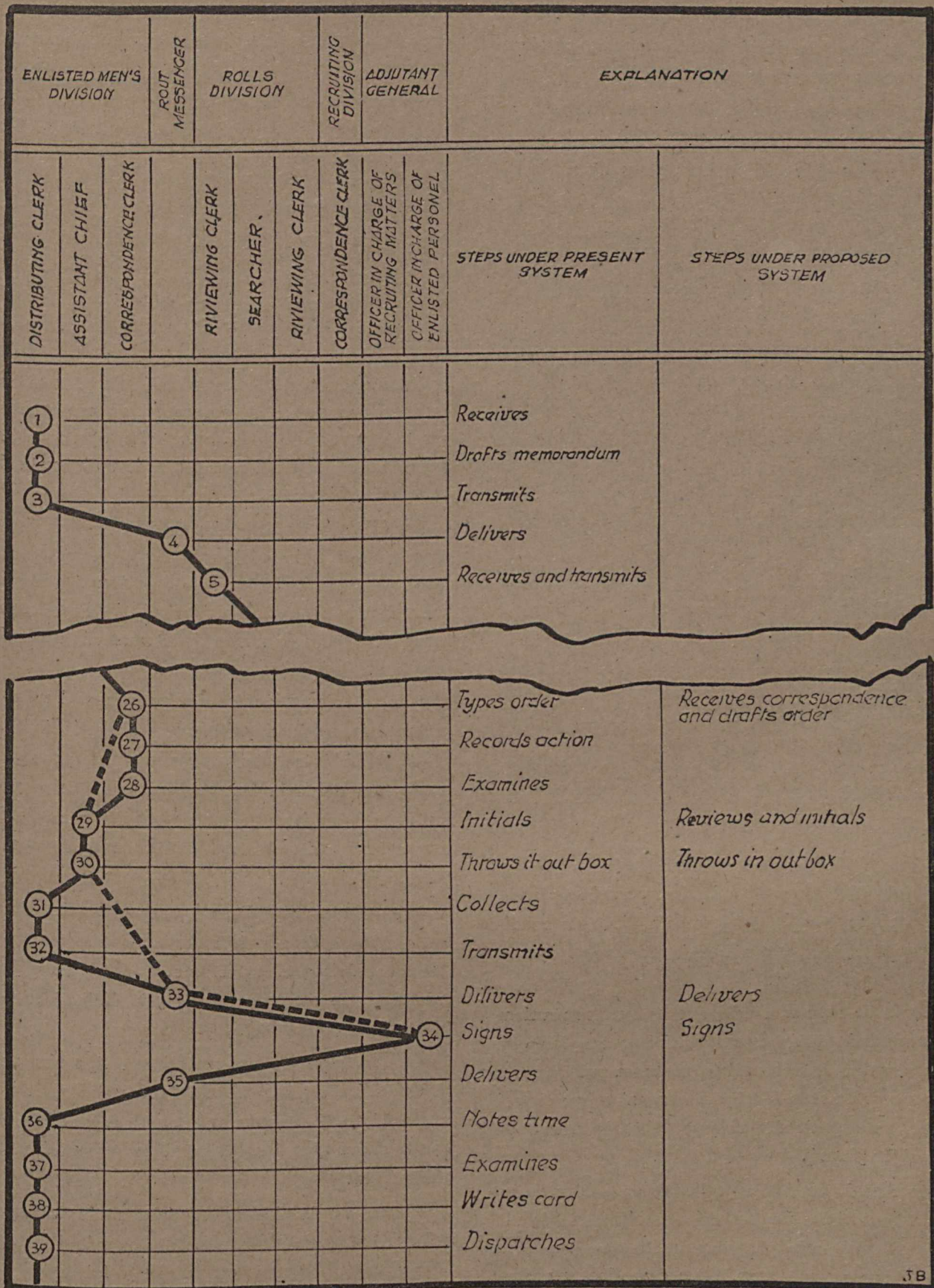


Fig. 5

- 3) Substituindo os agentes;
 - 4) Eliminando ou reduzindo, quando possível, os tempos de espera;
 - 5) Reduzindo o tempo de transporte.
- 1) No 1.º caso, suprimirá as fases ou as operações desnecessárias ao perfeito curso da rotina.

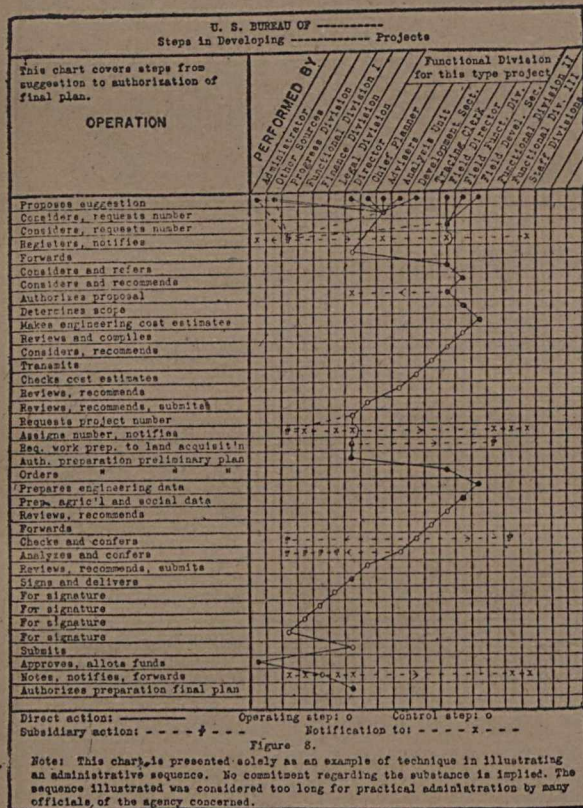


Fig. 6

2) A ordem de realização das operações solicita, por vezes, a atenção de quem organiza, por condicionar a rapidez e a eficiência do serviço à uma seqüência adequada.

3) Pode ocorrer, ainda, que os agentes revelem incapacidade para exercício das operações que executam ou, caso contrário, possuam qualificações superiores às suas funções na organização; caberá então ao organizador colocar "the right man on the right place".

4) A redução do tempo de espera é fator de influência decisiva na melhoria da eficiência de um serviço, atestando eloqüentemente dos benefícios que a organização traz. E' o caso dos processos, que aguardam durante horas a partida de um mensageiro que os leve a destino; basta, para a di-

minuição da espera, que se aumente o número de mensageiros, ou o de viagens que cada um executa.

5) O transporte reclama, muita vez, a atenção de quem organiza, sendo entretanto numerosos os meios de que hoje se pode dispor para reduzi-lo a um mínimo de tempo gasto.

O harmonograma, registrando :

- a) o que se faz,
- b) quem faz,
- c) o tempo médio em que se faz,

apresenta um número maior de vantagens, que o indicam como o gráfico mais completo para os trabalhos de organização, por constituir, como se há visto, dentre as diversas espécies apresentadas, aquela que permite a representação mais exata da realidade.

Na Divisão de Organização e Coordenação, o tipo que tem sido usado mais freqüentemente nos levantamentos é o representado na fig. 7, que procura reunir as vantagens principais dos demais tipos, adaptadas às necessidades que vão surgindo com a sua utilização.

Não se colocou dentro dos pequenos círculos o número da ordem a que obedece a seqüência, tendo-se preferido registrar ali o número de operações realizadas em cada fase. A vantagem desse procedimento consiste em dar, de relance, a noção da importância de cada fase, pelo número de operações que abrange.

Não se fez, como BRINTON, o cotêjo das situações antes e depois da reforma, o que pode ser feito em dois gráficos diferentes, nem houve preocupação de facilitar a leitura, já fácil, do nome dos agentes (GLASER).

Os resultados da aplicação deste tipo têm sido satisfatórios, e a experiência tem demonstrado que a perfeição técnica do andamento representado é tanto maior quanto mais o gráfico se aproxima da linha reta.

Na coluna da direita, onde há o título "observações", é feita a discriminação da espécie de tempo computado, de acordo com o que já foi dito.

Na coluna vertical de totais, consignam-se os totais de tempo dispendido em cada fase, ao passo

AGENTES OPERACÕES	SERVENTES	1º MENSAGEIRO	ESCRITURÁRIO	CHEFE	2º MENSAGEIRO	TEMPO MÉDIO			TOTAL	OBSERVAÇÕES
						HORAS	MIN.	SEG.		
1 Recebe o processo 2 Carimba um talão 3 Dá o talão à parte	3						5	3	13 s + 24 hs	O processo espera o término do expediente
1 Transporta o processo e entrega-o ao funcionário	1					3			3 m	
1 Estuda o processo 2 Redige um parecer			2			50	20		1,10 hs	
1 Examina 2 Rubrica 3 Devolve				3		10	5	15	15 m 15 s	O processo aguarda até o dia seguinte
1 Datilografa em 2 vias 2 Arquivar uma via			2			30	5		35 m 24 hs	
1 Transporta o processo e entrega-o ao funcionário					1					
1 Assina 2 Expede				2		5	2		7 m	
1 Leva à Seccção A 2 Recebe um talão-recibo 3 Entrega ao Chefe					3			5	3 m 8 s	
TOTAL	FASES								8	
	OPERACÕES								17	
	TEMPO								49 h - 70 m - 36 s	

Fig. 7

que na coluna horizontal de totais figura o total de fases, de operações e do tempo médio dispendido na sua execução, até o final da rotina.

Em todos os casos, o que se registra é a média dos tempos aproximados, em virtude das dificuldades de diversas naturezas que se antolham à apuração cronológica exata dos tempos gastos.

Não iremos longe a ponto de garantir, para qualquer caso, o êxito da aplicação desse método, na representação das rotinas; porém, na opinião dos que dêle se têm utilizado, é o que melhor se tem adaptado às atividades da D.C., em matéria de organização, sendo o que apresenta maior facilidade de elaboração.

PLANEJAMENTO FINANCEIRO

Bases políticas e econômicas

A. E. BUCK *

(Tradução de CELIA NEVES)

(In "THE ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCES" — *Government Finance in the Modern Economy* — Jan. 1936)

CONQUANTO seja o núcleo da atividade orçamentária, o planejamento financeiro tem sido até agora superficialmente compreendido pelas autoridades públicas norte-americanas. Esta a razão por que muitos dos nossos orçamentos públicos são elaborados em bases limitadas e insatisfatórias. Frequentemente, pouco mais apresentam que a previsão das despesas necessárias, ano a ano, pois é absolutamente inadequado o tratamento dado à estimativa das receitas existentes para o custeio daquelas. As condições sociais e econômicas, a menos que imperativas, são praticamente abandonadas, na elaboração de tais orçamentos. Costuma existir uma grande falta de previsão a longo prazo, por parte das autoridades governamentais, sendo que o mesmo se pode dizer quanto a esforços tendentes a estabelecer correlação entre as necessidades fiscais das várias unidades de governo, nos diferentes níveis da estrutura federal.

Segundo tudo indica, a situação exige uma conceituação, ou melhor, a reconceituação do que sejam o objetivo, a técnica e as repercussões do planejamento financeiro, em nossa forma de governo.

O PLANEJAMENTO FINANCEIRO E O ORÇAMENTO

O principal objetivo do planejamento financeiro, em qualquer de nossas unidades governamentais, é servir de alicerce à elaboração orçamentária. Só este fato lhe impõe pelo menos três limites definidos: 1) Tomar em consideração tanto a receita como a despesa da unidade governamental, no propósito de ajustar uma à outra; 2) Levar em conta todas as necessidades financeiras da unidade governamental; 3) Situar essas necessidades em determinado período de tempo.

Durante os bons tempos da década que sucedeu à Guerra Mundial, as autoridades públicas quase nunca davam à receita a mesma atenção que dispensavam à despesa. Ao passo que planejavam os gastos de suas unidades — precária mas aceitavelmente — não julgavam necessário dar muita consideração às rendas. Quando irrompeu a crise, não foi fácil alterar esse hábito de gastar sem grandes preocupações pelos meios de financiamento. Surgiram, incontinenti, em muitos governos, dificuldades financeiras que resultavam em deficits grandes e sempre crescentes. E' verdade que tais deficits não poderiam ter sido evitados, naquelas circunstâncias, mas poderiam ter sido diminuídos, mediante o adequado estudo da estimativa e da arrecadação das rendas públicas. Mesmo assim, a continuação de grandes despesas, como aconteceu muitas vezes, tendia a reduzir qualquer aumento de renda decorrente do planejamento da receita. À proporção que a crise se acentuava, somaram-se, às despesas normais, gastos de emergência que anulavam quaisquer esforços dispendidos no sentido de evitar os deficits orçamentários.

ORÇAMENTOS EQUILIBRADOS

Desta situação emergiram vozes, fracas a princípio, porém cada dia mais insistentes, clamando por equilíbrio orçamentário. Procurando atender a esses reclamos, as autoridades públicas experi-

(*) A. E. BUCK é membro do *staff* do Instituto de Administração Pública, da Cidade de Nova York. Participou de numerosos inquéritos realizados nos governos estaduais e municipais; serviu como consultor financeiro de governadores e diretores de finanças de vários Estados e, recentemente, como consultor técnico do Bureau de Orçamento dos Estados Unidos. E' autor do *Public Budgeting* (1929), *The Budget in Governments of Today* (1934), e outros livros.

mentaram certas fórmulas. A mais fácil delas, a que primeira se aplicou, foi a redução das despesas mediante corte percentual nos salários, economias administrativas e diminuição de encargos permanentes, como taxas de juros, por exemplo. Esta fórmula foi aplicada às despesas do Governo Federal nos primeiros dias da administração Roosevelt, resultando numa grande redução de salários e pensões, em certas economias administrativas e, mais tarde, num rebaixamento das taxas de juros de algumas apólices. As autoridades estaduais e municipais também recorreram a essa fórmula, para obter equilíbrio orçamentário.

Até impor-se a necessidade de somar, aos gastos ordinários assim reduzidos, as despesas extraordinárias resultantes da crise, esta fórmula oferecia promessas de restabelecer o equilíbrio entre entradas e saídas de dinheiros públicos. Mas com o rápido crescimento das despesas extraordinárias, tornou-se logo patente que nada se lucrara. Como o quitandeiro italiano diria, perdia-se nas bananas o que se ganhava no amendoim. À proporção que o custo de vida subia, foi mister restabelecer os antigos salários e pensões. Os efeitos das despesas extraordinárias sobre as ordinárias fizeram-se imediatamente sentir, a tal ponto que as últimas concorriam para aumentar as primeiras: os dois grupos confundiam-se inextricavelmente em certos casos. Foi o que se deu, e ainda se dá, no Governo Federal, e, em escala menor, em muitos dos Estados e municípios. O resultado provável dessa tendência, após a recuperação econômica, será um nível elevado das despesas ordinárias de quase todas as unidades governamentais. Este efeito será mais evidente no caso do Governo Federal, por causa da política expansionista de fomento a enormes obras públicas que tem orientado a realização de despesas extraordinárias, durante os últimos meses.

Uma segunda fórmula para equilibrar o orçamento, que agora se reclama cada vez mais, exige maior arrecadação de rendas, mediante aumento nas taxas dos impostos ou revisão e reajustamento geral dos sistemas tributários federal, estadual e municipal. Meses atrás, muitas autoridades municipais começaram a aumentar as taxas dos impostos existentes e a criar impostos de importância secundária. Alguns Estados também adotaram essas providências. Tudo quanto fizeram, no entanto, foi muito influenciado pelas subvenções que recebiam ou esperavam receber do Governo Federal.

Este último autorizou numerosos impostos temporários para fazer face a uma pequena parte de seu vasto programa de gastos e chegou a discutir uma reforma geral do sistema tributário nacional; sua realização, porém, foi adiada até que melhorasse a situação econômica do país. Durante o verão passado, todavia, o Congresso, a instâncias do Presidente, votou certas modificações, notadamente nos impostos de renda, de herança e das corporações. Em virtude dessas alterações, o Presidente pôde declarar, em seu "Sumário do Orçamento para 1936", que julgava satisfatório o sistema tributário federal, pelo menos nas circunstâncias atuais, e que, daqui por diante, a atenção devia concentrar-se na redução gradual das despesas extraordinárias. Com este método esperava ele, como disse, reduzir a "distância entre a receita e a despesa".

Voltou, assim, para o primeiro plano, uma terceira fórmula, muito cara aos financistas de outrora: a judiciosa combinação das fórmulas já citadas, a qual oferece melhor base de ação que as duas primeiras. Inclue a remodelação dos sistemas tributários dos três níveis de governo, com o propósito de obter rendas mais abundantes, de modo mais equitativo e, ao mesmo tempo, uma considerável redução das despesas públicas, especialmente daquelas de caráter emergencial que apresentem valor duvidoso. A adoção dessa fórmula não afastará, imediatamente, o recurso ao crédito público, em todas as unidades de governo. Algumas delas se encontram em situação financeira tão precária que ainda carecerão de empréstimos, durante algum tempo, afim de auxiliar o custeio de suas despesas normais. Com o correr do tempo, porém, os orçamentos dessas unidades deverão ser equilibrados apenas com o produto da tributação, se se deseja evitar a bancarrota. As alternativas da tributação são: infundáveis empréstimos de consolidação, com juros cada vez maiores, repúdio radical das dívidas ou, no caso do Governo Federal, inflação monetária. Convenhamos que as consequências dessas alternativas não formam um quadro agradável de contemplar.

OS CICLOS ECONÔMICOS

E O ORÇAMENTO

Na suposição de que os ciclos econômicos representam um mal crônico e talvez incurável de nossa economia nacional, alguns estudiosos têm proposto que o equilíbrio dos orçamentos públicos se faça de acordo com esses ciclos. Nos maus tempos,

afirma-se, convém que as autoridades públicas suplemtem as rendas em decréscimo por meio de empréstimos, equilibrando, assim, o orçamento. Nas épocas de prosperidade, porém, devem diligenciar por conseguir abundantes saldos da tributação sobre as necessidades normais, de maneira a liquidar as dívidas anteriormente contraídas e, assim, equilibrar os orçamentos dentro de cada ciclo econômico. Logo à primeira vista, esta proposta se apresenta como a Meca para a qual os orçamentistas em apuros financeiros deviam recorrer, em busca de conforto e, mesmo, auxílio; o caminho, contudo, está cheio de dificuldades. Dentre elas destacam-se as influências sutis e penetrantes que a instabilidade dos partidos políticos exerce sobre o planejamento financeiro, a falta de estimativas idôneas quanto à extensão e à duração dos períodos alternativos de depressão e prosperidade, e a aparente incapacidade da maioria dos orçamentistas para elaborar programas viáveis que atinjam um futuro remoto.

UNIVERSALIDADE ORÇAMENTÁRIA

O planejamento financeiro também tem que ajustar contas com a universalidade orçamentária. A velha regra de que o orçamento deve incluir *todas* as receitas e *todas* as despesas da unidade de governo não é muito observada neste país. As necessidades financeiras dos órgãos públicos, especialmente as das empresas auto-suficientes, são com frequência omitidas do orçamento. As inversões de capital e o respectivo financiamento são excluídos do mesmo modo. Muitas vezes o orçamento só apresenta as necessidades correntes, a serem atendidas com recursos do fundo geral, deixando-se de fora outros fundos acaso existentes.

Na tentativa de apresentar um quadro financeiro completo, nossas autoridades governamentais têm caminhado no sentido do orçamento bruto, apresentando as necessidades globais de todos os órgãos do governo, qualquer que seja a sua natureza. As necessidades de empresas auto-suficientes ou de órgãos que dispõem de renda própria, quando assim incluídas no orçamento geral, contribuem para dar uma impressão exagerada dos gastos governamentais. Evita-se essa impressão e ao mesmo tempo preserva-se a universalidade orçamentária, com a adoção de um orçamento anexo para cada empresa ou órgão dessa natureza. Transporta-se para o orçamento geral — que se torna assim um orçamento líquido — o superavit ou de-

ficit constante de cada orçamento anexo. O uso destes foi inaugurado no Governo Federal, em 1936, apresentando-se em anexos os orçamentos do Departamento dos Correios, da Corporação de Reconstrução Financeira e do Distrito de Colúmbia. O orçamento geral de 1936 apresenta apenas as necessidades líquidas de cada um desses órgãos, enquanto que os orçamentos anexos relacionam as receitas e despesas brutas. Parece que este método também pode ser aplicado, com vantagem, pelos orçamentistas estaduais e municipais, pois torna os orçamentos mais universais e o planejamento financeiro mais claro.

ORÇAMENTO DE INVERSÕES DE CAPITAL NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Há muito tempo que se tornou evidente a necessidade de elaborar orçamentos para as inversões de capital e os melhoramentos dos governos estaduais e municipais. No momento, porém, esta necessidade se transformou em absoluta urgência. Esses governos, ao contrário do Governo Federal, têm que enfrentar intrincados métodos de financiar suas necessidades de capital, a saber: empréstimos, subvenções federais, rendas tributárias, contribuições de melhoria, rendas de serviços de utilidade pública e fundos de reserva. Cumpre, portanto, correlacionar essas diferentes fontes de renda com os vários projetos, relativos não apenas a um ano mas a cinco. Esse programa maior é indispensável afim de distribuir eqüitativamente, pelos anos futuros, as despesas respectivas. E' exigido também, como base adequada ao orçamento de capital ou de melhoramentos que deve ser apresentado todos os anos, como parte do orçamento geral. A preparação desse programa e sua adequada integração no orçamento geral constituem tarefa essencial ao planejamento financeiro, que não pode ser negligenciada por mais tempo.

O fato de que o orçamento deve ser votado e aprovado a intervalos regulares, usualmente um ano, requer que se focalize o planejamento financeiro principalmente dentro desse período. O ano é a unidade de tempo lógica para a administração financeira e, conseqüentemente, orçamentária. Isto não significa, todavia, como acentuei acima, que o planejamento financeiro deva limitar-se a previsões anuais; muito ao contrário, deve ter uma perspectiva mais ampla de várias questões fiscais de efeitos duradouros, tais como: inversão de capital,

amortização de dívidas, pagamento de juros, pensões, aposentadorias e outros encargos permanentes. As condições geradas pela crise vêm tornar o planejamento a longo prazo cada vez mais necessário, dentro dos próximos anos, se é que se deseja restaurar o equilíbrio orçamentário nas finanças de nossas unidades governamentais.

TÉCNICA DO PLANEJAMENTO FINANCEIRO

O planejamento financeiro, sob o aspecto processual, tem duas fases sucessivas: formulação e autorização. À primeira fase pertencem a preparação do orçamento e de todos os dados informativos; e à segunda, a votação do orçamento.

A tendência verificada nos últimos anos tem sido decididamente no sentido de tornar o Executivo responsável pela preparação do orçamento e pela elaboração de programas a longo prazo que sirvam de apoio ao plano orçamentário. No exercício dessa responsabilidade, todavia, o Executivo tem que lutar com uma considerável pressão, e mesmo rivalidade, por parte do Legislativo. O Congresso, particularmente nos governos federal e estadual, ainda não renunciou ao velho poder de elaborar planos fiscais, que exerceu durante um século ou mais. Em consequência, a elaboração do orçamento, em muitas unidades de governo, é influenciada tanto ou mais pela atitude e atos do Congresso do que pelas intenções e esforços do Executivo. O efeito deste método, de modo geral, tem sido prejudicial ao planejamento financeiro. A concessão ao Executivo de plenos poderes para elaborar o orçamento parece extremamente conveniente. O Legislativo está equipado para rever, criticar e, caso necessário, modificar o orçamento, antes de votá-lo. Mas é só. Nossa experiência orçamentária, nos últimos anos, indica claramente que esta é a melhor solução.

EXECUTIVO E TÉCNICOS

Na elaboração do orçamento, é essencial que o Executivo disponha de um corpo de técnicos, qualquer que seja ele. O preparo e a experiência prática desse corpo de técnicos pode determinar a natureza do planejamento que o orçamento corporifica. Mesmo deixando-se de lado a qualidade desses técnicos, o Executivo sempre é forçado a trabalhar dentro de um determinado quadro: suas atividades de planejamento são circunscritas por disposições constitucionais e legais, e sua visão

é limitada por tradições e políticas locais. Tem pouca ou nenhuma escolha em questões de propósitos governamentais, organização ministerial, despesas obrigatórias, formas de tributação e métodos de financiamento. Mesmo assim, cumpre que dê certa flexibilidade ao orçamento, de modo a ajustá-lo às mutáveis condições econômicas e sociais da comunidade, do Estado ou da Nação, conforme o caso.

Os efeitos das condições econômicas e sociais devem ser considerados constantemente, durante todo o processo de planejamento financeiro. O orçamento de crise é, na maior parte dos governos, muito diferente do orçamento normal: o primeiro deve levar em conta o sofrimento e as agruras impostas à ordem social pelo retraimento do comércio e da indústria. Isto significa a formulação de uma política definida, que compense a queda das rendas, de um lado, e o crescente desemprego, de outro. Na ausência de uma política dessa ordem, as autoridades públicas são arrastadas primeiro numa direção, depois noutra — de uma rigorosa contração nas despesas governamentais passam a um dispêndio inflacionário com obras públicas de auxílio ao desemprego. Qualquer que seja a direção em que se empenhem, no momento, pouco ou nada se preocupam com o valor relativo das diferentes despesas. Não tratam de extirpar, primeiro, as despesas inúteis, e depois as economicamente duvidosas; todos os gastos, essenciais ou não, com a possível exceção dos encargos permanentes, são cortados numa base percentual. As restaurações são posteriormente feitas nessa mesma base. Vê-se logo que não é possível obter economia duradoura com a adoção de uma tal política de cortes.

Há grande necessidade de se realizarem, em todo o campo das despesas públicas, estudos aprofundados que sirvam de guia aos nossos orçamentistas. JOSEPH SYKES projetou um estudo desses para a Grã-Bretanha, sendo que o primeiro volume já foi publicado sob o título *British Public Expenditures, 1921-1931*. De igual importância para o planejamento financeiro é um estudo dos efeitos das várias fontes de renda na economia da nação. As tarifas podem estar organizadas de tal maneira que perturbem o comércio interno do país; alguns impostos podem estar alijando a indústria de uma região para a outra; outros podem proteger determinadas empresas em prejuízo da população

inteira. Tais efeitos precisam ser ponderados na revisão dos sistemas tributários existentes, efetuada com o fito de se obter equilíbrio orçamentário. É preciso não esquecer que todos os impostos têm uma significação dupla: uma, fiscal; outra social. E esta última costuma ser a mais importante.

AUTORIZAÇÃO

A autorização ou votação do orçamento — segunda fase do planejamento financeiro — é essencialmente uma função do Legislativo, em nosso sistema de governo. Isto não significa, contudo, que o Legislativo deva tentar sobrepor-se ao Executivo, tentando ele próprio formular o orçamento. Os dois ramos precisam trabalhar em conjunto, se se deseja obter bons resultados, deixando-se o Legislativo livre para aprovar ou desaprovar as propostas do Executivo. O processo legislativo para discussão e aprovação do orçamento, especialmente nos governos federal e estadual, pode ser grandemente aperfeiçoado, mediante a simplificação da organização das comissões e a adoção de discussão aberta, em plenário, com o Executivo presente para explicar e defender seu plano financeiro.

Como último estágio do planejamento financeiro, cumpre dar ao orçamento, tal como adotado pelo Congresso, completa publicidade, que aponte quaisquer modificações e revisões feitas no Legislativo. Este ano o governo federal inaugurou esta política. Logo após o encerramento do Congresso, o Bureau do Orçamento preparou um sumário do orçamento de 1936, que foi distribuído à imprensa no dia 30 de setembro. Continha esse sumário uma exposição do Presidente sobre a situação econômica e fiscal. Apresentava as estimativas da despesa e da receita depois de revistas pelo Executivo, em atenção a situações novas e em cumprimento à ação do Congresso. Este sumário foi publicado por extenso, pelos principais jornais do país.

PLANEJAMENTO FINANCEIRO NO REGIME FEDERAL

As disposições constitucionais dos três níveis de governo — nacional, estadual e local — tende, na estrutura federal, a dividir o planejamento finan-

ceiro do país em três compartimentos não-comunicantes. As autoridades públicas de cada nível, ao planejarem seu programa financeiro, dispensam pouca ou nenhuma consideração às necessidades orçamentárias dos outros dois níveis. Isto se nota principalmente entre os governos estaduais e o federal. A política financeira adotada recentemente pelas autoridades federais, para debelar a crise econômica, forçou, no entanto, pelo menos temporariamente, as autoridades estaduais a cooperarem com as de Washington, em certas fases do planejamento financeiro. O mesmo se pode dizer das autoridades locais, conquanto sua posição seja um tanto diferente. À parte essa cooperação transitória, entre as várias autoridades, não existe atualmente meio algum de correlacionar as necessidades financeiras dos três níveis de governo, durante o processo de planejamento. Há, sem dúvida, a fiscalização exercida pelos Estados, dentro de suas jurisdições, sobre os orçamentos municipais; mas essa fiscalização em regra é inócua, do ponto de vista do planejamento geral.

Afigura-se extremamente conveniente um sistema de cooperação no planejamento financeiro de nossos governos federal, estadual e municipal. A ausência desse sistema é responsável por gastos improdutivos, impostos injustos e dívidas esmagadoras. Os dinheiros públicos são empregados desnecessariamente, em funções que constituem duplicata de outras ou em atividades inúteis. Os impostos são mal distribuídos nos três níveis, e o ônus financeiro recai muito mais pesadamente em alguns pontos do que em outros.

Embora os constitucionalistas não concordem, é perfeitamente possível conceber um sistema de cooperação no planejamento das questões financeiras, do qual as autoridades federal e estadual tenham a direção. Ao elaborar as minúcias desse sistema, as atuais funções governamentais dos diferentes níveis devem ser cuidadosamente examinadas, com o propósito de determinar quais as que caberão a cada nível e quais as que serão desempenhadas cooperativamente. Feito isto, o financiamento dessas funções, tal como redistribuídas, será estudado para apurar qual a proporção das despesas que deve caber a cada nível. E, finalmente, essa redistribuição das funções e dos custeios tem que ser incluída entre os fatores que determinam a remodelação de todo o nosso sistema tributário.

EDUCAÇÃO ALIMENTAR

J. MESSIAS DO CARMO

Médico da Prefeitura do Distrito Federal

SUMÁRIO :

Conceitos psico-pedagógicos. Desenvolvimento de hábitos de boa alimentação. Preceitos e tabús. Conciência educativa. A saúde, a longevidade e o bem-estar. Instrumentos de difusão educativa. Ensino da Nutrição em todos os graus.

FUNDAMENTOS PEDAGÓGICOS

A EDUCAÇÃO alimentar funda os seus conceitos no princípio pedagógico comum do desenvolvimento de hábitos.

Cada indivíduo carrega consigo pesado lastro atávico que lhe confere uma certa maneira primitiva de agir. E' uma espécie de impulso natural, em que não há nenhuma intervenção do raciocínio, e, por sedimentação hereditária, o que propriamente se manifesta é a memória da espécie, revelada simplesmente pelo instinto.

O desenvolvimento de hábitos começa onde termina o instinto, pois evolue por sobre as camadas primitivas das idéias inatas, nas suas várias épocas de maturação, à medida que a experiência se vai robustecendo, estimulada pelas sucessivas modificações do meio ambiente.

Se ao ser humano fôsse lícito estacionar no máximo de desenvolvimento dos seus instintos, em nada seríamos diferentes dos outros animais. Só a faculdade educativa tem a força marcante de diferenciação, capaz de agir até ao infinito, modificando e desenvolvendo funções, não obstante haver o instinto já atingido o limite de sua evolução.

Fisiológica ou psicológicamente analisado, o hábito não é senão uma maneira de ser, de agir, de sentir ou de pensar que progride sempre, em oposição ao instinto. E, graças à aquisição de atos

novos que se vêm acumulando durante o desenvolvimento mental, reforçados pelo poder da repetição, é o hábito um dos fatores mais eficientes da educação.

E' assim que o organismo, por maturação, vai aperfeiçoando seus atos e se adaptando ao meio. Como o meio é também variável, ambos poderão levar ao infinito esta capacidade de perfeição, aquele por meio de complexos fatores mesológicos, improvisando sempre novas condições de vida, e o organismo pela reatividade fácil de suas funções.

Repetição, reprodução e aquisição, eis as três etapas em que se processa a aprendizagem, explicada pelo mecanismo psíquico-pedagógico. Tinha toda razão, pois, Napoleão, quando sustentava que "repetir é aperfeiçoar", porque, na verdade, não há dois atos iguais em nossa vida, mas atos da mesma espécie que se repetem e aperfeiçoam.

Em suma, ao educador cumpre procurar criar e desenvolver nos educandos, por meio de atos premeditados, hábitos de educação que, pela força da repetição, se convertam em reflexos condicionados, prontos a serem executados, no mais leve sinal do estímulo que lhe deu origem.

Uma série de hábitos, coerentes com um espírito de disciplina preconcebido, cria uma consciência individual ou coletiva, em determinado setor educativo. Agem assim os higienistas quando desejam desenvolver o que denominam uma "consciência sanitária", afim de obter apóio para as campanhas sanitárias. E' o que buscamos obter, em relação à educação alimentar.

Entretanto, em nenhum outro assunto a influência dos hábitos arraigados é tão imperativa como em matéria de alimentação, sujeita que é aos cos-

tumes hereditários, aos preceitos religiosos, seitas filosóficas e crendices que se acumulam em nosso subconsciente, desde a infância, e chegam a constituir tabús intransponíveis que a miséria e a ignorância agravam por forma espetacular.

Se é verdade que a alimentação racional, tanto do indivíduo sã como do enfermo, encontra sérios obstáculos em certos meios, onde a falta de recursos é um óbice natural à aquisição dos alimentos em condições satisfatórias, não é menos certo que também nos meios abastados são os mesmos defeitos observados, ora pelo abuso da quantidade, ora pelo desconhecimento das regras mais elementares de higiene e de economia doméstica.

O desconhecimento dessas normas, que regem a alimentação correta, tem contribuído de modo assombroso para a freqüência de transtornos nutritivos, hoje perfeitamente conhecidos e diagnosticáveis.

Além desses fatos, dificulta, ainda, a ação do educador, o lastro de tabús e conceitos de que já se acha eivada a consciência coletiva, obrigando a um árduo trabalho de demolição, provocando atos reflexos antagônicos para apagar da memória do educando as falsas idéias preconcebidas. Aqui, como considerava PAVLOV — fisiologista russo que estudou os reflexos condicionados — todo trabalho deve ser conseguido por inibição, no sentido de restabelecer a verdade.

Isto posto, poderemos concluir que, do mesmo modo que é possível inculcar no indivíduo e nas coletividades uma conduta especial previamente disciplinada para obtenção de maior rendimento de trabalho, ao educador será igualmente lícito dirigir sua força de persuasão, no sentido de convencer os mesmos indivíduos e a coletividade, da necessidade de se premunirem contra os malefícios de uma alimentação inadequada.

A educação alimentar, em época de guerra principalmente, é matéria do interesse de todo cidadão: o pobre, no sentido de se instruir sobre a forma mais conveniente de dispor o seu minguado orçamento, adquirindo gêneros pelo menor preço,

e, sobretudo, evitando que a armazenagem possa prejudicar a sua qualidade. Cabe aqui chamar a atenção para o fato de que determinados alimentos se estragam depois de 24 horas, outros resistem uma semana e alguns podem se conservar longo tempo e, comprados em maior quantidade, custam menos.

O rico se beneficia da educação alimentar porque aprende os malefícios da glotonaria, dos regabofes, dos banquetes pantagruélicos regados.

Tem, portanto, largo campo de ação a educação alimentar, e cada cidadão, no setor onde exerce o seu mister, pode-se tornar um elemento útil à causa pública, procurando não só corrigir os seus erros, como sugerir, no meio onde atua, novos hábitos de boa alimentação.

Ao médico cabe aconselhar os seus clientes. Ao mestre, difundir entre os discípulos os ensinamentos. Os que se ocupam da alimentação da criança ou de adultos, não o farão com todo patriotismo e elevação, sem procurar esclarecer-se da técnica da nutrição, com acerto e economia.

As instituições de serviços sociais onde são atendidas mães, futuras mães e crianças, constituem centros ideais, irradiadores das boas normas de alimentação. Nos colégios, nos hospitais, nas prisões e nos hotéis, a alimentação feita sob bases científicas, constituirá um padrão para as demais instituições.

O QUE REVELAM AS ESTATÍSTICAS

A observação vem evidenciando, por meio de inquéritos e de pesquisas, nas coletividades, que a maioria das populações consome quantidades mais ou menos suficientes de alimentos calorigênicos, isto é, daqueles que desenvolvem calor e movimento; o mesmo não acontece, porém, em relação aos alimentos protetores, dos quais não poderemos prescindir para blindar o nosso organismo contra a fadiga e as moléstias.

Atentando-se, contudo, para as mesmas estatísticas de produção, percebe-se que os gêneros são produzidos em quantidades suficientes para cobrir

a todas as necessidades, e, por vezes, são até destruídos, para evitar a superprodução.

— Como, então, escasseiam os alimentos protetores? É facilímo de demonstrar: duas causas concorrem para a carência de alimentos protetores: — a falta de transportes e a industrialização. Da primeira resulta a retenção e envelhecimento dos *stocks*, dando como consequência a elevação de preços. Da segunda, decorre um intenso aumento de fabrico de produtos supermanipulados, refinados, de precário valor como alimento protetor, pois são privados de sais minerais e vitaminas.

Do exposto, depreende-se, sem maiores argumentos, que a educação alimentar se propõe estender o seu raio de ação além dos domínios dos consumidores, de vez que certos problemas precisam ser também compreendidos pelos industriais, fabricantes e comerciantes de varejo, sem o que o esforço educativo seria unilateral e não teria força de generalização. É bem de ver que nem sempre a multa imposta corrige uma falta involuntária, quando o transgressor ignora os motivos em que se apoia uma proibição.

Corre ainda, em abono dêsse modo de ver, a adesão que se faz necessário obter de todas as atividades, para os fins de uma campanha alimentar que tem de se apoiar sobre um movimento de cooperação total, em face do esforço nacional de guerra.

Nos Estados Unidos, por exemplo, graças à compreensão técnica e elevado nível de educação higiênica, a indústria aperfeiçoou por forma notória a refrigeração das carnes, as conservas em geral, a panificação científica, o transporte de pescado e de hortaliças, a produção de leite e derivados. Houve verdadeira revolução técnica nesses setores.

Não foi diferente a conduta do comerciante, adaptando os seus estabelecimentos às exigências das leis sanitárias, fazendo conscientemente a premunicação dos gêneros expostos à venda, e, ainda, facilitando solução para o problema seríssimo dos manipuladores de gêneros, que as antigas estatísticas arrolavam como verdadeiros disseminadores de germes, não só devido à falta de asseio das mãos

e das vestes, como do ambiente em que outrora exerciam atividades, como servidores do público.

EDUCAÇÃO DO CONSUMIDOR

A educação do consumidor, contudo, é a mais importante e, tecnicamente, orienta-se em três sentidos: *primeiro*, em relação do conhecimento das necessidades orgânicas e sua satisfação por meio de um tipo de alimentação adequada; *segundo*, pela escolha dos gêneros em condições higiênicas, sendo submetidos a manipulações capazes de conservar intactas as virtudes nutritivas dos mesmos; *terceiro*, pelo conhecimento de economia doméstica, para apóio da aquisição de gêneros mais baratos, e aproveitamento integral de detritos, evitando-se ou reduzindo-se ao mínimo os resíduos.

Esclarecendo êsses pontos, cumpre observar que a economia é uma qualidade que se adquire pela educação, com um esforço continuado, até se tornar hábito. Percorrendo casas de uma mesma vila, poderemos aquilatar de como são diferentes os hábitos de economia dos seus moradores. Entre outros indícios positivos da ausência de um sentido da economia, pela lata do lixo já se tem uma mostra da conduta dos moradores.

Quantas vezes vemos aí ossos, que teriam sido bem aproveitados na sopa; arroz, que foi preparado em excesso; gêneros azedos, que estavam guardados sem as devidas regras; latas de banha e de manteiga, contendo restos apreciáveis do produto. Do material posto fora, muita coisa é ainda aproveitável para a alimentação de animais domésticos, cuja criação muito contrabalança as despesas com os mantimentos. Ademais, casas há em que o gás fica aceso longo tempo, em que as refeições são preparadas fracionadamente, com prejuízo flagrante da economia e, também, do paladar.

Seria de lembrar, ainda, o prejuízo causado ao valor dos alimentos, as cozeduras prolongadas, o não aproveitamento dos caldos de fervura e até a perda despropositada de certos gêneros quando são descascados.

A mastigação insuficiente deixa que sejam deglutidos fragmentos alimentares volumosos que escapam à ação dos sucos digestivos e são eliminados em natureza, desfalcando a ração. Também o álcool, tomado às refeições, impedindo a absorção de vitaminas e tornando penosa a digestão, é mais um obstáculo com que voluntariamente se entrava a marcha normal do aproveitamento das substâncias nutritivas pelo organismo.

RAÇÃO MIXTA

Os nutricionistas vêm procurando aliviar os defeitos da alimentação monótona, aconselhando sistematicamente, o consumo da ração mixta. SHERMAN chega mesmo a preconizar o emprêgo de um terço do orçamento destinado à alimentação, para aquisição de gêneros frescos, incluindo nesta rubrica, leite e derivados (alimentos protetores).

Acha o Prof. DRUMMOND, da Universidade de Londres, que é muito empírica esta regra e recomenda o sistema dos quintos, estudado por Miss GILLETTE, nos Estados Unidos, quando dirigia uma campanha intensiva de educação alimentar, para orientar a economia de guerra, durante o passado conflito mundial. A ilustre especialista, com a habilidade característica da inteligência feminina, estatue o princípio dos *cinco quintos*, que é, ao mesmo tempo, uma útil classificação dos alimentos, para orientação da economia doméstica:

- 1.º quinto — Vegetais e frutas;
- 2.º quinto — Leite e laticínios;
- 3.º quinto — Carne, peixes e ovos;
- 4.º quinto — Pão e cereais;
- 5.º quinto — Gorduras, açúcares e extras.

Em suma, é a ração mixta o meio mais seguro para evitar carências, tanto dos alimentos protetores, como dos calorigênicos.

IMPORTÂNCIA DA ALIMENTAÇÃO

A influência da alimentação na evolução humana é assunto hoje que a ciência demonstra plenamente. Vejamos agora sua atuação sobre o bem-estar geral que em tudo depende da realização satisfatória de todas as funções orgânicas. O crescimento, a fertilidade e a longevidade são características da perpetuação da espécie, indissolúvelmente ligadas à nutrição. E' na decorrência de um regime adequado que a gestação evolve em condições perfeitas, que a nutriz pode alimentar convenientemente o seu produto e este, à sua vez, cresce e se desenvolve com regularidade.

Os trabalhos de laboratório e as provas realizadas com animais de experiência oferecem, em miniatura, exemplos concludentes desses assertos: assim é que o regime deficiente em proteínas ou de baixo teor calórico reflete-se sobre os intervalos do estro. A deficiência de vitaminas A e E retarda a evolução do produto e pode cornificar o epitélio vaginal, impedindo permanentemente a fecundação. A falta do complexo das vitaminas B e do fator E tem ação sobre a ovulação e sobre a sexualidade. Pela mesma razão, ratinhos nascidos sob regime de carência mineral não conseguem sobreviver.

Outras provas, por seu turno, esclarecem que o equilíbrio da ração é indispensável, principalmente quanto a certos ácidos aminados das proteínas animais (de 1.ª classe), sem os quais o crescimento e a manutenção do peso seriam impossíveis.

Vejamos um exemplo: certos animais alimentados com zeína (proteína do milho, de baixo potencial) ou com a gelatina, eliminam taxas elevadas de azoto, o que significa que o aproveitamento de proteínas é insuficiente; e, de fato, esses animais emagrecem.

Juntando-se à ração referida triptofano (ácido aminado) há, novamente, coordenação das taxas azotadas eliminadas, e o animal tem estacionado o seu peso. Para que haja crescimento, entretanto, faz-se mister adicionar à ração um outro ácido aminado, a *lisina* (do crescimento).

Outras provas poderiam ser invocadas, não fossem as apresentadas bastante evidentes para os fins que temos em vista demonstrar.

Não pode haver dúvida, pois, de que os ácidos aminados, as vitaminas, os sais minerais sejam indispensáveis à proteção do organismo e de que influam diretamente na realização das funções nobres, entre as quais o crescimento e a reprodução.

O que se passa com os animais não pode ser diferente quanto ao ser humano. E', aliás, o que ocorre com as populações radicadas em regiões extremas, povos bem diferentes pelos seus costumes e que servirão para elucidar mais um exemplo: — os lapônios alimentam-se exclusivamente de gorduras e de proteínas, e os habitantes do Extremo Oriente não logram comer mais de 20 a 40 gramas de gordura, diariamente. Comparando esses dois povos com os representantes da civilização ocidental, fica bem patente que, embora seja o homem dotado de elevado grau de adaptação, somente consegue se acomodar a condições tão desfavoráveis à custa do sacrifício do seu bio-tipo.

Os fatores alimentares, trabalhados pelo tempo, geraram, forçosamente, as diferenças raciais tão profundas desses povos, de modo que não seria possível confundir lapônios e orientais e muito menos aqueles com os ocidentais.

Demonstra-se, assim, a influência da alimentação sobre o homem, dela dependendo não só o tipo morfológico, como, também, o seu padrão psicológico.

INSTRUMENTOS DE DIFUSÃO

Quais os meios a serem empregados, para levar a bom termo uma campanha de alimentação? Não há dúvida de que os meios de difusão são sempre os mesmos empregados em qualquer campanha educativa. Os instrumentos, porém, é que variam, bem como a própria metodologia.

E' pacífico em pedagogia que tudo é útil e aproveitável ao educador. A função educativa nunca se interrompe. Assim, quando se vê na soleira do portão de uma casa, pela manhã, o pão e o leite, ao lado da lata do lixo, expostos às moscas, assina-

la-se o primeiro pecado de higiene alimentar e o professor tem aí um magnífico tema espontâneo para desenvolver uma lição útil aos seus alunos. Aula que, com os seus recheios, pode ser dada do primeiro ano primário até aos cursos de extensão universitária...

No dia seguinte, o mesmo mestre poderá se inspirar na padaria, onde são vistas elegantes criaturas, de luvas, amolegando pães que, à sua vez, são expostos sem a proteção de um envólucro...

As panelas dos restaurantes, os caixeiros que servem frios sem usar uma pinça, são tantos outros delitos comuns, cometidos a toda hora, mesmo nos centros mais adiantados.

A educação alimentar, feita à base de escola ativa, deve aproveitar esse vasto material e com ele instruir a propaganda educativa. O rádio, os cartazes, os "suelos" na imprensa, as conferências nos Centros de Pais, de Mestres, os panfletos, são todos meios muito eficazes de educação alimentar.

As exposições permanentes, os "stands" especialmente abertos ao público, com a denominação de "Salão de Alimentação", constituem tantas outras formas, capazes de despertar o maior interesse por parte do público.

O ENSINO DA NUTRIÇÃO

O ensino da nutrição é reclamado por todos os especialistas e em todos os meios científicos mundiais. Ele deve interessar desde a universidade, onde, segundo a especialidade, deverão ser atendidos os problemas mais importantes de fisiologia e metabolismo, de par com o aspecto econômico e social da alimentação, até à escola primária, em todos os graus, onde começa o professor inculcando ao aluno um sentido de sua importância, de forma a despertar nas massas juvenis hábitos de alimentação correta.

E' claro que, para isso, o professorado tenha de ser devidamente preparado, mesmo porque é de suma importância que toda noção nova ministrada aos jovens deva ser certa e justa, de modo a nunca gerar no espírito instável de um educando a menor sombra de dúvida ou de incredulidade.

Em várias oportunidades temos feito notar um fato curioso de pedagogia reversiva : a criança que não gostava de leite, não tolerava frutas, a quem sòmente apeteçiam balas, e que, depois de um proveitoso convívio escolar, adquiriu hábitos de boa alimentação, levando-os para casa e obrigando a família a adotá-los integralmente !

Embora tenhamos de fazer educação alimentar por toda parte, é na escola o seu clima próprio, de onde deveremos tudo esperar.

RESUMO

1º) — A educação alimentar funda-se nos princípios pedagógicos do aperfeiçoamento dos hábitos. Começa o hábito onde termina o instinto. Por adaptação é o ser humano capaz de levar ao infinito seu poder de aperfeiçoamento.

2º) — O educador deve tirar partido dessa capacidade inata de perfeição. Contudo, há de precaver-se contra as

crendices e os tabús e, por um trabalho persistente, procurar destruir da consciência coletiva os falsos conceitos.

3º) — Graças à diversidade de hábitos são bem diferentes os lapônios e os orientais, dos homens do ocidente. Do mesmo modo que os animais de laboratório sofrem modificações em sua morfologia : parada de crescimento, alteração do poder de procriação, quando submetidos a rações carentes em proteínas, sais minerais e vitaminas, também o homem, que não é exceção biológica, está sujeito aos efeitos das rações inadequadas.

4º) — Todos os instrumentos educativos são úteis às campanhas de boa alimentação : a imprensa, o rádio, os panfletos ; entretanto, nada supera os centros, onde, objetivamente, se pratica a assistência alimentar.

5º) — O ensino da nutrição em todos os graus é a melhor solução assegurada ao problema da educação alimentar. Deve começar no lar, seguir-se na escola primária, nos colégios secundários, e continuar na universidade. Qualquer que seja o grau, porém, precisa iniciar-se e terminar no lar : A educação alimentar é eminentemente doméstica, *do lar para o lar*.

A importância dos arquivos como fonte de pesquisas

ANIBAL MAYA

Oficial Administrativo com exercício no D.A.S.P.

1. AS DIFICULDADES DA PESQUISA HISTÓRICA

A HISTÓRIA constitui, sem dúvida, um dos campos científicos sobre os quais se tem dedicado mais demoradamente a curiosidade humana. No dizer de NAVILLE, "o homem tem boas razões para se considerar o que há de mais importante no seio da criação ou, ao menos, naquela parte da criação que conhecemos um pouco". Em consequência disso, a humanidade se interessa por si mesma de um modo especial e investiga, com muito zelo, o seu passado e o seu presente (1).

Não obstante, foi sempre árdua a tarefa a que se lançaram os pesquisadores, para registrar com precisão os acontecimentos mais relevantes da vida dos povos. Desde o velho Heródoto — pioneiro dos estudos históricos — que se vem lutando contra a precariedade das fontes informativas. É verdade que muitos séculos antes dele já se fazia a crônica dos episódios mais importantes, como o atestam as inscrições relativas aos triunfos e derrota dos reis da Mesopotâmia; mas essa documentação não era deixada de modo sistemático e poucas vezes podia ser aceita como base absolutamente segura para um estudo honesto e aprofundado.

Essa dificuldade foi sentida nas mais diferentes fases da história humana. Podem-se-lhe atribuir, em grande parte, os erros cometidos por Tucídides, Xenofonte e Políbio, na Grécia; e por Salústio, Tácito, Dion Cassius e Suetônio, em Roma. Houve, sem dúvida, outros erros, devidos, ou à incapacidade do investigador para formar juízo exato sobre os acontecimentos, ou ao fato de se ter deixado influenciar pelo meio em que viveu. Os historiadores romanos, por exemplo, sempre se comoveram diante da magnificência dos seus imperadores, das vitórias das suas legiões e dos encantos

das suas corteزas. Suetônio, escriba da corte de Adriano, Velejo Patérculo, que, no dizer de muitos, teria honrado a História, ignorando-a, Salústio, Tito Lívio, Plínio o Jovem, Plutarco — todos eles nos deram, por certo, informes valiosos sobre a república romana, mas seus escritos nunca poderão constituir fonte absolutamente fiel, segura, imparcial, despida de ódios e de paixões, capaz de inspirar um relato sincero dos fatos principais daquela era luminosa. Todos eles sofreram as contingências do momento. Viram-se, muitas vezes, forçados a dar feição diferente à narrativa dos acontecimentos, ou a retocar, para melhor, os perfis imperiais que lhes cumpria apresentar à posteridade. Estrabão chamou Tibério: o mais justo dos mortais. Patérculo afirmou que Seyano, por suas qualidades, se achava mais próximo dos deuses do que dos homens. Para Plutarco, Nero foi um salvador de povos.

Se lançarmos as vistas para os cultores da História na Idade Média — homens da Igreja, na sua maioria — verificaremos que mesmo os de maior saber, como Saxo Grammaticus, Adão de Bremen, Otto de Freising, Rogério de Wendover e Matias de Paris, se ressentiram da carência de fontes. O mesmo se pode dizer dos soberbos historiôgrafos do Islam: Masudi, Tabari e Ibn-Khaldun; dos grandes nomes do Renascimento, como Petrarca, Lorenzo Valla e Marcílio de Pádua; dos representantes da historiografia crítica, que se desenvolveu no século XVII, com os trabalhos de Bodin e Mabillon; dos primeiros pontífices da corrente filosófica, como Voltaire e Diderot; e, finalmente, dos historiadores de hoje, ainda sob a influência da interpretação econômico-social, proposta por Marx.

Enfim, em todas as épocas, da antiguidade clássica aos tempos modernos, de Heródoto aos pesquisadores do século XX, foram sentidas, agudamente, as dificuldades que a pobreza das fontes trazia à investigação histórica. Essa pobreza manifestou-se,

(1) NAVILLE, *Classification des Sciences*, Paris, 1920, pág. 211.

própriamente, em qualidade, e não em quantidade. Com o correr dos tempos, com o desenvolvimento do espírito humano e, em especial, com a invenção da imprensa, formou-se copioso material informativo sobre os acontecimentos históricos. Essa abundância veio, no entanto, por paradoxal que pareça, perturbar a serenidade do estudioso, que passou a se perder facilmente no caos documentário, sem encontrar um fio de Ariadne que o guiasse na procura da verdade.

Foi por isso que desde cedo se sentiu a necessidade de se proceder a uma seleção acurada dos documentos que desempenhariam, no futuro, a importante missão de orientar os pesquisadores na investigação e na análise dos fatos mais decisivos do presente. Surgiram, assim, os arquivos históricos (2).

Embora todos os povos da antiguidade (egípcios, hebreus, caldeus, assírios, persas, etc.) os tivessem adotado (3), a rigor, eles só assumiram o caráter de instituição com o estabelecimento do Arquivo Geral de Simancas, na Espanha do século XVI. O primeiro edifício construído na Europa com o objetivo especial de abrigar documentos foi, provavelmente, o Registro Geral ("General Register House"), iniciado em Edimburgo (Escócia), em 1772. Seguiram-se os exemplos da Inglaterra e do Canadá, com a criação, naquele primeiro país, de uma Repartição de Documentos Públicos ("Public Record Office"), em 1838, e neste, de uma agência de arquivos, em 1904.

Entre nós essa preocupação também cedo se fez sentir. A 2 de janeiro de 1838, Pedro de Araújo Lima baixou, em nome do Imperador, Senhor D. Pedro II, um regulamento que dava instruções sobre o Arquivo Público, estabelecido, provisoriamente, na Secretaria de Estado dos Negócios do Império. O referido arquivo foi reorganizado, sucessivamente, pelos decretos ns. 2.541, de 3 de março de 1860, e 6.164, de 24 de março de 1876, sendo nesse último indicado, precisamente, o objetivo da instituição: receber e conservar debaixo de classificação sistemática todos os documentos concernentes ao direito público, à legislação, à

administração, e à história e geografia do Brasil, e quaisquer outros que o governo determinar que ali se depositem.

2. O ARQUIVO NACIONAL DE WASHINGTON

Somente em 1934, em virtude do "National Archives Act", foi dotado o governo federal norte-americano de uma agência (subordinada diretamente ao Congresso), que se incumbisse de conservar, sistematicamente, os seus documentos de valor. Esse retardamento, no entanto, permitiu que — como corolário dos demorados estudos que precederam à sua criação — o Arquivo Nacional, de Washington, se tornasse, no gênero, uma das instituições mais bem aparelhadas do mundo. Desde então, vem ele prestando relevantes serviços aos pesquisadores da história americana.

A descrição das suas finalidades e de alguns dos aspectos mais interessantes do seu funcionamento como centro de pesquisa constitui, assim, ao nosso ver, um complemento, ou, antes, uma ilustração de excepcional valor para o estudo que vimos fazendo.

Podemos, de um modo geral, dizer que os objetivos do Arquivo Nacional, de Washington, são:

1. A concentração e guarda dos documentos do governo, cujo valor administrativo ou histórico faz com que devam ser conservados.
2. A administração de tais documentos de maneira a facilitar seu uso, não só pelas repartições públicas, mas também por particulares.
3. A aceitação e legitimação de fontes não oficiais.
4. A guarda e conservação de filmes cinematográficos ou discos fonográficos pertinentes à História dos Estados Unidos e ilustrativos dos seus principais eventos.
5. A preservação de todas as proclamações presidenciais, disposições executivas, ordens, normas e regulamentos produzidos pelo governo.
6. A publicação no "Federal Register" de tudo aquilo que tiver aplicação geral e efeito legal (4).

Para que um arquivo moderno preencha, satisfatoriamente, as suas finalidades, é indispensável que abra as portas a todos os que se interessarem pelos documentos lá contidos. A maior parte da sua importância e da sua utilidade estaria preju-

(2) A palavra *arquivos*, como todos sabem, deriva do grego *archeion* (casa de governo). De uma significação restrita de repositório de documentos de uma agência governamental, passou a ser empregada, de modo genérico, para designar qualquer acumulação de documentos, por diversos que fossem a sua natureza e a sua procedência.

(3) Sob as ruínas do palácio de Assurbanipal foram encontrados resquícios dos arquivos dos reis assírios.

(4) Conf. "The National Archives Staff Information Circular n. 3", abril de 1939, pág. 3.

dicada, se a organização incumbida da guarda dos documentos os conservasse sob sete chaves, não permitindo que a eles tivessem acesso os estudiosos. Há, naturalmente, material que, por seu extraordinário valor, não pode ser confiado a quaisquer mãos, cercando-se, portanto, a sua apresentação de muita cautela. E' o caso, por exemplo, do célebre "Bill of Rights", peça legislativa que contém as dez primeiras emendas à Constituição dos Estados Unidos, emendas essas propostas por uma resolução do Congresso, em 25 de setembro de 1789, e que, a 15 de dezembro de 1791, foram ratificadas pelas legislaturas de três quartas partes dos Estados americanos. Com exceção de documentos desse tipo, todos os demais devem ser consultados livremente por quem tiver razão legítima para desejá-los. Será mister, evidentemente, preencher certas formalidades consideradas indispensáveis. No Arquivo Nacional, de Washington, antes de ser admitido em uma sala de pesquisas, o candidato deverá fazer uma inscrição formal, de que constem: nome, endereço, profissão e fim para o qual a admissão é desejada.

A existência de um catálogo oficial, de guias, inventários, listas, calendários, índices e de uma biblioteca de referência, postos à disposição do consulente, torna a pesquisa muito fácil. Além de fornecer dados sobre o material arquivado e sobre a forma de utilizá-lo, aquela instituição se incumbem, também, de extrair informações dos próprios documentos, para o que dispõe de especialistas em pesquisa histórica, os quais estão capacitados a atender, prontamente, a quaisquer solicitações que lhes sejam feitas, tanto por funcionários do governo como por particulares. As pesquisas são feitas em salas amplas e iluminadas, providas de todas as acomodações necessárias a um produtivo trabalho intelectual. Máquinas de escrever são postas à disposição dos consulentes que delas se quiserem servir. Há, ainda, no edifício, equipamento para fornecer, mediante remuneração, fotografias, cópias fotostáticas e microfilmes do material que se desejar. Desta forma, embora os documentos não possam ser emprestados — senão ao governo, para uso oficial — qualquer pesquisador poderá obter, a qualquer momento (mesmo pelo correio), mediante encomenda, reproduções do material de que necessitar.

Pode parecer à primeira vista que o gasto com a instalação de um aparelhamento de microfotografia não seja compensado pelas vantagens que

pode proporcionar. Se, no entanto, estudarmos demoradamente, os melhoramentos que tais serviços produzem, compreenderemos muito bem o que representa, para uma grande organização de arquivos, a sua montagem. Em quatro pontos capitais difere a microfotografia dos demais métodos de reprodução fotográfica: 1) na rapidez com que as cópias podem ser tiradas; 2) na redução em quantidade do material fotográfico exigido; 3) na redução do volume dos documentos, o que produz uma economia de cerca de noventa por cento do espaço antes ocupado; e 4) na possibilidade de serem as microfotografias reproduzidas, quando necessário, a preço muito baixo (5).

A conservação do microfilme é bastante mais fácil do que a do original. Infelizmente, os documentos têm sido, e continuam a ser, produzidos sem a devida atenção à sua provável importância futura. Muitas vezes, é usada tinta de má qualidade, e, ao cabo de alguns anos, os tipos se acham ilegíveis; outras, devido a circunstâncias especiais de momento, eles são escritos mesmo a lápis e em papel que se não presta a um importante destino. Sabe-se, por exemplo, que, durante a guerra de 1876, a última mensagem do General Custer foi escrita a lápis, em folha arrancada de uma pequena caderneta de notas, exatamente na véspera da batalha do "Little Big Horn", em que ele e todos os seus soldados pereceram. Esse documento, tão toscamente elaborado, constitui hoje uma evocação preciosa de um grande soldado americano (6).

O fogo, a água, os insetos e outros agentes deletérios não respeitam os documentos, nem mesmo os mais cuidadosamente produzidos. Mas, se deles tirarmos cópias em microfilme, enquanto os originais se acharem legíveis e em boas condições, teremos seu texto preservado para o futuro, e essas cópias, ao fim de poucos anos, estarão mais legíveis do que os originais. A segurança que elas representam foi evidenciada com o que se deu, há certo tempo, no "Middle-West" dos Estados Unidos. A "Work Progress Administration"

(5) Consultar, sobre o assunto, a publicação "Micro-Filming with Eastman Micro-File Recordaks", "Recordak Corporation", Nova York.

(6) A significação desse fato foi salientada por VERNON D. TATE, em *Microphotography in Archives* ("National Archives Staff Information Circular N. 8", abril de 1940), trabalho esse do qual extraímos alguns informes interessantes sobre a aplicação da microfotografia à moderna técnica de arquivos. O mesmo trabalho foi publicado pela *Revista do Serviço Público* (abril de 1943, págs. 77-82), em tradução de Guilherme Augusto dos Anjos.

havia filmado grande número de documentos que continham importantes informações sobre edifícios públicos locais. Uma grande enchente destruiu diversos desses prédios, juntamente com a maior parte dos documentos. Graças à existência das cópias em microfilme, foram salvos valiosos dados, que representavam longo e penoso trabalho, e que de outra maneira estariam perdidos.

Aliás, se abstrairmos por um pouco da importância puramente documental da microfotografia, encontraremos vantagens de outra natureza, que merecem ser consideradas. É o caso da redução do volume de material arquivado. Vejamos um exemplo: Doze anos da vida de um jornal como o *New York Times*, somando cento e trinta e duas mil e quinhentas e sessenta páginas e ocupando um espaço de cerca de cento e quarenta e cinco pés cúbicos, foram microfilmados, passando a ocupar um espaço de apenas três pés cúbicos e meio.

Hoje em dia, o problema do volume dos documentos que devem passar à posteridade precisa ser encarado seriamente. Temos, em cada país civilizado, algumas centenas de repartições pro-

duzindo, incessantemente, papéis que se podem tornar de grande importância futura. É importantíssima a sua conservação e realmente sério o problema da sua guarda. Embora selecionados com cuidado, o seu número se avoluma tão rapidamente que as instalações existentes para conservá-los se tornam quasi sempre inadequadas. Surge, então, o microfilme, como o meio mais rápido e conveniente de reduzir-lhes o volume.

Em geral, os documentos produzidos por uma repartição no decorrer de um serviço perdem o valor logo depois de terem servido aos seus objetivos. É mister, pois, eliminá-los, para evitar que fiquem tomando espaço nos prédios públicos. Como os documentos sobre trabalhos de rotina se acumulam com muita facilidade, o problema necessita, muitas vezes, de urgente solução. Por outro lado, se for julgada aconselhável a sua eliminação, isso deverá ser feito com cuidado para evitar a perda de documentos que possam vir a tornar-se importantes. Há sempre perigo de serem jogados à cesta, juntamente com papéis sem valor, documentos que futuramente se farão necessários à repartição que os gerou, ou úteis a pesquisas de historiadores, economistas e sociólogos.

Obras completas de Saturnino de Brito

GERALDO F. SAMPAIO

APOS o desaparecimento do engenheiro F. Saturnino R. de Brito, em 1929, o Escritório que tomou o seu nome reuniu desde logo todos os elementos de sua obra escrita, em parte impressa e em grande parte inédita, e classificou-os com o fim de futuramente fazer imprimi-los.

Em 1933 a Sociedade dos Amigos de Alberto Torres organizou a Semana de Saturnino de Brito em que reuniu engenheiros de todas as Repartições e Associações técnicas do país, para um exame da personalidade do engenheiro que foi o organizador da técnica sanitária em nosso país. Ao encerrar estas solenidades, assinaram os presentes uma moção ao Governo da República, para que editasse a obra desse grande engenheiro patricio como ensinamento para a engenharia e como mostra do alto valor da técnica nacional.

Mais tarde, em 1935, Lourenço Baeta Neves apresentou à Câmara de Deputados um projeto que mandava publicar a Obra Completa de Saturnino de Brito.

De todas as bancadas dos Estados partiram a aprovação e a palavra elogiosa, tendo mesmo constituído uma sessão memorável essa, em que se recordou, pela voz de representantes do norte, do centro e do sul do país, a significação nacional das realizações do engenheiro que já há seis anos havia deixado de existir.

Coube ao presidente da Comissão de Orçamento, o Sr. Luiz Simões Lopes, realizar aquele desejo dos engenheiros brasileiros e da Câmara de 1935, pedindo e obtendo a aprovação do Senhor Presidente da República para a inclusão no orçamento de 1942 da verba necessária.

Já agora, o Instituto do Livro, a Imprensa Nacional e o Escritório Saturnino de Brito, em um esforço constante, vão fazendo surgir, volume a volume, o que constituirá — sem dúvida — um monumento ao Mestre e um motivo para tornar mais conhecido o nosso país nos meios técnicos das outras nações.

A obra completa de Saturnino de Brito compõe-se de vinte e três volumes, dos quais o primeiro é de publicações gerais, o segundo e o terceiro de generalidades de água e esgotos, seguindo-se um volume de Instruções, Especificações e Tabelas, onze de Projetos e Relatórios de construção de saneamento de cidades, dois de Pareceres, um de Memórias diversas, um de Projetos de defesa contra inundações, dois de Urbanismo, um sobre Economia, Sociologia e Moral e um de desenhos com tipos de obras.

Examinando os vinte e três volumes da Obra de Saturnino de Brito tem-se a impressão de unidade de concepção, pois de início os assuntos são esboçados, mais adiante projetados e depois realizados, seguindo-se Instruções e Regulamentos que permitem a execução de obras semelhantes, em outros locais e por outros engenheiros.

Em toda a obra verifica-se que houve sempre a visão clara do conjunto, apesar de cuidados nos detalhes, fazendo-nos sentir o valor do projetista, a segurança do construtor e a firmeza do administrador.

O primeiro trabalho impresso, sobre matemática, é do ano de 1884, da fase acadêmica, e nele já se nota, como se acha salientado nas Notas da presente edição, o "equilíbrio entre a teoria e a prática, que constitue uma das características da extensa obra de Saturnino de Brito". Na sua terceira publicação, um folheto de filosofia matemática, do ano de 1887, ressalta Saturnino de Brito Filho outro caráter importante da obra, que é "a colocação dos problemas a tratar sempre em função das suas grandes relações de conjunto". Assim, os três primeiros trabalhos, insertos no primeiro volume, já fixam a diretriz mental de toda a obra.

No II e III volumes, que são de generalidades sobre a técnica de serviços de água e esgotos, estão esboçadas as diretrizes futuras da obra, que é — por assim dizer — dedicada ao saneamento das cidades.

O Volume IV, de Instruções, Especificações e Tabelas, é de importância real para os nossos engenheiros, pois regulamenta a técnica sanitária, desde as indicações seguras para o levantamento das cidades, a aquisição de materiais necessários aos serviços, a qualidade e tipo dos mesmos, a formação das argamassas, onde já anteviu o valor da relação água-cimento, os processos de construção, até as Tabelas para cálculo de coletores, etc.

Este volume já é o produto da observação, da experiência das obras e já é a concretização dos resultados atingidos, como o volume XXIII, o álbum de desenhos-tipos, que é uma outra forma de representação dos resultados finais obtidos.

Os volumes V a XV são todos de projetos e de relatórios de construção de obras de água e esgotos de cidades, mas merecem destaque o VI, que é o Saneamento de Campos, o VII, que é o Saneamento de Santos, e os VIII e IX, que se referem a Recife.

No Saneamento de Campos, de 1903, o autor aproveitou o serviço de levantamento da planta da cidade para traçar os rumos para o Saneamento de uma cidade, saneamento que-ê ele julga dever ser integral. Estuda e mostra como deve ser feita a planta de uma cidade, sem exageros de detalhes mas com precisão, examina não só os requisitos para uma boa rede de água, de esgotos ou de águas pluviais, mas também as condições de salubridade das moradias, evitando a humidade, estabelecendo a insolação conveniente e criando os elementos de abastecimento de água e de retirada dos dejetos. Dá indicações seguras para o estabelecimento de um código de obras e as bases dos futuros regulamentos de serviços domiciliários de água e de esgotos.

Neste mesmo volume esboça o que mais tarde completou em "Le Tracé Sanitaire des Villes", isto é, a técnica de traçar as ruas de acordo com a topografia da cidade e de acordo com as exigências do saneamento.

Foi mais longe, ainda, neste volume, que podemos considerar básico no estabelecimento da técnica sanitária brasileira, pois fez as primeiras observações estudando a baixada campista e os seus caminhos de água para evitar as inundações periódicas, o que depois foi desenvolvido no projeto de melhoramento do rio Paraíba e Lagoa Feia.

Segue-se Santos, cujos relatórios de construção estão reunidos no volume VII, onde o autor

realiza o pensamento exposto em Campos, executando as obras de esgotos e de águas pluviais do importante porto de S. Paulo e resolvendo com economia notável o que hoje se conhece como a obra prima da engenharia sanitária brasileira. Aí êle fez executar uma rede de esgotos em terreno plano com distritos isolados e recalçados por estações automáticas; aí êle criou os tipos de obras econômicos para os tanques de lavagem das redes, para os poços de visita, para juntas dos coletores; especificou as argamassas, o material cerâmico; organizou regulamentos para os serviços; resolveu os problemas das instalações domiciliárias e aplicou na construção dos canais de drenagem a taxa de melhoria. Este esforço e este trabalho de sistematização da construção das obras de esgotos, como o da administração em bases não burocráticas dos serviços já executados, foram realizados de 1905 a 1910.

Recife (volumes VIII e IX) é a aplicação da mesma técnica atingida em Santos na construção não só dos esgotos mas também do abastecimento e distribuição de água a uma cidade. Aí se estuda e se instala a primeira bateria de filtros, com tratamento químico, para a água do abastecimento, após um exaustivo estudo que o relatório expõe, e se instalam as primeiras bombas de refôrço, o que realizou uma solução original e econômica, mais tarde adotada por técnicos franceses.

No relatório de Recife (1917) a organização da Repartição foi estudada com detalhes pelo autor, e nele se pode ver o esquema da direção dos serviços e se pode ler o Regulamento completo para água e esgotos, com o estudo das taxas, que ainda hoje serve de base aos serviços das nossas cidades.

Este relatório mereceu do conhecido engenheiro-consultor norte americano, Harrison P. Eddy, a seguinte referência: "Estou particularmente impressionado com o trabalho realizado nesta obra e com a perfeição com que o autor relata os problemas encontrados, em todas as suas ramificações".

E o é realmente, pois ainda em 1940 ouvimos do engenheiro Homero de Oliveira, então chefe dos serviços de água de Porto Alegre, que, estudando modificações no tratamento das águas, encontrara no relatório de Recife já as indicações para as suas experiências; e, atualmente, o engenheiro Lauri Conceição nos fez a mesma observação em referência aos regulamentos.

As repartições dos serviços de esgotos de Santos e de água e esgotos do Recife, ambas organizadas por Saturnino de Brito, a primeira em 1910 e a segunda em 1917, continuam a manter o programa traçado, as normas estabelecidas e continuam a merecer elogios pela atuação perfeita.

Os outros volumes de projetos são aplicações da mesma técnica para resolver novos problemas de detalhes, porque a orientação geral estava já sólidamente assentada.

No volume X, de estudo da cidade do Rio Grande, encontra-se a solução de captação de águas nas dunas e pode-se ler a defesa desta solução e uma ampla exposição de casos semelhantes em cidades estrangeiras.

No volume XI encontram-se projetos para um grupo de cidades, sendo que em Santa Maria temos a captação com barragem de acumulação e o problema de uma adutora cortando a linha de carga; em Cachoeira e Rosário, a captação em rio sujeito a grandes enchentes; em Cruz Alta, recalque a altura grande; e em Passo Fundo, a solução de abastecimento de 2 reservatórios.

No volume XII há a notar apenas Santana, cuja captação é feita em poços profundos, e Alegrete, cujo solo é todo em rocha, pelo que houve a preocupação de evitar grandes excavações. As demais, São Leopoldo, Uruguaiana, São Gabriel e Iraí, apresentam soluções já aplicadas às outras cidades.

No volume XIII é interessante chamar a atenção para a feliz indicação da generalização do hidrômetro em Pelotas, que permitiu resolver o problema da água, que faltava naquela época (1927), falta que hoje (1943) não é mais sentida. Neste volume também merece destaque o trabalho de Poços de Caldas, onde está indicada a construção de uma barragem para evitar as inundações na cidade.

Atenção especial merece, ainda, o volume XV de projetos, onde há o estudo do Saneamento da Lagoa Rodrigo de Freitas, no Rio de Janeiro, que é dos mais interessantes deixados por Saturnino de Brito. É o saneamento da Lagoa pela mistura de águas doce e salgada, o que se realiza por aberturas periódicas de adufas nos canais de ligação ao mar.

Os volumes XVI a XVIII, de Pareceres e Memórias, focalizam detalhes e respondem a consul-

tas várias, dando força e explicação a pontos diversos da técnica sanitária.

O volume XIX contém dois projetos de obras de defesa contra as inundações: o de Melhoramentos do rio Tieté, em S. Paulo, e o de Melhoramentos do rio Paraíba e Lagoa Feia, em Campos. Ambos encerram grande soma de elementos para a organização destes importantes projetos e são notáveis trabalhos em que o autor, com a observação da própria natureza, resolve e simplifica os problemas que se apresentam.

No projeto do Paraíba, o autor indicou os vertedores nos diques de defesa, muito antes de terem engenheiros norte-americanos encontrado esta mesma solução para as enchentes do Mississippi e para a defesa de New Orleans.

Os volumes XX e XXI trazem os estudos sobre urbanismo e a defesa do plano de expansão de Santos.

"Le Tracé Sanitaire des Villes", que faz parte do volume XX, a que já nos referimos anteriormente, reúne todo o seu pensamento original sobre o traçado das cidades e foi escrito para a Exposição da Cidade Reconstituída, em França, em 1915, onde mereceu a mais alta recompensa. Este trabalho levou o notável arquiteto-paisagista de Bruxelas, Sr. Louis Van Der Swaelmen, a escrever em 1918 ao autor dizendo: "J'ai lu avec le plus grand intérêt votre remarquable livre — "Le Tracé Sanitaire des Villes" — et j'ai été fort heureux de constater que les conclusions qui découlent de vos principes s'accordent rigoureusement, — celà ne pouvait du reste manquer — avec le principe de l'adaptation instinctive ou intentionnelle du tracé des cités à la configuration du sol ou en termes plus généraux, du principe de l'influence du site sur le caractère des cités"... "Les résultats pratiques de votre principe et du mien coïncident intégralement".

O traçado sanitário é lógico, pois é ditado pela própria forma do terreno, pelos caminhos de água naturais, e é o mais econômico e mais simples para a instalação dos serviços de água e esgotos.

Em 1896, projetando um novo bairro para Vitória, capital do Estado do Espírito Santo, já antevia essa solução para o problema das novas cidades, e pode-se dizer que é este bairro uma das mais antigas realizações urbanísticas no nosso país.

No volume XXII, artigos e cartas sobre Economia, Sociologia e Moral, encontramos documentos reveladores da preocupação deste grande engenheiro pelos aspectos e problemas que dizem respeito ao bem estar da Humanidade.

No volume XXIII, encontram-se os tipos de obras como barragens, reservatórios, peças para poços, para tanques, tipos de coletores, etc., sempre tendo em mira, além da standardização, a solidez e a facilidade de execução e fiscalização, para que as cidades do interior pudessem aproveitar os próprios materiais da zona e os seus próprios trabalhadores. Neste mesmo volume estão as estampas do Catálogo "San-Brasil", com todas as peças numeradas para qualquer instalação domiciliária de esgotos. É este um esplêndido trabalho de coordenação e classificação que veio facilitar todo o serviço deste importante ramo da técnica sanitária, desde o almoxarifado até a execução.

A obra que rapidamente passámos em revista estava, como dissemos, em parte já anteriormente editada e foi esta parte impressa que mereceu citações em obras estrangeiras como: "Égouts et vidanges" (1911) do Dr. Ed. Imbeaux, "Traité de Technique Sanitaire" (1925) de Putzeys e Schoofs, "Tratado de Ingenieria Sanitaria" (1929) de Manual Sallovitz, "Assainissement Général des Villes" (1934) de E. Mondon, "L'Assainissement des agglomerations" (1937) de P. Koch.

A obra completa de Saturnino de Brito, cujos vinte e três volumes deverão estar publicados até o fim deste ano, é, na palavra do professor Baeta Neves, "essencialmente técnica e eminentemente nacional" e com rumo técnico tão característico que o fez denominá-la de "escola brasileira de Saturnino de Brito", ou "escola brasileira de engenharia sanitária".

A campanha contra a lepra no Brasil

Reportagem de
ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

COM esta reportagem pretendemos focalizar a ação do Governo e de instituições privadas no combate ao mal de Hansen no país.

Agrada-nos informar aos leitores da *Revista do Serviço Público* que, através de um programa previamente elaborado, a repartição incumbida de realizar semelhante tarefa já pode apresentar apreciável acervo de trabalhos, embora ainda tenha muito que fazer.

O Serviço Nacional de Lepra está primeiro estendendo uma vasta rede de leprosários e preventórios por todo o país, o que considera a etapa inicial de seu programa.

Quanto a essa etapa, que exige recursos orçamentários de vulto, supúnhamos que se achava apenas em início. Natural. Continuamos sempre a ignorar, a supor, a pensar, a não saber que era assim, etc., etc., e depois ficamos espantados quando vemos as nossas realizações.

E, assim, com estas reportagens, sentimo-nos também tocados da mesma surpresa e do mesmo espanto, como ainda agora experimentámos ao percorrer as secções do Serviço Nacional de Lepra e ao visitar a sede da Federação das Sociedades de Assistência aos Lázaros e Defesa contra a Lepra, que acompanha todas as atividades de iniciativa privada nessa grande campanha social.

Entrando no assunto desta reportagem passaremos de início a transmitir aos leitores certos detalhes da aplicação das medidas sanitárias e médico-sociais, conforme ouvimos na sede da S.N.R. Procuramos documentar muitas das providências administrativas com informações numéricas das principais atividades desenvolvidas no Brasil, no que concerne à luta contra o mal de Hansen.

A SEGREGAÇÃO DO ENFÉRMO E A PROFILAXIA DA LEPRO

A prática do isolamento do enfermo de lepra é quase tão antiga quanto o conhecimento da terrível doença. A legislação mosaica já traçava normas a este respeito e determinava que fôsse expulso do acampamento aquele que estivesse atacado de lepra. Há quem nos traga a informação de que a própria irmã de Moisés se sujeitou a esta medida, mas temporariamente, por ter sido considerada suspeita de lepra.

Durante algum tempo o sentido da segregação era aplicado mais em relação às atividades do enfermo, de maneira a afastá-lo o quanto possível da convivência social. Por volta do século IV, começou-se a dar mais atenção aos verdadeiros sintomas da lepra para melhor poder sujeitar o enfermo às prescrições em vigor.

Em Nuremberg, em 1574, instituiu-se uma assembléia para exames, durante a Semana Santa, tendo a ela comparecido 1.540 enfermos. Segundo afirma Burnet, essas assembléias se tornaram as grandes clínicas da lepra.

Atravessando os séculos, a prática do isolamento conquistou foros de medida profilática e foi grandemente incrementada após ter sido a Europa invadida pela lepra, durante as Cruzadas. A segregação se fazia por sequestro e a luta atroz era mais dirigida contra o enfermo do que contra a própria enfermidade. Medidas drásticas e absurdas foram praticadas na Idade Média em relação à segregação do enfermo.

Do melhor conhecimento da doença se foram originando medidas mais humanas e mais eficazes de combate à lepra.

A experiência dos antepassados veio trazer novas características à ação contra a leprose, estando, hoje, definitivamente sabido que as medidas violentas são absolutamente contraproducentes. Humanizou-se o sistema de isolamento, e técnicas mais científicas foram introduzidas no vetusto e sempre atual método profilático.

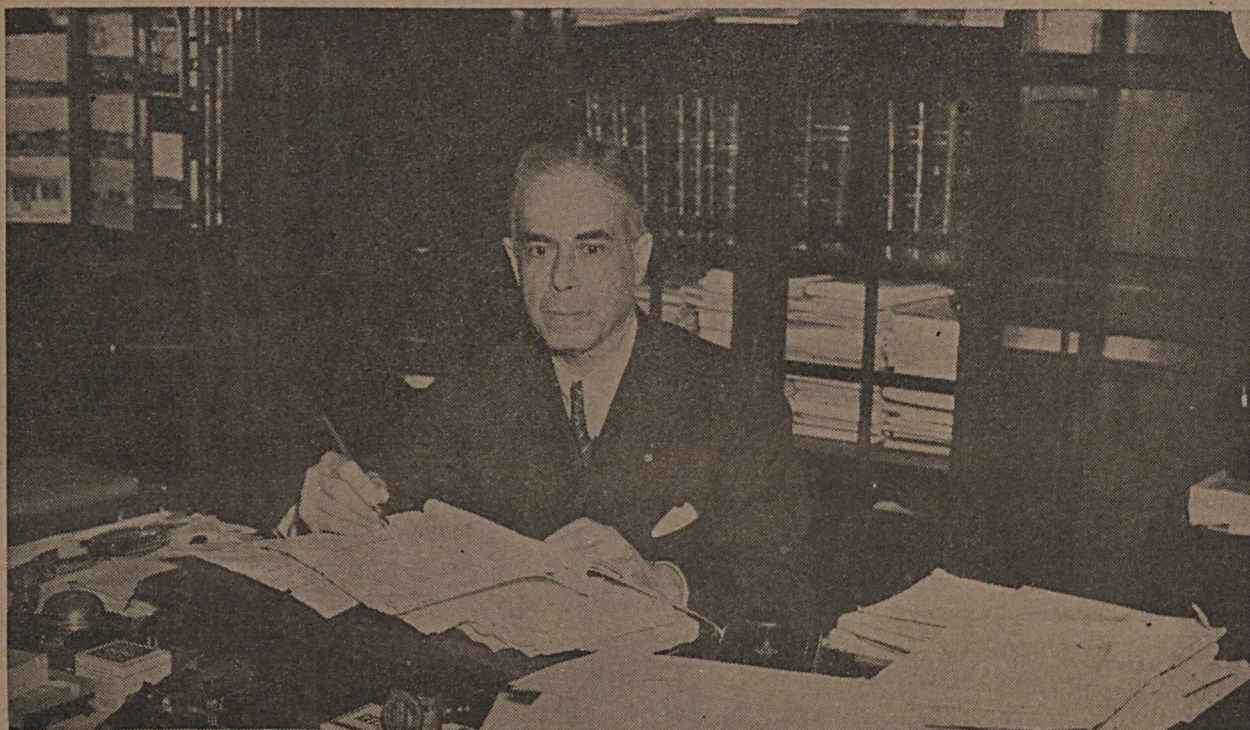
Mesmo nos nossos dias o leprosário está incorporado como peça de destacado mérito no moderno armamento antileproso. Modificou-se apenas o caráter do isolamento, tirando-se-lhe a característica medieval.

A humanização da campanha trouxe as vantagens esperadas na Noruega, Suécia, Irlanda, etc., e a própria Conferência sobre a Lepra, realizada em Bergen, em 1909, prescrevia que, diante dos resultados obtidos nesses países, fôsse aplicado o mesmo método noutros onde houvesse lepra.

O ISOLAMENTO INSULAR

A localização de um leprosário constitui sempre um problema, pela oposição que se levanta contra esta ou aquela localização. De um modo geral, as coletividades preferem viver a distância de um leprosário, — e, quanto mais distante, julgam que é melhor. Por outro lado, surgem os exploradores das situações, e, finalmente, uma celeuma se levanta para se opor à localização de um leprosário neste ou naquele ponto.

A idéia da localização de um leprosário em ilha já teve seus adeptos. É considerada, hoje, arcaica e indefensável. Pensava-se que, desta maneira, ficava o enfermo cingido a permanecer no estabelecimento, impossibilitado de fugir pelas barreiras naturais. Isto, porém, é uma idéia vã. Quando o leprosário não dispuser dos meios que permitam a fácil adaptação do enfermo, ele daí fugirá tantas vezes quantas for internado. Para se demonstrar que tal sistema não evita a fuga, basta que se considere o que acontece no leprosário de Culion, nas Filipinas. Este leprosário está situado na ilha de Culion, distante de Manila, capital das Filipinas, cerca de 200 milhas e no perigoso mar da China. Não obstante isto, se têm verificado fugas,



O Dr. Ernani Agrícola, diretor do Serviço Nacional de Lepra, à sua mesa de trabalho

conforme descreve Heiser num artigo que publicou no "Scientific American".

Os enfermos arrostam todos os perigos de uma viagem longa em simples jangadas de bambú que eles mesmos preparam. Tem havido casos de insucessos nesta arriscada travessia, mas o imperativo da fuga, sempre aceso no ânimo destes doentes inadaptados, os leva a enfrentar toda espécie de perigo.

O ISOLAMENTO DO ENFERMO NO BRASIL

A melhor solução para o problema da internação do enfermo é a que vem sendo adotada no Brasil, por meio de nosocomios regionais, onde o doente encontra uma situação que lhe é propícia. No Brasil, estes estabelecimentos são na sua maioria do tipo colônia-agrícola, modelo que ficou aceito, de vez que se constatou serem os enfermos na sua generalidade procedentes da zona rural. Na colônia agrícola maior facilidade de adaptação terá o enfermo, porque ele encontra aí as mesmas condições e os mesmos hábitos que tinha no seu local de origem. Por outro lado, situam-se estes doentes mais próximos dos seus lares, sendo-lhes mais fácil rever aqueles que lhes são caros.

Já se foi o tempo em que se defendia a localização dos leprosários em ilhas e as mais distantes possível dos centros urbanos. São notórios os inconvenientes disto. Leprosários únicos, abrigando imensa coletividade de enfermos, procedentes das regiões as mais diversas, situadas em zonas de acesso difícil, não é mais o ponto de vista moderno e o que condiz com a eficiência da ação profilática. Haja vista o que se passou com o próprio Hansen. Ao ser ele

encarregado da profilaxia da lepra na Noruega, encontrou forte oposição ao internamento dos enfermos, porque as remoções eram realizadas para uma ilha nas costas da Noruega. Feitas as modificações do serviço, a resistência foi dominada.

Aquí no Brasil houve quem defendesse, ainda em plena vigência da Câmara dos Deputados, a organização de uma cidade, "Lazarópolis", para onde seriam encaminhados os enfermos de todo o país. Certamente não é esta a voz da experiência.

O plano atualmente em execução, obedecendo ao critério do isolamento regional foi calcado em bases técnicas seguras e bem orientados andaram aqueles que participaram da elaboração do nosso aparelhamento profilático contra o mal de Hansen. Dentro deste critério se estendeu no país uma vasta rede de leprosários, conforme já é do conhecimento geral.

O TEMOR DA PROXIMIDADE DO LEPROSÁRIO

O receio de que uma colônia para leprosos se converta em ponto de irradiação da lepra para as vizinhanças constitui um dos argumentos muito usados contra a localização de um estabelecimento deste gênero próximo de um centro urbano. E' fato incontestado ser inteiramente inócua para uma população a presença de um leprosário nas suas proximidades. Um exemplo flagrante é o que nos oferece o próprio Hospital Frei Antônio, funcionando há cerca de um século, em pleno bairro de S. Cristóvão, por conseguinte no centro urbano do Distrito Federal. Até os nossos dias não se assinalou ainda qualquer caso de lepra que se tenha originado entre os que residiram nas vizinhanças do leprosário. Exemplo idêntico oferece o Hospital Saint-Louis, de

Paris, importante clínica dermatológica onde funciona também uma seção para leprosos. Nenhum caso de contaminação se registrou dentro deste hospital e depõe a este respeito grande número de médicos de reconhecimento competência no assunto.

Está sobejamente comprovado, hoje, que o perfeito isolamento não está na distância, mas na qualidade do isolamento.

Tratando-se de uma colônia agrícola, é lógico que se procure localizá-la fora das zonas urbanas, pela necessidade de grandes áreas onde se possam desenvolver as atividades próprias da vida rural com as quais os enfermos já estão familiarizados.

A VIDA DOS ENFERMOS EM UMA COLÔNIA

Está hoje definitivamente estabelecido que nem todos os doentes devem ser recolhidos ao leprosário. Não há necessidade disto. Sabido está, pelo maior conhecimento que se tem da enfermidade, que existem formas susceptíveis de tratamento ambulatorio e isolamento domiciliar. São formas não contagiantes e em vista disto não há necessidade de internar em leprosários tais doentes, submetendo-os a um constrangimento absolutamente desnecessário.

São indicadas para o isolamento em leprosário as formas lepromatosas. Estas sim, pelo seu caráter maligno, contagiante, devem ser recolhidas ao leprosário, afim de que fiquem salvaguardados do perigo do contágio todos aqueles que convivem com o enfermo.

As formas não contagiantes só são internadas por motivo das suas condições econômico-sociais ou quando os enfermos forem inválidos ou por tal maneira estigmatizados pela doença que não se torna mais possível a sua permanência fora de um leprosário.

O isolamento em leprosário deixou de ser aquele presidio hediondo de outros tempos, onde se fortalecia no íntimo do doente internado o desejo de ver terminados o mais cedo possível seus dias de existência. Apagavam-se ali os últimos lampejos das suas esperanças.

No leprosário moderno as cousas já não se passam da mesma maneira. O lema atual é este:

"AQUI RENASCE A ESPERANÇA"

Esta expressiva frase é a primeira que os enfermos lêem quando são internados em alguns leprosários do país. Na realidade, esta é a expressão que condiz com a ciência moderna e que substitue a sentença antiga da segregação definitiva e impiedosa do doente. O hanseniano de hoje deixa a sociedade sadia para se incorporar na sociedade doente dentro de uma colônia, que o recebe proporcionando-lhe os meios de fácil adaptação e concedendo-lhe os recursos necessários para lhe minorar os sofrimentos morais e físicos. Favorece-lhe ainda todas as oportunidades para levar uma vida tranqüila, sem constrangimento, como a que encontrava no convívio com a coletividade sadia. Uma nova esperança nasce em seu coração: a esperança da sua redenção.

Aí internado, passa o doente a viver numa sociedade onde pode aplicar suas aptidões profissionais, e onde en-

contra uma série de derivativos que entretêm suas horas e ocupam sua imaginação.

Tudo que há cá fora, lá existe: a escola para as crianças e para os analfabetos; a ocupação para os adultos, dentro do seu ramo de atividade; a igreja para os momentos de desfôgo espiritual; o pavilhão de diversões para recrear o espírito, concorrendo assim para elevar o moral do enfermo. Grande número de colônias já dispõem de aparelhagem cinematográfica e realizam sessões projetando as mesmas películas que deleitam a coletividade sadia. Dispõem ainda de campos de esportes, clubes recreativos e pequenas casas comerciais que os próprios enfermos aí instalam.

Enfim, tudo existe, e tudo isto é necessário para a garantia da profilaxia; e tudo merecem estes enfermos, porque reclusos estão unicamente para preservar a população sadia das mesmas atribulações.

O MATRIMÔNIO NOS LEPROSÁRIOS

Para completar tudo isto, até novas famílias se organizam dentro do leprosário, pois os matrimônios entre os enfermos são permitidos, obedecendo certas condições. Quantos lares já se não têm formado dentro dessas colônias! E tudo se passa como na coletividade sadia, apenas com uma diferença e triste diferença: o nascituro lá jamais permanecerá. Do regaço materno, apenas seguido pelos olhares dos genitores, vai o pequenino ser para uma nova organização que o sentimento de solidariedade humana, num gesto de alta compreensão dos seus deveres sociais, criou para que estas crianças salvas de tão aflitivo mal possam desenvolver-se e educar-se. Esta organização é o

PREVENTÓRIO ANTILEPROSO

A lepra não é doença hereditária. Contrariamente ao que se admitia há tempos, a ciência fixou este axioma: o filho do leproso não nasce leproso. A criança contrai a lepra no convívio com seus progenitores enfermos e as possibilidades de contrai-la são tanto maiores quanto maior e mais íntimo foi o convívio da criança com seus pais enfermos.

O Preventório é indispensável e integra um programa de profilaxia da lepra porque a assistência ao filho do enfermo vem favorecer o isolamento dos pais contagiantes, constituídos na sua maioria de indivíduos pobres.

E a minha família?...

Esta é a interrogação freqüentemente pronunciada pelos enfermos de lepra quando solicitados a se internarem.

— Sou o arrimo da minha família. Eu me internarei sendo necessário, mas a minha família e os meus filhos, como ficarão?

Aí está o enunciado de um problema que os doentes de lepra, conforme nos adiantou um dos técnicos do S.N.L., oferecem como resposta às determinações profiláticas. É um problema de caráter social que parece colocar abaixo todo o sistema de combate à lepra que se assenta na medida do isolamento.

O Preventório anti-leproso, porém, sabressai aí como arma de realçado valor. Sua importância se manifesta pelo seu

M.E.S. D.N.S.

SERVIÇO NACIONAL DE LEPRA COMBATE À LEPRA NO BRASIL



Mapa mostrando a localização dos leprosários, preventórios e dispensários no Brasil

duplo aspecto profilático e social. Realça-lhe o mérito o fato de ser a lepra uma doença de largo tempo de incubação e extremamente crônica, não nos permitindo distinguir, senão depois de um grande período de observação, os doentes dos sadios.

Finalidades do preventório

A idéia de se fazer a separação das crianças de seus pais enfermos, logo ao nascer, teve sua origem no leprosário de Molokai, nas Filipinas, quando ali desenvolvia seu sublime apostolado e Pe. Joseph Damien de Veustler conhecido por Pe. Damião.

A iniciativa teve a mais simpática acolhida, e hoje o Preventório está diretamente integrado na tripeça profilática contra o mal de Hansen.

Suas finalidades se podem resumir nas seguintes: a) profilática, pela vigilância que exerce sobre a criança, permitindo o reconhecimento dos novos enfermos e a ação sanitária imediata, bem como ainda a instituição precoce da terapêutica, pois que assim poderemos auferir dela maior eficácia, porque, como se admite, a terapêutica é tanto mais eficaz quanto mais precocemente for instituída; b) social, assistindo educativamente e profilaticamente indivíduos que se tornariam enfermos na convivência de seus pais, e elementos inúteis e perigosos à coletividade, por se

constituírem outros tantos focos de disseminação; c) científica, porque a criança, internada no Preventório, constitui um excelente campo para observação e estudo. Aí se pode surpreender a lepra no seu nascedouro e segui-la depois na sua marcha, permitindo assim a realização de estudos interessantes, como tem sido feito no nosso meio, particularmente em São Paulo.

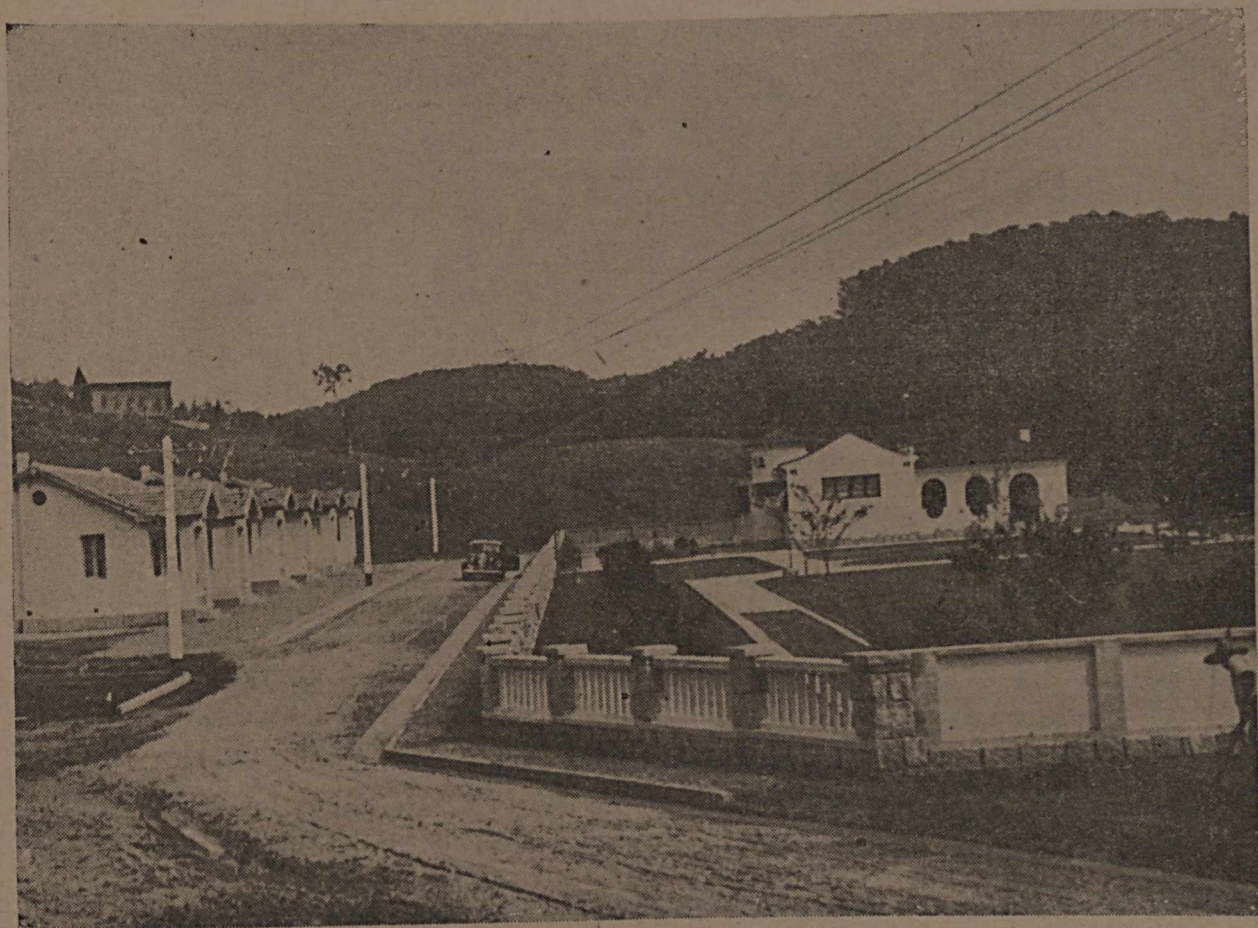
A internação e a vida no Preventório

A condição fundamental para que uma criança seja internada no Preventório é que ela não apresente qualquer manifestação suspeita de lepra. É preciso que seja clinicamente indene do mal de Hansen. Sômente estas são aceitas, e submetidas durante sua permanência no estabelecimento a um regime de vigilância sanitária cautelosa, sobretudo quando a convivência com os progenitores enfermos foi muito íntima e demorada.

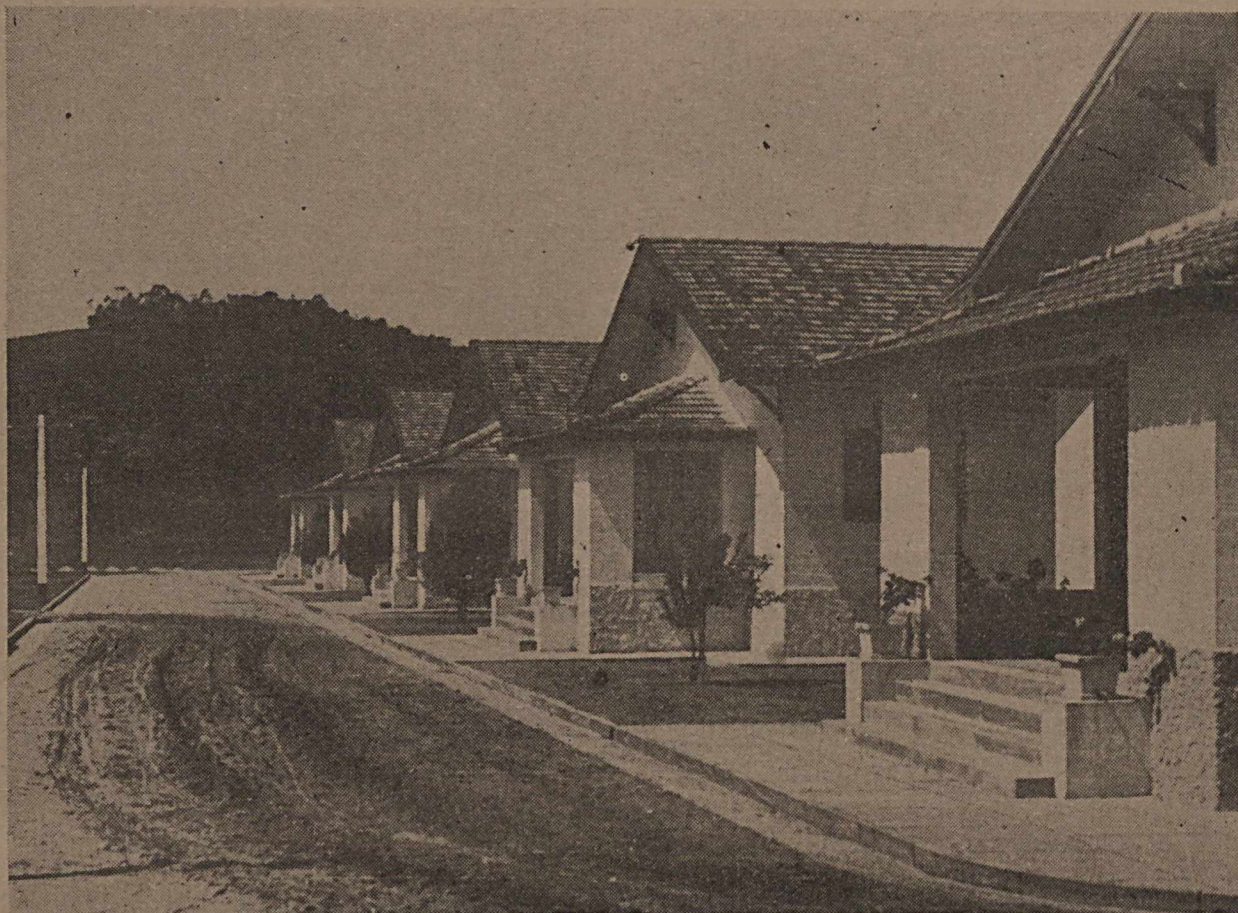
Os recém-nascidos dos leprosários são encaminhados também imediatamente ao Preventório, sendo recolhidos ao berçário.

Como se vê, dispõe o Preventório de uma secção para recém-nascidos e infantes e outra para as crianças na idade pre-escolar.

Estas últimas vivem num regime educativo, e recebem dentro do Preventório toda assistência médica e odonto-



Colônia Santa Teresa, leprosário no Estado de Santa Catarina, vendo-se as residências dos funcionários, inclusive a casa do diretor, à direita



Colônia Santa Teresa, no Estado de Santa Catarina. Pavilhões tipo "Carville", para doentes de lepra. Este leprosário abriga presentemente 454 doentes

lógica, sendo também cercadas do carinho de que necessitam.

Servidores da pátria e úteis à coletividade

Bem se pode imaginar a situação aflitiva destas crianças no convívio com seus progenitores hansenianos. Um destino bastante sombrio lhes desvendava o futuro. O contágio cruel de uma doença traiçoeira lhes minaria o organismo e tantas e tantas vidas preciosas seriam canceladas, seriam peças perdidas da engrenagem que prepara o progresso do Brasil.

O Preventório antileproso salva-as do perigo iminente, retirando-as do foco nefasto. São aí também tratadas através de uma assistência pediátrica, de maneira a protegê-las de outros males. São, enfim, educadas e preparadas para, num futuro não muito distante, serem servidoras da pátria e úteis à coletividade.

Desta maneira, estas crianças não serão aquelas criaturas doentes que iriam pesar sobre os ombros da sociedade, inúteis, inaceitas para qualquer função. Nenhuma colaboração de suas mãos enfêrmas seria recebida, e até mesmo o próprio apêto da mão agradecida seria rejeitado.

A situação se torna bem diferente para o próprio indivíduo, para a pátria e para a sociedade.

A assistência preventorial no Brasil

Diversos preventórios já se encontram em funcionamento no Brasil, elevando-se a 20 o seu número.

O primeiro construído no país foi o de Santa Teresinha, no Estado de São Paulo, inaugurado em 7-7-932. Este magnífico estabelecimento vem prestando relevantes serviços à profilaxia da lepra naquele Estado. O segundo, no Estado de Minas Gerais — o de São Tarcísio, em Belo Horizonte, inaugurado em 12-10-935. Os demais foram construídos depois, graças ao esforço do governo conjugado com o denodado trabalho desenvolvido por senhoras brasileiras que se entregam com devotamento admirável à causa da profilaxia do mal de Hansen.

Entre os preventórios faz exceção, porém, o de Jacaréi, que foi construído pelo Governo do Estado de São Paulo e é mantido exclusivamente por êle, prescindindo da cooperação particular.

Mais de mil crianças, filhas de hansenianos, recebem, hoje, em todos os quadrantes do Brasil o influxo benfazejo do sentimento de solidariedade humana que empolga o espírito da nossa gente. São 1.628 destes pequenos seres, que seriam talvez futuros hansenianos, se não houvesse essa mão amiga, generosa e pródiga que os retirasse das garras deste mal que humilha e horroriza.

O DISPENSÁRIO NA LUTA CONTRA A LEPRA

O armamento antileproso não se limita apenas ao Leprosário e ao Preventório. Temos ainda outra peça na máquina de combate ao mal de Hansen: é o dispensário, que tem por finalidade precípua o reconhecimento de novos doentes.

Como funcionam essas três peças? Vejamos.

Tomemos, por exemplo, uma determinada população. No meio dela deve haver: leprosos, suspeitos de lepra e comunicantes de leprosos, isto é, pessoas que convivem com o doente, quer sejam da família, quer não.

Pela sua maneira de agir, o dispensário vai descobrir estes doentes que se encontram ocultos no meio da massa coletiva, em contato direto ou indireto com ela; promove ainda a elucidação dos casos suspeitos e realiza a vigilância sobre os comunicantes, de cujo meio serão certamente recrutados os futuros enfermos.

A ação do dispensário está perfeitamente definida e reconhecida como de real importância na campanha.

Descoberto o caso, se se trata de um enfermo contagiante, conforme foi aludido acima, será indicado ao isolamento em leprosário, devendo o enfermo ser encaminhado à colônia agrícola. Tratando-se de forma não contagiante será indicado ao isolamento domiciliar, ficando sob o controle do tratamento exercido pelo dispensário. Como se verifica, outras duas finalidades do dispensário estão à mostra: a seleção dos casos para efeito da aplicação da medida profilática e o tratamento das formas isoladas em domicílio. Realiza ainda o dispensário a vigilância dos que tiveram alta do leprosário.

Em relação aos filhos dos enfermos, se medidas de ordem profilática ou econômica o exigirem, serão eles encaminhados ao preventório, depois de passar por um metucioso exame que os declare clinicamente indenes de lepra.

Reajustamento das famílias dos hansenianos

Conforme bem se pode imaginar, a lepra promove um completo desajustamento da família do hanseniano. Uma vez reconhecido como estando um dos seus elementos atacado de lepra, a situação que esta família vai enfrentar na sociedade se torna bem diversa da que desfrutava e por vezes ela terá de arrostar dificuldades muito grandes, dado o receio e o pavor que esta enfermidade inspira.

Além do mais, as determinações profiláticas exigem, em grande número dos casos, o isolamento do chefe da família, e os seus dependentes colocam-se diante de um grave problema econômico. A solução para os filhos do hanseniano se resolve com a internação no Preventório, mas resta a situação do cônjuge e dos demais dependentes do enfermo. Sobressai aí a grande vantagem da iniciativa particular e, felizmente, no Brasil ela já está organizada e desenvolve seu trabalho com bastante entusiasmo.

A cooperação particular se aplica assim na assistência à família do hanseniano, afim de que ele se possa libertar dos compromissos que o prendiam ao domicílio. Esta assistência deve ser feita no caráter de um reajustamento da família do enfermo na sociedade em que vive. Sua ação benfazeja se dirige ainda no mesmo sentido em relação às

crianças que tiveram alta nos Preventórios, bem como aos enfermos que adquiriram tal grau de melhora nas suas condições de saúde que se tornam egressos dos leprosários e considerados em condições de serem reintegrados na sociedade donde provieram.

A readaptação do doente constitui um problema delicado, porque é difícil dominar o escrúpulo com que uma população, de onde foi retirado o enfermo, volta a recebê-lo.

Esta atividade começa a se fazer no nosso país com verdadeiro espírito altruístico. E a dedicação com que se vem desenvolvendo nos dá garantia do futuro incremento desses esforços, conforme exigem as nossas necessidades.

Vamos agora à

HISTÓRIA DA LEPRA NO BRASIL

A lepra não existia no Brasil antes da colonização, sendo aqui introduzida pelos portugueses e disseminada pelos escravos africanos, segundo o testemunho de pessoas autorizadas.

Os primeiros casos de lepra foram verificados em 1600 no Rio de Janeiro; e em 1696 o governador Arthur de Sá Menezes declarava, em relatório, que viviam na cidade dezenas de leprosos.

Joaquim Crissiuma Toledo nos informa que em 1697 a Câmara Municipal do Rio de Janeiro pedia à Metrópole o estabelecimento de um lazareto na cidade, que contava 300 leprosos para uma população de 60.000 habitantes. A iniciativa, entretanto, não logrou êxito.

Em face desse descaso a lepra foi se alastrando de norte a sul, atingindo desde muito tempo o Amazonas, Pará, Maranhão, Pernambuco e Baía no norte e nordeste. São Paulo, Espírito Santo, Estado do Rio, Distrito Federal e Paraná, no Sul. Minas e Goiaz no centro.

Em janeiro de 1741 foi feito, por ordem de D. João V, o primeiro regulamento para o combate à lepra no Brasil. Data, assim, de 202 anos o início das medidas de ordem legislativa contra o mal de Hansen em nosso país.

O primeiro asilo para leprosos, no Brasil, foi fundado em 1741, no Recife, pelo Padre Antonio Manoel.

Gomes Freire de Andrade, Conde de Bobadella, fez construir a expensas próprias, em 1741, habitações toscas, em São Cristóvão, para nelas recolher os leprosos, fundando, deste modo, o primeiro leprosário no Rio de Janeiro e que deu origem ao Hospital de Lázarus, atual "Frei Antônio", ainda existente e inteiramente remodelado. Desde 1763, está o referido leprosário a cargo da Irmandade do S.S. Sacramento da Candelária. De 1817 a 1833 funcionou o leprosário na Ilha das Enxadas, voltando novamente para sua antiga sede.

Com o aparecimento de diversos focos de lepra em vários pontos do país, houve de 1787 a 1816, um apreciável esforço no sentido não só do estabelecimento de leprosários, como também na expedição de regulamentos adequados, sendo digno de nota o acerto com que, guardadas as devidas proporções, foi cuidado o assunto. No período acima referido, foram fundados os seguintes leprosários: em 1787, o da Baía, que ainda está em funcionamento e tem o nome de seu fundador, D. Rodrigo de Menezes; em 1789, o do Recife, que se acha sob a administração da

Santa Casa, tendo sua origem no asilo fundado pelo Padre Antônio Manoel e deixou de funcionar em 1 de setembro de 1941, quando os doentes foram transferidos para a Colônia da Mirueira; em 1805, o de São Paulo, na chácara da Olaria e que ali funcionou durante um século, a cargo da Santa Casa; em 1806 foi fundada uma enfermaria anexa à Santa Casa de São João Del Rei, em Minas Gerais; em 1815, o Hospício dos Lázaros, em Mato Grosso, que foi mantido até 1938, servindo para abrigar leprosos em trânsito para a Colônia São Julião, em Campo Grande.

Em 1883, foi inaugurado o leprosário de Sabará, em Minas Gerais, sendo entretanto a doação para tal fim feita em 1787.

As medidas legislativas mais importantes, no período de 1756 a 1883 foram as seguintes:

Em 1756, o Vice-rei, Conde de Cunha, decretou o isolamento obrigatório dos leprosos no Rio de Janeiro. Em 1887, D. Rodrigo de Menezes baixou na Baía o regimento do Hospital de São Cristóvão dos Lázaros e em 1838 o Governador do Pará decretou o isolamento obrigatório dos leprosos. Em 1848 foi proibido em Minas Gerais o exercício de certas profissões pelos leprosos, e em 1883, com a criação do leprosário de Sabará, foi expedida legislação adequada.

Apesar da fundação de leprosários em vários Estados, onde mais se fazia sentir a sua necessidade, todo o esforço feito, aliás sempre aquém das nossas necessidades, foi mais de caráter assistencial, sem nenhuma influência para deter a expansão da endemia leprotica, uma vez que a aparelhagem, sobre ser deficiente para permitir o isolamento de todos os casos contagiantes, não dispunha de outros recursos técnicos e organizações indispensáveis a uma campanha proveitosa.

Além dos leprosários então existentes, a assistência aos hansenianos durante muito tempo esteve a cargo da caridade pública, sendo os doentes mantidos, geralmente, em habitações toscas, situadas nos arredores das cidades ou vilas, donde saíam para esmolar em determinados dias da semana.

De 1883 a 1920, pouco se cuidou do combate à lepra no Brasil.

Problema sanitário de tão alta relevância, permaneceu quase que no olvido por largo espaço de tempo. Nem a União, nem os Estados davam a necessária atenção aos progressos da leprose, no nosso país.

Oswaldo Cruz, em 1913, embora assôberbado com formidáveis problemas sanitários que exigiam a sua imediata ação, não descurou da questão da lepra, tendo sugerido a fundação de um leprosário na Ilha Grande, cujo plano traçou, tendo sobre o mesmo assim se referido: "E" uma idéia a estudar que poderá ser modificada, melhorada, ou mesmo alterada, desde que o seu *substratum*, o isolamento dos leprosos em colônia, permaneça de pé".

Em 1920, com a criação do Departamento Nacional de Saúde Pública, foi instituída a Inspetoria de Profilaxia da Lepra e das Doenças Venéreas, primeiro órgão federal especializado, no nosso país, destinado a combater a lepra, coordenar e orientar a sua campanha no território nacional. Com o decreto 16.300, de 1921, foi também regulamentada a profilaxia da lepra, sendo adotadas normas téc-

nicas rigorosas, atendendo ao aspecto humanitário da campanha.

As atividades da Inspetoria iniciaram-se em fins de 1920, sob a chefia do saúdoso e eminente leprólogo Professor Eduardo Rabello.

As primeiras medidas tomadas foram o levantamento do censo, que não foi completado, medicação dos doentes pelo óleo de chaulmoogra e providências para a construção de colônias agrícolas para os leprosos.

Os trabalhos nos Estados foram executados por meio de acordos. No Rio de Janeiro foi começado o censo, e dois pavilhões do Hospital São Sebastião foram adaptados para o isolamento dos leprosos.

Estabeleceram-se os serviços de medicação e vigilância, mas, por falta de um estabelecimento apropriado, não foram postas em prática todas as medidas.

Para o custeio do plano de combate à lepra foi criada pelo Congresso Nacional uma taxa sobre bebidas alcoólicas, destinada a um fundo especial. Essa taxa passou a ser aplicada para outros fins e depois foi extinta.

De 1920 a 1930, entraram em funcionamento os seguintes estabelecimentos:

No *Amazonas*, a hospedaria para imigrantes, em Paricatuba, foi adaptada para leprosário, sendo este inaugurado a 1 de julho de 1930.

No *Pará*, o Estado cedeu à União um antigo estabelecimento agrícola que, depois de feitas as adaptações para leprosário, foi inaugurado em 24 de junho de 1924, com a denominação de Lazarópolis do Prata, sendo assim a primeira colônia agrícola para leprosos, no Brasil.

No *Ceará*, foi inaugurado em 9 de agosto de 1928 o leprosário Antônio Diogo, em Canafistula, por iniciativa particular.

Próximo a Natal, no *Rio Grande do Norte*, foi inaugurado em janeiro de 1929 o leprosário Vila São Francisco de Assis, graças aos esforços da comissão pró-leprosário, que foi, posteriormente, transformada em Sociedade de Assistência aos Lázaros.

No *Distrito Federal*, além dos asilados no velho Hospital de Lázaros em São Cristóvão, em funcionamento, foram os leprosos internados de 1925 a 1928 em dois pavilhões do Hospital São Sebastião. Em outubro de 1928 foram alojados pela União no Hospital-Colônia de Corupaití, em Jacarepaguá, os primeiros leprosos transferidos do Hospital São Sebastião.

Em *São Paulo*, foi inaugurado o Asilo-Colônia Santo Ângelo, no Município de Mogi das Cruzes, em 3 de maio de 1928, construção esta que se deve à iniciativa privada.

No *Paraná*, foi construído pelo Estado o leprosário São Roque e inaugurado em 20 de outubro de 1926. Fica situado a 30 quilômetros de Curitiba.

No mesmo período de 1920 a 1930, várias iniciativas foram levadas a efeito no que diz respeito à construção de leprosários, sendo de notar as seguintes:

No *Amazonas*, foi construído pelo Estado o leprosário de Paradão que, apesar de inaugurado em 1929, foi abandonado antes de receber doentes. Foram gastos 1.200 contos de réis nessa obra.

No *Maranhão*, foram iniciadas pela União as obras de um leprosário, tipo hospital, no sítio Sá Viana. A construção foi paralisada em 1927 e por fim abandonada, achando-se em ruínas, depois de haver o Governo Federal ali dispendido 1.400:000\$0.

Em *São Paulo*, foi iniciada a construção do Asilo-Colônia Cocais, próximo ao município de Casa Branca, em novembro de 1929, mas só foi inaugurado em 17 de abril de 1932, e, em 1928, a do Asilo-Colônia Aimorés, distante 17 quilômetros de Baurú e só inaugurado em 13 de abril de 1933.

Em *Minas Gerais*, foi iniciada, em 1927, pela União com a cooperação do Estado, a construção da Colônia Santa Izabel, mas só em 1931 foi terminada pelo Estado e inaugurada em 23 de dezembro do mesmo ano.

A campanha contra a lepra por parte da União, no decênio 1931-40, pode ser dividida em duas etapas: a primeira vai de 1931 a 1935 e a segunda de 1936 a 1940.

Na primeira, a ação do Governo Federal não obedeceu a qualquer plano delineado previamente e se traduziu por auxílios concedidos para construção de leprosários e para melhoramentos e manutenção dos já existentes, de acordo com as solicitações recebidas.

Na segunda, já os trabalhos seguiram a orientação traçada no plano elaborado em 1935, com as modificações que se tornaram necessárias, aconselhadas pela prática e melhor conhecimento do problema, sendo também atendida a questão dos preventórios para filhos indenes de lepra dos hansenianos.

No decorrer deste período foram inaugurados os seguintes leprosários: Colônia do Bonfim, no *Maranhão*, e Itanhenga, no *Espírito Santo*, em 1937; Colônia Tavares Macedo, no *Estado do Rio*, em 1938; Colônia Frei Gil Vila Nova, no *Pará*, em 19 de março de 1939; Colônias Eduardo

Rabelo, em *Alagoas* e Itapoan, no *Rio Grande do Sul*, e Santa Teresa, em *Santa Catarina*, em 1940.

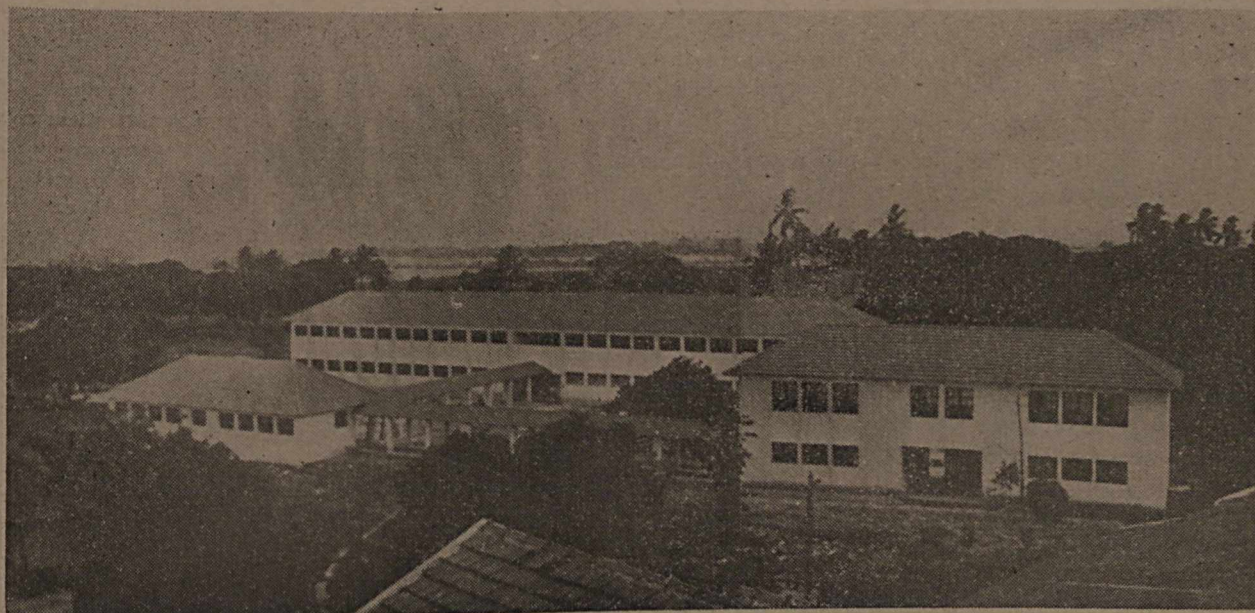
Em 1941 foi criado o *Serviço Nacional de Lepra*, que, alargando seu campo de ação, tem desenvolvido um trabalho intenso e contínuo em todos os setores que requerem sua interferência, avultando o Censo Leprológico levado a efeito concomitantemente em seis Estados, sendo escolhidos de preferência aqueles mais atingidos. Assim foram iniciados os censos do Amazonas, *Pará*, *Mato Grosso*, *Goiás*, *Minas Gerais* e *Estado do Rio*. Dêstes, concluiu o do *Estado do Rio* e iniciado o da *Paraíba*, aliás já trabalhado entre 1937 e 1938 pelo Departamento de Saúde do Estado. O censo da *Paraíba* também será concluído ainda este mês.

Foram inaugurados de 1941-43 os seguintes leprosários: Colônia Getúlio Vargas, na *Paraíba*, em 12 de julho de 1941; Colônia Mirueira, em *Pernambuco*, em 26 de agosto de 1941; Colônia Antônio Justa, no *Ceará*, em 7 de agosto de 1941; Colônia São Julião, em *Mato Grosso*, em 4 de agosto de 1941; Colônia São Francisco de Assis, em *Minas Gerais*, em 21 de março de 1943.

Já se encontram em funcionamento as Colônias de Santa Fé, em *Minas Gerais*; Marituba, no *Pará*; Aleixo, no *Amazonas* e Santa Marta, em *Goiás*. Dentro em pouco começará a receber doentes o Sanatório de Roça Grande, em *Minas Gerais*.

Acham-se em construção as Colônias Padre Damião, em *Minas Gerais*; Colônia de Águas Claras, na *Baía*; Colônia Jardim, em *Sergipe*; e a de *Cruzeiro do Sul*, no *Acre*.

Foram ou estão sendo ampliados e melhorados, de 1931, para cá, os seguintes leprosários: Lazareto Souza Araújo, no *Acre*; Leprosário Belisário Penna, no *Amazonas*; Lazáropolis do Prata, no *Pará*; Colônia Carpina, no *Piauí*; Leprosário Antônio Diogo, no *Ceará*; Colônia São Francisco



Instituto Guararapes, modelar preventório antileproso de Recife, cuja construção é de iniciativa particular e foi iniciada com os recursos obtidos na primeira campanha financeira realizada pela Federação das Sociedades de Assistência aos Lázaros

de Assis, no Rio Grande do Norte; Hospital-Colônia Curupaití, no Distrito Federal; Asilo-Colônia de Pirapitingui, Cocais, Santo Ângelo e Sanatório Padre Bento, em São Paulo; Colônia São Roque, no Paraná e Colônia Santa Izabel, em Minas Gerais.

Os dispensários não tiveram ainda o desejado e necessário desenvolvimento em todo o país, como peça de grande importância e eficiência no armamento anti-leproso nas modernas campanhas contra o mal de Hansen.

Em 1930 havia dispensários de lepra no Distrito Federal e em oito Estados: Amazonas, Pará, Ceará, Pernambuco, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Eram dispensários mixtos, lepra e doenças venéreas, em número de 18.

Atualmente são em número de 53, sendo quatro no Distrito Federal e o restante em 16 Estados: Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. São mixtos, lepra e doenças venéreas, os de Pernambuco e Espírito Santo.

Os dados que seguem dão uma demonstração clara e positiva do esforço do Governo Federal para aparelhar o país com os meios indispensáveis para uma eficaz campanha contra a lepra, dentro de uma orientação segura, compatível com as nossas condições e de acordo com a técnica mais aconselhável para o nosso meio.

A ação do Governo Federal está acorde com o que foi adotado pelo Congresso Internacional de Lepra, no Cairo, em 1938, como se pode ver pelas conclusões da sub-comissão de epidemiologia e profilaxia das quais destacamos as seguintes:

"A opinião atual é de que os casos abertos de lepra constituem o maior perigo para a saúde pública e, por isto, deve-se evitar o contato de tais indivíduos com pessoas sãs, especialmente crianças".

"Nos países em que é compulsória a segregação em instituições, é mais aconselhável o estabelecimento de diversos leprosários regionais, em vez de um único central, de maneira a ficarem os pacientes o mais próximo possível de suas casas. Recomenda-se também o estabelecimento de colônias agrícolas".

PREVENTÓRIOS

Antes de 1931, nenhum auxílio foi concedido pelo Governo Federal para construção, instalação ou manutenção de Preventórios para filhos sadios de leproso, mas a partir desta data até agora já estão funcionando 20 Preventórios que abrigam 1.628 crianças (31-12-42). Estas crianças recebem nestes excelentes estabelecimentos um tratamento fraternal, além de educação completa, que lhes garante um futuro promissor, quando tiverem de se lançar na luta pela existência.

Os preventórios para filhos sadios de leproso foram construídos e instalados pelas Sociedades de Assistência aos Lázarus com o auxílio do Governo Federal, que também subvencionou estas instituições para a manutenção dos referidos estabelecimentos.

Além disso, a União construiu e instalou dois magníficos preventórios para filhos sadios de leproso, sendo um o Educandário Olegário Maciel, em Varginha, e outro o Educandário Santa Maria, em Jacarepaguá no Distrito Fe-

deral. Ambos foram entregues a sociedades particulares que os mantêm com o auxílio do Governo Federal. Em São Paulo, o Preventório de Jacaré, construído, instalado e mantido pelo Governo do Estado, abrigava até 30 de junho passado 295 crianças.

NA SEDE DO SERVIÇO NACIONAL DE LEPRAS

Na sede do Serviço Nacional de Lepra falamos ao diretor, Dr. Ernani Agrícola, que nos fez exposição precisa e clara do programa do Governo Federal, de combate à leprose no país, detendo-se mais demoradamente no relato do que já foi realizado desse programa no ano passado.

Antes, porém, de prosseguirmos sobre as realizações desse programa, vamos registrar em seguida as

FINALIDADES DO SERVIÇO NACIONAL DE LEPRAS

O Serviço Nacional de Lepra tem por finalidade superintender o combate à lepra em todo o país, planejando os respectivos serviços, constituindo-se o elemento orientador, coordenador e fiscalizador das atividades das organizações públicas e privadas empenhadas na luta contra a doença, delimitando-lhes o campo de ação, prestando a todas elas a possível assistência material e técnica, realizando ainda, diretamente ou por intermédio de repartições federais, estaduais ou municipais, tudo que se relacionar com a prática da campanha anti-leprosa, nas suas várias modalidades, promovendo para isso as necessárias medidas executivas.

Compete também ao S.N.L. procurar padronizar, respeitadas as características regionais, as organizações públicas e privadas de luta contra a lepra, em todo o país, uniformizando-lhes os trabalhos e modelos de serviços, elaborando para isso as necessárias instruções e, finalmente, realizar estudos, inquéritos e investigações sobre a lepra.

Vamos relatar primeiro, em suas linhas gerais, um trabalho iniciado em alguns Estados e do qual resultará, sem dúvida, melhor orientação na campanha contra a lepra. Queremos nos referir ao

CENSO LEPROLÓGICO

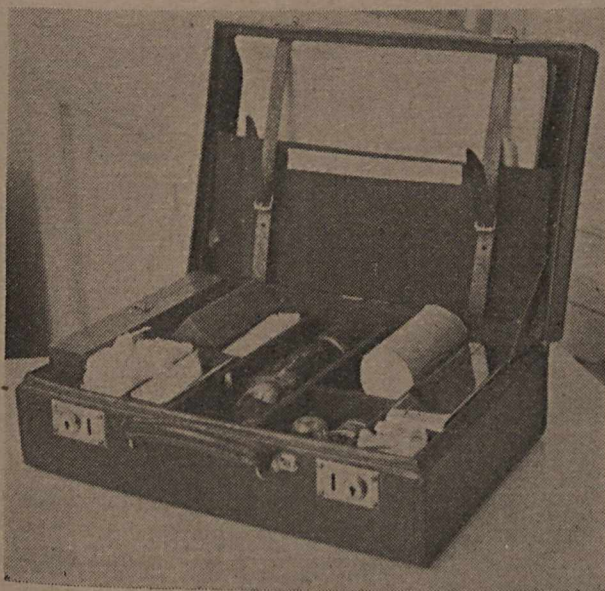
Cumpramos-nos esclarecer que as atividades no sentido de efetuar-se o censo leproológico no país se ressentiam anteriormente de falhas, que muito lhe prejudicavam a eficácia, à falta de sistematização e unidade de direção, impossibilitando assim a obtenção de uma estatística segura. E grande parte dos frutos desse trabalho dispersivo se perdeu, antes mesmo de proporcionar qualquer benefício que dele se poderia esperar. Mas não podemos nesta reportagem perder tempo em pormenorizar as causas de semelhante fracasso. O que nos interessa é mostrar o que o Serviço Nacional de Lepra está fazendo agora, graças à colaboração que vem recebendo das autoridades superiores e ao estímulo que se irradia do Sr. ministro da Educação e do diretor do Departamento Nacional de Saúde, Dr. Barros Barreto. Só isso. Primeiro foi incluindo no seu programa de realização a tarefa de levantamento do mapa nosológico da lepra em diferentes regiões do país, onde a leprose assola com maior intensidade, exigindo, portanto, uma atuação mais enérgica e imediata das autoridades competentes.

Foram estes os Estados trabalhados pelos técnicos do S.N.L. em 1942: Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pará,

Goiaz, Amazonas e Mato Grosso, para onde foram enviadas equipes de médicos e auxiliares práticos, devidamente aparelhados com o material necessário ao desempenho da missão de que se achavam investidos. O S.N.L. mandou confeccionar estojos apropriados com os apetrechos imprescindíveis aos trabalhos do censo.

O QUE CONTÉM CADA ESTOJO

Além das fotografias que tiramos do precioso estojo com que trabalham os recenseadores de leprosos, damos



Estojo que os médicos do Serviço Nacional de Lepra conduzem quando em serviço do censo de leprosos e seus comunicantes, fora da sede

em seguida o que cada um deles contém, e que é o seguinte :

- 1 caixa com 50 lâminas
- 1 estojo niquelado contendo :
 - 1 pinça comum
 - 1 pinça de duplo efeito
 - 1 bisturi
 - 1 pente de agrafe
 - 1 tesoura
 - 1 cureta oftálmica
 - 1 lupa dermatológica ou dermolux
 - 1 estojo contendo uma seringa de 5 cc. e 3 agulhas, uma das quais de platina
 - 1 bisturi
- 6 tubos de ensaio
- 1 lâmpada de álcool
- 1 frasco de 100,0 para líquido conservador
- 1 frasco de 500,0 para álcool
- 1 frasco de 30,0 para iodo
- 1 frasco de 10,0 para cloridrato de histamina sol, 1 %
- 1 tubo de cloretila
- 1 par de luvas
- 1 carretel de esparadrapo
- 1 peça de gase esterilizada
- 1 pacote de 100,0 de algodão
- 36 empolas chaulmoogricas

- 12 empolas de novocaina
- 6 empolas cardiotônicas
- 50 fichas de contagiâtes — S.N.L., 1
- 50 fichas de comunicantes — S.N.L., 4
- 20 fichas-diário do médico — S.N.L., 5
- 1 bloco para requisição de exame anátomopatológico
- 1 frasco e respectivo estojo para remessa de biópsia

Todo o material acima constitui o equipamento do estojo de serviço.

Além dêsse material, procura o S.N.L. facilitar a seus técnicos censitaristas a aquisição de máquina fotográfica, afim de que o trabalho do recenseamento dos leprosos se faça da maneira mais completa possível.

O censo de leprosos no Brasil, realizado de conformidade com as determinações do Congresso Internacional de Lepra do Cairo, reunido em 1938, desdobra-se em inquérito censitário e inquérito epidemiológico.

COMO É FEITO O SERVIÇO DE CENSO DA LEPROA

Conseguimos obter na sede do S.N.L. cópia das instruções para o serviço de censo da lepra. A *Revista do Serviço Público* tem todo interesse em que sejam divulgadas essas instruções que estão enfileiradas nestes 19 itens, que reproduzimos na íntegra, visando a atenção daqueles que mais se interessam pelo assunto :

I — Dependendo a exata orientação técnico-administrativa da campanha contra o mal de Hansen do serviço de censo da lepra, cuja execução, pela sua complexidade, requer de quem o realiza habilitação especial, deve este serviço ser confiado a pessoal que demonstre aptidão para o cargo, seja por meio de diploma conferido por um curso especializado, seja mediante suficiente prova de estágio em qualquer serviço de profilaxia da lepra;

II — No execução do serviço deve o médico encarregado do censo de lepra :

a) preliminarmente entrar em entendimento com as autoridades locais, afim de ambientar-se e obter o apóio imprescindível ao desempenho de seu mister;

b) entrevistar-se com o corpo médico da localidade onde vai desenvolver sua função, com o intuito de solicitar-lhe os informes que estão ao seu alcance, relativos a enfermos de lepra ou suspeitos;

c) solicitar às farmácias locais informações sobre a saída de medicamentos usados para a lepra e para dermatoses capazes de serem reproduzidas pela infecção hanseniana, afim de encontrar a pista de algum enfermo ou suspeito;

d) solicitar às pessoas mais influentes e mais conhecedoras da área de investigação e capacitadas de prestar informações, esclarecimentos sobre a existência de portadores de enfermidades exteriorizadas por lesões e atribuíveis à lepra;

e) recorrer ao registro de óbitos nos cartórios locais, com o objetivo de se certificar dos casos registrados aí como sendo de lepra, e seguir, dentro de todas as possibilidades, no encalço da família do extinto;

f) recorrer aos arquivos dos hospitais, aos serviços sanitários e quaisquer outros serviços médicos



Conteúdo do estojo que os médicos encarregados do censo de leprosos conduzem quando em trabalho fora da sede

existentes na localidade, afim de tomar conhecimento dos enfermos que por aí passaram com o diagnóstico de lepra;

III — Para fiel execução de seu mister, deve o médico levar em conta toda sorte de informações idôneas referentes a doentes atuais, e procurá-los, onde quer que seja, bem como seus comunicantes, para o necessário exame.

IV — Não deve ser desprezada nenhuma informação sobre doentes já falecidos, mesmo em época remota, pois isto favorecerá a descoberta dos ex-comunicantes e se constituirá elemento para inquérito retrospectivo sobre a propagação da endemia leprosa.

V — A permanência do médico na localidade em estudo, deverá ser a menor possível, devendo, por conseguinte, o serviço ser executado da maneira a mais completa e sem prejuízo de tempo. E' útil salientar que quanto maior o tempo de permanência na zona rural mais difícil se torna a descoberta de leprosos, pelo modo como se divulga no interior a presença do médico, sendo sua missão frequentemente deturpada, ocasionando isto a ocultação dos doentes.

VI — A visita em determinada localidade se deve fazer sempre sem comunicação prévia, pois a surpresa e a rapidez são valiosos auxiliares do serviço;

VII — Após o necessário entendimento com autoridades locais, deve o médico traçar previamente seu itinerário de serviço, o qual figurará com as alterações feitas, no relatório de trabalho.

VIII — Não deve ser esquecido que um enfermo se torna facilmente um indicador de outro doente,

devendo, portanto, ser utilizado este recurso para a procura de outro enfermo.

IX — O médico recensionista deve manter-se em absoluta reserva em relação aos casos encontrados, e em relação às fontes de informações.

X — Deve ser evitada na execução desta tarefa a cooperação policial ressaltando-se os casos muito especiais de rebeldia. O enfermo deve ser dominado pela persuasão e bondade dos que o forem examinar.

XI — O médico recensionista deverá seguir para a zona de ação devidamente munido de fichas epidemiológica e clínica, bem como de todo material constante do estojo de serviço, procurando antes obter informações nos serviços sanitários e instituições particulares com referência a doentes de lepra e seus comunicantes das localidades onde vai trabalhar.

XII — No desenvolvimento do trabalho deve ser preenchida a ficha epidemiológica e clínica, anotando-se nela todos os dados, com a maior minúcia e clareza possíveis. Os dados referentes à residência devem ser decompostos em todos diversos termos, assinalando-se o nome do Município, distrito e a toponímia da região em que reside o enfermo. Os dados deverão ser registrados conforme determinam as Instruções para preenchimento das fichas.

XIII — O registro topográfico dos sintomas deve ser feito com todos os detalhes, bem como a classificação do caso deve ser consignada com a maior precisão, e sempre que estiver ao alcance enquadrar o caso dentro da classificação em estudo (Instruções para preenchimento de fichas).

XIV — O médico recensionista deverá procurar auxiliar o enfermo no máximo das suas possibilidades, com a intuito de obter todos os dados constantes da ficha, e com a maior fidelidade possível.

XV — Finalizando o exame dermatoleproológico do enfermo, serão em seguida examinados todos os comunicantes infra-familiares e extra-familiares, e deverá ser praticada sistematicamente a colheita de todo material necessário à elucidação diagnóstica e ao controle epidemiológico.

XVI — A ficha será preenchida simultaneamente com o exame do doente e o fichamento deverá ser praticado sempre no domicílio do doente ou suspeito, onde serão igualmente fichados os comunicantes.

XVII — O médico deverá ter a preocupação de examinar o maior número possível de pessoas ligadas aos focos, não descurando que o exame deve ser praticado com verdadeiro interesse de investigação, e ilimitada prudência, acautelando-se das informações falsas.

XVIII — Sempre que as condições o exigirem, por motivo de alta incidência local de lepra, a investigação epidemiológica será estendida a todos os meios coletivos, muito particularmente aos meios escolares.

XIX — A preocupação do médico recensionista não deverá ser apenas a de fazer ficha, mas a de analisar também a situação dos focos sob o ponto de vista epidemiológico, considerando as condições mesológicas e sociológicas da área em investigação, para ulterior estudo.

MOVIMENTO DO CENSO REALIZADO PELO S.N.L. EM 1942

Pessoas examinadas	66.001
Leprosos fichados	2.539
Suspeitos fichados	251
Comunicantes fichados	9.273
Lâminas examinadas	5.749
Biópsias praticadas	59

CENSO IMUNOLÓGICO

O S.N.L. deu início também em 1942 ao censo imunológico através da lepromino-reação.

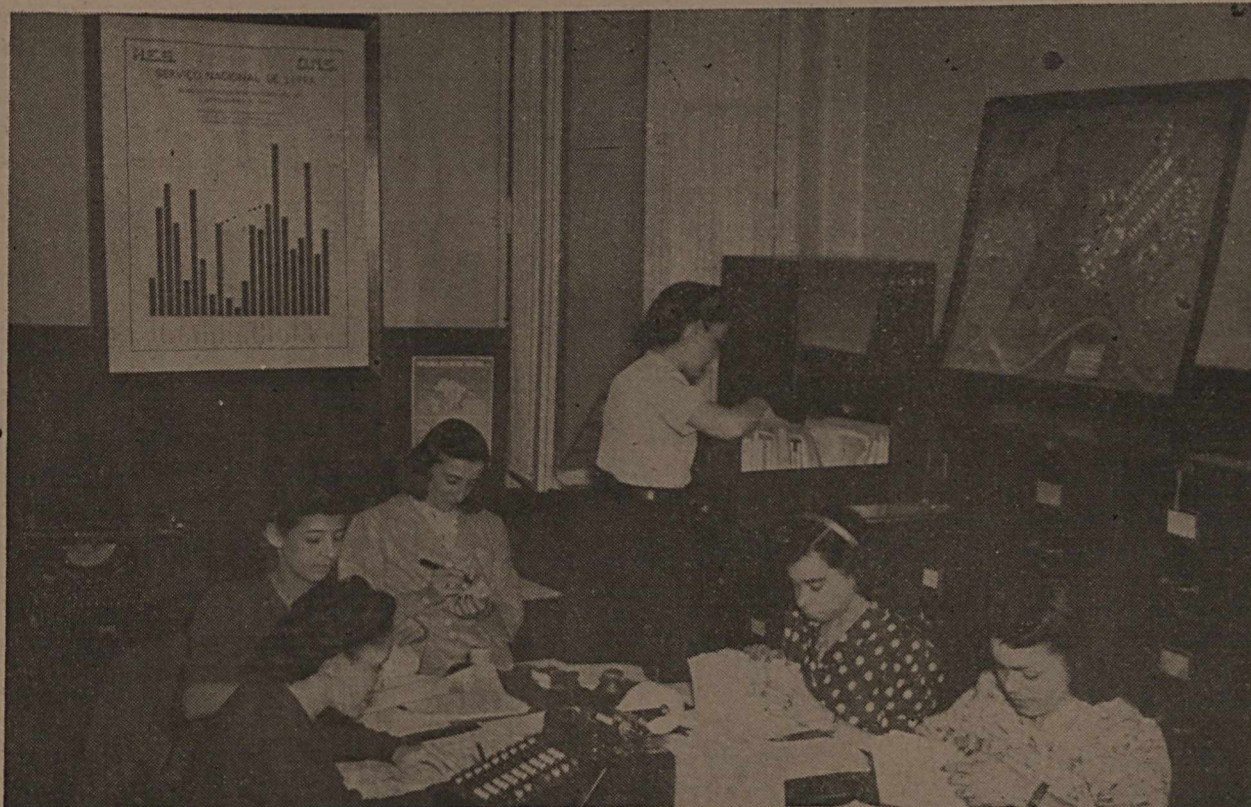
Trata-se de trabalho ainda não levado a efeito no nosso meio com a amplitude que o S.N.L. deseja ver realizado.

REVISÃO DO CENSO

O S.N.L. já terminou o censo leproológico no Estado do Rio e espera ainda acabar dentro de pouco tempo o de Minas, Pará, Mato Grosso e Paraíba. No atual momento intensifica a mesma tarefa no Amazonas, Goiás, Ceará, Baía e Território do Acre.

CENSO INTENSIVO

Ainda de acôrdo com as recomendações do Congresso Internacional de Lepra, efetuado no Cairo, pretende o S.N.L. realizar em alguns pontos do país, em focos ainda não trabalhados, inquéritos intensivos, o que constituirá trabalho de relevante alcance epidemiológico.



Aspecto da Secção de Epidemiologia do S.N.L., vendo-se funcionárias no trabalho diário de manuseio de fichas do recenseamento de leprosos no Brasil

MUNICÍPIOS QUE JÁ FORAM RECENSEADOS NO BRASIL

ESTADOS	N. DE MUNICÍPIOS	N. DE MUNICÍPIOS RECENSEADOS		MUNICÍPIOS NÃO RECENSEADOS
		Pela União e Estados até 31-12-42	Pelo S.N. I. em 1941	
Amazonas.....	28	0	6	22
Pará.....	53	18	30	5
Maranhão.....	65	65	0	0
Piauí.....	47	35	0	12
Ceará.....	79	27	0	52
Rio Grande do Norte.....	42	42	0	0
Paraíba.....	41	19	0	22
Pernambuco.....	85	60	0	25
Alagoas.....	33	33	0	0
Sergipe.....	42	39	0	3
Baía.....	150	104	0	46
Espírito Santo.....	32	32	0	0
Estado do Rio de Janeiro.....	50	22	28	0
São Paulo.....	270	270	0	0
Paraná.....	49	41	0	8
Santa Catarina.....	44	43 (*)	0	1
Rio Grande do Sul.....	88	58	0	30
Minas Gerais.....	288	129	71	88
Goiaz.....	52	0	7	45
Mato Grosso.....	28	14	6	8
Acre.....	7	0	0	7
Distrito Federal.....	1	1	0	0
	1.574	1.052	148	374

(*) — Em dois desses municípios o censo foi incompleto.

TOTAL DE DOENTES FICHADOS DESDE O
INÍCIO DOS SERVIÇOS ATÉ OS ANOS DE

1940 / 1941 / 1942

ESTADOS	1940	1941	1942
Acre.....	182	184	190
Amazonas.....	1.607	1.698	2.127
Pará.....	4.524	4.552	4.931
Maranhão.....	1.165	1.237	1.267
Piauí.....	151	163	179
Ceará.....	1.299	1.346	1.406
Rio Grande do Norte.....	348	360	369
Paraíba.....	94	107	109
Pernambuco.....	1.247	1.257	1.278
Alagoas.....	82	91	97
Sergipe.....	53	59	69
Baía.....	130	161	175
Espírito Santo.....	1.081	1.156	1.248
Rio de Janeiro.....	728	833	1.079
Distrito Federal.....	2.251	2.501	2.720
São Paulo.....	18.320	19.856	21.272
Paraná.....	1.421	1.576	1.747
Santa Catarina.....	438	497	568
Rio Grande do Sul.....	591	742	833
Minas Gerais.....	7.557	8.434	10.227
Mato Grosso.....	324	395	483
Goiaz.....	823	823	1.154
	44.397	48.028	53.528

Aham-se incluídos nessas cifras os enfermos falecidos, os com alta definitiva e os que escaparam ao controle dos serviços especializados nos respectivos Estados.

Doentes fichados no Brasil durante o ano de 1942, pelo
S. N. L. e pelos Serviços estaduais

Acre.....	6
Amazonas.....	429
Pará.....	378
Maranhão.....	30
Piauí.....	16
Ceará.....	60
Rio Grande do Norte.....	9
Paraíba.....	2
Pernambuco.....	21
Alagoas.....	6
Sergipe.....	10
Baía.....	13
Espírito Santo.....	92
Rio de Janeiro.....	290
Distrito Federal.....	219
São Paulo.....	1.424
Paraná.....	171
Santa Catarina.....	71
Rio Grande do Sul.....	91
Minas Gerais.....	1.793
Mato Grosso.....	88
Goiaz.....	331
Total.....	5.650

Coeficiente aproximado da incidência da lepra por mil habitantes nos diversos Estados do Brasil

Território do Acre	1.24
Amazonas	2.93
Pará	3.27
Maranhão	0.53
Piauí	0.19
Ceará	0.47
Rio Grande do Norte	0.26
Paraíba	0.07
Pernambuco	0.44
Alagoas	0.08
Sergipe	0.12
Baía	0.03
Espírito Santo	1.34
Rio de Janeiro	0.49
Distrito Federal	1.33
São Paulo	2.10
Paraná	0.95
Santa Catarina	0.42
Rio Grande do Sul	0.22
Minas Gerais	1.22
Goiás	1.28
Mato Grosso	1.00

TOTAL DE CRIANÇAS EXISTENTES INTERNADAS NO PREVENTÓRIO EM 31 DE DEZEMBRO DE 1942

ESTADOS	PREVENTÓRIOS	N. DE CRIANÇAS INTERNADAS
Amazonas.....	Educ. Gustavo Capanema...	56
Pará.....	Santa Teresinha.....	56
Maranhão.....	Santo Antônio.....	13
Ceará.....	Eunice Weaver.....	39
Rio Grande do Norte.....	Educ. Osvaldo Cruz.....	20
Paraíba.....	Educ. Eunice Weaver.....	19
Pernambuco.....	Instituto Guararapes.....	53
Espírito Santo.....	Alzira Bley e Eunice Weaver	118
Rio de Janeiro.....	Vista Alegre.....	101
Distrito Federal.....	Recanto Feliz.....	16
	Educandário Santa Maria...	64
São Paulo.....	Jacareí.....	284
	Sta. Teresinha Menino Jesus	259
Paraná.....	Educandário Curitiba.....	58
Santa Catarina.....	Educandário Santa Catarina	96
Rio Grande do Sul.....	Amparo Santa Cruz.....	97
Minas Gerais.....	São Tarcísio.....	223
	Aprend. Técnico Profissional	21
	Olegário Maciel.....	35
		1.628

TOTAL DE ENFERMOS EXISTENTES INTERNADOS NOS LEPROSÁRIOS DO PAÍS, EM 31 DE DEZEMBRO DE 1942

ESTADOS	LEPROSÁRIOS	N. DE DOENTES INTERNADOS
Território do Acre.....	Souza Araujo.....	73
	Cruzeiro do Sul.....	29
Amazonas.....	Colônia do Aleixo.....	24
	Belisário Pena.....	545
Pará.....	Marituba.....	227
	Lazarópolis do Prata.....	893
	Frei Gil Vila Nova.....	20
Maranhão.....	Bomfim.....	193
Piauí.....	Carpina.....	118
Ceará.....	Antônio Diogo.....	324
	Antônio Justa.....	6
Rio Grande do Norte.....	S. Francisco de Assis.....	148
Paraíba.....	Getúlio Vargas.....	63
Pernambuco.....	Col. Mirueira.....	200
Alagoas.....	Col. Eduardo Rabelo.....	33
Baía.....	Hosp. D. Rodrigo de Menezes	78
Espírito Santo.....	Col. Itanhenga.....	369
Rio de Janeiro.....	Col. do Iguaçu.....	209
Distrito Federal.....	Hosp. Col. Curupaiti.....	577
	Hosp. Frei Antonio.....	105
São Paulo.....	Col. Pirapitingui.....	2.371
	San. Padre Bento.....	891
	Col. Aimorés.....	1.272
	Col. Santo Angelo.....	1.779
	Asilo Col. Cocais.....	1.854
Paraná.....	São Roque.....	717
Santa Catarina.....	Santa Teresa.....	386
Rio Grande do Sul.....	Col. Itapoan.....	439
Minas Gerais.....	Col. Santa Isabel.....	2.188
	Hosp. de Lázaro Sabará.....	84
	Col. Santa Fé.....	639
Goiás.....	Hosp. Helena Bernard.....	76
	Asilo Anápolis.....	43
	Bananal.....	37
Mato Grosso.....	Col. São Julião.....	257
	São João dos Lázaro.....	7
	TOTAL.....	17.364

DISTRIBUIÇÃO DOS LEPROSÁRIOS PELOS ESTADOS

O Governo Federal está constituindo leprosários em todos os Estados, os quais serão entregues às administrações estaduais, que deverão se responsabilizar pela sua manutenção.

Assim, pois, o Brasil ficará com os seguintes leprosários em funcionamento :

Estados	Leprosários
Acre	Leprosário Souza Araujo
Amazonas	Leprosário Belisario Pena
	Colônia do Aleixo
	Lazarópolis do Prata
Pará	Colônia de Marituba
	Asilo Frei Gil Vilanova
Maranhão	Colônia Bonfim
Piauí	Colônia Carpina

<i>Estados</i>	<i>Leprosários</i>
Ceará	Hospital Antônio Diogo
	Colônia Antônio Justa
Rio Grande do Norte..	Colônia São Francisco de Assis
Paraíba	Colônia Getúlio Vargas
Pernambuco	Colônia Mirueira
Alagoas	Colônia Eduardo Rabelo
Sergipe	Colônia Jardim
	Hospital Rodrigo de Menezes
Baía	Colônia Águas Claras
	Colônia Itanhenga
Espírito Santo	Colônia Tavares de Macedo
Estado do Rio	Hospital Colônia Curupaiti
Distrito Federal	Hospital Frei Antônio
	Colônia Santo Ângelo
	Colônia Pirapitingui
São Paulo	Colônia Aimorés
	Colônia Cocais
	Sanatório Padre Bento
Paraná	Colônia São Roque
Santa Catarina	Colônia Santa Teresa
Rio Grande do Sul....	Colônia Itapoã
	Colônia Santa Izabel
	Colônia São Francisco de Assis
Minas Gerais	Colônia Santa Fé
	Colônia Padre Damião
	Colônia Sabará
	Sanatório Roça Grande
Goiás	Colônia do Bananal
Mato Grosso	Colônia São Julião
	Hospital São João dos Lázaros

Leprosários já em funcionamento

Atualmente, encontram-se em funcionamento 36 lepro-sários, assim distribuídos, segundo seus diferentes tipos: colônias agrícolas — 25; hospitais — 5; asilos — 5 e sanatórios — 1.

Acham-se em construção mais 6 estabelecimentos destinados ao mesmo fim, 5 dos quais do tipo colônia. Dê-s-tes, 3 estão em vias de entrar em funcionamento e os dois restantes, que são os localizados no Território do Acre, após inaugurados, substituirão os dois asilos que já existem e cujas instalações são técnica e administrativa-mente condenáveis.

No corre: de 1942 foram inaugurados as seguintes colônias e preventórios:

PREVENTÓRIOS EM FUNCIONAMENTO

Constituídos pelo Governo Federal, em ação conju-gada com os Estados e a iniciativa particular, acham-se no momento funcionando os seguintes preventórios:

<i>Estados</i>	<i>Preventórios</i>
Amazonas	Educandário Gustavo Capanema
Pará	Asilo Santa Terezinha
Maranhão	Educandário Santo Antônio
Ceará	Educandário Eunice Weaver
Rio Grande do Norte	Educandário Osvaldo Cruz
Paraíba	Educandário Eunice Weaver
Pernambuco	Instituto Guararapes
Espírito Santo.....	Preventório Alzira Bley
	Educandário Eunice Weaver
Rio de Janeiro....	Educandário Vista Alegre
Distrito Federal....	Abrigo Recanto Feliz
	Educandário Santa Maria
São Paulo.....	Asilo Santa Terezinha
	Preventório de Jacaréi
Paraná	Educandário Curitiba
Santa Catarina.....	Educandário Santa Catarina
Rio Grande do Sul.	Amparo Santa Cruz
Minas Gerais.....	Aprendizado Técnico Profissional
	Educandário Olegário Maciel

HÁ ATUALMENTE POUCOS DISPENSÁRIOS

A profilaxia da lepra se assenta no lepro-sário, no pre-ventório e no dispensário.

No Brasil há apenas cerca de 50 dispensários para le-prosos e há Estados que ainda não os possuem. Mas o S.N.L. vai intensificar a criação desses pequenos órgãos de combate à lepra e cuja importância nesta campanha não preciso ser encarada.

VERBAS EMPREGADAS NA CAMPANHA CONTRA A LEPROA NO BRASIL

Construção de lepro-sários.....	Cr\$ 50.703.603,30
Construção de preventórios para fi- lhos de hansenianos	Cr\$ 11.080.572,90

O total das verbas englobadamente, atinge a.....
Cr\$ 80.411.474,90.

GASTOS DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS COM OS PREVENTÓRIOS

As verbas federais, estaduais, municipais e contribuições particulares empregadas nos preventórios para filhos sadios de lázaros, em todo o país, de 1936 a 1942, inclusive, de

ESTADOS	COLÔNIAS	DATAS	PREVENTÓRIOS	DATAS
Amazonas.....	Aleixo	Novembro	G. Capanema	25-3
Pará.....	Marituba	15-1	—	—
Ceará.....	Antônio Justo	27-12	Educandário	—
Distrito Federal.....	—	—	E. Osvaldo Cruz	1-5
Paraná.....	—	—	E. Santa Maria	1-8
Rio Grande do Norte.....	—	—	E. Curitiba	25-5
Minas Gerais.....	Santa Fé	12-5	E. Olegário Maciel	8-8

VERBAS EMPREGADAS PELA UNIÃO EM SUBVENÇÕES ÀS INSTITUIÇÕES PARTICULARES

ESTADOS	INSTITUIÇÕES PARTICULARES	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942
Acre.....	Sociedade de Assistência aos Lázaros.....							
Amazonas.....	Abrigo Menino Jesus.....							
	Soc. de Assistência aos Lázaros.....							
Pará.....	Liga contra a Lepra.....							
Maranhão.....	Soc. de Assistência aos Lázaros.....							
Piauí.....	Soc. de Assistência aos Lázaros (de Parnaíba).....							
Ceará.....	Soc. de Assistência aos Lázaros.....							
Rio Grande do Norte.....	Soc. de Assistência aos Lázaros.....							
Pernambuco.....	Soc. de Assistência aos Lázaros.....							
Alagoas.....	Soc. de Assistência aos Lázaros.....							
Sergipe.....	Soc. de Assistência aos Lázaros.....							
Baía.....	Soc. de Assistência aos Lázaros.....							
Espírito Santo.....	Soc. de Assistência aos Lázaros.....							
Rio de Janeiro.....	Soc. de Assistência aos Lázaros.....							
Distrito Federal.....	Soc. de Assistência aos Lázaros.....							
	Fed. Soc. de Assistência aos Lázaros.....							
São Paulo.....	Asilo Santa Terezinha.....							
	Caixa Benef. Sto. Angelo.....							
	Soc. Paulista de Leprologia.....							
	Liga S. Carlos.....							
Paraná.....	Soc. de Assistência aos Lázaros.....							
Santa Catarina.....	Soc. de Assistência aos Lázaros.....							
Rio Grande do Sul.....								
Minas Gerais.....	Soc. Mineira de Assistência aos Lázaros.....							
	Soc. de Assistência aos Lázaros de Juiz de Fora.....							
	Soc. de Ass. aos Lazários de Varginha.....							
	Caixa Benef. Colônia de Santa Izabel.....							
Goiaz.....	Soc. de Assistência aos Lázaros.....							
	Soc. de Cuiabá.....							
Mato Grosso.....	Soc. de Corumbá.....							
	Soc. de Assistência aos Lázaros de Campo Grande.....							
	TOTAIS.....	32.000,00	51.000,00	175.000,00	241.000,00	274.000,00	518.000,00	700.000,00

Estas subvenções passaram a ser distribuídas por intermédio da Federação das Sociedades de Assistência aos Lázaros e Defesa contra a Lepra, a partir de 1940.

DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL COM PREVENTÓRIOS PARA FILHOS DE LEPROSOS

ESTADOS	CONSTRUÇÕES						INSTALAÇÕES			
	1936	1938	1939	1940	1941	1942	1939	1940	1941	1942
Acre.....	—	—	—	—	—	300.000,00	—	—	—	—
Amazonas.....	—	—	100.000,00	100.000,00	200.000,00	322.169,40	—	50.000,00	50.000,00	50.200,00
Pará.....	—	—	300.000,00	100.000,00	100.000,00	—	—	100.000,00	50.000,00	—
Maranhão.....	—	—	150.000,00	100.000,00	100.000,00	137.000,00	—	50.000,00	50.000,00	21.240,00
Piauí.....	—	—	—	—	50.000,00	50.000,00	—	—	—	53.650,00
Ceará.....	—	—	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	—	50.000,00	50.000,00	25.260,00
Rio Grande do Norte.....	—	—	—	50.000,00	100.000,00	100.000,00	—	50.000,00	50.000,00	27.030,00
Paraíba.....	—	60.000,00	—	—	—	50.000,00	50.000,00	—	—	32.700,00
Pernambuco.....	—	—	100.000,00	100.000,00	—	200.000,00	—	50.000,00	—	55.000,00
Alagoas.....	—	—	—	—	50.000,00	30.000,00	—	—	—	26.270,00
Sergipe.....	—	—	—	—	50.000,00	100.000,00	—	—	—	51.060,00
Baía.....	200.000,00	—	—	—	—	50.000,00	—	50.000,00	—	10.000,00
Espírito Santo.....	—	—	—	—	—	100.000,00	100.000,00	—	—	20.060,00
Estado do Rio de Janeiro.....	—	—	—	100.000,00	100.000,00	150.000,00	100.000,00	—	—	30.450,00
Distrito Federal.....	—	591.400,00	1.108.600,00	—	778.350,00	100.000,00	—	50.000,00	202.950,00	—
São Paulo.....	—	—	—	120.000,00	—	220.000,00	—	—	—	—
Paraná.....	—	—	—	50.000,00	50.000,00	50.000,00	—	—	—	47.000,00
Santa Catarina.....	—	—	150.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00	—	50.000,00	—	—
Rio Grande do Sul.....	—	—	200.000,00	—	100.000,00	150.000,00	—	100.000,00	—	—
Goiás.....	—	—	—	—	50.000,00	200.000,00	—	—	—	50.590,00
Mato Grosso.....	—	—	—	—	100.000,00	200.000,00	—	—	50.000,00	35.000,00
Minas (Juiz de Fora).....	—	—	—	—	100.000,00	358.843,50	—	—	—	114.490,00
Minas (Varginha).....	—	—	—	—	—	—	—	—	185.000,00	50.000,00
Minas (Belo Horizonte).....	—	297.600,00	1.123.400,00	—	378.010,00	11.811,60	—	50.000,00	—	—
(Aprend. Tec. Profissional)	—	—	50.000,00	50.000,00	—	—	—	—	—	—
Minas (Belo Horizonte).....	—	—	—	—	—	93.388,40	—	—	—	10.000,00
(P. São Tarciso)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL.....	200.000,00	949.000,00	3.482.000,00	870.000,00	2.456.360,00	3.123.212,90	150.000,00	650.000,00	717.950,00	710.000,00

VERBAS EMPREGADAS PELA UNIÃO EM CONSTRUÇÕES DE LEPROSÁRIOS

LEPROSÁRIOS	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942
Souza Araújo.....	—	—	—	—	—	—	100.000,00	749.000,00	—	—
Cruzeiro do Sul.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	786.000,00
Belisário Penna.....	—	—	—	—	—	—	—	—	185.000,00	—
Aleixo.....	—	—	—	—	815.000,00	539.000,00	850.000,00	200.000,00	—	304.000,00
Prata.....	—	—	—	300.000,00	—	100.000,00	100.000,00	330.000,00	394.000,00	349.232,00
Marituba.....	—	—	—	—	924.200,00	750.000,00	970.000,00	614.000,00	—	700.000,00
Bonfim.....	200.000,00	400.000,00	50.000,00	200.000,00	495.000,00	230.000,00	230.000,00	187.000,00	85.000,00	—
Carpina.....	—	—	—	—	40.000,00	155.000,00	155.000,00	200.000,00	—	—
Antonio Justa.....	—	—	—	—	370.000,00	557.000,00	558.000,00	207.000,00	279.342,50	—
Antonio Diogo.....	—	—	—	200.000,00	—	—	—	—	—	—
São Francisco Assis (R. G. N.).....	—	75.000,00	—	—	200.000,00	65.000,00	40.000,00	—	—	—
Getúlio Vargas.....	—	—	—	1.135,75	398.864,25	60.000,00	—	35.000,00	65.000,00	—
Mirueira.....	—	—	100.000,00	530.000,00	570.000,00	440.000,00	320.000,00	155.000,00	232.000,00	109.999,90
Eduardo Rabelo.....	—	—	—	—	40.000,00	247.990,00	40.000,00	90.600,00	142.997,00	39.000,00
Jardim.....	—	—	—	—	234.400,00	105.953,30	57.000,00	110.000,00	67.089,00	—
Agua Clara.....	—	—	—	—	—	314.046,70	580.000,00	—	153.000,00	227.676,00
Itanhenga.....	200.000,00	100.000,00	90.000,00	200.000,00	200.000,00	—	—	100.000,00	—	201.299,40
Tavares Nacolo.....	—	—	60.000,00	580.000,00	255.000,00	175.000,00	—	250.000,00	401.905,00	260.000,00
Curupaiti.....	197.984,00	228.166,00	1.179.280,00	072.500,00	849.681,00	197.500,00	—	243.800,00	15.050,00	—
Padre Bento.....	—	—	—	—	—	—	—	100.000,00	—	45.654,60
Santo Angelo.....	—	—	—	—	—	70.000,00	—	—	—	—
Pirapitingui.....	—	—	—	—	200.000,00	190.000,00	210.000,00	140.000,00	330.000,00	182.292,60
Cocais.....	—	—	—	—	200.000,00	—	—	—	80.000,00	249.052,80
São Roque.....	—	—	90.000,00	110.000,00	150.000,00	200.000,00	420.000,00	—	120.000,00	—
Santa Tereza.....	—	—	—	335.489,80	360.000,00	390.000,00	—	—	250.000,00	—
Itapoan.....	—	—	90.000,00	310.000,00	370.000,00	655.983,00	500.000,00	—	258.277,00	—
Santa Isabel.....	100.000,00	600.000,00	—	—	—	—	—	15.000,00	359.970,00	144.000,00
Padre Damião.....	—	—	—	—	1.180.000,00	250.000,00	400.000,00	969.000,00	80.000,00	436.627,00
Rocha Grande.....	—	—	—	—	—	—	598.476,20	150.000,00	198.800,00	—
São Francisco Assis (M. G.).....	—	—	90.000,00	1.200.000,00	—	950.000,00	—	18.100,00	210.000,00	888.198,50
Santa Fé.....	—	—	—	—	1.220.000,00	1.000.000,00	—	18.100,00	55.000,00	1.000.000,00
São Julião.....	—	—	—	—	309.740,00	673.000,00	548.000,00	497.200,00	—	—
Santa Marta.....	—	—	—	—	80.000,00	526.000,00	—	1.000.000,00	74.950,00	445.000,00
TOTAIS.....	697.984,00	1.403.166,00	1.749.280,00	4.197.125,55	9.461.885,25	8.821.473,00	6.476.476,20	7.494.800,00	4.035.380,50	6.366.032,80

VERBAS EMPREGADAS PELA UNIÃO EM INSTALAÇÕES DE LEPROSÁRIOS

LEPROSÁRIOS	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942
Colisário Penna.....	—	—	—	50.000,00	—	—	—	—	—	—
Colônia do Aleixo.....	—	—	—	—	—	—	—	500.000,00	—	50.000,00
Lazário do Prata.....	—	—	—	50.000,00	—	—	—	—	—	—
Colônia do Marituba.....	—	—	—	158.000,00	—	—	250.000,00	100.000,00	—	—
Colônia do Bonfim.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Colônia Carpina.....	—	—	—	—	18.400,00	—	—	20.000,00	—	—
Colônia Antônio Justa.....	—	—	—	—	—	—	160.000,00	90.000,00	—	—
Colônia Getúlio Vargas.....	—	—	—	—	18.855,00	50.000,00	—	20.000,00	18.525,00	30.000,00
Colônia do Mirceira.....	—	—	—	—	—	—	305.000,00	75.000,00	—	—
Eduardo Rabelo.....	—	—	—	—	—	—	75.000,00	—	—	—
Colônia Jardim.....	—	—	—	—	—	—	85.552,50	—	7.909,80	42.949,50
Colônia de Itanhenga.....	—	200.000,00	—	—	75.000,00	—	—	—	—	—
Colônia Tavares Macedo.....	—	—	—	—	164.948,00	—	—	—	—	—
H. C. Corupaiti.....	—	—	—	105.000,00	3.744,90	—	—	—	—	—
Colônia Santa Teresa.....	—	—	—	—	26.917,00	21.525,00	94.016,50	—	—	—
Colônia de Itapoan.....	—	—	—	—	—	—	100.000,00	—	—	—
Colônia Santa Marta.....	—	—	—	—	—	—	—	250.000,00	—	—
Colônia São Julião.....	—	—	—	—	—	—	120.000,00	40.000,00	—	—
Colônia Santa Isabel.....	100.000,00	—	—	—	—	250.000,00	—	—	—	—
Colônia São Francisco de Assis.....	—	—	—	—	—	250.000,00	—	—	—	—
Colônia Santa Fé.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sanatório de Roça Grande.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTAIS.....	100.000,00	200.000,00	—	565.000,00	507.864,90	571.525,00	1.189.568,60	895.000,00	26.234,80	172.949,50

acôrdo com os dados coligidos pelo Serviço Nacional de Lepra, foram os seguintes :

Verbas Federais	Cr\$ 13.340.522,90
" Estaduais	Cr\$ 2.106.203,80
" Municipais	Cr\$ 1.040.437,40
Contribuições particulares	Cr\$ 9.394.526,80

A contribuição da União é de mais de metade do total empregado, como se pode ver pelas cifras acima.

CONCURSO DE MONOGRAFIAS

O diretor do S.N.L., Dr. Ernani Agrícola, resolveu no ano passado instituir um concurso de monografias com o fim de transmitir aos clínicos em geral a maior soma de conhecimentos práticos, dentro da melhor orientação didática, relativos à profilaxia da lepra.

O primeiro concurso versou sobre "Diagnóstico clínico laboratorial e biológico da lepra".

A falta de livros nacionais e a dificuldade da aquisição de obras estrangeiras sobre o assunto levaram o Dr. Ernani Agrícola a tomar essa iniciativa, que vem despertando natural interesse entre todos os técnicos em leprologia do país.

Para os trabalhos classificados em primeiro, segundo e terceiro lugares há um prêmio de cinco mil, três mil e mil cruzeiros, respectivamente.

No primeiro concurso, realizado em 1942, a comissão julgadora dos trabalhos, constituída dos professores doutores Francisco Eduardo Rabelo, Joaquim Motta e Hildebrando Portugal, classificou as monografias subscritas pelos autores : ESSES, aos Drs. Lauro de Souza Lima e Nelson Souza Campos; LUCAS, aos Drs. Luiz Marino Bechelli, Humberto Cerruti, Oswaldo de Freitas Julião e Armando Berti; BASILIUS, ao Dr. Antonio Carlos Horta.

No corrente ano foram abertos quatro concursos, aos quais compareceram cinco concorrentes, sob os seguintes pseudônimos : TALES, TOCANTINS, DAMIÃO, A.B.C. e ITA. Estas duas últimas para o mesmo tema. Os pseudônimos acima estão inscritos nos temas que se seguem, e na mesma ordem : 1.º — História da Lepra no Brasil e sua distribuição geográfica; 2.º — Etiologia e patologia da Lepra; 3.º — Clínica e terapêutica da Lepra; e 4.º — Epidemiologia e profilaxia da Lepra.

As monografias classificadas constituíram o tratado brasileiro de leprologia, que o S.N.L. pretende oferecer ao mundo médico do país. Essa iniciativa teve a mais carinhosa acolhida do Sr. ministro da Educação, assim como do diretor do Departamento Nacional de Saúde, Dr. Barros Barreto.

DIFUSÃO DO ESTUDO DA LEPROLOGIA

A difusão dos conhecimentos sobre o mal de Hansen idealizada pelo S.N.L., não se cinge apenas à feitura do tratado de leprologia a que acima aludimos, através dos concursos de monografias. Obedece a um plano mais amplo, que visa ainda a publicação de trabalhos de reconhecido valor sobre qualquer tema correlato à especialidade. Assim é que o S.N.L. promove no momento a publicação de um interessante e completo estudo sobre lepra ocular, do Dr. Sergio Valle, médico paulista.

Vimos as provas tipográficas desse trabalho, que bem nos revelou a importância dessa contribuição científica, enriquecida com inúmeras tricromias.

Presentemente o Departamento de Profilaxia da Lepra do Estado de São Paulo está empenhado na publicação da bibliografia sobre a lepra, abrangendo todos os trabalhos sobre o assunto, publicados no mundo, e que se acham registrados em 100.000 fichas naquele Departamento. Reconhecendo o grande valor deste repositório de informações, resolveu contribuir com a importância de 60 mil cruzeiros, para consecução desse magnífico e útil empreendimento.

BOLETIM DO S.N.L.

A exemplo de outras repartições, conta o S.N.L. com o seu boletim mensal, que se destina a divulgar as principais atividades do Serviço, possibilitando assim sejam acompanhadas à distância por quantos se acham integrados na grande campanha contra a lepra.

CULTURA DE PLANTAS ANTI-LÉPRICAS

A atual situação internacional trouxe graves embaraços à aquisição do óleo de chaulmoogra, originário da Índia, que, como se sabe, constitui a quimioterapia básica da lepra. A importância desse óleo representava uma despesa relativamente grande para nossa balança comercial. O S. N. L. encarando essa circunstância, ao lado das dificuldades de aquisição do produto indiano, resolveu incrementar a cultura das espécies anti-lépricas brasileiras. Entre essas espécies, encontra-se a *Carpotroche Brasiliensis* (sapucaíinha), que já vem sendo experimentada na terapêutica da lepra. Essas espécies nacionais vicejam magnificamente em algumas regiões do território nacional, como em Viçosa por exemplo, e são perfeitamente adaptáveis em outras, fazendo o S.N.L. no ano passado preparar 10 mil mudas de sapucaíinha para plantação em terrenos das colônias de leprosos situadas em regiões apropriadas à referida cultura, bem como da própria chaulmoogra. Esse cultivo está sendo feito em colaboração com o Serviço Florestal de São Paulo, através da Seção de Introdução e Aclimação de Plantas Medicinais, a cargo do Dr. João Gonçalves Carneiro, que tem sobre o assunto estudos especializados.

OUTROS ESCLARECIMENTOS DO DIRETOR DO S.N.L.

Estava quasi terminada esta reportagem quando conseguimos falar novamente ao diretor do Serviço Nacional de Lepra, mostrando-lhe os originais, já batidos à máquina, das notas que ali colhemos, com o objetivo de vê-las por ele devidamente apreciadas. E o Dr. Ernani Agrícola, lendo-as, reportou-se, logo de início, às atividades da primeira etapa do S.N.L., dizendo-nos :

— Quanto à primeira etapa dos nossos serviços, devo dizer-lhe que ela compreende também a realização do censo dos leprosos e de seus comunicantes, o qual está em andamento, como o senhor apurou. Relativamente ao plano de construção de leprosários e preventórios, assentou-se nele em grande parte em trabalhos de estimativa, pois que não havia ainda um censo tecnicamente conduzido. Entretanto, o plano foi calculado de modo que o número de leitos de forma alguma fôsse excedente de nossas necessidades. Para lhe dar idéia de quanto era até certo ponto falho o censo em alguns Estados, basta que lhe diga que em um deles a estatística oficial acusava duzentos leprosos. No entanto este Serviço apurou que existem atualmente,

mais de 1.000 leprosos. Em alguns Estados, porém, já não se observou a mesma disparidade, e o censo feito posteriormente confirmou aquilo que antes era dado como simples estimativa. A forma de fazer-se o censo, não é preciso expor. Está bem exposta nas instruções a respeito, que o senhor achou por bem encaixar no início de sua reportagem. Devo dizer-lhe que o censo que estamos fazendo poderia estar mais adiantado, se outras fôsem as condições do momento, em que as dificuldades de transporte são freqüentes em toda parte. Também é sensível a falta, entre nós, de técnicos especializados para essa tarefa.

Curso de Leprologia

Depois o Dr. Ernani Agrícola passou a tratar dos cursos de leprologia, dizendo-nos:

— Como sabe, o Departamento Nacional de Saúde mantém diversos cursos e, entre eles, o de leprologia, de quatro meses de duração. Depois de terminá-lo cada aluno deve fazer um estágio probatório em leprosário para receber afinal o seu certificado de leprologista. Os primeiros cursos foram ministrados aqui no Rio pelo Centro Internacional de Leprologia, inaugurado em junho de 1934, como resultante de um acôrdo entre o Govêrno e a Liga das Nações e com a cooperação financeira do benemérito brasileiro Dr. Guilherme Guinle. O primeiro diretor do Centro foi o professor Carlos Chagas. Falecendo este, seu substituto foi o professor Eduardo Rabelo. Mais tarde, os cursos de leprologia passaram para o próprio Departamento Nacional de Saúde, que realizou o primeiro no ano passado. No dêste ano a freqüência foi de nove. Depois de amanhã, isto é, a 7 de outubro estará terminado o curso, e os alunos irão comigo a Minas, afim de visitar o Serviço de Lepra desse Estado.

— O senhor pode dar-me a relação dos médicos diplomados no ano passado e neste e também dos professores?

— Pois não. Aquí está:

Alunos que completaram o curso em 1942

1. Glynne Leite Rocha.
2. Oswaldo Serra.
3. João de Paula Gonçalves.
4. Vicente Risi.
5. Diogenes de Melo Rebelo.
6. Artur Porto Marques.
7. Herminio Linhares Alberto Carlos.
8. Amyntor Virgolino Amaral Bastos.
9. Rubens David Azulay.
10. Beatriz Duque.
11. Alberto da Silva Barbosa.
12. José Moura Rezende.
13. Wilson Marques Abreu.
14. Hugo Pesce.
15. Manoel M. Gimenez.

Alunos que completaram o curso em 1943

1. Telmo Rodrigues Sarmento.
2. Gil Garcia Campos.
3. Ruy Alves de Moraes.
4. Antonio Carlos Horta.
5. Moacyr Teixeira Pinto.
6. Mitchell Sum Smolens.

7. Domingos Albino Alves.
8. Antonio Euzebio da Costa Rodrigues.
9. Juan C. Poletti.

Matérias e respectivos professores do 2.º Curso de Lepra do D.N.S., ministrado em 1943

Diretor: Dr. Jorge Saldanha Bandeira de Melo, que é o diretor dos cursos do Departamento Nacional de Saúde.

A — Propedêutica Dermatológica

Prof.: Dr. João Ramos e Silva.

Assistente: Dr. Demetrio Bezerra Gonçalves Peryassú.

Local das aulas: Escola de Medicina e Cirurgia.

B — Etiologia e Patologia Geral da Infecção Leprosa

Prof.: Dr. Hildebrando Marcondes Portugal.

Assistente: Dr. José Thiers Pinto.

Local das aulas: Pavilhão São Miguel (Clínica Dermatossifilográfica da Faculdade Nacional de Medicina da Universidade do Brasil).

C — Estudo Clínico e Diagnóstico

Prof.: Dr. Francisco Eduardo Acioli Rabelo.

Assistente: Dr. Edgard Gomensoro Drolhe da Costa.

Local das aulas: Pavilhão São Miguel (Clínica Dermatossifilográfica da Faculdade Nacional de Medicina da Universidade do Brasil).

D — Terapêutica

Prof.: Dr. Henrique Moura Costa.

Assistente: Dr. Isaltino de Oliveira Coutinho.

Local das aulas: Fundação Gaffrée Guinle e Hospital-Colônia Curupaití.

E — Epidemiologia e Profilaxia

Prof.: Dr. Joaquim Mota.

Assistente: Dr. André P. Mesquita.

Local das aulas: Fundação Gaffrée Guinle e Serviço de Profilaxia da Lepra da Prefeitura do Distrito Federal.

F — Organização e Administração de Serviços e Estabelecimentos de Combate à Lepra

Prof.: Dr. Ernani Agrícola, diretor do Serviço Nacional de Lepra.

Assistente: Dr. João Baptista Risi, Técnico Leprologista contratado.

Local das aulas: Sala do Serviço Federal de Bio-Estatística — Hospital "Frei Antônio".

Leprosários

O diretor do S.N.L. referiu-se em seguida aos leprosários, declarando-nos:

— Quanto a leprosários, convém anotar que os tipos adotados são só de colônias agrícolas e sanatórios, principalmente aquelas, de acôrdo com o plano federal. O antigo tipo de hospital ou asilo não deve mais existir, e os poucos que ainda restam serão fechados à medida que entrarem em funcionamento as novas colônias. Recentemente foram fechados três asilos para leprosos em Goiaz, por já estar

funcionando a Colônia Santa Marta, construída e instalada pela União nas proximidades de Goiânia. Não é demais acentuar que leprosário não é hospital e, sim, um tipo de amplo abrigo no qual os leprosos possam ter vida social mais comunicativa e sem as peias naturais que se encontram nos hospitais.

Numa colônia moderna há três zonas principais: a dos sadios, onde residem os funcionários obrigados a maior permanência nos leprosários; a zona da administração ou intermediária e, finalmente, a zona dos doentes, que constitua a "vila", com todas as instalações adequadas, entre as quais figuram o hospital e o dispensário para tratamento da lepra e das doenças intercorrentes. A zona dos doentes se sub-divide em residencial e da cultura, da vida agrária, muito proveitosa pelo lado econômico e também pelo espiritual, por oferecer distração aos doentes, influiu na sua melhoria, pois tem-se observado que estes, trabalhando, apresentam geralmente melhoras mais acentuadas. Quanto à vida social dos leprosos internados, tudo foi previsto de modo a minorar-lhes os sofrimentos físicos e morais. Assim há nas colônias campos de esportes, pavilhões para cinemas, representações, clubes recreativos e bibliotecas, jogos de salão, campos de futebol, capela, escolas, etc. E tudo ali, como disse o grande mestre Miguel Couto, deve ser "um distrair contínuo das realidades pungentes e um acenar de justas esperanças". E o grande leprologo Lourenço Marques disse que "a colônia é a luz, a natureza, o trabalho, a vida". Também os leprosos podem nas colônias exercer várias atividades e continuar, tanto quanto possível, a vida profissional que exercia antes da internação.

— Em que Estado a campanha contra a lepra está mais adiantada?

— Em São Paulo, onde o Governo estadual tudo tem feito para esse desenvolvimento. Aliás, essa organização de combate à lepra tem sido devidamente apreciada, pelas maiores autoridades no assunto, não só nacionais, como estrangeiras. Também em quase todos os Estados se nota o mesmo interesse pela causa dos leprosos, sendo apreciável o que vem sendo dispendido no desenvolvimento da campanha.

A contribuição particular

Foi com satisfação que ouvimos as referências do Dr. Ernani Agrícola à contribuição particular à campanha contra a lepra no Brasil, quando assim se expressou:

— A campanha contra a lepra no país sempre teve a valiosa contribuição de instituições particulares. Seria exaustivo se agora lhe fôsse pormenorizar essa contribuição. O Dr. João Baptista Risi poderá lhe dar alguns apontamentos sobre o histórico da lepra no Brasil, que o senhor publicará se achar conveniente. Prefiro referir-me agora ao que se deve à iniciativa privada na instituição dos preventórios para filhos de lázaros. Merece, por exemplo, referência especial a instalação, em São Paulo, do Asilo Santa Teresinha, inaugurado em 1927, graças aos esforços da ilustre dama D. Margarida Galvão. Outras iniciativas se seguiram a esta, como a construção e instalação do Preventório São Tarcisio, em Minas Gerais, e que se devem a instituições particulares que se encontram em todos os Estados e hoje filiadas à Federação das Sociedades de Assis-

tência aos Lázaros e Defesa contra a Lepra, organização a que serviu como primeira presidente a ilustre e esforçada Sra. Alice Tibiriçá, que conseguiu despertar em todas as camadas sociais interesse pela causa. Hoje a Federação tem a dirigir-lhe os destinos a Sra. Eunice Weaver, que vem orientando a nobre instituição com grande espírito filantrópico e admirável dinamismo, bastando assinalar entre outras realizações, a construção de quasi todos os nossos preventórios. A Sra. Eunice Weaver tem sempre procurado dar assistência e animação pessoal a todos os empreendimentos que visam a assistência social ao leproso e principalmente aos seus filhos, e nessa cruzada não lhe tem faltado a cooperação de outras ilustres damas, que no Distrito Federal e nos Estados trabalham intensamente em prol dos filhos sadios dos leprosos.

Dispensários

Como já foi dito, o dispensário constitui uma das peças mestras do armamento anti-leproso. Apreciando o que o S.N.L. tem feito quanto a dispensários, declarou-nos o seu diretor:

— Já tivemos ensêjo de referir-nos à deficiência de dispensários na nossa campanha. Mas é bem verdade que não nos seria possível atacar-lhes a instalação desde logo, porque primeiro fomos levados a tratar da instalação de leprosários e preventórios em número suficiente, dado o vulto das despesas da campanha e a necessidade de se atender a numerosos casos de isolamento e abrigo de doentes, pois o dispensário isoladamente não resolveu o problema.

— Quais são as finalidades do dispensário?

— Antes de expô-las, devo dizer-lhe que os dispensários para que sejam realmente eficientes precisam ter serviços itinerantes de modo que, dentro das áreas a que servem, seja possível o exame de todos os comunicantes de lepra pelo menos uma vez por ano. Agora, convém tomar nota do que lhe vou dizer:

Os dispensários terão por finalidade realizar:

1. Censo de leprosos e seus comunicantes, bem como sua revisão periódica;
2. Censo imunológico;
3. Inquéritos epidemiológicos;
4. Seleção dos casos de lepra para isolamento em leprosários e em domicílio, para tratamento ambulatório, vigilância e tratamento domiciliares;
5. Seleção de crianças que devem ser internadas nos preventórios;
6. Exame dos que convivem, conviveram ou tiveram contacto mais ou menos repetido ou prolongado com doentes de lepra;
7. Tratamento dos casos fichados de lepra, bacteriológicamente comprovados como exames negativos;
8. Vigilância e, em casos especiais, tratamento dos doentes isolados em domicílio, e dos que ali aguardam internamento;
9. Vigilância dos egressos dos leprosários, exames periódicos dos mesmos e nos casos indicados tratamento;
10. Vigilância permanente e exames repetidos dos portadores ou suspeitos de lepra e dos que com os mesmos convivem;

11. Estudo das condições sociais das famílias dos doentes de lepra, de modo a reajustá-las por intermédio das sociedades de assistência aos lázaros ou diretamente na falta destas;
12. Reajustamento dos egressos dos leprosários por intermédio das sociedades de assistência aos lázaros ou diretamente na falta destas;
13. Vigilância permanente e exames repetidos das crianças internadas em preventórios na área de jurisdição do dispensário pelo prazo julgado necessário;
14. Educação sanitária dos doentes, das suas famílias, de todos os comunicantes, da população em geral, pelos meios modernos de divulgação, tecnicamente

selecionados e principalmente pelas palestras particulares.

— Os dispensários deverão identificar todos os doentes de lepra.

— Nos dispensários especializados ou mixtos só deverão trabalhar médicos leprologistas, de preferência, ou que tenham tirocínio na especialidade.

A orientação geral da campanha contra a lepra no Brasil

O Dr. Ernani Agrícola passou depois a focalizar as linhas gerais a que vem obedecendo a campanha contra a lepra no Brasil e as atribuições que cabem, discriminadamente, à União, aos Estados, municípios e entidades particulares. O programa dessa campanha foi aprovado pela Conferência Nacional de Saúde que se reuniu aqui no Rio de Janeiro em 1941.

A exemplo do que fizemos relativamente às finalidades dos dispensários, melhor será transcrever aqui na íntegra a discriminação das referidas atribuições:

Compete à União:

- a) Orientar, coordenar e fiscalizar todas as atividades públicas e particulares referentes à campanha contra a lepra em todo o país;
- b) realizar estudos, investigações epidemiológicas, censo, inquéritos e coleta de dados técnicos e administrativos;
- c) incentivar e auxiliar as pesquisas e investigações realizadas pelos serviços integrados na campanha contra a lepra e de interesse geral para a solução do problema;
- d) estabelecer normas uniformes para concessão de altas aos doentes de lepra;
- e) padronizar fichas epidemiológicas e clínicas, boletins, mapas e outros modelos que interessem ao S.N.L. e concorram para a uniformidade e coordenação dos trabalhos contra a lepra;
- f) promover entendimentos entre as Unidades Federativas para a transferência de doentes de lepra de uma para outra;
- g) construir e instalar leprosários, bem como ampliar e instalar os existentes, desde que se torne necessário ao perfeito desenvolvimento da campanha;
- h) auxiliar a instalação de dispensários, desde que os Estados se obriguem a mantê-los dentro das normas estabelecidas pelo S.N.L.;
- i) auxiliar a construção, instalação de preventórios para filhos indenes de doentes da lepra, de acordo com os estudos epidemiológicos realizados ou aprovados pelo S.N.L.;
- j) incentivar a iniciativa privada, principalmente com referência às obras de assistência social aos filhos indenes de lázaros e suas famílias;
- k) traçar normas gerais de educação e propaganda;
- l) opinar sobre os projetos de localização, construção e instalação de leprosários e preventórios, bem como sobre a oportunidade de sua realização;
- m) estabelecer normas gerais para uniformidade da ação e eficiência dos trabalhos, no tocante às medidas de combate à lepra, a cargo da União, dos Estados, dos Municípios e das instituições privadas;



Muda de chaulmoogra oferecida ao S.N.L. pela Escola Superior de Agronomia e Veterinária de Viçosa, Minas Gerais, onde existe uma plantação com cerca de 1.000 pés já frutificando

- n) rever regulamentos e regimentos que cuidem da luta contra a lepra em todo o país e opinar sobre a organização de serviços de combate à doença.

Compete aos Estados :

- a) Orientar, coordenar e fiscalizar as atividades estaduais, municipais e particulares relacionadas com a campanha contra a lepra no Estado, dentro das mesmas normas gerais estabelecidas pelo Serviço Nacional de Lepra;
- b) organizar e administrar os serviços estaduais de combate à lepra;
- c) isolar, manter e proporcionar assistência médico-social adequada e suficiente aos doentes de lepra;
- d) instituir o serviço regular de revisão do censo de leprosos e comunicantes, controle, vigilância e tratamento dos casos indicados, em domicílio e nos dispensários;
- e) realizar obrigatoriamente a vigilância dos internados nos preventórios, destacando técnicos para esse fim;
- f) auxiliar as instituições privadas de assistência social aos lázaros;
- g) realizar cursos e estágios para funcionários necessários aos serviços de lepra;
- h) fazer funcionar os leprosários construídos e instalados pela União ou com a sua cooperação.

Compete aos Municípios :

- a) Auxiliar as instituições de assistência social aos lázaros, seus filhos sadios e suas famílias, principalmente nas zonas tributárias de um preventório;
- b) cooperar diretamente na realização dos serviços de censo e vigilância.

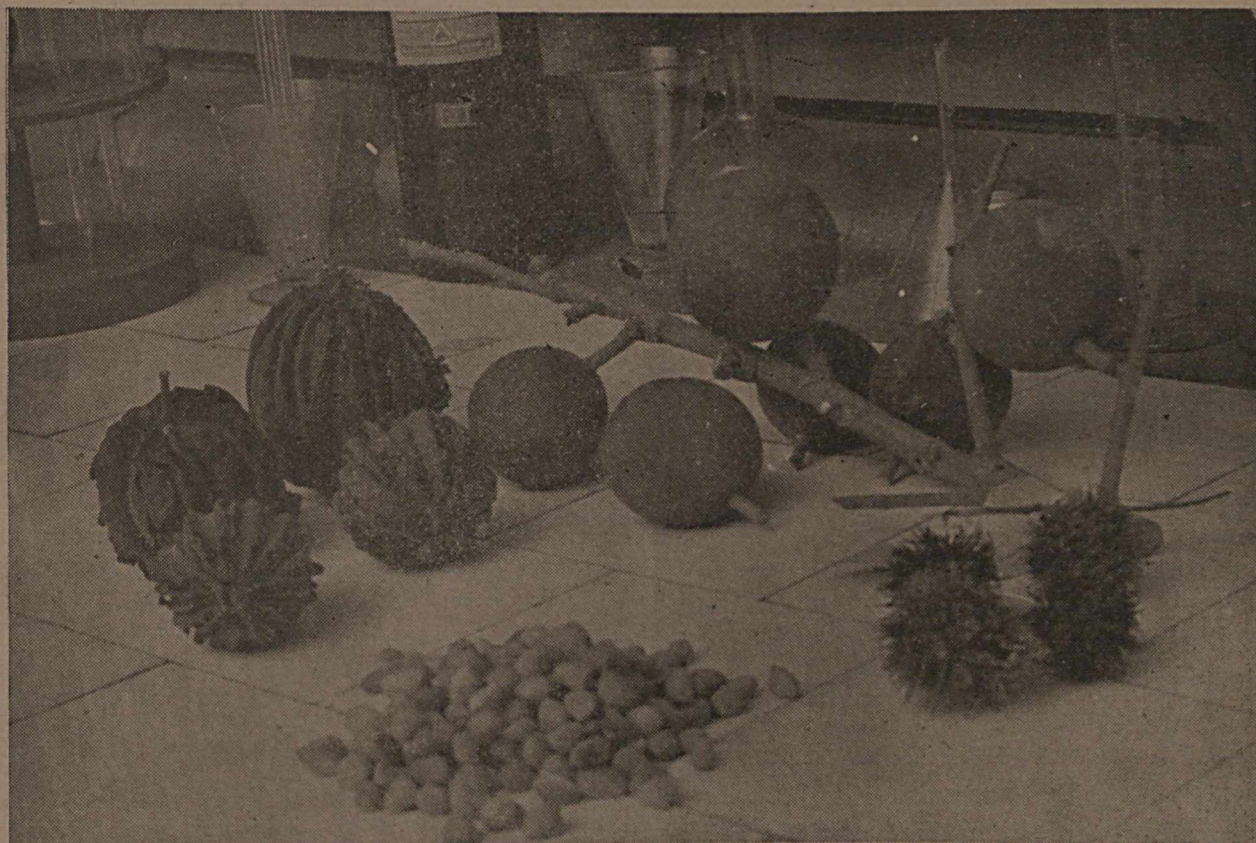
Compete às instituições particulares :

- a) Atender precipuamente à obra de assistência aos filhos menores e outros dependentes dos doentes de lepra;
- b) dar assistência às famílias dos leprosos internados;
- c) prestar assistência social aos doentes internados sempre de acordo com a direção do estabelecimento;
- d) auxiliar as autoridades sanitárias na readaptação dos egressos dos leprosários;
- e) colaborar na educação sanitária das populações no tocante ao problema da lepra.

Centro Nacional de Leprologia

Um dos tópicos mais interessantes da nossa entrevista com o Dr. Ernani Agrícola foi, sem dúvida, o referente à instalação no Rio de Janeiro de um Centro de Leprologia. A propósito, assim nos falou o diretor do S.N.L.:

— A criação de um centro de estudos da lepra é medida que se impõe por vários motivos, dentre os quais sobre-



Frutos de que se extrai óleo medicamentoso aplicado na terapêutica do mal de Hansen. São frutos de espécies anti-lépricas, achando-se entre elas a sapucaína, espécie brasileira

leva a necessidade de esclarecer muitas questões obscuras ainda existentes na matéria, principalmente aquelas que mais de perto interessam à profilaxia e ao tratamento do mal de Hansen. Também há a considerar a parte referente ao material, bem como atenta a circunstância de haver grande número de leprosos no país. Alguns especialistas e pesquisadores, lidando embora com um número restrito de doentes, conseguiram já, em alguns setores do estudo de lepra, resultados apreciáveis.

Considere bem o que se poderia obter em nosso meio, com instalações adequadas, entregues a pessoal técnico suficiente, dado o grande número de leprosos existentes, apresentando as mais variadas formas da doença e habitando em regiões diversas e em condições sociais diferentes.

— Já há alguma providência no sentido da criação do Centro do Leprologista?

— Sim. O ante-projeto de sua instalação já se acha elaborado. O novo Centro, que será do mesmo tipo da organização congênere existente na Colômbia, o Instituto Frederic Leras Acosta, terá, além de laboratórios e instalações indispensáveis a pesquisas e estudos relativos à lepra, um hospital para doentes selecionados que possibilitem observações completas e concludentes. Devo adiantar-lhes esta notícia agradável: o Serviço Nacional de Lepra já recebeu o oferecimento da importância de um milhão de cruzeiros para auxiliar a parte referente ao hospital do Centro. O doador faz questão que se guarde completo sigilo em torno de seu nome.

É o Dr. Ernani Agrícola concluiu sorrindo:

— Esperamos que gesto tão nobre seja secundado por outras pessoas filantrópicas, que, felizmente, as há em nosso meio, e assim teremos sem dúvida outro Centro de Estudos que virá preencher a lacuna deixada pelo anterior e que foi o

CENTRO INTERNACIONAL DE LEPROLOGIA

A extinta Inspetoria de Profilaxia da Lepra e Doenças Venéreas interessou-se pelo estudo e preparo dos esteres de chaulmoogra e dos que pudessem ser obtidos de plantas brasileiras.

Foi nomeada uma comissão composta do Prof. Fernando Terra e dos Drs. Carneiro Felipe e Costa Cruz.

Em consequência dos estudos a que então se procedeu, foi firmado um acordo com o Instituto Oswaldo Cruz para o preparo dos esteres etílicos, sendo feita a distribuição pela Inspetoria.

Em junho de 1934 foi inaugurado no Rio de Janeiro o "Centro Internacional de Leprologia" resultante de um acordo entre o Governo do Brasil e a Liga das Nações, com a cooperação financeira do benemérito brasileiro Dr. Guilherme Guinle.

Para a manutenção do Centro, de acordo com o decreto n. 24.385, de 12 de junho de 1934, contribuiu a União com as seguintes importâncias:

1934	Cr\$ 150.000,00
1935	Cr\$ 175.650,00
1936	Cr\$ 175.650,00
1937	Cr\$ 175.650,00
1938	Cr\$ 175.651,00
1939	Cr\$ 79.043,00
Total.....	Cr\$ 931.645,50

Principais atividades técnicas do Centro Internacional de Leprologia:

- a) inquérito epidemiológico, realizado no Estado do Rio de Janeiro;
 - b) estudos sobre a lepra dos ratos, com a cooperação do Laboratório de Leprologia do Instituto Oswaldo Cruz;
 - c) estudos sobre a ação dos novos ácidos isolados do chaulmoogra;
 - d) fabricação de medicamentos chaulmoogricos, para pesquisas terapêuticas do Centro;
 - e) separação de ácidos novos do óleo de chaulmoogra;
 - f) isolamento do óleo de chaulmoogra; brasileiro (*Carpotroche brasiliensis*) de um novo ácido (ácido górllico);
 - g) análise do óleo de *Hydrinocarpus Wightiana*, com determinação de três novos ácidos;
 - h) pesquisas terapêuticas com os produtos de Centro;
 - i) tratamento de doentes pelo oxigênio sob pressão (método do Prof. Ozorio de Almeida);
 - j) pesquisas bacteriológicas e imunológicas;
 - k) estudo comparado das reações sorológicas mais conhecidas para o diagnóstico da lepra e da sífilis.
- O Centro encerrou suas atividades em junho de 1939.

CURSOS DE APERFEIÇOAMENTO

Em Minas foi criado em 1934 um curso de leprologia, na Faculdade de Medicina, com a cooperação da Diretoria de Saúde Pública do Estado.

No Rio de Janeiro o Centro Internacional de Leprologia realizou três cursos nos anos de 1936, 1937 e 1938, tendo conferido certificado de habilitação a 90 médicos.

A CONTRIBUIÇÃO PARTICULAR OFERECIDA À CAMPANHA CONTRA A LEPPRA

Quando se escrever um dia a história da lepra no Brasil, ver-se-á que, no seu combate, as iniciativas de caráter privado têm sido realmente notáveis. Os poderes públicos, reconhecendo o valor dessa contribuição, não a têm absolutamente desprezado. Haja vista o apóio que vêm dispensando à benemérita instituição que é a Federação das Sociedades de Assistência aos Lázarus e Defesa contra a Lepra, a cuja frente se acha essa incansável batalhadora que é

D. EUNICE WEAVER

Seja-nos permitido dizer aos leitores da *Revista do Serviço Público* o que tem sido o concurso da esforçada defensora das crianças pobres, filhos de leprosos, e sua atua-

ção representando o Brasil em congressos e conferências internacionais de lepra ou comparecendo a instituições científicas e culturais estrangeiras afim de falar sobre o que se vem fazendo no Brasil no combate à leprose.

D. Eunice Weaver começou seus trabalhos de assistência social fundando a Sociedade de Assistência aos Lázaros e Defesa contra a Lepra de Juiz de Fora. Depois empreendeu, entre outras atividades, uma campanha financeira,



A Sra. Eunice Weaver, presidente da Federação das Sociedades de Assistência aos Lázaros e Defesa contra a Lepra

havendo obtido Cr\$ 100.000,00 para a construção de um pavilhão para recreação no Asilo-colônia Santa Isabel, em Belo Horizonte.

Alguns anos depois, acompanhada de seu esposo, fez um cruzeiro à volta do mundo numa das célebres Universidades Flutuantes dos Estados Unidos da América do Norte, onde estudou, entre outros cursos, jornalismo e assistência social aos leprosos em diversos países.

Regressando ao Brasil, trouxe o firme propósito de dedicar-se ao combate à lepra.

Em 1935 foi eleita presidente da Federação das Sociedades de Assistência aos Lázaros e Defesa contra a Lepra. Dizer da pertinácia e da eficiência desta organização será desnecessário: os resultados numéricos podem melhor evidenciá-lo.

D. Eunice Weaver foi reeleita para a presidência da Federação em 1937, 1939 e 1941.

Em março de 37 foi convidada pela "International Leprosy Association" para representar o Brasil na Quarta Conferência Internacional de Lepra, realizada no Egito. Tendo sido a única participante feminina do referido congresso científico, foi de tal forma brilhante sua atuação, que mais tarde foi convidada a realizar uma série de conferências sobre o combate à lepra no Brasil.

D. Eunice Weaver participou ainda da representação brasileira ao Oitavo Congresso Panamericano da Criança, reunido em Washington, em maio do ano passado e no qual discutiu sua tese sobre a proteção social ao filho do enfermo de lepra. Aproveitou então a oportunidade para estudar o problema de proteção da criança em tempo de guerra.

E, finalmente, no mês passado, D. Eunice Weaver esteve no Paraguai, onde, a convite do governo desse país, realizou conferências sobre o problema do combate à leprose no Brasil.

Passemos agora a tratar das atividades da

FEDERAÇÃO DAS SOCIEDADES DA ASSISTÊNCIA AOS LEPROSOS E DEFESA CONTRA A LEPRO

A Federação foi fundada em São Paulo, em fevereiro de 1932, com quatro Sociedades, e em 1935 transferiu sua sede para o Rio, possuindo, nessa ocasião, seis Sociedades federadas. Hoje possui cento e quarenta e três, desde o Acre ao Rio Grande do Sul.

De 1935 para cá, a Federação conseguiu arregimentar para os seus trabalhos os mais valiosos elementos de todo o país, tendo realizado campanhas financeiro-educativas em



Linda e robusta criança de 9 meses, criada desde a primeira hora de vida no berçário do Instituto Guararapes, em Pernambuco, filha de pais recolhidos ao Leprosário de Mirueira. Conta hoje dois anos e meio de idade

dezesseis Estados, distribuído mais de trezentos mil folhetos educativos e falado a mais de cem mil pessoas.

Levantou nesse espaço de tempo mais de doze milhões de cruzeiros para construção de preventórios para filhos sadios de lázaros. Esses educandários não só criam mas educam a criança que ali é recebida e assistida desde 0 a 20 anos, e possui desde o berçário à escola profissional.



Crianças filhos de pais leproços, residentes em Pesqueira e que foram recolhidas ao Preventório de Recife, o Instituto Guararapes, há cerca de ano e meio

Existem no momento preventórios em funcionamento com cerca de 2.200 crianças.

As Sociedades de Assistência aos Lázaros dão ainda assistência social, dentro dos métodos mais modernos, às famílias dos doentes indigentes além de assistência moral, trabalho e instrução. Presta também assistência ao lázaro internado ou não.

A Federação das Sociedades de Assistência aos Lázaros, por sua presidente, visita constantemente os trabalhos em todo o país, procurando manter vivo o entusiasmo por essa

causa que visa a defesa da raça contra a mais aviltante das enfermidades, avistando-se com suas numerosas colaboradoras nos Estados e arregimentando outras para a mesma campanha.

E a Federação é, atualmente, no Brasil, a entidade coordenadora que reúne não só o maior número de associações que se dedicam à assistência social como também todas as Sociedades que, no país, prestam assistência aos lázaros e seus dependentes.

CAMPANHAS FINANCEIRAS

A Federação e as sociedades que lhe são filiadas receberam do Governo Federal setecentos mil cruzeiros em 1942 para trabalhos de assistência e manutenção de preventórios.

Mas essas sociedades procuraram, por sua vez, angariar donativos para o mesmo fim, tendo conseguido nesse ano obter Cr\$ 4.856.874,50. Dessa importância foram gastos Cr\$ 1.847.235,50 na manutenção de preventórios; Cr\$ 309.987,80 na assistência a famílias de leprosos e Cr\$ 2.429.651,20 na assistência aos enfermos de lepra e isolados.

Anteriormente, no biênio de 1939-1941, realizou a Federação cinco campanhas financeiro-educativas nos Estados de Paraná, Mato Grosso, Piauí, Alagoas e Goiás, levantando um total de Cr\$ 2.094.464,40, assim distribuído :

Paraná	Cr\$ 627.674,00
Mato Grosso	Cr\$ 531.790,40
Piauí	Cr\$ 450.000,00
Alagoas	Cr\$ 185.000,00
Goiás	Cr\$ 300.000,00

E' expressiva a contribuição de Mato Grosso, onde, apenas em 30 dias de campanha, o povo deu Cr\$ 531.790,40 para os filhos de leprosos !

Só o resultado dessas campanhas financeiras revela bem o prestígio e a confiança que ao público brasileiro inspiram as cento e quarenta e três sociedades de caráter privado que, pelo Brasil inteiro, trabalham com solicitude, boa vontade e grande entusiasmo na benemérita campanha social de combate à leprose no país.

Todos os dados acima foram extraídos de documentos que nos forneceu a Sra. Eunice Weaver, ao procurá-la na sede da instituição de que é presidente.

ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

DOCTRINA

Da proteção do indivíduo contra o ato administrativo ilegal ou injusto

Desembargador SEABRA FAGUNDES

Do Tribunal de Apelação do Rio Grande do Norte

I

1 — Aos que, no Brasil, se preocupam com o problema da proteção do indivíduo em face do ato administrativo ilegal ou injusto, três indagações fundamentais se apresentam.

E' satisfatória a proteção jurisdicional do indivíduo?

Convém a instituição de juízo especializado para o julgamento do contencioso administrativo?

Não será útil cogitar da proteção dos interesses legítimos ao lado da dos direitos subjetivos?

Sem a pretensão de responder a essas indagações, solvendo as dúvidas por elas suscitadas (que, observe-se de passagem, desdobram-se noutras muitas), e com o só intuito de trazer uma pequena contribuição pessoal aos estudos em tal sentido empreendidos, propusemo-nos ajuntar aqui alguns dados a respeito. Haveremos de ir, por partes, tendo em mira algumas conclusões básicas.

2 — Antes de tudo cumpre acentuar a importância, dia a dia crescente, do controle jurisdicional como meio de proteção do indivíduo em face da Administração Pública.

Todos os autores a ressaltam e são particularmente significativas as observações de que o profundo prestígio do Poder Judiciário, nos Estados Unidos, e do Conselho de Estado, na França, decorreu, precìpuamente, do papel por um e outro desempenhados na salvaguarda dos direitos subjetivos públicos do indivíduo.

Não se pretenda menosprezar a importância desse sistema de proteção no mecanismo do Estado brasileiro por definido, através o seu mais autorizado intérprete, como *autoritário* (1). Certo

no Estado em que a vontade do chefe é a lei única, a que todos baixam a cabeça numa obediência constrangida mas necessária, não há razão de ser para êle e é fácil avaliar a que se reduz a triste posição do juiz, sem autonomia espiritual nem jurídica, jungido a auscultar o pensamento do chefe, erigido, por força de lei, em expressão e interpretação supremas do bem coletivo.

Mas êsse é o Estado tirânico, rotulado à moda da época, guardando, no entanto, em fundo, os caracteres específicos do velho absolutismo do passado.

Onde, porém, o Estado forte se institue, sinceramente, no intuito de jugular uma crise nacional ou se propõe, ainda com sinceridade, a estruturar o organismo político em moldes mais condizentes com a realidade ambiente, e por isto mesmo, e só por isto, distanciado do modelo clássico do Estado democrático, aí cresce de importância o papel do controle jurisdicional.

Destinado, precìpuamente, nos Estados de organização partidária a proteger as minorias contra o despotismo das maiorias (2) aqui o seu papel semelha-se a êsse como órgão regulador do equilíbrio jurídico entre Estado e indivíduo.

Fortalecida a autoridade executiva em nome do bem comum, nem por isto se lhe há de atribuir a infabilidade. Aqui e ali repontarão erros na aplicação do direito, contingência natural de um poder que se exerce diàriamente, em mil setores, sob mil e uma formas diferentes, sem possibilidade de um rigoroso e seguro auto-controle, e tanto mais temível quanto mais amplas são as suas faculdades e modos de agir.

(1) O Estado Nacional, 3.^a edição, págs. 81 e 82.

(2) W. F. WILLOUGHBY, *The Government of Modern States*, Appleton Century Company, ps. 416-435.

Só o indivíduo atingido pela defeituosa aplicação do direito, pessoalmente lesado pelo erro, muita vez não intencional, é que pode apontar a injustiça, que o feriu, invocando para ela as reparações necessárias.

Restringir-lhe as vias para isto, desampará-lo dos elementos substanciais ao valimento do seu interesse legalmente reconhecido, será pugnar pela perpetuidade da injustiça, pela negação definitiva do direito, que é origem e razão de ser do Estado.

3 — Nem se diga que a Administração revê os seus próprios atos pelo recurso hierárquico, ou que poderá revê-los melhor do que ninguém. Diversas razões respondem à objeção. O administrador age por motivos contingentes, tendo quasi sempre em consideração razões de conveniência e como finalidade o bem comum. A *via legal*, em face do procedimento da Administração, reveste cunho simplesmente instrumentário, pelo que a autoridade administrativa muita vez lhe menospreza o valor, absorva na consideração do *fim*.

Daí o recurso administrativo nem sempre ser entendido, no seu objetivo, pela autoridade que o examina. A unilateralidade com que é encarado como que distrai o administrador do alvo central da pretensão do recorrente.

Não é desprezível também, como elemento importante a considerar, que por amor próprio, coerência, ou semelhantes sentimentos, o administrador quasi sempre propende a confirmar o ato do seu subordinado.

Casos existem até em que o ato do funcionário inferior obedece a instruções do superior hierárquico, sendo bem de ver quão ineficaz se pronuncia aí o recurso administrativo.

4 — Ora, enquanto isto, o juiz, pela sua função técnica, pela prática do ofício, pela especialização, está mais apto que qualquer outro funcionário do Estado a examinar as questões de legalidade, isto é, de violação do direito, que tais são as suscitadas pelo indivíduo ferido através o procedimento da Administração.

Daí dizer ORESTE RANELLETTI que

“se os juízes devem pronunciar-se não sobre o mérito, ou seja, sobre a intrínseca oportunidade e conveniência dos atos administrativos, sobre o uso que a administração tenha feito do seu poder no âmbito da lei, mas somente sobre a legalidade da sua ação, se esta tem por ventura violado alguma lei e algum direito indi-

vidual, não se vê que critério diverso deva seguir ao resolver as questões do contencioso administrativo daquele sob que julga o contencioso ordinário” (3).

São ainda do insigne publicista estes conceitos, que cabem aqui com inteira propriedade :

“O critério de decidir, se se quer também diante da Administração Pública uma justiça séria, independente, imparcial, e não uma justiça complacente, uma justiça de conveniência, de oportunidade, deve ser um só : o respeito à magestade da lei e à aplicação do direito ; não pode consistir em propósitos de equidade, de favor, de prevalência de especiais considerações de ordem política, sobre o rigor do direito” (4).

O feito técnico do procedimento judicial com a contestação e sustentação recíprocas das pretensões antagônicas, com a prova cumpridamente coligada, com o filtro da segunda instância, leva, sem dúvida alguma, a uma apuração muito mais segura dos fatos e da interpretação aplicada do direito. Nem seria crível que a lenta evolução do mecanismo estatal viesse cristalizar, enfim, no Poder Judiciário, na sua organização, nos seus meios de procedimento, na forma por que atua, um inútil instrumento, capaz de ser facilmente substituído por outro em sua função específica.

5 — Enquanto no Estado democrático protótipo, com partidos e sufrágio universal, os meios políticos de controle da Administração (sobretudo a fiscalização parlamentar : elaboração orçamentária, interpelações, moções, inquéritos, etc.) permitem uma ação interna em defesa do indivíduo contra os abusos do Executivo, no Estado de tipo autoritário e democrático, como se tem definido o Estado brasileiro (5), fortalecido o Executivo, nulificado quasi o controle parlamentar, excluído o jogo partidário com as suas repercussões sobre a estabilidade ou prestígio do Governo através das eleições sucessivas, cresce de vulto a necessidade da proteção do indivíduo pelo Poder Judiciário. A este se há de confiar, exclusivamente, o equilíbrio entre Estado e indivíduo na realização do direito. Dê dependência o ajustamento harmônico de interesses e direitos de todos e de cada um, do Estado e do homem, que nenhum tipo de organização política com finalidade impessoal pode desconhecer ou menoscabar.

6 — E' um erro supor que o Estado forte condene o indivíduo ao perecimento, à nulificação, à

(3) *Le Guarentigie della Giustizia nella Pubblica Amministrazione*, 1934, n. 214.

(4) RANELLETTI, *obr. cit.*, n. 214.

(5) FRANCISCO CAMPOS, *obr. cit.*, ps. 74, 80, 81 e 82.

confusão dentro da coletividade. Assim é no Estado despótico, moldado à vontade de um homem, como dizíamos há pouco, mas não no Estado em que o fortalecimento da autoridade visa ao próprio bem público e decorre de injunções mais ou menos duradouras do ambiente. Neste, faz parte do aperfeiçoamento da máquina política um eficaz sistema de controle da legalidade dos atos da Administração Pública, sob pena de se anular o indivíduo pela cogitação unilateral dos problemas — *autoridade e liberdade, Estado e indivíduo*

A interpretação do Estado autoritário não autoriza o ampliamiento dos seus poderes em detrimento dos direitos por ele próprio reconhecidos ao indivíduo. Como já tivemos ocasião de fazer sentir noutra oportunidade (6), o direito subjetivo do indivíduo há de ser solidamente protegido e assegurado no Estado desse tipo como no de feição liberal, porque onde existe o direito como realidade, como sincera afirmação da ordem jurídica em favor do homem, hão de existir, correlatamente, os meios de segurança capazes de afirmá-lo de modo concreto. O que distingue a posição dos direitos do indivíduo, num e noutro desses regimes, é a política legislativa da sua construção e do seu sentido. No Estado liberal, o homem está em primeiro plano; o direito existe em função quasi exclusiva do seu bem estar e da sua liberdade. No Estado anti-individualista, o direito do indivíduo existe em submissão aos direitos da coletividade, cedendo o passo a estes no choque entre ambos, sofrendo restrições drásticas em nome deles, nascendo e se desenvolvendo com a parcimônia e os limites aconselhados pela prevalência do bem comum. E' o que exprime o art. 123 da Constituição vigente, afirmando, após a discriminação dos direitos subjetivos públicos do indivíduo:

"Art. 123. A especificação das garantias e direitos acima enumerados não exclue outras garantias e direitos, resultantes da forma de governo e dos princípios consignados na Constituição. O uso desses direitos e garantias terá por limite o bem público, as necessidades da defesa, do bem estar, da paz e da ordem coletiva, bem como as exigências da segurança da Nação e do Estado em nome dela constituído e organizado nesta Constituição".

Aí está, pode-se dizer, em síntese, todo o espírito das restrições postas pelo Estado brasileiro aos direitos individuais. Arma de dutilidade prodigiosa

nas mãos do juiz (equivale, como que em sentido inverso, ao *due process of law* dos americanos, elemento de amparo do indivíduo contra o Poder Público), terá de ser utilizada como fator de interpretação dos direitos do homem, mas nunca como uma via de eliminação deles. Levará a acomodá-los ao espírito do Estado, porém jamais a suprimi-los.

Onde, portanto, houver direitos individuais instituídos pelo direito escrito, aí, tanto no Estado liberal como no anti-individualista, a proteção jurisdicional é um imperativo da sua existência efetiva. Negá-la é negá-los por caminho indireto, pela supressão da via coercitiva essencial à sua validade. Então os direitos instituídos nos textos legais serão simples simulacros de direitos, figuras teóricas, sem expressão social nem jurídica.

Faz-se mister é que o controle jurisdicional seja exercido com o mesmo sentido político fundamental das instituições, isto é, que ele se não exerça *contra os fins do Estado, senão para realizá-los* pelo reconhecimento efetivo, em favor do indivíduo, da posição que a ordem legislativa lhe reconheça, segundo as bases políticas da Carta Constitucional.

7 — Nem temos por que restringir a confiança nesse sistema de controle pelo receio de abuso do *poder judicial*. Seria levar muito longe o temor de excesso dos juizes e impugnar uma solução preconizada por prática política secular, sem oferecer nada de mais aproveitável.

A história nacional do Poder Judiciário não apresenta casos apreciáveis de despotismo judicial. Se algum ocorreu, aqui ou ali, não passou, pelas suas proporções mínimas e pela singularidade, de falha desculpável em toda organização humana.

Ao contrário, o que nos mostra a evolução do Poder Judiciário no Brasil, notadamente observada no período republicano, em que se poderia ter configurado o abuso das amplas e novas faculdades outorgadas ao juiz, é a moderação, a quasi timidez, como regra geral. O que não exclue que, de quando em quando, do Supremo Tribunal Federal, como das justiças locais, despontassem gestos audazes de resistência passiva na manutenção das suas prerrogativas constitucionais e das instituições políticas. Em tais casos, entretanto, o que mais ressaltava, e a distância nos permite julgar sem paixão, era o heroísmo dos juizes, algumas vezes em choque aberto com presidentes da República e governadores mal-avisados, na defesa das garantias constitucionais, com sacrifício aparente do seu prestígio pela desautorização declarada dos julgados, mas com profunda

(6) *Dos Direitos Públicos Subjetivos do Indivíduo e da sua Proteção Jurisdicional*, 1942.

e definitiva consagração na consciência jurídica nacional, concorrendo para a salvaguarda do regime republicano no país.

Se em países estranhos se pode constatar o perigo da ditadura judiciária, e o exemplo dos Estados Unidos é clássico, não nos deixemos levar pelos símiles originários e desenvolvidos doutros e outros climas histórico-políticos.

Já é tempo de nos apercebermos de que o judiciário tem no Brasil, mercê de 53 anos de regime republicano, feição e características peculiares, que bem o distinguem, sob muitos pontos, do modelo norte-americano.

Jamais aceitámos a eleição dos juizes, dominantes em quasi todos os Estados da União americana.

Diferenças fundamentais entre o processo português, em que se decalcou o nosso, e o direito processual anglo-americano, importaram, também, em diferenças fundamentais de meios, de ritos, de conseqüências, etc., na proteção judicial dispensada ao indivíduo.

8 — O juiz americano, senhor absoluto da questão de constitucionalidade das leis, fortalecido politicamente pelo sistema de investidura e utilizando o fecundo caminho dos *writs*, pode, talvez, manietar o Legislativo e a Administração Pública além dos limites necessários ao regular equilíbrio do organismo político.

Aliás, note-se que, apesar de toda a grita que se fez em torno do "governo dos juizes", dos trabalhos doutrinários com que se procurou abalar os seus fundamentos históricos em nome de novas concepções sociais e políticas, a ponderável opinião do grande e culto povo americano pendeu, enfim, no sentido da sobrevivência do amplo controle judicial.

No ajustamento final das divergências sobreviveram as leis sociais, que de início eram impugnadas à sombra do espírito puramente individualista atribuído ao Estatuto de Filadélfia e sobreviveu o Poder Judiciário em todo o seu prestígio funcional.

O Poder Judiciário no Brasil jamais se arrogou o controle da razoabilidade e conveniência dos atos, quer da Legislatura, quer da Administração, sendo êsse um traço a considerar no confronto entre a *judicial review* dos americanos e a nossa *apreciação jurisdicional*.

Como é sabido, através da fixação judicial do conceito de *due process of law* e da amplitude do

police power, o Poder Judiciário dos Estados Unidos exerce um profundo controle sobre a própria orientação política do Legislativo, na fase executória das leis.

O indivíduo alega que restrições são impostas aos seus direitos sem *due process of law* e a Administração lhe contesta a pretensão afirmando que se trata do regular exercício do *police power*.

A questão se resume, então, conforme ARTUR W. BROMAGE, no seguinte dilema :

"Se as restrições que se impõem aos direitos privados não são desarrazoadas ou arbitrárias, e se a necessidade pública é clara, então o exercício do poder de polícia prevalece. Se a necessidade pública não é clara, e a regulação é arbitrária e desarrazoada, então o exercício do poder de polícia é exorbitante" (7).

Fixando os três elementos, *necessidade pública*, *razoabilidade* e *não arbitrariedade* da ação legislativa (e da administrativa, que dela decorre), o Judiciário controla a fundo as atividades dos outros poderes, interferindo, quasi ilimitadamente, com a sua conveniência e oportunidade. Torna-se, então, um poder predominante no mecanismo dos poderes públicos, adstringindo o procedimento dos demais, no âmbito que lhes é estritamente peculiar, ao seu modo de ver e definir os textos basilares do direito.

Excede com isto o cunho técnico, que se lhe atribue no Estado moderno, de órgão controlador do regime de legalidade, indo mais além e controlando o próprio sentido político das leis.

Nessa ação total de supervisão e julgamento chama a si aquilo que é absolutamente peculiar aos poderes legislativo e executivo, como uma condição mesma de equilíbrio entre êles: o juízo sobre a conveniência de determinadas disposições legais e de sua aplicação. Aquí jamais se entendeu assim, ainda nas épocas que se possam considerar de apogeu do controle jurisdicional da constitucionalidade das leis.

9 — Note-se, como particular observação do ambiente brasileiro nas suas diversidades peculiares, que a magistratura nacional sempre teve vistas largas na interpretação do direito novo, jamais tendo oposto às leis sociais qualquer óbice de feição constitucional. Das concepções individualistas do direito passámos, sem luta judiciária, pela inteli-

(7) ARTHUR W. BROMAGE, *State Government and Administration in the United States*, Harper and Brothers, ps. 326.

gente amoldação do espírito das leis ao sentido novo das realidades, às concepções solidaristas hoje dominantes.

Leis especiais se fizeram para autorizar medidas excepcionais de saneamento (caso da febre amarela na gestão Osvaldo Cruz), leis especiais regularam obras públicas de grande envergadura (como a remodelação do Distrito Federal, na prefeitura Passos, e as obras contra as secas, no Nordeste), leis especiais restringiram profundamente a liberdade individual (haja visto o Código de Menores), e jamais se firmou como ponto de vista sólido o de que essas leis fôssem desarrazoadas e desnecessárias.

O juiz brasileiro as encarou sempre, ainda quando pudesse guardar um sentimento pessoal de desaprovação, sob o prisma puramente jurídico, isto é, como leis que feriam ou não feriam direitos subjetivos constitucionais do indivíduo, à vista do texto explícito da Carta Política.

Jamais lhes deixou de reconhecer a obrigatoriedade, superpondo o conceito próprio de *conveniência* ao firmado pelos outros órgãos do poder público.

O *poder de polícia* como base de restrições da liberdade e da propriedade individuais no interesse da moral, da saúde, da segurança, do conforto e do bem estar coletivos, jamais foi denegado pelo Judiciário ao legislador e ao administrador brasileiros, sob pretextos especiosos de maior ou menor latitude conceitual. A nossa justiça sempre se cingiu a encará-lo em face dos conflitos diretos com direitos individuais explicitamente definidos.

Sendo essa a tradição judiciária no Brasil, tradição que nada indica venha a ser desertada, pois que já se integrou em a natureza do poder judicante nacional, constituindo mesmo um dos cânones mais solidamente firmados pela continuada jurisprudência de todos os tribunais do país, não há como menosprezá-la pela invocação de abusos imaginados à contemplação de fenômenos políticos alienígenas.

10 — Os meios processuais que nos oferece o atual direito brasileiro satisfazem, razoavelmente, às necessidades de defesa dos direitos individuais. Certo nesse campo é sempre possível pugnar por ampliações, sugerir remédios mais completos, multiplicar as vias ativas do procedimento judicial.

No entanto, não é na distensão e variedade das ações, que assenta a eficiência real de qualquer sistema de contencioso administrativo. Eficientís-

simo é o sistema francês e não obstante se desenvolve apenas através do *recurso de plena jurisdição* e do *recurso por excesso de poder*. O primeiro concerne ao “contencioso da execução material das regras de direito” (obrigações públicas em geral) (8). Por êle se resolve tudo o que diz respeito à execução. O *por excesso de poder* concerne à “legalidade dos atos jurídicos”, isto é, à regularidade dos atos administrativos, de modo que não abrange a análise e o provimento integrais, mas apenas o exame do ato para dizê-lo legal ou nulo (9).

Não é de desejar, sob êsse aspecto, a multiplicidade dos remédios processuais, senão a sua concentração em algumas poucas ações capazes de atender, pela sua finalidade, aos diversos grupos de situações e relações jurídicas ajuizáveis.

O maior número importa em casuismo, criando duplicidade de ações para casos, em fundo, únicos, e, além disso, pode levar, se se exagera o âmbito da proteção jurisdicional, ao enfraquecimento da atuação judiciária pelo abuso e ao desequilíbrio dos poderes. Haja vista o que sucede nos Estados Unidos, onde a multiplicidade dos *writs*, longe de ser um fator de melhor proteção jurisdicional do indivíduo, vem complicá-la pelo casuismo com que êles se aplicam.

Assentado pelos *precedentes* que cada *writ* tem a sua aplicação específica, destinando-se a proteger o indivíduo em face de determinada atividade administrativa e através certo modo de atração, torna-se dificultoso o seu emprêgo esbarrando os interessados com o indeferimento dos *writs* por impropriedade, à semelhança do que sucedia entre nós, com as ações em geral, no processo civil anterior ao Código de 1939 (10).

O que nos convém, pensamos, é utilizar, inteligentemente e num sentido construtivo, os remédios que já se encontram no direito processual vigente.

11 — E' de lamentar a restrição imposta ao mandado de segurança após a Carta Política de 1937, tanto mais quanto a sua aplicação por tempo excedente de três anos, comedida e prudente, denotava o alto senso dos tribunais na sua aplicação. Tão grandes eram, às vezes, as restrições que

(8) ROGER BONNARD, *Droit Administratif*, 1935, ps. 173.

(9) BONNARD, *Droit Adm.*, ps. 174-175.

(10) BROMAGE, *obr. cit.*, ps. 331.

a jurisprudência lhe criava, que se diriam verdadeiras mutilações.

Mas não foi êsse um mal irreparável ao sistema do contencioso administrativo. Notadamente com o advento do Código do Processo Civil Nacional se atenuaram as desvantagens daí resultantes.

E' sobretudo dentro dêste que se deve construir, de hoje em diante, afastada qualquer iniciativa de ações especiais, o nosso sistema processual do contencioso administrativo. O Código, trabalhado pela jurisprudência, comporta, nas suas linhas mestras, o enquadramento de todos os pedidos que o indivíduo possa erguer, legalmente, contra a Administração Pública. Excetuados, é óbvio, os casos que o próprio Código, deliberadamente, deixou a outras leis (por exemplo: defesa contra obrigação tributária em via de execução).

12 — Aplicada ao contencioso administrativo a ação ordinária, pela sua celeridade e extensão, constitui um meio amplíssimo de defesa dos direitos subjetivos do indivíduo. Além do seu emprêgo, com fins reparatórios, nos casos em que a execução forçada das obrigações públicas pela própria Administração importe na consumação do dano, ela se apresenta utilíssima, com fins preventivos, quando declaratória. Neste particular merece ser destacada como meio excelente de proteção jurisdicional contra os atos ilegais do Poder Executivo.

Já quando as obrigações públicas decorrem imediatamente da lei, já quando demandem procedimento administrativo de execução, mas não sejam exequíveis incontinenti por via administrativa, ou mesmo o sendo, desde que haja retardamento ou tolerância por parte da Administração Pública, a ação declaratória pode subtrair o indivíduo às leis ilegais. Hoje é possível reagir à violação do direito primeiro que ela se consume, enquanto antes do Código o indivíduo teria de suportá-la para, em seguida, pedir separações. E' verdade que se começa a esboçar uma lastimável restrição à via declaratória.

O egrégio Supremo Tribunal Federal vem de decidir que, embora o *Código de Processo Civil* admita, sem restrição, a ação declaratória, em matéria fiscal

"a permissão está condicionada às regras fiscais, entre as quais a de não se admitir a defesa sem estar seguro o juízo, pela penhora ou depósito prévio da importância exigida" (11).

(11) Ac. de 24-9-1941, em "Rev. Forense", vol. de outubro — 1942, ps. 103.

Com o devido respeito ao eminentíssimo tribunal que assim julgou, não encontramos na lei essa restrição.

Parece-nos que no julgado referido não se fez senão ampliar, em favor da Fazenda Pública, um preceito inampliável, por isso que constitutivo de privilégio. À Fazenda Pública devem reconhecer-se, sem dúvida, os privilégios instituídos pelo legislador, quasi sempre resultantes da sua especial posição, se bem que outras vezes reminiscências do direito reinícola, inaceitáveis em sã doutrina (como, por exemplo, a dilatação dos prazos admitida no Código de Processo Civil para contestação e recurso, art. 32), mas não outros, desdobramentos daqueles, que se devem presumir bastantes.

Aliás, a restrição, por assim dizer decorrente daquele acórdão, contradiz a própria essência da ação declaratória, tira-lhe a razão de ser, nulifica-a. Se o seu objetivo é prevenir, é evitar o cumprimento da obrigação, como coagir a uma espécie de obediência provisória, pela caução, para depois julgar?

Quasi em nada diferirá, então, a situação do indivíduo que for a juízo pedir se declare inexistente determinada obrigação pública da daquele que, prestando-a coagido, reagir à ilegalidade pela ação condenatória. Naquele, como neste caso, haverá um prejuízo econômico pela afetação, ainda que temporária, da disponibilidade de parte do patrimônio.

Acresce ainda que, embora a sentença na ação de declaração valha "como preceito", só exequível mediante ação condenatória ulterior (12), a Administração, vencedora pela improcedência da declaratória terá obtido, pelo depósito, a sumariíssima execução da obrigação impugnada. Outro não pode ser o fim da garantia prestada em tal caso. Por conseguinte aquele que for a juízo pedir se declare a invalidez de certo ato administrativo que o afete, pode colocar-se, pela prestação de caução, em situação pior do que a daquele que aguarde seja o ato executado em via política. Pelo menos terá o patrimônio desobrigado por mais tempo e lucrará com as procrastinações da Administração.

Confiemos em que essa orientação se modificará em julgados ulteriores, restituída a ação declaratória ao seu amplo destino.

13 — O mandado de segurança, embora tenha decaído da sua importância originária pela restrição que lhe pôs o decreto-lei n. 6, de 16 de no-

(12) Cod. Proc. Civil, art. 290.

vembro de 1937 (13), depois incorporada no Código de Processo Civil (14), é ainda um meio relevante de proteção do indivíduo em face do Poder Público.

A vedação do seu emprego contra atos emanados do Presidente da República, de ministros de Estado, de governadores e interventores, fez que se lhe relegasse o uso a plano inferior ao condigno desse eficaz remédio processual.

O entusiasmo inicial era utilizá-lo contra os atos da alta administração da União ou dos Estados, e como que se decepçionou o público com a restrição criada após a Constituição de 1937.

Muito, entretanto, ainda é de esperar desse remédio extraordinário, não no ataque espetacular a atos de repercussão nacional, porém na defesa segura, pronta e eficaz contra atos da administração subalterna (repartições fiscais, municipalidades, etc.), e, sobretudo, das autarquias e das empresas concessionárias de serviços públicos.

A crescente importância da descentralização por serviço no nosso país, o número cada vez maior de estabelecimentos públicos autônomos na organização administrativa, as relevantíssimas funções que lhes são delegadas, tudo está a indicar que os conflitos de interesses do administrado e da administração pública saem, em grande parte, do âmbito dos órgãos administrativos centrais para o daquelas entidades.

Ora, nesse terreno o mandado de segurança pode ser chamado a exercer um papel valioso no controle da legalidade dos atos administrativos.

As possibilidades da sua utilização crescem na razão direta da multiplicação das autarquias.

Considere-se, por igual, que a grande massa de interesses individuais postos em jogo pelos concessionários de serviços de utilidade pública, exigia um meio célere e brevíssimo de ajuizamento de certas pretensões dos utentes contra essas empresas.

Na execução de contratos quasi leoninos, algumas empresas se desmandam em exigências excedentes dos seus direitos já tão demasiadamente outorgados, sem que os diminutos valores em jogo permitam ao utente defender-se por via processual mais complexa.

O mandado de segurança aparece como o remédio adequado, por mais rápido e econômico.

14 — A ação executiva fiscal, embora oferecendo algumas restrições sobre a interposição dos recursos por parte do contribuinte, sem que a elas correspondam restrições iguais para a Fazenda Pública (casos de decisão confirmatória da sentença em agravo ou carta testemunhável e de irrecorribilidade da sentença nas causas de valor até Cr\$ 2.000,00) (15), favorece, em ponto fundamental, a defesa do indivíduo: permite que se alegue nos embargos “toda a matéria útil à defesa” (16). Consagra o melhor princípio pondo de parte, nesse relevante aspecto, o velho vêsdo das leis fiscais de manietar a defesa do contribuinte. Pode-se dizer, assim, que assegura satisfatoriamente a proteção do indivíduo chamado ao cumprimento da obrigação tributária.

Isto não exclue, todavia, a constatação duma tendência colateral no sentido de cercear a proteção do contribuinte. Tal é o caso do decreto n. 5, de 13 de novembro de 1937, que veda aos devedores do Fisco Federal a aquisição de estampilhas. O peso dessa sanção sobre a economia do devedor o obriga a pagar imediatamente, dispensando-se a Administração de chamá-lo a juízo. Também o decreto n. 1.168, de 22 de março de 1938, que alterou a legislação do imposto sobre a renda, dispôs que, não promovendo o contribuinte ação direta para invalidar o lançamento, dentro de 90 dias de se tornar ele irrecorrível administrativamente, estaria prescrita a ação com tal finalidade e seria impossível invocar-se como defesa, no executivo fiscal, a ilegalidade da taxação.

15 — Também a ação de desapropriação ampara o indivíduo de modo relativamente eficaz na fase executória do ato administrativo expropriatório.

Conferindo ao juiz o poder de fixar livremente o preço (em contraste com o direito anterior onde o seu papel era meramente homologatório), assegura, presumivelmente, a justa substituição do valor patrimonial chamado a si pelo Estado (17). Acresce que, não obstante o seu âmbito limitado (*fixação do preço*), está ressalvada expressamente a possibilidade de pedidos doutra natureza, decorrentes da declaração de utilidade pública (18). Note-se, porém, que, rompendo a harmonia da lei e evidentemente contrastando com o seu espírito,

(13) Art. 16.

(14) Art. 319.

(15) Dec.-lei 960, de 17-11-1938, arts. 73 e 74.

(16) Dec.-lei 960, art. 16.

(17) Dec.-lei 3.365, arts. 27 e 28.

(18) Art. 13.

o parágrafo único, do art. 27 (inexistente, aliás, no ante-projeto), veio cercar a justa reposição do valor expropriado, pela fixação de limites máximo e mínimo em bases freqüentemente distantes da realidade econômica.

16 — O alcance da sentença contra a Administração Pública de um modo geral satisfaz. Os atos administrativos são submetidos ao exame do Poder Judiciário sem restrições outras que as decorrentes de princípios aceitos universalmente, tal como sucede no caso dos atos discricionários. Por outro lado, o provimento que o Judiciário dá às reclamações individuais também é satisfatório. Trate-se de ato administrativo geral, alcançando diversas situações jurídicas individuais, ou de ato administrativo especial, alcançando uma única situação jurídica, a sentença que lhe pronuncia a ilegalidade, si bem que não o anule totalmente, anula-o, pelo menos, em relação ao autor, e isso basta ao amparo do direito lesado.

Não importa que o ato subsista, desde que a respeito daquele que foi a juízo se torna inoperante. Aliás o que sucede freqüentemente é que o ato administrativo sendo individual, isto é, só atingindo a situação de um indivíduo, uma vez inaplicável a esta situação perde a sua expressão jurídica. Também o alcance da sentença no seu dispositivo se nos afigura suficiente. Conquanto não seja possível, em geral, coibir a Administração a fazer ou não fazer, a condenação poderá ser alternativa, revestindo, com essa fórmula, suficiente alcance reparatório: *fazer e não fazer, ou indenizar o dano*. Não me parece que a impossibilidade de reforma dos atos administrativos, que em França se obtém pelo *recurso de plena jurisdição* (19), e nos Estados Unidos pelo *certiorari* (20), seja motivo bastante a aconselhar a alteração dos princípios fundamentais, que entre nós têm regido o contencioso administrativo.

O que se poderia desejar era que a sentença, em circunstâncias especialíssimas, pudesse coibir a prática de ato em espécie ou a abstenção dêle, isto quando somente essas prestações pudessem satisfazer convenientemente aos direitos feridos (21). Aliás, no que respeita aos atos emanados de autoridades subalternas, tal já se pode obter através do mandado de segurança, embora sem uma via de coação eficaz para o cumprimento da sentença.

17 — Dissemos em circunstâncias especialíssimas porque, como regra, o melhor sistema é o vigente de condenação alternativa.

Nele está uma das válvulas de segurança do mecanismo político do regime. As sentenças, que são ditadas por um poder, destinam-se a ser cumpridas por um outro, de igual posição hierárquica e de iguais responsabilidades na organização estatal, de modo que casos pode haver nos quais à administração se afigure por preferível, por motivos respeitáveis de oportunidade ou conveniência, indenizar, a cumprir em espécie a prestação.

Serão casos raros, mas nem por isto desmerecedores de consideração.

E' talvez dispensável salientar, esclarecendo o nosso pensamento, que não pretendemos justificar o desrespeito da Administração às decisões do Poder Judiciário.

Parece-nos é que a alternativa que no nosso regime político se deixa ao Poder Executivo, quando condenado judicialmente o Estado, é útil por manter livre o campo de ação da autoridade administrativa em face de certas circunstâncias especiais escapas ao âmbito do Poder Judiciário; e, além de útil, não contravém nenhum princípio legal, antes se coaduna com o sistema constitucional de tripartição dos poderes.

Entre as duas formas que se apresentam à execução nesses casos, ambas são legais e, atendendo a qualquer delas, o Poder Executivo cumpre a sentença. Certo, o caso mais comum, e por isto mesmo mais de desejar que ocorra, é o da execução em espécie, mas na sua eventual impossibilidade não se pode incriminar o cumprimento sob a forma reparatória.

II

18 — Entretanto, se em suas linhas mestras é satisfatório o nosso sistema de contrôle jurisdiccional, isso não exclue que haja imperfeições a corrigir e falhas a suprir.

A necessidade de novas leis se faz sentir, principalmente, para a instituição de tribunais especializados e para a adoção dum sistema quasi-jurisdiccional destinado à proteção dos interesses legítimos. Quanto ao primeiro ponto é conveniente assinalar que aludimos a *tribunais especializados*, como órgãos do Poder Judiciário votados unicamente ao exame e julgamento da matéria do contencioso administrativo, e não como tribunais integrantes

(19) BONNARD, *Le Contrôle Jurisdictionnel de l'Administration*, 1934, ps. 167.

(20) BONNARD, *Le Cont. Jur.*, ps. 128.

(21) *Dos Dir. Pub. Sub.*, ps. 25 a 28.

da Administração Pública, constituindo a *administração judicante* ao lado da *administração ativa*, segundo o modelo francês.

A instituição da *justiça administrativa* constituiria mutilamento imperdoável do sistema brasileiro de proteção jurisdicional do indivíduo, ao invés de lhe trazer aperfeiçoamento.

Ainda que nos pareça por demais genérica a afirmação do douto professor J. RODRIGUES VALE de que o contencioso administrativo (entendida a expressão no sentido mais corrente entre nós de *administração judicante*) exprime involução no desenvolvimento do direito (haja vista, em contrário, o exemplo francês), cremos que ao Brasil ela se ajusta com segurança (22).

A justiça administrativa, se bem que aplaudida por grandes juristas do Império (Uruguai, Ribas, Pimenta Bueno) (23), o que até certo ponto se compreende dada a influência absorvente do direito administrativo francês e se explica como propugnação por um sistema qualquer de proteção do administrado num período em que seria inútil, diante da mentalidade dominante, defender o controle integral dos atos administrativos pela justiça ordinária, é hoje geralmente repelida.

A grande conquista republicana de um Poder Judiciário nos moldes americanos foi de tal modo proveitosa à comunidade nacional, que de logo se impôs como aquisição definitiva no campo da organização política brasileira. A reforma constitucional de 1926 e as Constituições de 1934 e 1937, sem embargo dos climas políticos tão diversos em que medraram, mantiveram, em fundo, a estrutura judiciária de 1891. Nada mais expressivo da estabilidade dessa conquista.

19 — Se revistarmos no campo estrito do nosso assunto, as opiniões atuais dos doutos mestres do direito pátrio, chegaremos à evidência de que em sua maioria se inclinam pela justiça judiciária como órgão de julgamento dos atos administrativos.

Assim opinam, peremptoriamente, GUIMARÃES MENEGALE, CASTRO NUNES, J. RODRIGUES VALE, PRATES DA FONSECA e THEMÍSTOCLES CAVALCANTI.

GUIMARÃES MENEGALE, depois de reportar-se às duas circunstâncias com que Jêse justifica a insti-

tução da jurisdição administrativa (especialização dos regimes de direito público e privado e a maneira de considerar as relações entre particulares — conciliação de interesses pela igualdade dos indivíduos em face da lei — e prevalência do interesse geral sobre o particular, com sacrifício deste àquele, mediante compensação eqüitativa) concorda com a razão de especialização do trabalho judiciário, mas diverge no que respeita à diversidade de regimes jurídicos. De qualquer modo parece-lhe que o asseguramento do direito como "interesse juridicamente protegido" torna indiferente a análise da natureza desse interesse. Sejam os interesses quais forem

"estão submetidos com a mesma dose de conceituação ao postulado filosófico do interesse juridicamente protegido".

E arremata :

"Por aí, não há, pois, como fundamentar a justiça administrativa, e, se é aí que se arrima o sistema atual do Poder Judiciário não vemos por que retirar aos tribunais comuns, pronunciadores da legalidade, a função que a justiça administrativa tem de exercer, ou seja, a de dizer o direito que é a fórmula do interesse protegido" (24).

CASTRO NUNES escrevendo, em 1932, sobre "O Problema da Segunda Instância na Jurisdição Federal", sugeria a adoção de recurso das decisões dos órgãos administrativos *quasi-judicantes* (Conselho de Contribuintes, Conselho Nacional do Trabalho, Conselho Superior de Comércio e Indústria, etc.) para um órgão judiciário especializado, invocando a experiência americana :

"Os Estados Unidos estão se rendendo às necessidades práticas de um mecanismo mais flexível, às peculiaridades dos problemas econômicos, sociais, fiscais, etc., que demandam especialização de conhecimentos alheios à educação estritamente jurídica no magistrado".

"Consiste o novo sistema americano em dar recurso de decisões proferidas pelas comissões administrativas — The Federal Trade Commission, The Federal Reserve Board of Tax Appeals — para os tribunais judiciais federais, fazendo aqueles aparelhos o papel de primeira instância e exercendo sob certos aspectos uma verdadeira jurisdição, à semelhança do que existe desde 1914 com a Interstate Commerce Commission" (25).

(22) *Curso de Direito Administrativo*, Coelho Branco, ps. 353.

(23) PIMENTA BUENO, *Direito Público*, 1857, ps. 387 — URUGUAI, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, 1862, vol. I, ps. 115-124 — RIBAS, *Direito Administrativo*, 1866, ps. 149.

(24) *Direito Administrativo*, Metrôpole, vol. II, ps. 308-311.

Vê-se que não preconiza a justiça administrativa, senão a adaptação do sistema de controle judiciário aos novos fenômenos da vida da Administração Pública.

Também J. RODRIGUES VALE, cuja obra se assinala por tenaz defesa dos direitos do administrado, revela-se intransigente opositor do contencioso administrativo ao analisar a evolução da matéria no direito nacional (26).

TITO PRATES DA FONSECA, no seu "Direito Administrativo", depois de enquadrar o nosso país entre os de "administração judiciária", segundo a classificação de Hauriou (*administração executiva e administração judiciária*), de aludir à tradicional prevenção brasileira contra a *justiça administrativa* e de mostrar que o sistema francês da *administração judicante* está longe de constituir ameaça à proteção do indivíduo, atribue a falta de "regime administrativo" à imprecisão e precariedade do direito administrativo brasileiro, mas não sugere a instituição duma justiça ligada à Administração Pública.

Lamenta, apenas, que à justiça ordinária não se discriminem, *ex-ratione materiæ*, tribunais para o conhecimento e julgamento dos assuntos administrativos (27).

Recentemente, nas "Lições de Direito Administrativo", insiste na necessidade de especialização dos tribunais destinados ao exame do contencioso administrativo :

"Esses tribunais, diz o emérito publicista, são solicitados por necessidades técnicas e não exigem, para a sua constituição, o fracionamento do Poder Judiciário. Trata-se, apenas, de conveniente estruturação dos órgãos destinados a julgar os casos administrativos, cuja feição própria cada dia se acentua".

Deixa claro que não proguna pelo sistema francês, concordando em que o sistema constitucional brasileiro impõe a unidade de jurisdição (28).

THEMÍSTOCLES CAVALCANTI mais de uma vez tem versado o assunto e, por isto mesmo, a sua opinião deve ser considerada através dessas diversas oportunidades.

Na primeira edição das "Instituições de Direito Administrativo", encarando sucintamente a matéria, aplaude o tribunal administrativo instituído no

art. 79 da Constituição de 1934 "dentro do nosso sistema judiciário" (29).

Em artigo publicado na "Revista do Serviço Público", sob o título "Tribunais Administrativos e Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos", reporta-se ao congestionamento e à conveniência de especialização dos juízos e ampliação da análise da ação administrativa, pois que

"a simples apreciação da legalidade (*âmbito da análise do Poder Judiciário*) não permite penetrar a fundo na controvérsia e investigar as razões de justiça e de equidade ou de necessidade pública que muitas vezes basta para justificar o ato".

Pensa que o Supremo Tribunal Federal deveria perder o caráter de tribunal de apelação funcionando como instância revisora ou de cassação das decisões dos tribunais especializados.

Esses tribunais, dá-lo claramente, "se conservariam alheios à Administração, integrados no Poder Judiciário".

Ainda :

"Seriam tribunais judiciários com uma competência específica — as controvérsias em que fôsse parte a União".

Sugere, a seguir, que o Tribunal de Contas se converta, pela ampliação das suas atribuições, em tribunal do contencioso administrativo. Depois de referir-se às dificuldades de conciliar a técnica judiciária com os processos de deliberação na ordem administrativa ainda se inclina à solução judiciária :

"Não há necessidade de atribuir-se essa função a órgãos estranhos ao Poder Judiciário; antes, seria de toda conveniência uma integração perfeita de todas as instâncias administrativas no Poder Judiciário" (30).

Iguais observações vêm consignadas no "Tratado de Direito Administrativo" (31).

Finalmente, em conferência realizada no Instituto dos Advogados Brasileiros sobre as "Tendências Modernas do Direito Administrativo", insistindo no tema da especialização de tribunais para o contencioso decorrente dos atos administrativos, repele a idéia de tribunais como órgãos complementares da Administração (*administração judicante*), bem como o sistema argentino "de uma

(25) "Arq. Judiciário", vol. 21, ps. 53-54.

(26) *Obr. cit.*, ps. 350.

(27) Ps. 80 a 93.

(28) Ps. 362 e 363.

(29) Ps. 476-477.

(30) Vol. de abril — 1941, ps. 206-209.

(31) Vol. I, ps. 422-439.

instância judicial de recurso das decisões administrativas”, opinando, em conclusão, pelos tribunais judiciários especializados.

Pondera com justeza :

“Falta, na organização dos juizes e tribunais, até um aparelhamento adequado e a necessária técnica de que se possa o juiz socorrer para conhecimento completo da verdade”.

E termina por sugerir :

“No estado atual da nossa organização judiciária, bastaria um Tribunal de Apelação Federal dividido em câmaras, constituído de juristas e juizes afeitos a este ramo de estudos”.

Das decisões de tal órgão só em recurso extraordinário conheceria o Supremo Tribunal Federal (32).

Um dos nossos autores de maior autoridade, porém, se manifesta declaradamente, pelos tribunais administrativos : é MATOS DE VASCONCELOS.

Opina, sem reservas, pela modificação completa do nosso sistema de controle jurisdicional dos atos administrativos, que escaparia ao âmbito da justiça comum para se enquadrar no da *administração judicante*, autônoma em face da *administração ativa*. Não sugere, no entanto, nada de mais particular, isto é, não desce a detalhes, o que se explica, pois fala à época da Carta Política de 1934, onde se esboçava uma solução para o assunto através do híbrido tribunal do art. 79 (entrosado simultaneamente com a Administração e o Poder Judiciário (33)).

No “Direito Administrativo Moderno” o professor DJACIR MENEZES se mostra inclinado à admissão de órgãos administrativos judicantes. Parece-lhe conveniente a adoção de “verdadeiras instâncias administrativas” destinadas ao julgamento de recursos das decisões dos departamentos da Administração Pública (34).

Do ponto de vista restrito dos serviços de utilidade pública é de anotar a opinião do professor BILAC PINTO, ardorosamente favorável à jurisdição das *comissões* de controle de tais serviços, no que lhes concerne e com exclusão total de apelo ao Poder Judiciário.

Tanto vale dizer que a esses órgãos da Administração se deve delegar, parcialmente, a função ju-

dicante, fazendo-as acumular atribuições administrativas e jurisdicionais.

Demonstrando a inanidade do princípio da *separação dos poderes* o eminente publicista chega à consequência, natural aliás, de que o correlato da *unidade jurisdicional* também nada apresenta de intangível; passa a sustentar que a outorga de funções julgadoras às *comissões* é “condição necessária à eficiência da sua ação regulamentadora dos serviços de utilidade pública”; argumenta, longamente, com o exemplo americano, que põe à mostra a nocividade da intervenção judiciária nesse terreno, nulificando, pelo apelo a critérios econômicos inaceitáveis, a atividade dos órgãos fiscalizadores; cita, como particularmente notável, a comunicação do professor Roscoe Pound, em 1919, ao congresso da “American Bar Association”, em favor dos *standards* jurídicos como fórmulas genéricas muito mais aptas a servir de base aos julgamentos do que os rígidos precedentes, princípios e conceitos legais, etc., para admitir que a justiça administrativa, por mais flexível e adaptável, melhor atende à aplicação daqueles *standards* (ao invés de regras), representando, portanto, uma etapa na evolução do direito (35).

20 — Aos que, como o douto professor MATOS DE VASCONCELOS, propugnam pelos tribunais administrativos como seções da aparelhagem da Administração Pública, asseguradas, porém, aos seus juizes as garantias pertinentes à magistratura, se tem oposto o argumento de que, assim sendo, isto é, equiparados os juizes da justiça administrativa aos da justiça judicial, nenhuma conveniência haverá em cindir a função judicante entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, pois bastará, dentro deste, a especialização dum sub-órgão.

Afigura-se-nos definitiva a objeção. Realmente se o que se quer não é emprestar aos tribunais administrativos utilidade ao interesse unilateral da Administração, mas fazê-los eficazes protetores do indivíduo contra ela, melhor atendem ao propósito os órgãos que se estruturam dentro do Poder Judiciário.

Já sob outro prisma é de considerar a opinião daqueles que sugerem a delegação da função judicante a entidades administrativas como órgãos de maior flexibilidade no exame de certos assuntos e mais capazes de resolvê-los no sentido do interesse

(32) “Rev. Forense”, março — 1943, ps. 473-475.

(33) *Direito Administrativo*, Imprensa Nacional, vol. I, ps. 390-400.

(34) Ps. 198.

(35) *Da Regulamentação Efetiva dos Serviços de Utilidade Pública*, “Rev. Forense”, ns. 47, 66, 75, 77 e 84.

público pelo espírito de oportunidade que preside às suas deliberações.

E' entre nós, como se viu, a opinião do eminente professor BILAC PINTO, na sua monografia sobre a "Regulamentação Efetiva dos Serviços de Utilidade Pública", a cujos argumentos nos passamos a reportar.

Sem desconhecer que a *separação dos poderes* e a *unidade de jurisdição* não constituem princípios intangíveis (e cremos que nenhum espírito ajustado ao nosso tempo o desconhece), entendemos, todavia, que o assunto pode ser analisado à outra luz, que não a da rigidez de tais princípios.

Interpenetração de poderes e funções as há todos os dias e a muitos propósitos na vida do Estado moderno, mas o que não permite dúvida, e aqui a teoria da separação é ainda atualíssima, é que a indistinção das funções e poderes levada além das imperativas imposições dos novos fenômenos da vida estatal, constitue característica do calamitoso totalitarismo político da nossa época. Sòmente o Estado autocrático tem feito tábua rasa da separação das funções estatais, levando a unificação do poder ao extremo de confundir a vontade estatal com a palavra do chefe.

Não se deve esquecer que a separação dos poderes constitue, ainda hoje, um postulado protetor da posição do homem em face do Estado, como ademais atende à necessidade da divisão e especialização do trabalho. Não é senão por isto que persiste nas organizações democráticas dos nossos dias como princípio, em fundo dominante, sem embargo das mutações por que vai passando o mecanismo político de todos os Estados.

De conseguinte, não pelo apêgo à concepção rígida e puramente teórica da separação absoluta, mas por motivos políticos e científicos doutra ordem, a interpretação das funções e órgãos do Estado deve dar-se até e sòmente enquanto mais útil ao bem público, razão suprema da vida estatal, do que a separação.

Ora, é olhando por êste prisma que não conseguimos descobrir vantagem na cisão da competência do Poder Judiciário em favor de sub órgãos da Administração Pública.

Criem-se as *comissões administrativas*, dotadas dos mais amplos poderes de contrôl e direção dos serviços de utilidade pública, que estão a reclamar, urgentemente, essa modalidade de super-gestão, mas se ressalve ao Poder Judiciário a solução das

controvérsias, que se contenham no campo da *legalidade*.

O território jurídico da *apreciação de legalidade* é muito restrito, em nada podendo obstar a ação eficiente das comissões, desde que contida na órbita legal. Só nas hipóteses de incompetência, desvio de finalidade, etc., é que o Judiciário as poderia conter, porém aí, como é claro, em defesa da ordem jurídica.

E' descabido, em desabono do que dizemos, o exemplo norte-americano. Nos Estados Unidos, como já tivemos ocasião de observar, o juiz analisando a *razoabilidade* dos atos administrativos, exerce jurisdição plena e não de simples legalidade, penetra no mérito do procedimento da Administração, vincula-a ao seu *critério administrativo*. Aquí nunca se deu, nem se pode dar tal ingerência, que entre os americanos decorre da cláusula *due process of law*. Os critérios sociais e econômicos do juiz brasileiro jamais se poderão comunicar absorventemente à sentença, em virtude do feitiço estrito do nosso contrôl judicial. Impressionante é o exemplo da legislação social, que jamais tropeçou em preconceitos judiciais, tendo encontrado nos magistrados a mais integral compreensão dos seus objetivos. A legislação sobre acidentes do trabalho, por exemplo, que na justiça americana foi se deparar com mentalidade estupefacientemente reacionária, ao ponto de, não sendo possível, lhe obstar os efeitos magníficos, se intentar reduzi-los na sua expressão econômica (36), encontrou no juiz brasileiro a mais larga receptação, e sem exagero se pode afirmar, lhe deve o prestígio duma exegese muitas vezes ampliativa.

Antes, porém, de passarmos adiante queremos nos referir às idéias do eminentíssimo ROSCOE POUND. O professor Pound manifesta hoje opinião diferente da espendida na sua comunicação ao congresso da "American Bar Association", em 1919.

Sustentando, como anteriormente, que é essencial às novas condições sociais e políticas do mundo a substituição da justiça rígida pela justiça sob *standards*, exalta, ao mesmo tempo, a *justiça judicial*, em contraste com a *justiça administrativa*. À parte a crítica que desenvolve, aguda e minudente, em tórno da administração judicante, crítica por demais prolixa para ser resumida aquí, conclue que o Poder Judiciário o de que precisa é de novas

(36) EDOUARD LAMBERT, *Le Gouvernement des Juges et la Lutte contre la Législation Sociale aux États Unis*, 1921, ps. 200.

leis e de nova técnica ao seu serviço. Para êle há antes uma crise de concepções filosóficas do direito e do mundo, própria da nossa época de transição, do que do Poder Judiciário em si mesmo. A experiência de tantos anos e as tentativas de substituição da *justiça judicial* pela *justiça administrativa*, fazem-no, agora, declarado defensor da unidade de jurisdição, afirmando-a como princípio visceral à salvaguarda efetiva dos direitos do homem e como essencial à democracia (37).

III

21 — Admitido que nos convenha a especialização dos juízos para o julgamento das causas em que sejam partes as pessoas jurídicas de direito público, à semelhança do que sucede com as causas de natureza civil, comercial, criminal, etc., como situar, dentro dos quadros do Poder Judiciário, essas entidades especializadas?

Com tribunais de competência originária conhecendo dos atos administrativos através de *recursos contenciosos*, diretamente levados ao seu conhecimento?

Com sistema de instância dúplice funcionando sem alteração essencial da vigente estrutura judiciária, e apenas atendida a especialização dos juízos (juízes privativos e câmaras especializadas)?

Com modificação mais profunda do sistema vigente para se organizarem novos tribunais judiciários inteiramente entregues à decisão das questões de direito administrativo?

22 — Não somos partidário da primeira solução, embora amparada pela autoridade dum publicista notável, o ministro CASTRO NUNES, que junta aos méritos de jurista, larga experiência no trato do contencioso da Administração, através a sua carreira judiciária.

Somos pouco entusiasta do exemplo americano invocado em abono de tal solução pelo ministro CASTRO NUNES, em trecho antes citado a outro propósito. Os americanos neste particular ainda estão tateantes, em experiência de resultado duvidoso, ou, pelo menos, não comprovado suficientemente.

Sem dúvida, muito se tem concedido aos *boards*, *commissions* e *bureaus* como competência quasi-judicial.

Essa tendência ampliadora das atribuições do Poder Administrativo assinala-a ROSCOE POUND como particularmente acentuada de 1900 a 1916 nas leis regulamentadoras dos serviços de utilidade pública (38).

As "public utility commissions" decidiam em alguns Estados conclusivamente; noutros, a intervenção judicial ficava adstrita aos casos provocados pelas próprias comissões. Litígios sobre águas, bem como os trabalhistas, passaram de preferência ao conhecimento de órgãos administrativos. Indícios há ainda doutras extensões: indenizações por acidentes (estradas de ferro, automóveis, etc.); concorrência desleal; empresas de seguros etc. Até na matéria criminal o fenômeno se acentua: côrtes juvenis, juntas de tutores, etc.

Ainda recentemente, informa o citado POUND, um professor "in a law school advocates", sugere comissões para apreciação dos casos de homicídio (39).

Entretanto, estão longe de se pacificarem as opiniões sobre esse assunto, havendo viva reação de fonte autorizadíssima, tal a "American Bar Association", contra a distensão dos poderes da Administração Pública em detrimento da *Judicial Review*.

E' o de que nos da notícia ainda o insigne mestre, ajuntando a opinião dos advogados americanos à sua:

"Tais coisas reclamam uma efetiva revisão judicial e explicam a atividade da "American Bar Association" (cujos membros têm contínua experiência do que essas tendências significam para os seus constituintes) pedindo moderno processo de apêlo contra os atos administrativos tornando-se efetivas garantias tais como as de *record*, audiência dos interessados e julgamentos (*findings*)".

O que têm pleiteado os juristas americanos, diz êle, é "uma simples uniformidade do processo para revisão", que é múltiplo e retrógrado (40).

Ademais pensamos ser bem mais útil e seguro ter sempre em vista, neste particular, a tradição do direito pátrio, já tão bem provada em meio século de República.

23 — A simples especialização dos juízos, em primeira instância pela privatividade, e em segunda pelas câmaras com competência também priva-

(37) *Administrative Law*, 1942, ps. 27, 28, 100, 110 e 111.

(38) *Obr. cit.*, ps. 28.

(39) *Obr. cit.*, ps. 30-31.

(40) *Obr. cit.*, ps. 74-77.

tiva, tem a vantagem de comportar-se dentro dos vigentes quadros constitucionais. Alguns motivos, porém, a contra-indicam: não exonera o Supremo Tribunal da pleora de serviço, que lhe compete como tribunal de apelação do contencioso administrativo federal e não se ajusta convenientemente aos tribunais dos Estados, onde o contencioso administrativo não assume proporções, que justifiquem a criação de câmaras destinadas apenas ao seu julgamento.

24 — Examinemos agora a hipótese da instituição de órgão novo destinado exclusivamente ao julgamento das demandas em que figuram as pessoas públicas.

Desde logo cumpre assinalar-lhe o inconveniente de exigir reforma dos textos constitucionais. Mas essa é uma razão de ordem accidental, a deixar de parte.

Divergindo do Sr. THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, quando sugere a adaptação do Tribunal de Contas a órgão do contencioso administrativo, adaptação que se nos afigura complicada e destituída de vantagens práticas, pensamos, no entanto, que a sua sugestão mais recente da criação dum tribunal de apelação para o contencioso da Administração Pública, reservando-se ao Supremo Tribunal Federal apenas os casos de recurso extraordinário, situa o problema satisfatoriamente.

E' essa, com efeito, a solução mais simples e eficiente por diversos motivos:

A) Afasta a instituição de tribunais administrativos mantendo o sistema de unidade jurisdiccional, consagrado tradicionalmente no direito pátrio e tão bem provado.

A tradição do direito pátrio nesse sentido, bem merece aquí uma sucinta digressão, pois que lança as suas raízes no mais remoto passado. No direito lusitano anterior ao Marquês de Pombal era perante a justiça ordinária que El-Rei chamava os súditos ao pagamento dos tributos e o regime da Metrópole nos afetava como Colônia. O absolutismo de Pombal penetrou também aí, substituindo os juizes comuns pelo Conselho de Fazenda. Em 1808 D. João VI estendeu ao Brasil a inovação (41). Após a Independência o projeto de constituição de 1823 — malogrado pela dissolução da Constituinte, mas expressivo, profundamente expressivo da consciência jurídica nacional àquele

tempo — declarava a Fazenda Pública sujeita, nas suas relações com o contribuinte, ao mesmo regime processual e à mesma justiça vigorantes para os particulares entre si (42).

B) Desobriga o Supremo Tribunal Federal do vultoso serviço, que atualmente lhe compete como instância de apelação. Esta circunstância merece ser ressaltada porque importa na solução de um dos mais sérios problemas da administração da justiça no país: o do congestionamento dos feitos em grau de recurso extraordinário.

A sobrecarga de serviço, que assoberba o mais alto tribunal brasileiro, não vem permitindo que os feitos tenham ali o rápido andamento, que lhes assegurou o Código de Processo Civil na primeira e na segunda instâncias. E' que, no caso do Supremo Tribunal, não basta, a remover as delongas dos julgamentos a prescrição de processo mais simples e expedito, senão a redução do vulto do serviço confiando aos seus juizes. Daí permaneceram os recursos extraordinários ainda por muitos meses, e às vezes por anos, pendentes de decisão. E' essa uma falha, que subsiste no nosso mecanismo judiciário, apesar do Código de Processo Civil. O aumento do número de ministros, previsto pela Carta Política (43), será provavelmente remédio menos eficaz a essa situação, pois que mantém o pretório supremo como juízo ordinário de segundo grau.

Em recente estudo sobre "A Crise do Supremo Tribunal" o ministro FILADELFO AZEVEDO ampara, com a sua valiosa autoridade, o ponto de vista da criação dum tribunal especializado para o julgamento, em segunda instância, dos feitos do contencioso administrativo da União, como remédio à pleora de serviço daquele alto colégio. Se bem que lhe pareça preferível devolver a função de juízo de apelação do Supremo aos tribunais locais, admite, como plausível, essa outra solução (44).

C) Levará a especialização dos juizes num dos mais importantes ramos da aplicação judiciária do direito.

D) Permitirá, pela adoção de um processo especializado, maior contacto do juiz com as minúcias do mecanismo administrativo nas fases de elaboração e execução dos procedimentos da Administração Pública.

(42) Art. 225.

(43) Art. 97, parágrafo único.

(44) "Arquivos do Ministério da Justiça", vol. I, ps. 7-18.

(41) MATOS DE VASCONCELOS, *obr. cit.*, vol. I, ps. 374.

25 — a competência desse órgão não nos parece que se devesse restringir ao contencioso federal, senão abranger a matéria do contencioso administrativo nos três planos: União, Estado e Município.

Assim funcionando centralizaria a apreciação jurisdicional de todos os negócios concernentes à Administração Pública no Brasil, donde adviria ao direito administrativo maior uniformidade. Dir-se-á, possivelmente, que o direito administrativo não sendo uno, uma não deve ser a sua fixação jurisprudencial. Não colhe a objeção.

Uno já é hoje o nosso direito administrativo sob diversos aspectos, em suas linhas mestras (legislação tributária, organização municipal, estatuto do funcionalismo, etc.), e, além disso, do prisma jurisdicional o que interessa é a unidade nos princípios fundamentais da exegese, decorrente da unidade do órgão julgador.

26 — De futuro, completando essa organização (porque não há mal em ir por etapas, sendo esse, ao contrário, o caminho mais seguro), o contencioso administrativo em primeira instância já se não distribuiria por todos os juizes de direito, mas apenas pelas varas privativas (uma ou mais, conforme o peso do serviço) na capital de cada Estado. Onde o serviço não justificasse privatividade exclusiva, o juiz dos feitos da Fazenda Pública poderia acumular outras competências.

Aos executivos fiscais talvez não conviesse essa centralização da jurisdição contenciosa administrativa em juízo da capital. Será uma exceção a estudar. No direito não se conhecem definições, princípios ou normas que não admitam exceções.

27 — No conjunto, uma reforma de tal envergadura constituiria um passo a mais no sentido da unificação jurídico-política do país. Talvez primeira fase, ou apenas um aspecto, da unificação geral do Poder Judiciário, ou seja, da federalização da magistratura.

Poder-se-á dizer que com isso extinguiremos um traço peculiar do nosso sistema federativo, já tão golpeado noutros setores. Certo, é este um dos assuntos em que as opiniões se dividem inconciliavelmente em grupos, cada qual com idéias a bem dizer preconstituídas e irredutíveis.

Mas, analisada a matéria à luz da realidade nacional não é possível obscurecer a conveniência da centralização jurídico-política com o só preservação da autonomia provincial na ordem administrativa (e, ainda assim, dentro de certo âmbito),

pois que somente aí diversificam, a fundo, os problemas locais, pedindo, por isso mesmo, soluções peculiares.

Se alguns Estados, pela sua maior população, pelo seu magnífico potencial do trabalho e riqueza, pelo admirável exemplo construtor que oferecem a todo o país, se podem pretender exceções na estrutura geral do Brasil, a verdade é que a grande maioria das unidades políticas pelas quais se reparte o território nacional se identificam nos seus problemas de organização judiciária induzindo ao unificação. Uma estruturação uniforme dentro da qual se enquadrasse, como corpo único, todo o aparelho judiciário do país, seria, com certeza, poderoso fator de unificação nacional.

Aliás, percebe-se no exame da Constituição de 1937, em seu todo, que, ao lado do Poder Executivo Federal e do Parlamento Nacional, é destoante a ausência de um Poder Judiciário, também federal e nacional, que assegure, como expressão da soberania da nação, a unidade do direito elaborado para todo o país na uniformidade da sua exegese. Sente-se que alguma coisa escapou ao legislador constituinte. Tem-se a impressão de que há um claro a ser preenchido.

28 — O insigne PONTES DE MIRANDA não esqueceu, no seu tratado sobre a Constituição vigente, essa observação. Depois de fazer sentir que “apressadas apreciações da Carta de 1937” levaram à afirmação de que se “enveredara pela unidade da Justiça”, mostra como

“em vez de se marchar para isso, retomando-se a linha perdida em 1889 (um dos múltiplos erros dos ledores da Constituição dos Estados Unidos da América, tão em moda naquele momento), acabou-se exatamente com a classe unitária, com a Justiça federal, agravando-se a pluralidade de Justiça”.

“Não se compreende que uma Constituição, diz ele, tão louvavelmente inspirada em propósito de unidade nacional, tivesse enveredado por esse caminho, deixando-se ficar aquém da Constituição de 1934” (45).

29 — Na União Americana, tão ciosa do espírito federalista, W. F. WILLOUGHBY, autoridade excepcional nos assuntos do direito público, advoga a unidade do Poder Judiciário como remédio ideal aos inconvenientes da vigente dualidade. E, demonstrando a sua compatibilidade com o regime federal, aponta os exemplos da organização ger-

(45) *Comentários à Constituição Federal — 1937* — Pongetti, vol. III, ps. 197 e 198.

mânica até a guerra de 1914 e das organizações australiana e canadense na atualidade (46).

30 — Dir-se-á, talvez, ainda, que a conversão da justiça local em justiça federal constitui mutação da tríplice estrutura dos poderes no âmbito estadual, criando para os Estados a mesma deficiência que se censura na órbita dos poderes da União. E mais: que esta tem no Supremo Tribunal Federal a expressão do seu Poder Judiciário.

Advirta-se que o Poder Judiciário como órgão de exegese, órgão precipuamente de *fixação do direito*, mais interessa à nação como todo, que aos Estados de per si. O problema da unidade judiciária é um problema de todo o país onde o direito é um só, como é um problema local onde o direito tem feição particularista.

O Supremo Tribunal, como único órgão federal da justiça, não satisfaz aos objetivos da supremacia da União no organismo político do país. Muitos assuntos de interesse nacional escapam ao seu conhecimento, não obstante as ampliações do recurso extraordinário.

Haja vista a interpretação, pelos tribunais regionais, de lei ou tratado federal, sem *literal contradição* com o texto respectivo, grande restrição à competência do Supremo Tribunal Federal e largo crédito aberto aos tribunais dos Estados na exegese dos textos jurídicos nacionais (47).

31 — Nos Estados Unidos, sem embargo da duplicidade do Poder Judiciário, a Suprema Corte Federal conhece dos feitos em que se controverte o direito nacional, ainda que as decisões locais o façam prevalecente. O recurso extraordinário é admitido também “nos casos em que os tribunais estaduais aplicam direito ou tratado federal ou negam a validade de lei estadual em face da Constituição, dos tratados ou das leis federais”.

Sentiu-se a necessidade de admitir essa ampliação da competência da suprema instância federal, dada a possibilidade de denegações flagrantes do direito das partes à sombra das leis federais e adotou-se, em 1914, reforma legislativa nesse sentido (48). E', assim, praticamente ilimitada, a ação unificadora do mais alto tribunal americano.

32 — Ao mesmo fim podemos chegar por outros meios, isto é, através o rumo já indicado pela nossa evolução judiciária: a unificação orgânica do Poder Judiciário.

Note-se que uma tendência irresistível constatada em todos os regimes federativos é a que diz respeito ao fortalecimento do poder central. A unificação, quase sempre proveniente do ajustamento de unidades livres, recebida a princípio com as reservas regionalistas, começa a ganhar terreno ao decorrer do tempo, consolidando-se, afinal, como uma necessidade na consciência coletiva das gerações que se sucedem, e fazendo da ordem jurídica centralista o instrumento efetivo da sua sobrevivência.

Na Suíça a autonomia cantonal, de início intangível, abespinhando-se os grupos locais a qualquer ameaça de restrição, cedeu, gradativamente, aos imperativos da unidade do direito. E' o que constata MAGDALENE SCHOCH estudando os conflitos de lei no Estado Suíço (49).

Nos Estados Unidos não é outra a situação assinalada pelos observadores da sua evolução política e quem quer que tenha acompanhado, com curiosidade, o evoluir das instituições norte-americanas, perceberá a transmutação do confederacionismo e a involução, lenta mas segura, da descentralização no campo do direito. A uniformização da jurisprudência, ao lado da intervenção federal em muitos assuntos, indicam o rumo novo do Estado americano.

Na Argentina também se verifica igual tendência (50).

O nosso federalismo, embora singularmente originário de concessão do poder central às unidades provinciais, distendeu tão exageradamente o poder local e dispersou de tal forma as energias econômicas e políticas do país (fenômeno ao qual já reagia a Constituição de 1934 com marcada tendência restritiva da competência dos Estados-membros), que nos encontramos, tanto quanto qualquer país federalista, na contingência duma volta relativa à preponderância do centro.

33 — Mas, além dessa reforma que, ao nosso ver, poderia convir ao controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, faz-se indispensável cuidar de melhor proteção para o indivíduo num outro setor, isto é, dentro do próprio mecanismo da Administração Pública.

Referimo-nos às situações que, não envolvendo direitos subjetivos, e, por isto mesmo, escapando

(46) *Obr. cit.*, ps. 413-415.

(47) *C. F.*, art. 101, 2, II, A.

(48) BROMAGE, *obr. cit.*, ps. 323.

(49) *Conflict of Laws in a Federal State: the Experience of Switzerland*, — em “*Harvard Law Review*”, março — 1942, ps. 738-779.

(50) BIELSA, *La Protección Constitucional y el Recurso Extraordinario*, 1936, ps. 121-122.

ao exame do Poder Judiciário, envolvem interesses relevantes, ou melhor, *interesses legítimos* para usar expressão já consagrada alhures.

Convém frisar que não se trata de copiar a distinção do direito administrativo italiano entre *direito subjetivo* e *interesse legítimo*, senão apenas de acolher uma feliz nomenclatura já universalmente difundida. Em fundo, no nosso sistema de controle jurisdicional sempre se admitiu a dicotomia *direito* e *interesse*, como expressiva dos campos de ação peculiares do Poder Judiciário e da Administração Pública no exame dos atos administrativos; a Justiça podendo interferir onde há lesão de direito e à Administração se reservando o conhecimento das preterições de interesses.

Ninguém ignora que, ao lado dos direitos públicos subjetivos, tem o indivíduo, muita vez, relevantes interesses dignos de proteção eficaz, mas escapos ao âmbito do controle de legalidade exercido em via judiciária. São interesses que se relacionam com a justiça, equidade, acerto, oportunidade, conveniência e mais aspectos do *mérito* dos atos administrativos. São interesses que ficam a mercê da discricção, mais ou menos ampla, mais ou menos bem intencionada, da autoridade administrativa.

Encontrando noutros países proteção eficaz, não em moldes rígidos como a dos direitos subjetivos, que assentam no conceito de legalidade, e sim através do reexame dos atos administrativos por instâncias especializadas, não têm entre nós senão precaríssima e imperfeita via de controle através o recurso hierárquico.

Na França, o Conselho de Estado por meio do recurso de plena jurisdição desce ao âmago dos atos administrativos revendo-os e reformando-os (51).

Na Itália também as secções quarta e quinta do Conselho de Estado, exercendo jurisdição plena (por contraste com a de simples anulação) constituem juízos administrativos para a proteção do indivíduo nos casos excedentes do âmbito do Judiciário (52).

Mesmo nos Estados Unidos, onde falece um órgão dessa natureza, o indivíduo encontra amparo relativo, no que concerne ao mérito dos atos administrativos, pelo exame judiciário da *razoabilidade* dos procedimentos da Administração (53). É um aspecto de mérito, que se não comportando na com-

petência dos nossos tribunais tem lá cabimento mercê da cláusula *due process of law*.

No direito provincial argentino o *recurso* contra os atos administrativos dá lugar ao contencioso de plena jurisdição e não apenas ao de anulamento (54).

Aliás ao professor RAFAEL BIELSA, no seu livro "La Proteccion Constitucional y el Recurso Extraordinario", se afigura que a proteção do interesse legítimo no direito público argentino tende a "concretizar-se no recurso extraordinário".

Diz êle que

"todo o interesse do conteúdo constitucional deve ser a proteção do direito, e essa proteção se assegura pelo — recurso extraordinário".

E conclue que a Constituição,

"não protege unicamente os direitos subjetivos em sentido estrito, senão também os interesses não elevados a direitos, porém que existem em forma latente se se quiser, nos grandes princípios da Constituição: as garantias e os direitos implícitos" (55).

34 — Sem embargo de que também há *interesses legítimos* considerados na nossa Carta Política, não achamos que se possa chegar, aqui, à extensiva conclusão do eminente professor argentino. O chamado *direito de representação* (56), por exemplo, envolve interesses legítimos. Pressupõe-nos e até os tutela. Todavia, daí à proteção jurisdicional desses interesses vai longa distância. Ela se impõe, certamente, como expressão de "todo interesse de conteúdo constitucional", mas não é a jurisprudência tímida e reservada que a pode criar ou lhe abrir caminhos definidos.

Isto há de vir do legislador ao qual incumbe, precipuamente, o desdobramento e integração da Carta Política nas suas finalidades. Parece-nos mesmo que a ressalva da existência de *garantias e direitos implícitos*, "resultantes da forma de governo e dos princípios consignados na Constituição" (57), tem em vista, antes os direitos já instituídos pela legislação ordinária ou a serem por esta criados de futuro, não se dirigindo ao juiz. A função dêste há de ser, em tal terreno, meramente su-

(51) BONNARD, *Droit Adm.*, ps. 173.

(52) RANELLETTI, *obr. cit.*, ps. 412-413, 437-439.

(53) BONNARD, *Le Cont. Jur.*, ps. 278.

(54) BIELSA, *Derecho Administrativo*, 3ª edição, vol. II, ps. 801.

(55) BIELSA, *La Prot. Const. y el Rec. Extr.*, ps. 123-124.

(56) C. F., art. 122, 7.

(57) C. F., art. 123.

pletiva, sendo pouco o que se pode esperar do seu poder interpretativo.

O recurso extraordinário, entre nós, está jungido, necessariamente, ao conteúdo das ações, e estas não comportam, no seu alcance, senão a proteção dos direitos subjetivos.

Entre nós seria de todo inadmissível, à vista dos textos constitucionais, o recurso extraordinário contra ato da Administração Pública, que BIELSA diz possível no direito argentino (58), e êsse haveria de ser, talvez, o caminho único para a proteção jurisdicional dos interesses legítimos.

35 — Com muita razão observa o professor CIRNE LIMA que o processo administrativo no Brasil “ainda não se constituiu”, ainda não evoluiu “em consonância com os progressos alcançados pelo país depois de sua Independência”; mantém, nos seus traços principais, o estado da processualística portuguesa, ao fim do século XVIII.

E pondera que

“se as decisões administrativas não produzem coisa julgada, não possuem em si próprias força executória, tudo se deveria fazer, afim de alcançar-se que os particulares voluntariamente as aceitassem por definitivas”,

o que dependerá, naturalmente, da confiança que o público deposite no “processo administrativo”.
Conclue:

“Urge a reforma completa do Direito Administrativo Brasileiro, nessa parte. Houve reformas já nalgumas matérias; é necessário que se generalizem, afim de constituir-se definitivamente, à altura do progresso jurídico do país, o nosso processo administrativo” (59).

36 — Infelizmente, porém, percebe-se uma inclinação do legislador no sentido de ampliar os privilégios fiscais. Dêstes, enquanto muitos se justificam pelas peculiaridades que revestem o interesse da Fazenda Pública e pelo cunho impessoal dos direitos por ela encarnados, muitos outros só encontram explicação no mal avisado intuito de privilegiar a todo o transe o Erário, até mesmo com sacrifício das elementares condições de igualdade e segurança, que se devem reconhecer ao indivíduo em face da Administração Pública, quando chamado a cumprir as suas obrigações de administrado.

E' certo, no entanto, que se o *processo administrativo* cercar a discussão da obrigação impugnada

pelo indivíduo de cautelas e garantias amplas, capazes de inspirar confiança ao obrigado, o pronunciamento final da própria Administração, após debate pleno e leal terá muitas probabilidades de ser acolhido, ainda quando rejeite o ponto de vista do indivíduo.

Alguma coisa, portanto, nos resta fazer nesse sentido.

37 — Inteiramente contra-indicada a ampliação da competência do Poder Judiciário à proteção dos *interesses legítimos*, o que desvirtuaria o seu papel técnico (contrôle de legalidade através do contencioso de anulação) e o faria imiscuir-se no terreno privativo da Administração (mérito dos atos administrativos), a solução está na instituição duma entidade adequada ao julgamento do recurso hierárquico.

Dentro da máquina administrativa poderá haver um órgão técnico especializado conhecendo das injustiças, desigualdades, etc., que se digam nascidas de procedimento da Administração, mas agindo segundo o espírito de conveniência, oportunidade, etc., que peculiariza, as mais das vezes, a atividade executória da lei.

38 — Planificada a estrutura de um organismo quasi-jurisdicional, dentro da Administração Pública, para o conhecimento dos recursos em que se envolvessem questões escapadas ao Poder Judiciário, questões envolvendo apenas interesses legítimos (de reconhecimento facultativo, e não abrangendo aspectos de pura legalidade, sempre da competência do órgão judicante), desapareceriam os diversos colégios ora existentes com funções semelhantes (Conselho de Contribuintes, Conselho de Tarifas, etc.).

Surgiria, ao invés dêles, o “Conselho de Reclamações Administrativas”, que se desdobraria em sub-conselhos ou secções especializadas conforme os assuntos (matéria fiscal, serviços de utilidade pública, saúde pública, etc.).

Êsse órgão funcionaria como côrte dos recursos administrativos julgando-os na qualidade de instância terminal, salvo quando o Presidente da República, a seu juízo, *ex-officio* ou mediante provocação de algum ministro de Estado, avocasse a si, como instância revisora, suprema e extraordinária, o conhecimento do assunto.

39 — Sendo em regra do “Conselho de Reclamações Administrativas” o conhecimento e decisão dos recursos em última instância, estaria assegura-

(58) *El Recurso Jerárquico*, 2.^a edição, ps. 110-111.

(59) *Princípios de Direito Administrativo*, Liv. do Globo, ps. 202-204.

rado o seu indispensável prestígio, ficaria desonrada a Administração Central do conhecimento de matéria de tanto vulto, ao mesmo tempo que, pelos corpos especializados, atender-se-ia, mais prontamente e com mais direto conhecimento de causa, aos interesses pendentes de recurso.

40 — Com a avocação excepcional pelo Presidente da República preservar-se-ia a suprema autoridade executiva de aceitar deliberações contrárias ao seu modo de ver, como se poderiam reparar, em casos certamente raros, os desacertos do órgão colegial. Não subindo ao presidente, em massa, todos os recursos administrativos, mas somente aqueles em que motivo excepcional aconselhasse o avocamento, a decisão presidencial, tanto poderia exprimir um mais direto conhecimento do assunto, como ainda assumiria muito maior significação, qualquer que fôsse o seu sentido.

A possibilidade de ter lugar *ex-officio* assegura a ilimitada intervenção da autoridade presidencial nos processos e ao mesmo tempo ensinaria o exame de certos casos, nessa instância extraordinária, mediante súplica do interessado ao presidente para a respectiva avocação.

A iniciativa ministerial da avocação facilitaria, nos casos jurídica ou politicamente mais relevantes, o reexame do assunto pela presidência.

Será êsse, portanto, um sistema que, sem tolher a suprema autoridade do Presidente da República, decorrente da Constituição Federal (60), pois que ela se mantém em toda a plenitude, permite um exame mais completo, mais especializado, e mais célere das pretensões individuais diante da Administração Pública.

42 — Aliás já há, no que respeita aos interesses do funcionalismo civil, um órgão exercendo funções quasi-judicantes, que é o Departamento Administrativo do Serviço Público.

Embora com o defeito de todas as suas decisões dependerem de aprovação do Presidente da República, sistema que com ser inútilmente complicado, torna inexpressiva a intervenção presidencial em consequência da sua generalidade.

43 — As decisões do “Conselho de Reclamações Administrativas” não teriam efeito propriamente jurisdicional. Não analisariam situações contencio-

sas no sentido em que o faz o Poder Judiciário; não envolveriam o exame de direitos subjetivos (ou o compreenderiam sem prejuízo do apêlo ulterior ao órgão judiciário), senão de aspectos de merecimento dos atos administrativos, considerando-os dos prismas da justiça, conveniência, equidade, etc., exatamente os que escapam ao alcance do contrôle jurisdicional propriamente dito. Constituiriam, a bem dizer, pronunciamentos duma instância superior especializada para o conhecimento dos recursos administrativos. Teriam o feitio material de atos administrativos. Seriam atos administrativos duma instância revisora, funcionando como peça da máquina geral da Administração Pública. Seriam definitivos, desde que enquadrados no campo que lhes é estritamente peculiar.

No entanto, como atos administrativos poderiam ser levados ao conhecimento do Poder Judiciário, ou melhor, não excluïriam o ajuizamento de ação concernente ao assunto por êles resolvido, desde que excedentes do seu perímetro peculiar. Noutras palavras: quando se discutisse questão de legalidade do procedimento executivo originário, quando tudo versasse sobre direito subjetivo por êle atingido, o interessado poderia levar ao Judiciário o seu pedido, se por erro o encaminhara ao órgão administrativo de reclamações, ou se apenas quisesse tentar, por essa via, uma solução.

O Poder Judiciário examinando a ação assim ajuizada, ou decidirá que se trata de questão de mero interesse e julgará o autor dela carecedor, afirmando implicitamente a supremacia do órgão administrativo no caso, ou, entendendo que se tratava de direito subjetivo, terá o pedido como procedente ou não, segundo a prova produzida, firmando assim a sua competência como órgão jurisdicional revisor.

44 — Delimitadas estariam as esferas de atividade do órgão administrativo quasi-jurisdicional e do órgão jurisdicional propriamente dito, pelo mesmo sistema hoje vigente da auto-delimitação pelo Poder Judiciário, sistema que, além de tradicional na república brasileira, mantido através todas as nossas constituições, constitue a mais vital garantia do indivíduo em face da Administração Pública, submetendo o procedimento administrativo, desde a base, ao contrôle do órgão judicante.

45 — E' óbvio que seria perniciosa a criação de conselhos administrativos para o julgamento de re-

(60) Art. 79.

clamações se o conhecimento destas por êles pudessem obstar, de qualquer maneira, o apêlo ao Judiciário. Ter-se-iam reduzido as garantias individuais ao invés de ampliá-las.

Ora, o intuito de toda legislação nova nesse terreno deve ser o de *encher os claros* do nosso sistema vigente de proteção do indivíduo diante do Estado. Toda inovação que se faça sinceramente e com nobreza de propósitos há de tender a isso. Legislar em sentido contrário é regredir.

Portanto, a criação de órgãos administrativos especializados para conhecimento dos recursos hierárquicos não deve afetar, de nenhum modo o nosso atual sistema de controle jurisdicional; nem mesmo indiretamente como se se permitisse a possibilidade de conflito entre esses órgãos de reclamações e os juízes e tribunais, a propósito da competência para o conhecimento dos recursos e ações originadas de atos administrativos.

O limite da jurisdição em sentido próprio, isto é, da função do Poder Judiciário na análise dos atos administrativos, já levados ou não ao conhecimento do Conselho de Reclamações, deverá cair no seu próprio âmbito, sendo por êle mesmo definido, como acontece hoje no julgamento das ações provenientes de ato da Administração Pública.

Devemos nos colocar aqui na atitude dos juristas italianos quando pugnaram pela instituição da *seção quarta* do Conselho de Estado, afinal consubstanciada na lei 5.992, de 31 de março de 1889, para os quais o controle judiciário decorrente da lei de 1865, constituía "progresso inestimável, a que se não devia por nenhum motivo renunciar", devendo adotar-se um aparelho complementar de amparo aos direitos individuais naquilo e só naquilo que escapasse ao alcance da justiça comum (61).

Aliás, observe-se de passagem, que vitoriosos, então, viram posteriormente o decreto fascista de 30 de dezembro de 1923 ampliar a competência das *seções quarta e quinta* do Conselho de Estado à parte do território privativo do Poder Judiciário (62).

46 — A especialização do pessoal dêsse órgão, que poderia ser recrutado entre o próprio pessoal dos diversos setores da Administração Pública, o constante trato dos problemas que lhe ficariam afetos, a sucessão das decisões, a gradativa con-

ciência que se iria formando da sua importância e do valor dos seus pronunciamentos, tudo poderia um dia emprestar ao sistema orgânico de recursos administrativos assim instituído, um grande papel na proteção do indivíduo e na regularidade dos serviços da Administração Pública.

Um órgão como êsse, desde que se lhe permita funcionar acima das injunções personalistas e seja composto de homens criteriosos, experientes e dotados de espírito público, poderá trazer benefícios inestimáveis ao país, através o aperfeiçoamento do seu mecanismo administrativo.

IV

47 — Do que se deixou dito chegamos às seguintes conclusões:

I) Convém, à mais pronta e meticulosa proteção jurisdicional dos direitos públicos subjetivos do indivíduo, a instituição de um tribunal destinado a funcionar como instância de apelação na matéria do contencioso administrativo;

II) E' essencial à segurança dêsses direitos e à preservação das tradições político-jurídicas do Estado brasileiro, que êsse tribunal constitua elemento integrante do Poder Judiciário;

III) Como medida a ser tomada ulteriormente convirá a especialização, na matéria do contencioso administrativo, de juízos de primeira instância, nas capitais dos Estados;

IV) Será útil à proteção administrativa dos interesses legítimos do indivíduo a instituição dum conselho de reclamações, que, como órgão especializado da Administração, decida os recursos administrativos em geral;

V) A competência dêsse órgão não obstará que, em casos excepcionais, o Presidente da República, a seu juízo, avoque o conhecimento e a decisão dos recursos, como instância administrativa extraordinária;

VI) A jurisdição dêsse órgão em nada deverá interferir com a que, na República Brasileira, sempre se tem reconhecido ao Poder Judiciário na proteção dos direitos subjetivos;

VII) Ao Poder Judiciário deve reservar-se a atribuição de definir a sua própria competência em face dêsse órgão, tal como a define em relação a todos os órgãos da Administração Pública.

(61) RANELLETTI, *obr. cit.*, ps. 382-383.

(62) RANELLETTI, *obr. cit.*, ps. 390-391.

PARECERES

ADVOCACIA ADMINISTRATIVA — SERVIDOR DE AUTARQUIA

— Os empregados de entidades autárquicas estão impedidos de, como advogado ou procurador, cuidar de interesses de terceiros, perante repartições públicas.

MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA

PARECER

João Nicolau Mader Gonçalves dirigiu à Diretoria de Aeronáutica Civil uma exposição que assim pode ser resumida:

I — A Constituição Federal assegura a todos o direito de representação ou petição perante as autoridades, em defesa de direitos ou do interesse geral, bem como a liberdade de escolha de profissão ou do gênero de trabalho, indústria, ou comércio, observadas as condições de capacidade e as restrições impostas pelo bem público, nos termos da lei. (Constituição, incisos 7.º e 8.º do art. 122).

II — O Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís da União, reproduzindo o que dispunham leis anteriores, proibiu ao funcionário constituir-se procurador de partes ou servir de intermediário perante qualquer repartição pública, exceto quando se tratar de interesses de parentes até o segundo grau, aplicando-se a pena de demissão a bem do serviço público ao funcionário que exercer advocacia administrativa. (Decreto-lei 1.713, de 28-10-939, arts. 226, IX e 239, IX).

III — O empregado de entidade autárquica ou para-estatal não é considerado funcionário público.

IV — O requerente, funcionário técnico do Instituto Nacional do Mate, consulta se está proibido de exercer o mandato que lhe é outorgado por diversos aero-clubes, para funcionar junto à Diretoria de Aeronáutica Civil, e em caso afirmativo, se pode substituir o mandato em favor de pessoa de sua confiança, estranha ao serviço público.

Não cabe, aqui, discutir a personalidade das autarquias, seu caráter de direito público, sua posição na enciclopédia jurídica. Trata-se de assunto exhaustivamente debatido por melhores conhecedores da matéria. Limitamo-nos a transcrever excertos que, a nosso ver, firmam doutrina, entre nós:

I — “A autarquia é a atribuição legal de função administrativa a um órgão que a exerce por direito próprio, livremente, com pessoal e material próprios”. (A. SALANDRA, *Dir. Adm.*, “Rev. Serv. Público” jan. 43, p. 31).

II — “O Poder Público, delegando às autarquias competência para que exerçam funções que lhe são

próprias, descentraliza os serviços administrativos do Estado, com o intuito de melhor executá-los” (Exp. mot. n. 209-42, *Rev. Serv. Públ.*, abr. 43, p. 40).

III — “...Ao instituir as autarquias, o Estado não desveste estes órgãos do seu caráter estatal, para equipará-los às entidades privadas. Não lhes extirpa as vantagens e prerrogativas que cercam e garantem os serviços públicos. Não anula, extingue ou afasta os privilégios comuns ao exercício da atividade pública... A desconcentração administrativa é, apenas, uma forma que a atividade estatal reveste, sem, todavia, desnaturar-se, representado, tão só, um recurso técnico organizacional contra o que os autores denominam o *congestionamento administrativo*... O Estado, porém, continua sendo uma unidade, não se fracionando, nem se desfazendo em múltiplos corpúsculos igualmente soberanos. Se os entes autárquicos estivessem fora e além do poder estatal, constituiriam verdadeiros Estados dentro do Estado, e este deixaria de ser um poder supremo...”

(C. A. LÚCIO BITTENCOURT, Consultor Jurídico do D.A.S.P., in “Rev. Serv. Públ.”, nov. 42).

Está, pois, estabelecido, que a autarquia é uma descentralização administrativa, integrada no sistema geral da administração pública. A função dos órgãos para-estatais

“continua sendo de natureza pública, pública é a competência administrativa que lhes cabe, públicos são os serviços que exercem” (C. A. LÚCIO BITTENCOURT, *op. cit.*).

Definitiva, pois, é a conceituação da semelhança entre as atribuições dos servidores desses órgãos e as dos servidores públicos em geral.

Reconhece THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI (“Direito Administrativo”) nada ser mais difícil do que definir o que seja *funcionário público*. Não obstante a delimitação contida no art. 3.º do Estatuto dos Funcionários, diz aquele autor

“em matéria penal, ou quanto à questão da responsabilidade, o conceito deve ser mais amplo, de acordo com a doutrina predominante”

e cita VIVEIROS DE CASTRO, na opinião de quem

“tem o caráter de funcionário público, para os efeitos da lei penal, o cidadão que agiu no exercício de uma função pública, qualquer que seja a sua espécie e natureza... A expressão deve ser tomada em sentido largo e não restritivo. O fim da lei é evitar a venalidade da administração e da justiça, a corrupção dos prepostos do Estado. Estão, portanto, compreendidos na expressão - funcionários públicos, todos aqueles em caráter público, quer em desempenho dos deveres do cargo, quer no cumprimento de uma missão de que foram encarregados” (Jurisprud. Criminal, p. 321).

Ainda que não enquadrados na definição estatutária de *funcionário público*, os empregados das autarquias - órgãos cujos interesses se acham juridicamente unidos aos do Estado - são, forçosamente, servidores do Estado. O próprio D.A.S.P. assim os considera: na expressão *servidores do Estado*

"...estão compreendidos não somente os servidores federais, estaduais, ou municipais, como, também, os empregados de autarquias ou órgãos paraestatais" (Of. DF-596, D. O. 16-3-43, p. 4.155).

"... como servidores do Estado, já se acham enquadrados todos que trabalham para o Governo, sejam os que se classificam como funcionários, extranumerários, pessoal para obras, como aqueles que, nas autarquias ou entidades industriais paraestatais, empregam suas atividades" (Boletim do D.A.S.P., n. 52, de 8-6-43).

Se a proibição feita ao funcionário, de praticar advocacia administrativa, teve por fim

"impedir que o funcionário, na atividade ou não, defendendo perante qualquer órgão do serviço público, como advogado ou procurador, interesses de terceiros" (Of. 14057, 28-5-40, do D.A.S.P., Int. do Est. Funcs., 1.º vol. p. 149).

parece-nos que esse impedimento deve ser estendido aos empregados das entidades autárquicas, como já o foi, pelo decreto-lei n. 5.175, de 7-1-43, art. 10, ao extranumerário.

JULGADOS

AUTARQUIA — NÃO PODE SER ACIONADA PELO PODER QUE A INSTITUE — TUTELA

— As autarquias são sujeitos do Poder Público, sujeitos auxiliares do Estado em cuja órbita gravitam.

— A personalidade jurídica reconhecida aos entes autárquicos não os torna imunes da tutela e do controle do Estado.

— Não pode o Governo, nos melhores de direito, mover ação judicial contra autarquia por ele instituída.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Agravo de Petição n. 10.890

Relator: Ministro OROSIMBO NONATO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos n. 10.890, de São Paulo, recorrente *ex-officio*, o juiz de direito da

Quanto à segunda consulta do requerente, nenhum impedimento encontramos a que substabeleça mandato que lhe foi outorgado, pois a incapacidade do mandatário nenhuma influência tem sobre a validade do mandato. Como informou o D.A.S.P. em of. 1.335, de 22-5-42 (Manual dos Servidores do Estado, 1.º Tomo, p. 220), "mesmo que exista a proibição e a consequente incapacidade para receber procuração, ainda assim seria plenamente válido o mandato que lhe fôsse outorgado e substabelecido a outrem, tendo plena eficácia jurídica a procuração em aprêço, bem como os respectivos substabelecimentos."

Esta Diretoria não está de acordo com a sugestão da D. C., relativa a uma autorização, a título precário, até ser definida a situação pelo legislador. No nosso entender, embora não se aplique ao caso o dispositivo expresso nos artigos citados do Estatuto dos Funcionários, não assiste ao requerente o direito pleiteado, por força da natureza pública dos serviços exercidos pelas autarquias, como já ficou dito.

O Sr. Diretor da Aeronáutica Civil, a fls. 12, solicita o ponto de vista desta Diretoria, a respeito, por tratar-se de

"matéria de inteligência controvertida, cuja solução, para maior harmonia, deve aguardar uniformidade em todo o Ministério da Aeronáutica".

Este órgão de pessoal, considerando oportuna a uniformidade de doutrina em todo o serviço público, submete o processo à apreciação desse Departamento, que melhor julgará. — *Ajalmar Vieira Mascarenhas*, diretor geral do Pessoal.

comarca de Jundiá, agravada a Farmácia da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários da Cia. Paulista:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, Segunda Turma, integrando neste o relatório de fls. e na conformidade das notas taquigráficas precedentes, negar provimento — Custas *ex-lege*.

Rio, 9 de abril de 1943. — *José Linhares*, presidente. — *Orosimbo Nonato*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. ministro *Orosimbo Nonato* — Propôs a Fazenda Nacional contra a Farmácia da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários da Companhia Paulista executivo para cobrança de 1:170\$000, por infração fiscal — expor à venda produtos de consumo sem se achar habilitada com o registro.

A Caixa embargou, alegando, em suma:

a) penhoraram-se móveis pertencentes à Caixa de Aposentadoria, quando tais bens, por lei, não se acham sujeitos à penhora;

b) não pode o promotor representar executivo à Fazenda, quando é de seu dever officiar em todos os casos em que forem interessadas autarquias federais;

c) não pode a União, na melhor censura de direito, ter ação judicial contra aquelas autarquias, cuja autonomia não exclue a tutela do governo e nem podem os entes paraestatais ser tributados pela União;

d) que a embargante não expõe produtos à venda. Não exerce ato mercantil. Apenas, fornece a seus associados, e pelo preço do custo, os medicamentos de que dispõe.

Acabou o juiz pela improcedência da ação, considerando que a farmácia executada é dependência da Caixa, órgão de assistência social, e não fornece medicamento com ânimo de lucro. Por outro lado, não tem a União contra suas autarquias ação judicial, cuja autonomia pode cassar, estando, assim, apercebida de meios para, pela via administrativa, constrangê-las ao cumprimento de qualquer obrigação.

Nesta instância, assim se pronunciou o Exmo. Sr. Dr. procurador geral da República:

Reiteramos aqui, com a devida vênia, os termos de nosso parecer citado pelo M. M. Dr. juiz, e que reproduzimos para mais fácil leitura, nada tendo a acrescentar ao mesmo:

Desde que se trate da autarquia federal, pode-se exercitar a famosa "tutela administrativa" de que por ali se fala sem propósito e que, no caso dos autos, tem inteira pertinência.

Efetivamente, por essa tutela, a administração pode prescrever os onus que caiba às autarquias suportar e, através dos respectivos órgãos dirigentes, forçar a obediência a tal determinação, sem ser necessária a invocação ao auxílio soberano da justiça.

De onde se conclue que não pode ter cabimento, em si e pura doutrina, ação da União contra uma autarquia federal. A personalidade jurídica que esta possui dá-lhe autonomia de vontade e de ação contra terceiros, mas nunca será compreensível contra a União, pois que esta pode cassar-lhe a autonomia, dissolva-la ou diminuí-la.

Se não existe dependência expressa da União, por parte das autarquias federais, é que tal dependência esta implícita na sua constituição, de maneira que tais autarquias estão sujeitas à correção da administração superior do Estado.

Em tese leva a conclusão, inversamente, de que, como já o dissemos, não tem a União ação contra as autarquias, pois os atos desta podem ser desfeitos por aquela, administrativamente.

Chegamos assim à conclusão, com a sentença agravada, de que a ação é improcedente. E o fazemos, sem confessar qualquer direito da agravada, desde que a administração superior poderá determinar-lhe, se o reputar justo e razoável, a satisfação de quaisquer onus.

Distrito Federal, 29 de janeiro de 1943. — *Gabriel de Rezende Passos*, procurador geral da República. E' o relatório.

VOTO

Carece, a meu ver, a Fazenda Nacional da ação proposta. A executada — não há contestação a respeito — é uma autarquia federal e as autarquias são sujeitos do poder público, sujeitos auxiliares do Estado, em cuja órbita gravitam.

Não encontram espaço entre as pessoas jurídicas de direito privado. São órgãos descentralizados do Estado, criados para lhe descongestionar a atividade, para lhe evitar o sobernal, a ergastenia, como disse MANOILESCO, em conceito invocado por THEMISTOCLES CAVALCANTI. Seu aparecimento e expansão constituem índice dos mais significativos do caráter intervencionista e corporativo do estado moderno. E se seu patrimônio, como lembra ROGER BONNARD, participa da natureza dos bens públicos, não se compreende esteja sujeito à execução da parte da Fazenda Pública. E' certo que outros entes auxiliares do Estado como as empresas concessionárias de serviços públicos e as sociedades de tipo mixto só têm as isenções, que a lei estabelece. Mas, a autarquia se acha em situação diferente, dada sua maior importância na hierarquia daquelas entidades.

Quanto aos concessionários de serviços públicos, a mesma Constituição (parágrafo único do art. 32) os coloca sob a incidência da tributação, salvo outorga especial, ditada pelo interesse comum, de isenção e as sociedades mixtas conservam sempre, na opinião de ZANOBINI (*Corso di Dir. Amm.*, 2.^a ed., I, pág. 183) "*il carattere d'impresa privata*". O mesmo não se passa com a autarquia, criada por lei para atender a finalidade idêntica à do Estado. Inútil seria lembrar que ela não se confunde com o Estado, tem personalidade jurídica, patrimonialidade.

E' certo que a tem. Mas, do mesmo passo, sofre a ingerência e a tutela do Estado, sendo inescandível o "controle" a que se acurva (vêde UGO FORTI, *Dir. Am.*, § 15).

A ingerência do Estado na vida desses entes é posta em relêvo por HAURIOU como dos traços mais significativos de sua fisionomia (vêde *La théorie de la personnalité morale*, vol. I, páginas 218-219) e FRITZ FLEINER indica estes dois traços como característicos das corporações jurídicas autônomas: — *la esfera de su competencia y su subordinación al control del Estado*" (*Derecho Ad.*, trad. esp. de GONDIM, 1933, pág. 89). E como consequência inafastável dessa tutela, conclue FRITZ FLEINER que as autoridades do Estado têm, *ipso iure*, "*la facultad de inspeccionar por si mismas la actividad de las corporaciones*" (liv. cit., pág. 96).

Usando de símiles do direito civil, confirma GASCÓN Y MARIN:

"El Estado podemos equiparlo a la persona de capacidad plena...; los demás, aun en donde gozan de autonomía, tienen restricciones a su capacidad, y figuran... sometidas a instituciones o autoridades protectoras de sus intereses que, por suponer intervención de órganos de otra esfera administrativa, de

otra persona moral de derecho administrativo, llevan a situaciones análogas a las de la tutela o curatela civil". (*Der. Adm.*, I, págs. 167 — 168).

Nem a tutela do Estado é incompatível com a autonomia da entidade paraestatal.

Esta diz respeito à ação da autarquia em face das pessoas sobre que estende sua atividade ou de terceiros, sem quebra da dependência com o Estado, a cujo "fiat" nasceu.

Disse com exatidão HELVÉCIO LOPES, referindo-se ao ente autárquico:

"...relativamente aos indivíduos compreendidos no seu campo de ação ou a terceiros, êle se apresenta com personalidade própria, agindo, dentro de seus regulamentos, com autonomia, e podendo compelir o indivíduo à prática de certos atos ou dêle exigir determinadas prestações... Já em relação à pessoa do Estado, é diversa a situação...

Entre essas duas pessoas de direito público existem vínculos de estrita dependência e hierarquia, cabendo ao primeiro o encargo de fiscalizar as segundas, quando não o de provar diretamente a sua administração..." (*in Rev. For.*, vol. LXXIV, página 436)..

Falando, pois, pela via comum, razão é que se conclue que não tem a União, nos melhores de direito, ação contra autarquia federal, pois a tutela de que se trata apercebe-a de meios administrativos para constranger a entidade paraestatal ao cumprimento de suas obrigações.

Confirmo, pois, a sentença recorrida, mas para declarar a União carecedora da ação proposta.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento. Unânimemente.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

O interino em face da legislação

A interinidade é um recurso de que a administração se vale para fazer face às necessidades momentâneas dos serviços. Decorre daí a precariedade da nomeação em caráter interino. Desde que aceita essa nomeação, o interessado aceita logicamente a situação de instabilidade que lhe é inerente.

Os cargos de carreira são providos mediante concurso.

Os interinos, inscritos *ex-officio* no primeiro concurso que se realizar para cargos da carreira, “concorrem com vantagem sobre os candidatos estranhos ao serviço público, visto que apresentam um longo período de prática no trato dos assuntos especializados que se relacionam com a carreira”. Têm ainda os interinos preferência para as nomeações dentre os candidatos habilitados em concurso, uma vez que já exercem função pública.

De acordo com o item III do art. 14 do Estatuto dos Funcionários, a nomeação em caráter interino será feita : a) no impedimento do ocupante efetivo de cargo isolado ; b) em cargo vago de classe inicial de carreira, para o qual não haja candidato legalmente habilitado. O interino não está, entretanto, dispensado de satisfazer os requisitos estabelecidos no art. 13 do Estatuto, quanto à nacionalidade, idade, serviço militar, gozo dos direitos públicos, bom procedimento, boa saúde, aptidão para o exercício da função (julgada subjetivamente pelo Ministério interessado).

Apesar, todavia, de ser princípio constitucional a necessidade do concurso para todos os funcionários, alguns interinos, de vez em quando, tentam conseguir efetivação, apresentando argumentos os mais especiosos. A administração opõe, sempre, o seu veto a essas tentativas, esclarecendo :

- a) que não há argumentos aceitáveis contra a exigência de concurso a funcionários interinos ;
- b) que o concurso de provas, aberto ao público, seleciona candidatos mais capazes, medindo

os conhecimentos que possuem, em ampla competição democrática ;

- c) que os interinos já gozam de certos favores legais, tais como a dispensa do limite de idade e a efetivação independentemente da classificação alcançada em concurso ;
- d) que, na forma do § 2.º do art. 17 do E.F., o exercício interino de cargo cujo provimento dependa de concurso não isenta dessa exigência, para nomeação efetiva, o seu ocupante, qualquer que seja o tempo de serviço ;
- e) que o interino não pode invocar direito à estabilidade, uma vez que, de acordo com a alínea c do art. 156 da Constituição de 1937 e do art. 191 do Estatuto dos Funcionários, a estabilidade diz respeito ao ocupante efetivo de cargo público.

A convocação de interino, para prestação de serviço militar, não lhe dá direito à permanência no cargo, no caso de ser inhabilitado no concurso para o qual foi inscrito *ex-officio*, ou de não haver podido comparecer às respectivas provas.

Depois de efetivado, o funcionário que exercia o cargo interinamente goza ainda de outras vantagens em relação ao candidato estranho. Assim, o tempo de interinidade será computado para efeito de estágio probatório quando for a mesma seguida de efetivação, e para efeito de antiguidade de classe.

Condicionando a efetivação do interino ao princípio constitucional do concurso — fundamento do sistema do mérito — a lei quis, sem dúvida alguma, indicar que o critério para a escolha de funcionário interino não deve ser o de simples arbítrio do órgão interessado em seus serviços, mas o de uma conscienciosa análise de sua personalidade profissional, que não pode ficar distanciada dos padrões mínimos exigidos para o desempenho eficiente da função.

Notas para o funcionário

GRATIFICAÇÃO POR EXECUÇÃO DE TRABALHO TÉCNICO

CDIV

O Ministério da Viação solicitou a abertura de um crédito especial na importância de Cr\$ 5.000,00, destinado ao pagamento de gratificação por execução de trabalho técnico, apresentado por um agrônomo fitossanitarista, visto não consignar o vigente orçamento dotação própria para pagamento de despesa dessa natureza. O decreto-lei n. 1.260-39, que autoriza construções e instalações para a boa conservação, expurgo, armazenagem, carga e descarga de cereais, etc., preceituou, no seu art. 1.º: "Ficam os concessionários dos serviços de exploração de portos autorizados a fazer as construções e as instalações necessárias à boa conservação, expurgo, armazenagem, carga e descarga dos cereais, grãos leguminosos e outros, destinados à exportação, de acordo com as condições e possibilidades de cada pôrto", estabelecendo, outrossim, no seu § 1.º, que "os projetos de construções, a aquisição e instalações de que trata este artigo, serão organizados pelas empresas interessadas e submetidos a exame e aprovação do Ministério da Agricultura". Pelo art. 2.º foi, ainda, determinado que "o exame dos projetos referidos no artigo anterior caberá a uma comissão constituída, no M. A., por técnicos designados pelo ministro, da qual participará um representante do Ministério da Viação e Obras Públicas, designado pelo respectivo ministro"... A gratificação pleiteada pelo M. V., nos termos dos dispositivos estatutários, poderá ser concedida pela elaboração ou execução de trabalho técnico ou científico, e o seu arbitramento "será feito à vista do parecer do órgão diretamente interessado nesse trabalho". Não consta do processo, é bem verdade, o parecer desse órgão, no caso, a A. P. do Rio de Janeiro, mas, examinando a solicitação feita, à luz dos dispositivos legais transcritos e tendo em vista o objetivo da concessão da mencionada gratificação, entendeu o D.A.S.P.: a) que a elaboração ou execução de trabalho técnico ou científico só poderá ser gratificada quando não constituir tarefa ou encargo que caiba ao funcionário executar ordinariamente, no desempenho das atribuições inerentes à carreira a que pertence; b) que, na conformidade do decreto-lei n. 1.260, cabe, como se viu, aos técnicos designados pelo Sr. ministro da Agricultura, o exame dos projetos nele referidos, os quais deverão ser organizados pelas empresas interessadas; c) que, assim, o trabalho feito pelo interessado decorreu, naturalmente, dessa circunstância, o que evidencia dever considerar-se o mesmo como um encargo normal que lhe foi atribuído, atendendo-se, ainda, a que, o referido serviço se ajustou às atribuições da carreira a que pertence o mesmo; d) que, dessa forma, não se justifica a concessão da gratificação pleiteada, a qual somente em casos especiais deverá ser concedida, não somente porque não se trata de serviço de seu imediato interesse, como também porque não se verifica a hipótese da alínea p, do decreto n. 5.062-39, isto é, de trabalho de utilidade para o

serviço público. Parecer: o D.A.S.P. opina: a), por que não seja concedida a gratificação solicitada; b) por que não se expeça o decreto-lei junto, cujo projeto foi elaborado pelo M. V., e, c) para que o processo seja encaminhado a esse Ministério, para arquivamento.

(Exp. de mots. 2.877, de 15-9-43, publicada no D.O. de 5-10-43, pág. 14.839).

PROMOÇÃO DE AGRÔNOMO CAFEICULTOR

CDV

Um agrônomo cafeicultor, reclamou contra o ato que promoveu R. C. F. Examinando o assunto, o Ministério da Agricultura, manifestou-se contrariamente ao atendimento do pedido, à vista do resolvido na E. M. 2.943, de 1941, do D.A.S.P. Realmente, pela citada exposição, ficou entendido que os ocupantes da carreira de agrônomo cafeicultor "poderão ser promovidos, independentemente da condição de possuir diploma profissional, desde que na mesma hajam ingressado antes da vigência do Estatuto, e até que seja regulamentado o instituto de readaptação". Nestas condições, o D.A.S.P. opinou pelo indeferimento do pedido por falta de amparo, como também o fez o M. A., ao qual foi encaminhado o processo.

(Exp. de mots. 2.909, de 16-9-43, publicada no D.O. de 5-10-43, pág. 14.839).

RECURSO CONTRA APLICAÇÃO DE PENA DE SUSPENSÃO

CDVI

Um escriturário E, do Q. U. do M. T. pediu reconsideração ao titular da referida pasta do ato que lhe impôs a pena de suspensão pelo prazo de sessenta dias por ter "usado de termos agressivos aos seus superiores, fazendo-lhes acusações não comprovadas e revelando-se, assim, indisciplinado", quando no exercício da função de Praticante de Escritório, ref. III, da V. F. F. L. B. Inicialmente, cumpre esclarecer: a) que a penalidade lhe fôra imposta por decisão do Sr. Presidente da República; b) que o ato do Sr. ministro deu, apenas, execução àquela decisão, exarada na E. M. n. 2.385, de 22-9-41, do D.A.S.P., atinente ao inquérito instaurado naquela ferrovia, afim de apurar fatos articulados contra a administração da aludida Estrada; e

c) que, nesta conformidade, ex-vi da Circular n. 11, de 1942, da S. P. R., deveria ter sido o pedido, desde logo, mandado arquivar pelo titular daquela pasta, por infringente da alínea a do item I do art. 221 do E. F., sem prejuízo de nova solicitação, se não houvesse decorrido o prazo legal para o fazer o interessado.

Alegou o suplicante:

a) que, citado para apresentar sua defesa, então oferecida em 15-1-41, foi surpreendido pelo ato, de 27 desse mês, na Diretoria daquela Estrada, dispensando-o da função ali exercida;

b) que lhe não foi pago o salário correspondente aos dias de serviço prestado;

c) que não reclamou contra o ato de sua dispensa;

d) que, posteriormente, lhe foi imposta a pena de suspensão, à vista da referida E. M. n. 2.385, de 1941 (item 2), tendo sido, assim punido duas vezes pela mesma falta:

e) que "os termos agressivos", pela C. I. encontrados em sua declaração e determinantes da aludida suspensão (item 1 cit.), foram ditados pelo propósito de colaboração com as autoridades administrativas, e se referiram ao primeiro inquérito instaurado naquela Estrada; e

f) que devem ser examinadas as razões que lhe assistiram nos mencionados inquéritos da Estrada e as atuais que ora lhe assistem.

Apreciando o assunto, disse o M. T.:

a) que o peticionário, ex-praticante de escritório da V. F. F. L. B., foi suspenso em virtude de despacho do Sr. Presidente da República. (E. M. n. 2.385, de 1941, do D.A.S.P.), pelos motivos já expostos (item 2):

b) que não se justifica o reexame das razões oferecidas pelo requerente no inquérito administrativo, visto que foram devidamente consideradas e constam de processo já encerrado e julgado, em última instância;

c) que é destituída de fundamento a alegação de haver sido encorajado pelo D.A.S.P.;

d) que o presente processo não oferece elementos que permitam concluir ter tido caráter punitivo a sua dispensa da função exercida naquela ferrovia;

e) que, entretanto, mesmo nesse caso, nenhum motivo justificaria fôsse relevada a suspensão imposta, à vista de processo regular, em que ficou evidenciada sua responsabilidade:

f) que, de fato, a ser cancelada uma das penalidades, na hipótese de ter havido a duplicidade alegada, deve prevalecer a que foi ordenada pelo Sr. Presidente da República, cabendo ao interessado, querendo, pleitear sua readmissão na função anteriormente exercida, de acordo com a lei em vigor; e

g) que, porém, na forma do parecer do seu Consultor Jurídico, tendo, apenas, executado resolução do Presidente da República, lhe não cabe julgar o pedido, opinando, entretanto, pelo respectivo indeferimento.

Examinando a matéria, verificou o D.A.S.P.:

a) que o suplicante não provou ter sido sua dispensa determinada pela mesma falta, sendo certo que, na espécie, se o tivesse feito, tudo estaria convalidado pela prescrição do direito de reclamação, de que não usou em tempo próprio (alínea c do item 3); e

b) que não só é injustificável o reexame solicitado de sua defesa, oferecida no processo em que foi julgado (alínea f do item 3), como também é evidente que não

equivale isso a novos argumentos fundamentais de todo pedido de reconsideração (item II do art. 221 do E. F.).

Isto posto, administração é governo, direção e gerência; é sistema e método, ordem e subordinação.

Superintende-a o Presidente da República (art. 73 da Const.) que, nessa qualidade enfeixa, sem contraste, competências e atribuições, poderes e faculdades, originária e gradualmente reconhecidos aos diversos órgãos que a completam e integram, na forma da hierarquia estabelecida.

Consequentemente, as restrições postas à competência para a aplicação de penas disciplinares (art. 242 do E. F.) não se entendem com a sua autoridade, do mesmo modo por que não afetam a do ministro em referência à dos chefes de repartição e a destes relativamente à dos chefes de serviço, quando subordinados aos de repartição.

Diversa, evidentemente, não poderá ser a conclusão, que, de boa mente, ninguém dirá que o ministro, competente para a aplicação de penas, nos casos de suspensão por mais de trinta dias, não possa fazê-lo por prazo menor, e tão pouco esteja impedido de impor as demais penalidades, exceto as de demissão e disponibilidade, da alçada exclusiva do Presidente da República.

E, guardadas as devidas proporções, o mesmo acontece às demais autoridades inferiores, hierarquicamente estabelecidas, dispensando-se o recurso à analogia para fixar quem impõe a penalidade e quem, na hipótese em exame, executa a respectiva decisão, porquanto tudo isso transparece da respectiva disposição legal.

A vista do exposto, punido, como foi, ex-vi de despacho, ou ordem superior, somente ao Presidente da República deveria ter o interessado pedido reconsideração (item II, *in fine*, do art. 221 do E. F., oferecendo novos argumentos, sob pena de se lhe não tomar conhecimento.

E foi, precisamente, o que não fez o requerente, limitando-se, por outro lado, e em última análise, a solicitar reexame de sua defesa, já devidamente apreciada e julgada improcedente e irrelevante em processo findo.

Nestas condições, o D.A.S.P. restitue o processo e, de acordo com o M. T. e seu Consultor Jurídico, opina pelo indeferimento do pedido.

(Exp. de mots. 3.014, de 24-9-43, publicada no D.O. de 5-10-43, pág. 14.840).

NOMEAÇÃO DE FUNCIONÁRIO BENEFICIADO PELO D. L. 145, DE 1937

CDVII

O Ministério da Guerra submeteu à apreciação do D.A.S.P. o processo em que um escriturário G, do seu Q. P., solicitou sua inclusão entre os funcionários que, beneficiados pelo D. L. 145, de 1937, têm direito à nomeação a cargo da classe inicial da carreira de Oficial Administrativo. Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) que o interessado era ocupante de cargo da carreira de Escriturário do antigo Q. XV do M. V.: b) que foi classificado na prova de habilitação, realizada pelo D.A.S.P., na forma do D. L. 145, de 1937 que

regulou o ingresso de escriturários na carreira de Oficial Administrativo; c) que, posteriormente, foi transferido *ex-officio* para o cargo da classe E do antigo Q. I do M. G.; d) que, assim, deveria ter sido relacionado entre os beneficiados pelo aludido D. L. 145 existentes no M. G. e incluído na carreira de Escriturário (D. L. 145) desse Ministério; e) que, para regularizar a sua situação, agora seria necessária a retificação da carreira de Escriturário (D. L. 145, de 1937) do M. G., incluindo-se na mesma o cargo do requerente; f) que na carreira a que se refere a alínea anterior existe um único ocupante, e, g) que existindo vagas na carreira de Oficial Administrativo do Q. P. do M. G., e havendo um único ocupante da carreira aludida, seria mais aconselhável, desde logo, a sua nomeação e a do requerente. O D.A.S.P. opinou pela assinatura dos decretos nomeando os dois interessados para o cargo da classe H da carreira de Oficial Administrativo do Q. P. do M. G., encaminhando o processo a esse Ministério, para os devidos fins.

(Exp. de mots. 2.996, de 23-9-43, publicada no D. O. de 5-10-43, pág. 14.840).

PROCESSO CRIMINAL POR ABANDONO DE FUNÇÃO

CDVIII

O processo criminal, por abandono de função, não está subordinado à instauração do processo administrativo. O S. R. P. 2, em processo, ponderou:

a) que o Código Penal pune o abandono de cargo (art. 323 do D. L. 2.848, de 7-9-40);

b) que, para os efeitos da lei penal vigente, considera-se funcionário público quem quer que, mesmo temporariamente, ocupar cargo, ou função, como seja, nesta última hipótese, o extranumerário;

c) que é o processo administrativo o meio único de obter a administração os elementos indispensáveis à instauração do respectivo processo criminal; e

d) que, entretanto, a dispensa do extranumerário, por esse ou qualquer outro motivo, independe dessa formalidade (art. 10 do D. L. 5.175, de 7-1-43), consultou como deve proceder, embora lhe pareça que

“a solução esteja em subordinar a dispensa, no caso de abandono da função, a prévio e obrigatório processo administrativo, no interesse da justiça e do próprio serviço público, conforme ponderadamente ficou explícito na alínea m da Circular 11/42, da Secretaria da Presidência da República”.

Examinando o assunto, verificou a D. F.:

a) que o abandono do cargo sempre foi considerado crime punível, de ação pública, pela legislação penal (art. 157 do Cód. Crim. do Império; art. 214, § 1.º, da Consol. das Leis Penais da República e art. 323 do Cód. Penal vigente);

b) que, para os efeitos penais, anteriormente ao D. L. 2.848, de 7-12-40 (Código Penal), já a jurisprudência dos nossos tribunais de justiça reconhecia e dava à expressão “funcionário público” amplo sentido, ajustável à disposição legal em vigor;

c) que, ao contrário do que se afirma, o processo administrativo não é, nem poderia ser, o meio único de levar ao conhecimento da justiça a prática de qualquer crime funcional;

d) que, paralelamente, a lei vigente, posterior à circular 11/42, da Secretaria da Presidência da República, manda aplicar ao extranumerário as disposições do E. F., relativas aos deveres e ação disciplinar, independentemente de processo administrativo a respectiva dispensa; e

e) que tanto basta para se não admitir, sob qualquer pretexto, solução diferente, cumprindo, apenas, executar a lei, e ao intérprete entendê-la, conciliando os dispositivos de um e outro diplomas legais, nada, aliás, incompatíveis, nem colidentes.

Na verdade, tratando-se de fato ocorrente em setor diverso do judicial, poderá, e deverá mesmo, o órgão do pessoal, ou o chefe de repartição ou serviço levá-lo ao conhecimento do Ministério Público, mediante remessa, para os devidos fins, de cópia autenticada da comunicação a que alude o art. 261 do E. F.

E não haverá nisso violação alguma de preceito de lei, mas real execução da regra contida no art. 10 do D. L. 5.175, citado, disposição especial perfeitamente ajustável à lei geral pertinente à matéria.

Dispondo naqueles termos, o aludido artigo modificou o art. 54 do D. L. 240, de 4 de fevereiro de 1938, sem ofensa a direito, atendendo à diferença de situação de um e outro — do funcionário e do extranumerário.

Cumpr, porém, salientar que, sendo distintas e interindependentes uma e outra instâncias — a administrativa e a judiciária — a comunicação do fato à Justiça não obriga o poder público a aguardar a solução do processo criminal, podendo, se o entender, pelo órgão competente, providenciar, desde logo, sobre a dispensa do extranumerário faltoso.

(Parecer-proc. 14.647-43, publicado no D.O., de 5-10-43, pág. 14.842).

FIANÇA DE CARTEIRO

CDIX

O SPR-2, no ofício 8.552, de 26-8-43, consultou o D.A.S.P., sobre a exigência de finanças, aliás caução, de carteiro, em face da extinção dessa carreira, desde logo incluída na Parte Suplementar do Q. III, e da criação paralela de série funcional correspondente.

2. Salientou o SRP-2 que a consulta teve origem no pedido de restituição da fiança então prestada por parte de alguns ocupantes de cargos da referida carreira extinta, não só porque, pelo seu *quantum*, não mais corresponde à expansão dos serviços postais, como também, não estando a ela sujeitos os extranumerários mensalistas, não deve prevalecer essa situação de desigualdade entre eles, funcionários, e aqueles outros servidores que, nos termos do decreto-lei n. 2.678, de 7-10-40, os substituirão.

3. Sobre o assunto ponderou o SRP-2:

a) que, à vista do art. 30 do E.F., não haverá como exigir fiança do extranumerário a quem somente

se aplicam os dispositivos estatutários referentes a férias, licenças, consignações, deveres e ação disciplinar (art. 54 do decreto-lei n. 240, de 1938, e art. 10 do decreto-lei n. 5.175, de 1943):

b) que as disposições do E.F., relativas à fiança (art. 30), revogaram o art. 445 do regulamento do D. C. T. aprovado pelo decreto n. 14.722, de 16-3-21:

c) que, sendo característica da obrigação de prestar fiança a responsabilidade por quaisquer bens ou valores da União, ou o encargo de pagar, arrecadar ou guardar dinheiros públicos, não haverá como exigí-la do funcionário, ou seja, do carteiro, de vez que lhe não compete exercer qualquer dessas atividades, ou atribuições:

d) que, por outro lado, estando o levantamento da fiança subordinado à prévia tomada de contas, não o conseguirá o carteiro, visto como o Tribunal de Contas entende que não está esse funcionário sujeito a essa formalidade, isto é, à comprovação da regularidade da sua situação perante a Fazenda Nacional;

e) que assim é, porquanto a correspondência com valor declarado, a ele confiada, em razão do cargo, para entrega ao respectivo destinatário, não constitui valor da União;

f) que, atendendo a essa situação, a D. R. C. T. do Distrito Federal, solicitou fôsse examinada a possibilidade de serem restituídas, aos carteiros em exercício, as cauções então prestadas; e

g) que, no D.C.T., há servidores do tráfego postal com maior soma de responsabilidades no trato de objetos cujo valor a repartição garante e indeniza, nos casos de extravio ou subtração, e que, no entanto, nenhuma fiança prestam.

4. Examinando o assunto, esclarece a D.F.:

a) que o E.F. não colide com o art. 445 do regulamento do D.C.T., aprovado pelo decreto n. 14.722, de 1921, visto como tratando-se de disposição especial, e não incompatível com o preceito estatutário, não foi atingido pelo art. 30 daquele diploma legal;

b) que a fiança, ou caução, exigida pela aludida disposição regulamentar, não se refere, não está adstrita, nem adere ao carteiro, ou ao funcionário, mas ao ocupante do cargo, ou da função, a que for atribuído o desempenho do respectivo trabalho;

c) que, de fato, a exigência legal é feita em razão e no interesse do serviço, e que, por sua natureza, estão vinculadas responsabilidades especiais, diferentes das de ordem geral, compreensivas, estas, de todos os servidores do Estado; e

d) que a transformação de uma carreira em série funcional, a cujos ocupantes a lei reconhece menor soma de direitos, em nada afeta as responsabilidades inerentes ao serviço, que continua com iguais características e idênticas peculiaridades.

5. Nestas condições, entende esta D.F.:

a) que o art. 30 do E.F. não revogou o art. 445 do decreto n. 14.722, de 1921;

b) que o extranumerário está sujeito à fiança, sempre que a função exercida corresponder a cargo extinto de atribuições semelhantes;

c) que não deve ser restituída a fiança anteriormente prestada por funcionário, salvo quando expressamente permitido em lei;

d) que o D.C.T. deve estudar o assunto, no sentido de sujeitar a essa exigência legal quantos exerçam cargo, ou função, a que se atribua maior soma de responsabilidade no trato de objetos, cujo valor a repartição garanta, ou indenize, no caso de extravio ou subtração; e

e) que, assim, pode o processo ser restituído ao SRP-2,

(Parecer-proc. 13.694-43, publicado no D. O. de 5-10-43, pág. 14.841).

SEM CRÉDITO PRÓPRIO, NÃO PODE HAVER PAGAMENTO DE DIÁRIAS

CDX

Em um pedido de pagamento de diárias, o D.A.S.P. emitiu o seguinte despacho:

Verifica-se do processo que o orçamento de 1942 não consignou dotação, em favor das Alfândegas, para pagamento de diárias.

O art. 103 e o seu item II, do E.F., com a redação dada pelo D.L. 3.764-41, estabeleceu, *verbis*:

"Art. 103 — Além do vencimento ou da remuneração do cargo, o funcionário só poderá receber as seguintes vantagens pecuniárias:

- I —
- II — diárias".

O § 3.º, do artigo citado dispõe, *verbis*:

§ 3.º Nenhuma importância relativa às vantagens constantes deste artigo será paga ou *devida* ao funcionário, seja qual for o seu fundamento, se não houver crédito próprio orçamentário ou adicional, salvo os casos de quota parte de multa e de honorários por serviços prestados à Justiça".

Em face, pois, do exposto, não cabe o pagamento das diárias de que se trata.

(Despacho-processo n. 15.215-43, publicado no D.O., de 7-10-43, pág. 14.960).

AFASTAMENTO DE FUNCIONÁRIO FEDERAL

CDXI

Em processo relativo a afastamento de funcionário para a Companhia Siderúrgica Nacional, com fundamento no art. 27, do D.L. 3.200-41, e art. 214 do E.F. o D.A.S.P. emitiu o seguinte despacho:

Ao caso não se aplica o art. 27 do D.L. 3.200-41, nem o art. 214, do E. F.

Na conformidade do art. 1.º do D.L. 3.080, de 28-2-41, *verbis*:

"Os oficiais das forças armadas e os funcionários públicos civis da União, dos Estados e dos municípios, podem servir na Companhia Siderúrgica Nacional, em fun-

ções de nomeação ou eletivas, mediante licença do Presidente da República, perdendo apenas o vencimento ou remuneração do posto ou cargo efetivo, salvo se eleitos para o Conselho Fiscal ou Conselho Consultivo, hipótese em que lhes ficam também asseguradas essas vantagens”.

Acontece, porém, não constar qualquer expediente atual da aludida companhia, relativamente ao assunto, e o que poderia dar margem ao entendido pelo senhor diretor geral do D.A., mas, apenas, pedidos anteriores referentes à questão, os quais, conforme se verifica de fls. 6 e 16, não foram atendidos pelos motivos então esclarecidos.

(Despacho-processo n. 15.427-43, publicado no D.O. de 7-10-43, pág. 14.960).

PADRONIZAÇÃO DE VENCIMENTOS E SALÁRIOS

CDXII

Excelentíssimo Senhor Presidente da República — O decreto-lei n. 5.527, de 28 de maio de 1943, determinando, em seu art. 1.º que os Estados, Municípios, Territórios, Prefeitura do Distrito Federal, Autarquias e Órgãos Paraestatais deveriam adotar a classificação, nomenclatura e regime de salário de cargos e funções de extranumerários da União, dispôs, ainda, no § 1.º desse artigo, que essas entidades não poderiam atribuir, aos seus servidores ou empregados, vencimento, remuneração ou salário superiores aos dos servidores civis da União, observada a identidade, semelhança ou equivalência de funções.

2. A expedição desse ato se impunha, como medida de ordem geral, para sanar a divergência de tratamento do problema da remuneração do pessoal, existente entre o serviço federal e aquelas entidades, conforme observou este Departamento em sua exposição de motivos n. 1.436, de 21 de maio de 1943. Tais divergências, que se exprimem na fixação de diferentes níveis de remuneração para cargos e funções da mesma natureza, que exigem os mesmos requisitos de preparação, e, por conseguinte, o mesmo tratamento, são tanto mais injustas e inexplicáveis, do ponto de vista administrativo, quanto o certo é que, nessa ou naquela esfera de ação, o serviço é exercido, única e exclusivamente, no interesse e em função do Estado.

3. Essa situação de disparidade, que o referido decreto-lei visara corrigir, vem, por outro lado, como teve este Departamento oportunidade de acentuar em sua exposição de motivos, contrariar a orientação seguida, nesse particular, pelo governo de V. Excia. Na verdade, desde a promulgação da lei número 284, de 1936, tem o governo federal pugnado por um regime de igualdade de tratamento em tudo que se refere à administração do pessoal no serviço público, principalmente no que diz respeito ao problema da justa remuneração, tendência essa que mais se acentuou com o advento do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e semelhante legislação estatutária para os estados e municípios.

4. Ainda recentemente teve V. Excia. ocasião de manifestar, mais uma vez, esse critério de justiça e

equidade, quando, despachando uma proposta de concessão de abono ao funcionalismo destacado em certas regiões do País, determinou que se examinasse a possibilidade do aumento de vencimentos de todos os servidores do Estado, tanto civis quanto militares, uma vez que o aumento do custo de vida, apresentado como justificativa para aquela proposta, era um fenômeno de ordem geral. Essa orientação foi reafirmada no discurso de 7 de setembro último, em que V. Excia., ao mesmo tempo que tornou pública a preocupação constante do Governo com esse problema vital da remuneração, colocou-o, definitivamente, em termos de justiça social, prometendo ação imediata para resolvê-lo.

5. Não obstante essa orientação, manifestada inequivocamente nos atos e palavras de V. Excia., algumas das entidades compreendidas no decreto-lei n. 5.527 vêm procedendo a aumentos gerais de seus empregados, sem observar entre si, ou em relação ao funcionalismo público federal, um critério uniforme na distribuição desses aumentos.

6. Sobre acentuarem, ainda mais, as injustas diferenças de remuneração, agravando, por conseguinte, a situação que o decreto-lei 5.527 pretendia corrigir, tais aumentos, na forma como se vêm processando, poderão acarretar, pelas suas prováveis repercussões econômicas e sociais, situações de desequilíbrio e tensão, além de desfazerem a obra de padronização de vencimentos e salários, já realizada, sob os auspícios do governo federal, em diversas unidades estaduais.

7. Nestas condições, este Departamento tem a honra de propor que V. Excia. recomende aos Estados, Municípios, Territórios Federais e Prefeitura do Distrito Federal, por intermédio do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, bem como às entidades paraestatais de natureza autárquica, por intermédio dos Ministérios da Agricultura, Educação, Fazenda, Trabalho, Indústria e Comércio e Viação e Obras Públicas, cada um, no âmbito de sua jurisdição, que se abstenham de conceder aumentos gerais a seus empregados ou servidores, até que o problema tenha sido resolvido pelo Governo Federal, cuja orientação deverão seguir.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes*, presidente.

Aprovado. Em 1-10-43. — *G. Vargas*.

(Exp. de mots. 3.144, de 30-9-43, publicada no D.O. de 7-10-43, pág. 14.958).

POSSE E EXERCÍCIO DE CANDIDATO CONVOCADO

CDXIII

O Ministério da Agricultura, consultou sobre a situação de J. J. R., empossado no cargo da classe C da carreira de Observador Meteorológico do então Q. U. daquele Ministério.

O interessado, nomeado por decreto de 4-11-42, publicado no *Diário Oficial* de 6-11-42, tomou posse em 26-11-42 na Delegacia Fiscal em Pernambuco, mas não entrou em exercício, por haver sido convocado para o serviço militar.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.:

- a) que está justificada, no processo, a prorrogação do prazo de posse pela anormalidade dos transportes marítimos;
- b) que, na data da posse, ainda não havia sido expedida a circular DF-73, de 31-12-42;
- c) que, então, embora convocado, o interessado poderia ter entrado em exercício, concedendo-se-lhe, em seguida, licença, na forma do art. 151, VI, do E. F.;
- d) que, mesmo na hipótese de lhe ser aplicável o disposto na aludida circular DF-73-42, ao interessado poderia ser dado exercício, uma vez que a posse lhe conferiu a qualidade de funcionário;
- e) que, assim, para regularizar a situação, o interessado deverá ser considerado em exercício na data da posse e licenciado em seguida; e
- f) que a D.P.A. deverá adotar, imediatamente, as necessárias providências para efetivar a medida sugerida na alínea anterior.

(Despacho-proc. 13.023-43, publicado no D.O. de 23-9-43, pág. 14.172).

RECLAMAÇÃO SÔBRE PROMOÇÕES NA CARREIRA DE AGRÔNOMO CAFEICULTOR

CDXIV

Um agrônomo-cafeicultor, classe L, do Q. P. do M. A., solicitou fôsse retificada a publicação que lhe é alusiva, constante do *Diário Oficial* de 30-7-43, a propósito de recurso que dirigiu ao Senhor Presidente da República sôbre as promoções dos ocupantes de cargos da carreira de agrônomo-cafeicultor da classe L à classe M.

Alegou o interessado que "a divulgação da síntese publicada deturpou o sentido do que foi requerido e nada diz das razões fundamentais do recurso, constituindo um agravo ao critério do requerente, com incontestáveis danos à sua reputação."

A sua pretensão, acrescentou o mesmo, era que fôsse organizada nova lista dos ocupantes daqueles cargos, para promoção por merecimento, visto que a organizada anteriormente, e da qual decorreram as promoções de abril de 1943, foi feita com a inobservância dos dispositivos legais vigentes, tais como o artigo 60 do E. F. e o artigo 26 do decreto-lei n. 3.200, de 1941.

O D.A.S.P., ao apreciar o recurso aludido, pelo seu parecer n. 2.106-43, teve ocasião de esclarecer:

- a) que a retificação solicitada nenhum benefício traria ao interessado, visto ter o peticionário constatado da referida lista e recair a promoção por merecimento em funcionário escolhido pelo Senhor Presidente da República;
- b) que o fato de as referidas promoções terem recaído em alguns funcionários, não possuidores de diploma, não poderia também prevalecer para a impugnação daquela lista, visto já se ter entendido que as promoções nas carreiras de Agrônomo do M. A.

seriam feitos independentemente da exigência de apresentação de diploma profissional, até que fôsse regulamentado o instituto de readaptação; e

- c) que, à vista disso, opinava pelo arquivamento do pedido.

Aprovado o referido parecer pelo Senhor Presidente da República, em 21-7-43, foi providenciada a publicação do respectivo resumo no *Diário Oficial*, que assim foi feita: B. N., agrônomo-cafeicultor. L. do Q. P. do M. A. solicitou fôsem tornadas sem efeito as promoções efetuadas na mesma carreira, por decreto de 30-4-43, afim de que, organizada nova lista triplíce, constasse da mesma uma referência ao número de sua prole, o que foi omitido pela D.P.A."

Ora, a solicitação feita pelo interessado, a ser aceita, só poderia redundar na anulação das promoções efetuadas em abril de 43, sem o que não se justificaria a organização de nova lista para aquele efeito, o que equivale, portanto, em última análise, a uma reclamação contra as mesmas promoções.

Assim, não vê a D. F. contradição entre o seu pedido e a publicação do resumo transcrito nem, ainda, o que possa, ali, ser considerado prejudicial à reputação do requerente.

Nada havendo, portanto, a providenciar, opina a D. F. pela restituição do processo à D. P. A. para ser arquivado.

(Parecer-proc. 15.027-43, publicado no D.O. de 13-10-43, pág. 15.237).

DESCONTO EM FÔLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL PARA OBRAS

CDXV

Consultou a Divisão do Pessoal do Ministério da Educação e Saúde sôbre se se aplica ao pessoal para obras as disposições do item IV do art. 3.º do decreto-lei n. 312, de 38, referente ao desconto em fôlha de pagamento da quota de subsistência.

Ponderou o referido órgão:

a) que, em face do parecer do D.A.S.P., de 15-6-43, exarado no processo n. 6.414-43, "não tem dúvida em afirmar que também ao pessoal para obras, que não está classificado como extranumerário, não são aplicáveis as disposições do decreto-lei n. 312, de 3-3-38, nem mesmo, por analogia, dada a precariedade, maior ainda que a do diarista, de sua situação";

b) que lhe ocorre, entretanto, indagar da possibilidade do desconto em fôlha decorrente de sentença judiciária, porque, se de um lado o referido decreto-lei silencia quanto ao desconto em fôlha de pagamento da consignação que se tem em vista, dispõem, por outro lado, o art. 919 e seu parágrafo do Código de Processo Civil, *verbis*:

"Quando a execução tiver por objeto prestação alimentícia, esta será efetuada mediante desconto em fôlha de pagamento, se o executado for funcionário público, ou

militar, ou a estes for equiparado, ou pertencer a profissão regulamentada pela legislação do trabalho (art. 919). Para este efeito, o juiz comunicará a decisão à autoridade ou pessoa competente, individualizando devedor e credor (parágrafo único)";

c) que com fundamento nesses dispositivos a autoridade judiciária tem solicitado o desconto da quota de subsistência, nos salários dos extranumerários e nos do pessoal para obras;

d) que, embora se lhe afigure que a legislação civil não se aplique ao pessoal para obras, no que se refere à citada consignação, solicitava o pronunciamento desta Divisão.

As vantagens relativas a consignações dos funcionários públicos, extensivas, no que lhes fôsse aplicável, aos contratados e mensalistas, capitulam-se, evidentemente, entre os descontos autorizados a que se refere o decreto-lei n. 312, de 38.

A consulta dessa D. P. E., que deu origem ao despacho invocado, indagava sobre por que forma deveria processar-se o desconto em folha de pagamento do pessoal diarista e tarefeiro, decorrente de operações de empréstimos simples, estendidas pelo I.P.A.S.E. àquela modalidade de servidores:

Teve o D.A.S.P. ocasião, então, de esclarecer que se tratava, no caso, da vantagem referida no art. 54 do decreto-lei n. 240-38, enquadrada esta, conforme se salientou entre os descontos autorizados, e que a legislação vigente não autorizava se incluísse entre o pessoal extranumerário, o diarista e o tarefeiro, para o efeito aludido, isto é, averbar-se consignações, para desconto em folha de pagamento, proveniente de operações de empréstimos simples.

Outro não poderia ter sido o entendimento, pois, conforme se teve ocasião de salientar, as vantagens, isto é, os descontos autorizados, relativas a consignações são extensivas aos extranumerários contratados e mensalistas, tão somente e na forma da respectiva legislação.

Quanto, porém, à consignação para descontos em folha de pagamento, pelos títulos enumerados no art. 3.º do citado decreto-lei, não há como se possa deixar de considerá-los para efeito do referido desconto em folha de pagamento, pois, não decorrem os mesmos de consentimento expresso dos interessados, não são descontos voluntários, como aqueles, mas descontos impostos por lei, descontos obrigatórios.

Nesses termos, portanto, cabem ser averbadas consignações para desconto em folha de pagamento ao pessoal extranumerário diarista e tarefeiro, quando se tratar de descontos obrigatórios.

Pelos mesmos motivos e respondendo à consulta formulada, cabe consignação, para desconto em folha de pagamento, ao pessoal para obras, quando se tratar de desconto previsto no art. 3.º do decreto-lei n. 312, de 38.

(Parecer-proc. 11.534-43, publicado no D.O. de 23-9-43, pág. 14.173).

FUNCIONÁRIO PÚBLICO, PROFESSOR EM COLÉGIO SUBVENCIONADO

CDXVI

Atendendo a uma consulta sobre acumulação, esclareceu o D.A.S.P.:

"A subvenção não põe o instituto favorecido na dependência do governo e muito menos torna públicos os cargos ou funções de sua administração ou professorado, que poderão ser exercidos sem que os seus ocupantes incidam nas proibições da legislação, sobre acumulação remunerada.

2. A consulta, porém, apresenta um aspecto, que deve ser apreciado, à vista do disposto no item IV do art. 226 do E. F., tornando-se preciso, para isso, que se esclareça a situação do consulente.

3. Em face da doutrina e jurisprudência dominantes, os estabelecimentos particulares de ensino revestem-se do caráter de estabelecimentos comerciais, quando mantidos por indivíduos, empresas ou sociedades comerciais, não sendo, portanto, de desprezar-se o estudo da situação do instituto referido, para se apreciar, então, a posição do interessado, em frente ao disposto no item II do citado artigo estatutário."

(Despacho-proc. 7.866-43, publicado no D.O. de 23-9-43, pág. 14.171).

FUNCIONÁRIO ESTADUAL OU MUNICIPAL, MEMBRO DE CONSELHO ADMINISTRATIVO

CDXVII

Atendendo a consulta sobre se funcionário público estadual ou municipal poderá exercer, cumulativamente, as funções do cargo de que é ocupante e as de membro do Conselho Administrativo, o D.A.S.P. emitiu o seguinte despacho:

Disponham os arts. 14 e 15 do D. L. 1.202-39: "art. 14 — As nomeações de membros do Departamento Administrativo não podem recair em quem:

b) seja funcionário público estadual, salvo quando em disponibilidade, ou municipal".

"Art. 15 — Aos membros do Departamento Administrativo é vedado:

b) seja funcionário público estadual, salvo quando público remunerado".

Em face, porém, do D. L. 5.511-43 a redação dos dispositivos transcritos passou a ser a seguinte: "Art. 10 — O art. 14 (do D. L. 1.209-39) fica assim redigido:

As nomeações para membro do Conselho Administrativo (em que se transformou o Departamento Administrativo) não poderão recair em quem:

b) seja funcionário público estadual ou municipal, salvo quando esteja em disponibilidade ou seja membro do magistério superior ou tenha ainda a compatibilidade declarada no decreto de nomeação".

"Art. 11 — O art. 15 fica assim redigido: Aos membros do conselho administrativo é vedado:

b) aceitar cargo, comissão ou emprego público remunerado".

E' evidente, portanto, que, podendo a nomeação de membros do C. A. recair em funcionário federal e funcionário estadual ou municipal, quando pertencentes ao magistério superior, e não existindo mais a proibição de exercício de cargo, comissão ou emprego público remunerado, mas tão somente a de sua aceitação, nada impede que o membro do C. A. exerça cargo público se já o ocupava ao ser designado para aquela função.

Isso quanto ao exercício da função de membro do Conselho Administrativo, por funcionário público estadual ou municipal.

Com referência à prestação de serviços ao Conselho Administrativo, por funcionários estaduais ou municipais e federais, dispõem os §§ 2.º e 3.º do D. L. 1.202, modificado pelo de n. 5.511: "§ 2.º O Conselho requisitará os funcionários estaduais e municipais de que necessitar para os serviços de sua secretaria, bem como, eventualmente, os serviços de quaisquer técnicos dos quadros estaduais e municipais para o fim de assistí-lo com o seu parecer ou informação nas matérias de sua especialidade.

§ 3.º Os funcionários e técnicos federais em serviços no Estado poderão, igualmente, prestar o seu concurso, quando solicitado, ao Conselho Administrativo, sem outros direitos e vantagens além dos que lhes competirem pelo exercício efetivo de suas funções".

Nessa conformidade, entende o D.A.S.P.: a) que o funcionário público estadual ou municipal poderá exercer, cumulativamente, as funções do cargo de que é ocupante e as de membro do C. A., na forma do disposto na alínea b do art. 14 do D. L. 1.202 de 1939, modificado pelo de n. 5.511, de 1943, devendo, entretanto, optar por um dos vencimentos; e c) que o funcionário federal poderá, quando solicitado, prestar o seu concurso ao C. A., sem prejuízo das funções do cargo de que é ocupante, e sem direito ao recebimento, por isso, de quaisquer vantagens.

(Despacho proc. 8.708-43, publicado no D.O. de 23-9-43, pág. 14.171).

EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE ADVOGADO PERANTE REPARTIÇÕES PÚBLICAS POR EMPREGADO DE AUTARQUIA

CDXVIII

Um advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil e Assistente Técnico do I. N. M., consultou à D. A. C. do M. Aer.:

a) "se é razoável que lhe seja negado um direito que lhe é assegurado pela Constituição Federal (incisos 7 e 8 do art. 122) e que a legislação comum expressamente não lhe tolhe até a presente data, qual seja o do exercício do mandato que lhe foi outorgado junto a essa dependência do serviço público"; e

b) se, "no caso afirmativo, há algum dispositivo legal que iniba o requerente de substabelecer o mandato em favor de pessoa de sua confiança, não funcionária pública, nem empregada de entidade autárquica, isto é, em condições de poder funcionar junto a essa Diretoria".

No intuito de esclarecer o assunto, alegou o consultante:

a) que a Constituição assegura a todos o direito de representação ou petição perante as autoridades;

b) que é livre a escolha da profissão ou gênero de trabalho, observadas as condições de capacidade e as restrições impostas pelo bem público;

c) que, como toda regra, também essa tem exceção, e repousa em ter sido vedada a advocacia administrativa ao funcionário público;

d) que essa proibição data da Lei 2.924, de 5-1-15, corroborada pela Lei 3.089, de 8-1-16, que mandou incorporar o referido preceito e outros à lei ordinária;

e) que o decreto 24.112, de 11-4-34, reproduziu igual proibição;

f) que o decreto 24.784, de 14-12-31 (Reg. da Ord. dos Adv.) proibiu o funcionário de Fazenda, exator ou fiscal, em geral, de procurar em juízo e, relativamente ao funcionário administrativo, impediu que o fizesse até mesmo em causa própria em relação a casos que especificou; e

g) que o E. F. veda ao funcionário

"constituir-se procurador de partes ou servir de intermediário perante qualquer repartição pública" (n. IX do art. 226), e

"exercer advocacia administrativa" (n. IX do art. 239).

Indicando, assim, a legislação relativa à matéria, acentuou o consultante que toda ela se refere a funcionário público, impondo-se, portanto, fixar as características deste e, paralelamente, situar a condição jurídico-legal de quem presta serviços a autarquias.

E, na mesma ordem de idéias, aludiu à definição de funcionário público dada pelo E. F. para concluir que tal não é o empregado de entidade autárquica, como, aliás, tem afirmado o D.A.S.P. em várias ocasiões.

Apreciando a espécie, entendeu a D.A.C. e, com ela, a D.P. do M.Aer., que o empregado de autarquia não está compreendido na proibição a que se alude, podendo substabelecer o mandato, porventura, recebido.

Isto pôsto, a mesma D. P. submeteu ao exame do D.A.S.P. o anexo processo, visto que considera "oportuna a uniformidade de doutrina em todo o serviço público".

Estudando o assunto, chegou esta D. F. a conclusão contrária.

Realmente, a autarquia, modalidade de exercício de poderes do Estado, age por delegação deste e, exercitando funções que lhe são outorgadas, executa serviço público descentralizado.

Informa-a e dá-lhe o Estado personalidade jurídica, afeta-lhe patrimônio, confere-lhe faculdades, delega-lhe

funções e atribue-lhe poderes para realizar serviço público, mas, lado a lado, no intuito de assegurar a unidade de vistas, propósitos e objetivos, conserva-a sob sua tutela e responsabilidade, definida esta pelo poder, que aquele se reserva, de nomear os órgãos de sua direção.

Sujeito auxiliar do Estado, se é certo que, dentro desses moldes substanciais, não é a autarquia órgão da administração pública direta, é, a seu turno, evidente que desta participa, visto como exerce atribuições declaradamente estatais.

Forma específica da capacidade de direito público, a autarquia, na autorizada opinião de Santi Romano e Ugo Forti, age em lugar do Estado, no sentido de interesses revestidos de caráter público, valendo a sua vontade como vontade do Estado.

Organização personalizada, no dizer de Tito Prates, a autarquia é entidade de direito público, e, segundo Francisco Campos,

"pela personificação, o serviço público não desgravita do Estado. Por ela e enquanto ela dura, o serviço terá uma administração própria, ou órgãos próprios de gestão; continua a ser, porém, uma administração de Estado, isto é, uma administração ao serviço do interesse público e utilizando, mediante delegação de competência, poderes de que só o Estado é titular".

Considerando o caso sob tais aspectos, é de deduzir-se que, em respeito a empregado de entidade dessa natureza, são idênticos os fundamentos morais legitimadores da referida proibição imposta ao funcionário público.

E' que, sendo o Estado um organismo de estrutura característica e contextura própria, nele se integram os vários membros que, interdependentes, lhe constituem o todo.

Todavia, cumpre notar que, estabelecendo a lei restrições a pessoas investidas de qualidade específica, não parece aconselhável, à primeira vista, pelo menos, contrariamente ao texto literal de preceitos que se vinculam e à respectiva interpretação já firmada, estender as mesmas restrições a outras pessoas, do ponto de vista legal ontologicamente diversas, e às quais, por essas razões, se não reconhecem idênticos direitos e vantagens.

Demais, a definição estatutária vige, apenas, para os efeitos da aplicação do Estatuto (E. F., arts. 2.º e 3.º), não podendo ser invocada na exegese de leis anteriores, quando vigoravam conceitos de maior amplitude.

Fóra disso, o conceito de funcionário público não era nem é fixo, mas eminentemente variável, adquirindo ora caráter mais amplo, ora mais restrito.

De fato, na vigência da Consolidação das Leis Penais, por exemplo, foram sempre uniformes as decisões dos tribunais de justiça de que a expressão funcionário, então usada, tinha largo sentido, compreensivo de quantos exerciam cargo, desempenhavam função, ou executavam trabalhos de caráter público.

Assim, se é certo que à espécie é inaplicável o dispositivo do E. F., é também evidente que a regra contida no item IV, § 2.º art. 132 da Lei n. 3.089, de 8-1-16, e reproduzida no artigo único do decreto n. 24.112, de 11-4-34, *verbis*:

"Nenhum funcionário público, efetivo ou adido, em disponibilidade ou aposentado, poderá ser procurador de partes perante qualquer repartição administrativa".

abrangia o indivíduo que ocupava cargo, ou função pública de qualquer natureza, ainda que não pertencesse aos quadros do funcionalismo.

É que a proibição se referia, e se refere à prática de atos condenados pela moral e incompatíveis com as atividades que, de algum modo, interessassem, ou possam interessar, à administração pública, ou ao Estado, a exemplo do que sucede ao empregado de autarquia.

Por outro lado, o caráter de ordem pública da disposição proibitiva não podia nem devia, como não deve nem pode, circunscrever-se ao âmbito de uma classe, mas, por sua própria natureza, compreendia, e compreende, todos aqueles que não eram empregados de organizações privadas, tal como acontece a pessoa que presta serviços a entidade autárquica.

No concernente a subestabelecimento de mandato, salvos os dispositivos da lei civil, não há razões que o impeçam.

Nestas condições, a D. F. entende que o empregado de autarquia não pode exercer a advocacia perante repartições públicas, ou órgãos de administração, incorrendo, ainda, em responsabilidade criminal se sua atuação integrar a figura delituosa da advocacia administrativa.

(Parecer-proc. 11.703-43, publicado no D.O. de 30-9-43, pág. 14.569).

AFASTAMENTO DE CONTRATADO EM MISSÃO NO ESTRANGEIRO

CDXIX

O Ministério da Educação solicitou autorização para que A. C., Professor Catedrático, contratado, da E. N. E. F. D., fôsse posto à disposição do M. R. E. pelo prazo de 2 anos, afim de ir a La Paz para organizar e dirigir o I. E. daquela Capital.

Examinando o assunto, o D. A. S. P. verificou e é de parecer: a) que o Conselho de Educação da Bolívia, por intermédio da Embaixada do Brasil em La Paz, solicitou a ida de um professor brasileiro, no mais breve prazo possível, para o fim indicado; b) que aquele Conselho ofereceu, para esse fim, um contrato de 2 anos, podendo ser prorrogado por igual período, com a remuneração mensal de 8.000 pesos bolivianos, além de custear as despesas de viagem de ida e volta; c) que a D. E. F. do D. N. E. indicou o professor A. C. visto reunir o mesmo os atributos necessários ao êxito daquela missão, salientando, porém, que seria conveniente que o mesmo ali fizesse, antes de partir, um ligeiro estágio; d) que, conforme se verifica, o afastamento em causa enquadra-se, por analogia, na 2.ª hipótese prevista na E. M. 1.466, de 9-7-42, do D.A.S.P., aprovada pelo Sr. Presidente da República, em que se salientou haver, no caso de tais afastamentos, interesse não só do Governo estrangeiro, como também do Governo brasileiro.

ro, empenhado em manter a política de cooperação com os países amigos; e) que, dessa forma, não deverá o funcionário, no caso o extranumerário-contratado, perder o respectivo salário nem o direito à contagem do tempo de serviço; f) que, em casos idênticos, o Senhor Presidente da República, tem permitido o afastamento nas condições do de que se trata; e, g) que, assim, nada tem a opor ao afastamento daquele servidor. O D.A.S.P. opina: a) por que seja concedida a autorização solicitada, pelo prazo e fim indicados; b) por que, ao referido servidor, seja assegurada a percepção do salário da função de que é ocupante e a contagem do respectivo tempo de serviço; c) por que fique o afastamento do mesmo condicionado ao parecer que deverá ser solicitado do M. G., sobre sua situação em face da convocação militar.

(Exp. de mots. 3.374, de 27-9-43, publicada no D.O. de 12-10-43, pág. 15.187).

TRANSCRIÇÃO DE ELOGIOS NOS ASSENTAMENTOS INDIVIDUAIS

CDXX

Atendendo a um pedido de esclarecimentos quanto à propriedade de elogios, para efeitos de publicação do ato e a sua inclusão no respectivo assentamento despachou a D. F. do D.A.S.P.:

"Conforme se esclareceu no parecer a que se alude, para efeito de assentamento individual "sòmente deverá ser elogiado o servidor que, com excepcional zêlo, presteza, especial dedicação e singular eficiência, der cabal desempenho às funções e serviços de igual natureza, que lhe tenham sido atribuídos".

Assim, o estrito cumprimento do dever, embora de forma elogiosa, não deve constituir matéria a ser incluída nos assentamentos individuais."

(Despacho-proc. 14.919-43, publicado no D.O. de 6-10-43, pág. 14.891).

PARTICIPAÇÃO DE FUNCIONÁRIO NA DIREÇÃO DE ASSOCIAÇÕES DE CLASSE

CDXXI

O Ministério da Marinha solicitou o pronunciamento do D.A.S.P. sobre a consulta feita pela Associação dos Suboficiais da Armada acêrca da situação de M. J. B., que, não obstante ser funcionário público, prestava serviço de caráter profissional, remunerado, àquela Associação.

Verificou-se do processo:

a) que, em 16-4-25, foi o interessado aceito pelo Conselho Administrativo da A.S.O.A., para exercer, interinamente, o cargo de escriturário, ato confirmado em 18-6-25;

b) que, reformados, posteriormente, os Estatutos da A.S.O.A. atribuiu-se a um dos seus escriturários a fun-

ção de fiel tesoureiro que, por escolha, coube a M.J.B., função tida de confiança, conforme prescrevia a alínea f do seu art. 178:

c) que era essa a situação em que se encontrava o interessado quando entraram em vigor, a 1-1-40, os novos Estatutos da A.S.O.A.;

d) que êsses Estatutos, para melhor atenderem às finalidades sociais, instituíram o cargo de gerente, que passava a substituir, expressamente, o de fiel tesoureiro, com as obrigações respectivas, bem como a de, na ausência dos diretores da A.S.O.A., responder pelo seu funcionamento ininterrupto;

e) que êsses Estatutos estabeleceram, no § 7.º do seu art. 83, como condição para ser empregado da A.S.O.A. a de não ser funcionário público ou militar da ativa;

f) que, entretanto, considerando que o interessado vinha, desde 1925, prestando serviços à A.S.O.A., os mesmos Estatutos, extinguindo a função de fiel tesoureiro e criando, em seu lugar, a de gerente, no item XII das Disposições Transitórias, deram ao referido funcionário preferência para a nova função, desde que se descompatibilizasse do exercício ativo da função pública;

g) que instado, em 11-1-40, pela administração, a se definir em face do dispositivo citado, recusou-se o interessado a tal, o que impôs à administração fôssem consideradas terminadas as suas funções de fiel tesoureiro na A.S.O.A., o que fez incontinente;

h) que o interessado, apoiando-se na lei 62, de 5-6-35, dada a sua qualidade de empregado da A.S.O.A. requereu, então, a indenização que julgava devida, o que mereceu recusa formal;

i) que o mesmo, à vista disso, arrastou a A.S.O.A. a uma demanda trabalhista, iniciada na 6.ª Junta de Conciliação e Julgamento, em cuja instância, condenou-se, inicialmente, a "reclamada" a pagar dois períodos de férias ao "reclamante", reconhecendo-se, entretanto, que a dispensa se dera por um motivo justo, dada a impossibilidade legal de continuar o interessado como empregado da reclamada, estando, pois, esta amparada no artigo 5.º da lei n. 62, aludida;

j) que o interessado, não se conformando com essa decisão, recorreu da mesma para o Conselho Regional da 1.ª Região da Justiça do Trabalho, que acordou em dar provimento ao recurso

"para, reformando a decisão recorrida, convidar a recorrida a *reintegrar* o recorrente nas funções de escriturário, pagando-lhe ainda os salários que deixou de receber e as férias vencidas, sendo um período em dôbro";

l) que, contra essa decisão, interpôs a A. S. O. A. recurso para o Conselho Nacional do Trabalho, que não tomou conhecimento do mesmo, de acôrdo com o que esclareceu;

m) que tentou, ainda, a A.S.O.A. em embargos, e, posteriormente, em agravo de execução, demonstrar a ilegalidade da decisão, pela impossibilidade em que se encontrava e se encontra de cumpri-la, uma vez que M. J. B., acrescentou a A.S.O.A., não pode ser reintegrado como empregado profissional sem omissão da lei que rege as suas relações como funcionário público e

também sem que se desrespeitem os Estatutos referidos; e

n) que daí a consulta da A.S.O.A. ao D.A.S.P., em face do dilema a que está sujeita; ou reintegrar M.J.B. desrespeitando os seus Estatutos e as leis que regem as relações daquele com o serviço público, ou não reintegrá-lo e continuar, de acordo com a decisão trabalhista, obrigada a pagar-lhe, mensalmente, desde janeiro de 40, os estímulos de escriturário, sem aproveitar os seus serviços, porque a tanto está condenada.

Sem entrar no mérito do Acórdão do Conselho Regional da 1.^a Região da Justiça do Trabalho, que convidou a A.S.O.A. a reintegrar M. J. B. nas funções de escriturário e a pagar-lhe os salários que deixou de receber e as férias vencidas, cabe examinar-se a situação do interessado, atendida a sua qualidade de funcionário público.

Trata-se de ocupante de cargo de escrivão de 2.^a entrada (J. M.), padrão G, do Q. P. do M. M., que, *ex-vi* do acórdão citado, deve ser reintegrado nas funções de escriturário da A.S.O.A.

Essa instituição, conforme se verificou e se esclareceu, é uma associação de classe que, pela sua assistência judiciária, defende na J. M., nos limites do regulamento respectivo, os seus associados; cuida dos processos de montepio militar dos herdeiros de seus sócios que, em certos casos, dependem, para suprir declarações de família, de justificações nessa J. M.; transige com os seus associados, mediante consignação em folha de pagamento.

O Estatuto dos Funcionários, ao tratar das proibições, estabeleceu no item IV do seu art. 226:

“Exercer, mesmo fora das horas de trabalho, emprego ou função em empresas, estabelecimentos ou instituições que tenham, ou possam ter, relações com o Governo, em matéria que se relacione com a finalidade da repartição ou serviço em que esteja lotado”.

e no parágrafo único desse artigo:

“Não está compreendida na proibição dos itens II e VI deste artigo a participação do funcionário na direção ou gerência de cooperativas e associações de classe ou como seu sócio”.

Verifica-se, pois, desde logo, haver incompatibilidade entre os dois exercícios, o de escrivão de 2.^a entrada (J. M.) e o de escriturário da A.S.O.A., atendendo-se a que essa entidade poderá ter relações com a J. M., em matéria que se relacione com a sua finalidade, e a que a participação do interessado na referida instituição se efetuará não como diretor ou gerente ou, apenas, como sócio mas na qualidade de empregado.

Até mesmo quanto aos horários respectivos, há impossibilidade de o interessado desempenhar simultaneamente o referido cargo público e a função de escriturário da A. S. O. A.

Assim, reintegrado o interessado em cumprimento ao mencionado acórdão e como ocupante de cargo público

que é, terá incidido na sanção prevista no item X do art. 239 do E. F., por transgredir proibições especificadas no art. 226 do mesmo E. F.

À vista disso, pois, é que deverá ser apreciada a situação de M. J. B., atendendo-se, ainda, no fato de que, quando o interessado foi dispensado das funções que vinha exercendo na A.S.O.A., já estava em vigor o E. F., e, portanto, as proibições nele consignadas, e que a reintegração determinada importará o restabelecimento do seu anterior estado naquela A.S.O.A.

A A.S.O.A., entretanto, cabe, apenas, cumprir o acórdão promovendo a administração, imediatamente, como lhe compete, as providências necessárias no sentido de ser aplicada ao interessado se aceitar a reintegração ordenada, a sanção prevista no item X do artigo 239 do E. F., à vista do que se esclareceu.

(Parecer-proc. 10.353-43, publicado no D. O. de 6-10-43, pág. 14.892).

RECLAMAÇÃO CONTRA PROMOÇÃO

CDXXII

Um zootecnista, classe K, do Q. P. do M. A., requereu seja declarada sem efeito uma das promoções por merecimento verificada no primeiro quadrimestre do corrente ano, possibilitando, assim, a sua própria promoção, à qual se julga com direito. — Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: — a) que, em 23-4-1938, foi o interessado nomeado para função de chefia no Estado da Baía; b) que, não foi o mesmo incluído na lista para efeito de promoção, por não haver a D. P. respectiva recebido comunicação de frequência, durante o período de seu afastamento; c) que, não poderá o interessado ser beneficiado com promoção referente àquele quadrimestre, tendo em vista a alínea c, da circular DF-229, de 8-4-41, do D.A.S.P., *verbis*: “para efeito de promoção, as retificações das classificações por antiguidade somente vigorarão a partir da data em que forem publicadas no órgão oficial”. d) que, o interessado deixou prescrever o seu direito de reclamar, uma vez que só o fez em 10 de maio, quando a circular 10-42, da S. P. R., determina que as reclamações contra enganos nas classificações por antiguidade sejam feitas até o dia 20 de março; e, e) que, justificou, o interessado esse atraso, atribuindo-o à distribuição tardia dos boletins de pessoal às sedes afastadas desta Capital. — O D.A.S.P. opina: a) por que sejam, pelo órgão competente, evitados atrasos na remessa dos boletins de pessoal, para que possam os interessados apresentar quaisquer reclamações dentro dos prazos legais; b) por que, mediante documentos comprobatórios, seja providenciada a contagem do tempo de serviço prestado por aquele funcionário ao Estado da Baía, a partir da vigência do decreto-lei n. 3.522, de 19-8-41, que, alterando a redação do art. 214, do E. F., determinou em seu § 1.^o, *verbis*: “Se o cargo ou função for de chefia ou direção o funcionário perderá, apenas, durante o exercício do mesmo, o vencimento ou a remuneração, e se for aposentado ou em disponibilidade, o respectivo provento”, e) por que, por falta de amparo legal,

seja negada a anulação solicitada e por que seja o processo encaminhado ao M. A.

(Exp. de mots. 3.118, de 15-9-43, publicada no D.O. de 30-9-43, pág. 14.569).

PRORROGAÇÃO DE LICENÇA PARA TRATAR DE INTERESSES PARTICULARES

CDXXIII

O Serviço Regional do Pessoal do Departamento dos Correios e Telégrafos solicitou o pronunciamento do D.A.S.P. sobre se pode ser concedida prorrogação imediata de licença para tratar de interesses particulares e, em caso afirmativo, qual o modelo de formulário a ser adotado.

Dispõe o art. 158 do Estatuto dos Funcionários que

“o funcionário não poderá permanecer em licença por prazo superior a vinte e quatro meses.”

Ora, a lei faculta que o servidor goze licença até 24 meses e, dessa concessão, não exclui a licença para tratar de interesses particulares.

E' bem verdade que o E. F., na parte em que trata de licença para tratar de interesses particulares, preceituou no seu art. 177:

“Só poderá ser concedida nova licença, depois de decorridos dois anos de terminação da anterior.”

Como nova licença, porém, ex vi do art. 157 do E.F.:

“As licenças concedidas dentro de sessenta dias contados da terminação da anterior, serão consideradas como prorrogação”,

só deverão ser consideradas as concedidas após decorrido o intervalo de 60 dias da terminação da anteriormente gozada.

Assim, se a licença para tratar de interesses particulares for concedida dentro do prazo de 60 dias, contados da terminação da anterior, não há como se possa deixar de considerá-la em prorrogação, atendendo-se naturalmente, ao limite previsto no art. 158, transcrito.

Dessa forma, as licenças concedidas após o transcurso daquele prazo, é que deverão ser consideradas iniciais e, nesse caso, somente depois de transcorridos dois anos de terminação da anterior, é que poderá ser concedida nova licença para tratar de interesses particulares.

Para a concessão da prorrogação da licença de que se trata, naturalmente, deverá ser considerado se o afastamento do funcionário não é inconveniente ao interesse do serviço.

Quanto ao modelo de formulário a ser usado no caso, entende o D.A.S.P., poder aplicar-se o modelo 64 combinado com o de n. 61, com as adaptações que se fizerem necessárias.

(Parecer-processo n. 13.394-43, publicado no D.O. de 30-9-43, pág. 14.570).

APERFEIÇOAMENTO

Treinamento para o serviço público

LUTHER GULICK

(Tradução de ANIBAL MAIA)

(In “PUBLIC MANAGEMENT”, maio de 1935)

Há um novo pânico na América hoje em dia. É um pânico de Educação sob o *slogan* “Treinamento para o Serviço Público”. Universidades, colégios, escolas profissionais, associações de funcionários, servidores civis, jornais — todos estão febrilmente alvoroçados com o treinamento de jovens, de ambos os sexos, para ingressarem no serviço público. Muita coisa boa e sensata tem sido dita e planejada, mas, ao mesmo tempo, muitos projetos têm sido elaborados, que se caracterizam mais pelo entusiasmo do que pelo bom senso e conhecimento do assunto.

A democracia americana atravessa os umbrais de uma nova era em relação ao seu funcionalismo. Dentro de um espaço de tempo relativamente curto será tão prejudicial aos políticos degradar o serviço público por meio de favoritismo e patronagem como é, atualmente, perigoso para eles imiscuir-se com as escolas públicas. As comunidades onde tais práticas são toleradas terão vergonha de si mesmas — podendo até mesmo perder o direito à autonomia. Tudo isto significará, como é de esperar, o fim definitivo dos despojos e o desenvolvimento das carreiras, a par de um trei-

namento apropriado para o serviço público. Nesta etapa de nossa evolução, convém lembrar êstes quatro pontos :

1. Não se pode fabricar uma bolsa de seda com uma orelha de porco; na verdade, não seria agradável nem mesmo para o porco. Os homens nascem com capacidades e personalidades diferentes. Nenhum treinamento, por mais intensivo, pode alterar materialmente êsses traços fundamentais. Experimentá-lo resultaria em prejuízo para o homem e em esforço inútil.

2. Não conduza o ônibus da escola para um beco sem saída. A formação em instituições educacionais deve evitar especializações tão estreitas que levem um número apreciável de estudantes a considerar perdido o precioso tempo empregado no treinamento, o que acontecerá se encontrarem posteriormente dificuldade em conseguir trabalho nesse campo particular. Treinamento especializado, útil exclusivamente a um campo mais ou menos limitado, onde as oportunidades de ingresso são monopolizadas, deve ser promovido *a posteriori*, pelo próprio empregador, e não antes. Qualquer outro modo de agir será injusto para com a geração que surge e desviará para outros campos de atividade o pessoal mais promissor.

3. Não há treinamento que dispense o ensino prático, pois, enquanto é possível ensinar aritmética,

ortografia, leitura em uma sala de aula, não se pode aprender ciências sem um laboratório, datilografia sem máquina de escrever, engenharia sem excursões ao campo, nem também administração sem homens e materiais para administrar. No treinamento para o serviço público, há limites distintos que a honesta pedagogia não pode transpor. Êste fato impõe condições importantes àqueles que ensinam e também ao govêrno que emprega: os primeiros não devem avançar demais, devem planejar com cuidado e ter instrutores que conheçam o campo; enquanto o segundo deve ir bastante longe e reconhecer que os primeiros anos de serviço são a parte mais importante de um *curriculum* de treinamento para o serviço público, exceto quando se tratar de ciências exatas ou de habilidades manuais, que podem ser aprendidas em laboratórios e escolas e ser úteis em outros caminhos da vida.

4. Vivemos num mundo em transição. Em cada canto, o valor final do homem depende da sua elasticidade. Isso é especialmente verdadeiro em relação aos altos postos do serviço público. O treinamento acadêmico para êstes cargos, mesmo quando classificados como técnicos, deve ser amplo e geral, e não especializado e estreito. O govêrno precisa de homens que "cresçam sem inchar" — e não de homens que saibam alguns artifícios úteis.

Nona reunião mensal de 1943

"O Brasil e o plano Beveridge"

Procurando revestir de um interêsse sempre renovado as reuniões de estudos que vem promovendo sistematicamente na última quarta-feira de cada mês, a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. escolheu para tema da sessão realizada em 29 de setembro último "O Brasil e o plano Beveridge", assunto que confiou à palavra autorizada do senhor Oscar Saraiva, consultor jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e que foi o representante do Brasil na conferência de técnicos de seguro social que se efetuou em Montreal, em julho dêste ano, com a participação de Sir William Beveridge.

Foi o seguinte o teor da conferência de S. S. :

"Um estudo sumário do Plano Beveridge ou até mesmo sua descrição mereceria, pelo menos, uma conferência além dos nossos 30 minutos regulamentares. O mesmo sucederia no que se refere à sua comparação com o regime brasileiro de previdência. Por isso devo prevenir-vos que a presente palestra será um simples resumo em que procuraremos, em síntese, aludir a algumas idéias sobre o plano que Sir William Beveridge traçou para a Segurança Social da Grã-Bretanha e sobre os nossos próprios problemas de Previdência.

2. Mas já que falamos em *Segurança Social*, é mister verificar antes o exato sentido dessa palavra que surge, com frequência desusada, nos discursos, nas mensagens oficiais, nas palestras e nos jornais. A expressão, no dicionário político, é nova como nova é a intenção de praticá-la. Com

a trilogia *liberdade, igualdade e fraternidade*, a Revolução Francesa legou-nos o *slogan* que serviu de lema à era da liberdade e da igualdade jurídica e que se prolongou até as primeiras décadas no nosso século XX. Perante a lei todos eram livres e todos eram iguais, embora morressem uns à mingua e outros de fartura. Viviam-se a época das abstrações verbais e do lirismo parlamentar. E se, por tudo ou por nada, se falava em igualdade e liberdade, o certo é que a *fraternidade*, que deveria ser a primeira a ser posta em prática, foi sempre deixada de margem e nem mesmo a exhortação do Santo Padre Leão XIII em sua Encíclica "Rerum Novarum" conseguiu trazê-la ao mundo individualista, o qual, no livre gozo do *jus abutendi*, aplicava por todas as formas possíveis a doutrina do *make money*.

3. A experiência da primeira Guerra Mundial, e mais ainda o fracasso do pós-guerra, mero intervalo preparatório para a segunda, evidenciaram que a estrutura política das Nações não pode repousar em abstrações jurídicas mas se deve fundar em realidades sociais, e estas têm aspecto preponderantemente econômico. Evidenciou a experiência que a liberdade e a igualdade perante a lei serão meras fantasias sem a *libertação da necessidade* — o "freedom from want" — tão acertadamente prometido pelo Presidente Roosevelt e tão insistentemente reclamado pelas palavras quasi proféticas de Henry A. Wallace. E proclama-se agora, como um postulado essencial da democracia que há de vir, o direito que assiste a todo indivíduo de viver, em sociedade, uma vida digna e de receber, quando necessitado — não por simples caridade — o auxílio que venha tirá-lo das garras da miséria, isto é, o direito de não passar, no seio de uma sociedade rica e abundante de recursos, as maiores privações físicas e morais. É esse o conceito da *segurança social*, conceito que se incorpora à noção básica de *democracia*, pois para que seja alguém verdadeiramente livre é preciso antes de tudo que não seja um necessitado.

4. Essa idéia foi afirmada perante o mundo pelo Presidente Roosevelt em sua mensagem ao Congresso norte-americano, a 6 de janeiro de 1941, na qual, aludindo à libertação da necessidade, disse que esta, traduzida em termos econômicos, significa a adoção de normas que possam garantir aos habitantes de todas as Nações do mundo, num regime de paz, uma vida sã. Na Carta do Atlântico, proclamada em 14 de agosto desse mesmo ano de 1941, foi inserta na cláusula V a necessidade de uma política econômica que traga entre outras vantagens, a *Segurança Social*. Não encontramos, porém, para definir esta expressão, melhor conceito que aquele que lhe deu a "Declaração de Santiago", feita por ocasião da Conferência Interamericana de Seguros Sociais, realizada nessa Cidade em setembro de 1942:

"Cada país deve criar, manter e crescer o valor intelectual, moral e físico das gerações ativas, preparar o caminho das gerações futuras e sustentar as gerações já retiradas da vida produtiva. Este é o sentido da Segurança Social: uma economia autêntica e racional dos recursos e dos valores humanos".

Não conhecemos, pela elevação das idéias e pelo alcance dos objetivos, mais felizes expressões. Efetivamente, nelas se apontam os verdadeiros fins de uma política realmente social: o preparo das gerações futuras, a garantia das presentes e o amparo das passadas, tanto do ponto de vista

físico, como intelectual e moral. Esses são, a nosso ver, os limites e os fins da Segurança Social.

5. Se a idéia de Segurança Social passou a ser invocada como básica à política de pós-guerra das Nações Unidas, não seria cabível que sua promessa permanecesse nas esferas das afirmações nebulosas, despidas de realidade. Por isso, ainda mesmo nesse ano de 1941, iniciaram-se na Grã-Bretanha os trabalhos necessários à melhoria das condições sociais e, a 10 de junho, o então Ministro Arthur Greenwood anunciava ao Parlamento a instituição de uma Comissão destinada a rever a estrutura dos seguros sociais e dos serviços de assistência, sob a presidência do economista e professor, Sir William Beveridge; em 20 de junho de 1942, apresentava Sir William o relatório que tomou o seu nome, e que constituiu o chamado "Plano Beveridge".

6. E que vem a ser o Plano Beveridge?

"A maior obra humana, desde o Sermão da Montanha" disse um admirador; "uma nova Magna Carta, digna de se combater por ela" afirmou outro. Deixemos porém os entusiastas e vejamos as coisas sob seu aspecto real.

Antes de tudo, deve-se acentuar que o Plano esboçado por Sir William Beveridge difere radicalmente dos sistemas vigentes em matéria de Seguros Sociais; nele não se trata apenas de cobrir riscos seja de ordem biológica, seja de ordem social, mas de estabelecer um sistema geral e compreensivo de proteção através não só de medidas de previdência propriamente ditas, como ainda de outras de natureza assistencial, e que, em conjunto, servirão para colocar todos os cidadãos da Grã-Bretanha ao abrigo da necessidade presente e futura. Justificando-se do seu propósito, disse Sir William Beveridge que um momento verdadeiramente revolucionário na história do mundo é uma época própria para obras revolucionárias e não para remendos, "a time for revolutions, not for patching". Mas a revolução por ele preconizada não é a de violência e da subversão, mas a da paz e a da segurança. E para alcançar essa revolução, isto é, a transformação radical das instituições de amparo social parte ele de três postulados:

I — Que quaisquer propostas futuras devem tomar em conta a experiência do passado sem que, contudo, prevaleçam os interesses particulares que originaram essa experiência. Devem-se abolir as barreiras de quaisquer particularismos de classe ou condição;

II — Que os seguros sociais devem ser considerados apenas como parte de uma política social compreensiva, sendo que através desse seguro será conseguida a garantia da renda, que é um dos pontos básicos do amparo contra a necessidade. Mas há outros aspectos a atender além da *necessidade* e que Sir William Beveridge pitorescamente denomina os "cinco gigantes" e que são, além da própria necessidade, a moléstia, a ignorância, a falta de higiene e a desocupação;

III — Por fim, que é necessária, para que seja alcançada a verdadeira segurança, a cooperação entre o indivíduo e o Estado. Em troca de trabalho e de contribuições cabe ao Estado proporcionar segurança. Assim fazendo, porém, não deve o Estado tolher a iniciativa individual, a oportunidade ou as responsabilidades; ao contrário, estabelecendo mínimos racionais de subsistência, deve deixar campo aberto à ação vo-

luntária, ao estímulo, afim de que cada indivíduo procure buscar para si e para sua família mais do que esse mínimo assegurado.

O Plano, fundando-se nesses três postulados, se pode resumir, como o diz o próprio autor, "num sistema de seguros contra a suspensão temporária ou permanente da capacidade de ganho ou contra as despesas extraordinárias decorrentes do casamento, do nascimento e da morte, e se corporifica em seis requisitos básicos:

- a) taxa uniforme de benefícios;
- b) taxa igual de contribuições;
- c) unificação administrativa;
- d) benefícios adequados;
- e) extensão compreensiva do regime de proteção;
- f) classificação dos beneficiários.

Completando essas regras de seguro, serão necessárias, como medidas de ordem assistencial: a) a concessão de abonos infantis; b) a prestação de serviços médicos gerais e gratuitos; e c) a abolição da falta de trabalho. Além dessas medidas, deverão agir, supletivamente, os seguros voluntários cuja manutenção, ao contrário do que se supõe, Sir William preconiza. Procuremos, rapidamente, ver os requisitos mencionados.

Em primeiro lugar, o *benefício uniforme*, o que, aliás, não quer dizer que todos terão direito aos mesmos benefícios, como se poderia supor. O plano, segundo veremos adiante, estabelece seis categorias de beneficiários, e assim os partícipes de determinada categoria farão jus aos mesmos benefícios, fixados tendo em vista as necessidades mínimas de uma vida decente, mas sem correlação com os salários ganhos. Essa condição, segundo o ilustre autor do Plano, de um lado atende ao requisito da igualdade que deve prevalecer em matéria de Seguros Sociais, e, de outro, serve de estímulo para que se não mantenha o beneficiário a cargo da previdência desde que possa, em atividade, obter melhores ganhos. Observa-se ainda que as taxas, sendo uniformes em cada categoria, recebem acréscimos, de acordo com certas condições de família. Assim o casado obterá mais e o casado com filhos mais ainda.

Correlato com o regime de benefícios sob valor uniforme há o encargo do pagamento de quotas de previdência também uniformes para todos, respeitada a classificação que adiante veremos. Essas quotas são cobradas em selos e semanalmente, e, no que toca aos empregados, são igualmente cobradas dos respectivos empregadores. Tais contribuições proporcionarão a cobertura de todas as necessidades a que esteja sujeito o contribuinte beneficiado. Veremos porém que nem todos pagam e que certas categorias só recebem benefícios pela sua condição especial.

O terceiro ponto é o da unificação administrativa; Sir William Beveridge combate a fragmentação administrativa atualmente existente na Grã-Bretanha, que encarece o custo da administração e dificulta sobremaneira a obtenção do benefício. Para remediar o inconveniente, lembra Beveridge a necessidade da criação do "Ministério da Segurança Social", que tomaria a seu cargo funções hoje entregues a numerosas repartições ou empresas particulares, incluindo também a administração de certas medidas assistenciais.

O quarto aspecto é o da *suficiência* dos benefícios, o que quer dizer que o benefício deve bastar em valor para cobrir as necessidades fundamentais e deve ser pago enquanto durar a impossibilidade de ganho. Aí entra, em largas proporções, o problema dos dependentes, pois, como vimos, o princípio de igualdade de benefício não impede o pagamento de prestações acrescidas pela existência de cônjuge, de filhos ou de outros dependentes.

No tocante à extensão do alcance do regime entramos em um dos característicos principais do Plano: não se trata de um regime de seguros sociais abrangendo certas categorias sociais ou determinados grupos de trabalhadores, mas de um plano geral de proteção traduzindo-se num amparo total, sem distinções. Suprime-se qualquer diferenciação de classe, de ocupação ou mesmo de limites relativos a salários ou a rendimentos. Serão compreendidos tanto o operário como o milionário, desde a caixa até a duqueza. Falando aos peritos reunidos em Montreal, encareceu Sir William Beveridge esse aspecto de seu Plano, mostrando que a Grã-Bretanha, unida na guerra, pretende e aspira a continuar indivisa na paz, pelo que, no plano de reconstrução social de após-guerra, devem entrar com a sua participação todos os indivíduos. Dentro dessa generalização haverá, porém, e como dissemos, várias categorias, classificadas para fins de contribuições e de benefícios, e que são as seguintes:

I — Pessoas empregadas;

II — Pessoas com ocupação lucrativa;

III — Mães de família (Housewives) em idade de trabalhar;

IV — Outros adultos sem ocupação lucrativa e em idade de trabalhar;

V — Crianças abaixo da idade de trabalhar;

VI — Adultos acima da idade de trabalhar.

Tendo em vista essa distribuição, os benefícios e os pagamentos são os seguintes:

Os das classes I, II e IV pagarão contribuição semanal e também os empregadores dos incluídos na classe I. Para os demais não haverá contribuição, ou antes, as contribuições da classe III são acrescidas às dos homens, cuja contribuição é maior que a das mulheres.

A classe I fará jus a pensões de desemprego, de doença, de invalidez e de velhice.

A classe II não fará jus à pensão de desemprego, tendo direito à de doença ou de invalidez depois de 13 semanas; farão jus seus partícipes, quando necessitarem, ao pagamento de um auxílio para a habilitação em atividade lucrativa, desde que hajam perdido sua fonte de renda, e terão também pensão de velhice.

A classe III (mães de família) participa dos benefícios dos cônjuges cujas pensões recebem acréscimos e terá auxílio maternidade e pensão de viuvez, além de pensão de velhice.

A classe IV não fará jus a pensão de desemprego ou de doença ou invalidez, mas terá direito a pensão de velhice, e ao benefício de um auxílio para habilitar-se a uma profissão lucrativa.

A classe V receberá o abono infantil e a VI a pensão de velhice. Haverá também um auxílio para o casamento.

Todos, indistintamente, farão jus a serviços médicos gratuitos e completos e terão um auxílio funeral.

Como se pode ver, o quadro parece, à primeira vista, complexo mas é, em verdade, completo, cobrindo a totalidade das situações que se apresentam na vida quotidiana no tocante à manutenção dos indivíduos.

Conforme acentuamos, o sistema de seguros deverá ser completado por medidas assistenciais a saber :

a) o pagamento de abonos infantis no valor de oito *shillings* por criança, por pai de mais de um filho ;

b) a concessão de serviços médicos gratuitos e completos. Esse é um dos aspectos característicos do Plano e, se for executado, trará uma verdadeira revolução na prática da medicina, que, no dizer de Sir William, deve ser um sacerdócio e não uma simples profissão ;

c) por fim — e essa é medida de política social e econômica de extrema delicadeza — a abolição do “*chômage*” em massa, como ocorria antes da guerra. Reconhece Sir William Beveridge que num país industrializado haverá sempre uma certa percentagem de desemprego, mas este não se deve fazer sentir nas proporções anteriores.

Não alude o Plano a fórmulas para a execução dessas medidas, limitando-se a assinalar sua necessidade para que possa ter sucesso qualquer idéia de reconstrução social.

Esse é, em suas linhas gerais, o aspecto fundamental do Plano Beveridge. Por certo há outros detalhes de grande interesse, como por exemplo o que concerne às indenizações por acidentes do trabalho, mas seu exame nos levaria além dos limites a que de início nos referimos. Façamos assim ponto parágrafo e passemos agora à segunda parte, consistente no cotejo das idéias do Plano com a realidade brasileira.

Nesse terreno é, com ufania, que podemos proclamar o desenvolvimento, entre nós, das idéias básicas de Segurança Social.

O movimento revolucionário de 1930 trouxe em seu bojo a semente das reformas sociais, e nesses doze anos as medidas legislativas postas em vigor, seja em matéria de trabalho, seja em matéria de previdência, nos asseguraram um lugar de destaque à vanguarda dos países civilizados. Assim, têm os nossos trabalhadores maior segurança no emprego através de leis que impedem sua despedida injustificada e que os garantem nesse emprego após dez anos de trabalho. Também o salário é protegido pela lei que fixa o seu mínimo, estabelecendo além disso medidas especiais de proteção. Por outro lado, o desemprego em massa é fenômeno desconhecido entre nós. Em matéria de previdência, a quasi totalidade dos trabalhadores urbanos se acha sob o regime dos Seguros Sociais que, em menor ou maior extensão, os ampara. Será porém que já teríamos alcançado os limites do ótimo, e daquilo que Sir William Beveridge aconselha nada haverá que seguir? Infelizmente não. Embora já tenhamos caminhado bastante, muito haverá ainda que progredir. Sem descer a particularidades e ficando apenas no plano geral, bastará de início, assinalar a necessidade premente da extensão dos seguros sociais, tanto na maior *compreensão* dos protegidos como na *melhor suficiência* dos benefícios.

Precisamos, antes de tudo, estender os seguros sociais à totalidade da população nacional, abrangendo os trabalhadores agrícolas, que presentemente não se acham incluídos, bem como certos grupos sociais que, embora habitando centros urbanos, não foram ainda alcançados ; basta lembrar que a numerosa classe de profissionais liberais se acha, nessa qualidade, fora do alcance dos regimes vigentes de previdência.

E, se é necessário dar maior compreensão ao campo dos seguros sociais, é preciso, igualmente, que os benefícios concedidos sejam suficientes, isto é, que cubram o mínimo de vida abaixo do qual sua concessão pouca valia traz, quando não representa graves inconvenientes pelas esperanças vãs que desperta. E' imprescindível pois que haja o *limite mínimo no quantum* do benefício, tal como existe o salário mínimo, e esse ideal não será difícil desde que só sejam recebidas contribuições em proporção com esse salário mínimo.

Também será mister facilitar a administração da previdência, reduzindo ao mínimo de tempo e de documentação a concessão dos favores que a lei prevê, e, ainda, racionalizar essa administração, mediante a supressão de órgãos centrais inúteis e uma disseminação maior de órgãos locais pela vasta extensão territorial do nosso imenso país. O outro passo, de há muito reclamado pelos órgãos técnicos do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, é o da unificação dos benefícios e das contribuições. Hoje temos sete regimes diversos, num entrelaçamento que só os mais especializados conhecedores são capazes de compreender e que a eles próprios causa confusão. Temos as questões de enquadramento num ou noutro desses regimes, que, com a demora das transferências a que dão margem, constituem hoje flagelo para milhares de profissionais que se dedicam a atividades limítrofes.

Precisamos dar maior autonomia aos órgãos governamentais especializados em matéria de previdência e relacioná-los com os de finalidades assistenciais, que constituem seu complemento administrativo. Nessa parte, a lição de Beveridge é fundamental. Devemos ter previdência e assistência fortemente relacionadas e completando-se mutuamente. E essa necessidade se faz sentir especialmente no campo dos serviços médicos, cuja extensão é condição *sine qua*, como base necessária a qualquer melhoria social que se pretenda levar a efeito, sendo entretanto indispensável a coordenação de todas as atividades que lhe são referentes, sejam as de previdência social, sejam as de assistência, da União, dos Estados ou dos Municípios e das próprias organizações particulares subvencionadas.

Em resumo, e no que nos concerne, impõe-se, a nosso ver :

- a unificação do regime de benefícios ;
- a unificação das contribuições ;
- a extensão dos benefícios aos que não se acham hoje protegidos ;
- a garantia de um mínimo de suficiência dos benefícios ;
- a simplificação administrativa e a descentralização na execução dos serviços ;
- a ampliação dos serviços médicos e a sua coordenação com outros serviços já existentes ;

- a coordenação da previdência com as medidas de assistência sob orientação uniforme;
- a maior autonomia e a especialização dos órgãos governamentais.

E quanto custaria isso tudo? E' a pergunta que deve estar sendo feita por todos os que se preocupam antes com os aspectos financeiros dos problemas. Não poderei dizer, parodiando Kipling, que isto seja outra história. Infelizmente a história é a mesma; não é porém nesta palestra que pode ser contada. Por ora nos limitaremos a repetir o que disse Sir William Beveridge, que é preciso atender primeiro às exigências primaciais da sociedade, e inquestionavelmente a Segurança Social figura no topo da lista das prioridades. E observaremos ainda que em plena guerra não hesita a Nação britânica em traçar, discutir e assegurar medidas de proteção social ao seu povo. A mesma fé que inspirou os maravilhosos versos de Shelley

"o wind
If winter comes
Shall spring be far away?"

inspira ainda os dirigentes e o povo da Grã-Bretanha em busca de novos horizontes sociais, sem embargo do custo que possam ter as reformas necessárias.

Não devemos pois, nós outros, nos arreceiarmos de prosseguir no caminho que o governo vem trilhando com tanta constância e oportunidade, na sua obra de Justiça social. A nossa revolução, pacífica e construtiva, deve continuar, até que a semente lançada em 1930, nesta mesma Esplanada do Castelo, pelo então candidato à presidência da República, Sr. Getúlio Vargas, produza todos os seus frutos, isto é, até que todos os brasileiros tenham a verdadeira Segurança Social".

O Sr. Geraldo Augusto de Faria Baptista, procurador geral do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, comentou a respeito:

"Com a clareza que é um de seus apanágios intelectuais, Oscar Saraiva acaba de fazer-nos um relato sóbrio, mas preciso e fiel, do que se convencionou chamar Plano Beveridge, desse plano tão famoso que, conforme acaba de anunciar o seu autor também famoso, somente na Inglaterra dêle já se venderam cerca de seiscentos mil exemplares.

Nenhum outro projeto de tamanha envergadura, realmente, foi ali acolhido com tão reduzida oposição. No Parlamento, vozes inúmeras desde logo clamaram pela sua adoção imediata. A imprensa britânica, tradicionalmente reservada, recebeu-o, de um modo geral, com palavras de franca animação. E não faltam mesmo, dentro e fora das ilhas britânicas, entusiastas ardentes e insofridos que desejam o plano aprovado *de plano*, e sem trocadilho.

Mas, ali, também, não se viu, até o momento, uma análise profunda e minudente, um debate tecnicamente desenvolvido das agudas premissas e das conclusões quasi divinatorias que se contém no alentado relatório oferecido ao governo inglês.

Não devemos, contudo, estranhar esse quasi silêncio crítico, por parte da opinião inglesa. O império britânico, por enquanto, faz a guerra e se preocupa antes de tudo em

ganhar a guerra. Não tem muito lazer para locubrações assoberbantes quem está vivendo uma epopéia memorável como esta, começada em maio de 1940, e que nós não sabemos se já atingiu ou se ainda está para atingir a culminância. Sir William Beveridge, ao que dizem os seus biógrafos, é grande apreciador, e arguto, das palavras cruzadas. Por isto, quem sabe, o povo inglês, enquanto não lhe sobra o tempo, contenta-se em pôr a sua confiança no autor do plano e na sua comprovada capacidade de enfrentar e resolver *puzzles*.

Além disto, o relatório Beveridge tem tudo que pode impressionar favoravelmente, ao primeiro golpe de vista. E' uma peça inteiriça, bem urdida. E' um trabalho eminentemente orgânico, cujas sugestões inovadoras estão muito longe de ser mesquinhas, em comparação com o atual sistema inglês do seguros sociais, e surgem fortemente impregnadas desse novo espírito de reconstrução, dessa esperança universal de um mundo melhor, apenas adivinhado, ainda inconsistente, cuja presença parece, entretanto, que já nos acompanha, acenando com uma era definitiva de redenção, que nos fará esquecer os horrores e misérias pungentes da hora atual.

E' cedo, entretanto, para saber se o plano Beveridge é um produto de exportação. O trabalho ainda está sofrendo retoques. Não há muitos dias o próprio autor proclamava ter feito no plano "todos os cortes necessários". Mas, a poderosa inspiração dessa obra não poderia deixar de ecoar entre nós, como ecoou no mundo inteiro, trazendo-nos o influxo irresistível daquele novo espírito, daquela esperança universal de que se acha saturada.

Foi isto, sem dúvida, que animou Oscar Saraiva ao cotejo entre as idéias do plano e a realidade brasileira dos Seguros Sociais.

Ninguém tem mais autoridade para fazê-lo. Nenhuma ocasião mais oportuna.

No campo da previdência social, Oscar Saraiva tem sido batalhador desde a primeira hora. Quando, em 1931, ingressamos na antiga Procuradoria do Conselho Nacional do Trabalho, aí fomos substituir o conferencista de hoje, que há muito já vinha pelejando o bom combate em prol da segurança coletiva dos trabalhadores do Brasil. Acompanhando o nosso seguro social desde os seus primeiros passos, ninguém melhor do que ele conhece as suas fraquezas e as suas potencialidades, os seus defeitos e as suas virtudes, ninguém mais do que ele compartilhou dos esforços e canseiras que tem custado a tarefa de corrigir a uns e de aperfeiçoar a outros.

Ninguém melhor do que ele sabe que o momento é decisivo para o coroamento dessa tarefa.

De fato, o nosso seguro social se encontra em plena crise de crescimento. Evolvendo modestamente até 1930, tomou daí por diante tão rápido impulso, que fatalmente haveriam de aparecer, como consequência natural, os males que alguns críticos inexpertos procuram atribuir ao sistema e, não, ao seu desenvolvimento acelerado. O que pode comportar crítica é o adiamento da solução dos problemas que presentemente se acumulam e que o ilustre conferencista sumariou com tanta sagacidade.

Não que o quadro atual de nossa previdência seja desanimador. Apesar das mazelas que se lhe apontam, há nele uma grande força criadora, que é preciso não deixar pere-

cer, que se deve, ao contrário, aproveitar em toda a sua inteireza, para a nova etapa com que nos acena o conferencista, a etapa da extensão dos seguros sociais à totalidade da população nacional, etapa grandiosa, que deverá integrar essa população num lídimo e compreensivo regime de segurança social.

E neste ponto é que aparece a nossa única, talvez, mesmo, aparente, divergência.

A extensão preconizada constitue sem dúvida, um programa indeclinável, mas não é, a nosso ver, a tarefa instantânea. Para nós, a impreterível tarefa da hora que passa deve consistir no aperfeiçoamento dos quadros urbanos do nosso seguro social. Com efeito, se ainda não levamos a cabo os trabalhos da paragem em que nos encontramos, como prosseguir e lançar mãos a novo cometimento, de que o primeiro é a base?

Urge, isto sim, dar à obra do presente o seu completo acabamento, antes de encetarmos a marcha, que será penosa e difícil, para a etapa que se avizinha. Urge dar o remate adequado ao ciclo urbano da nossa previdência, para que estejamos aptos a avançar e atingir o ciclo rural.

E aqui voltamos a concordar com o ilustre orador. Os pontos basilares da tarefa que presentemente se impõe são os que êle lúcida e traçou. Dentre os mesmos, os mais incisivos podem sintetizar-se numa palavra simbólica: unidade.

Com efeito. E' necessário, antes de tudo, o regresso à unidade de administração do seguro social, unidade no bom sentido, no sentido racional, isto é, unidade de supervisão, de orientação, de coordenação, de fiscalização. Não a unidade no conceito simplista da fusão ou juxtaoposição dos órgãos que proporcionam as prestações, os quais podem ser divididos e fragmentados de acôrdo com as necessidades funcionais do sistema e obedecendo às peculiaridades das categorias de segurados abrangidas, sem absolutamente prejudicar a unidade administrativa que deve existir e que atualmente deixou de existir.

Em seguida, a unidade do próprio seguro, no sentido de que as contribuições devem ser uniformes, a contribuição do Estado efetivamente prestada e distribuída, e os benefícios os mesmos para todos os segurados, suficientes e livres de peias burocráticas, garantido o limite mínimo que o conferencista tão bem justifica.

Esta, acima de quaisquer outras, é a iniciativa que está a exigir pronta consecução. Porque, somente a prática intensiva e eficaz do seguro-doença é que nos poderá fornecer os ensinamentos e os dados experimentais, necessários e insubstituíveis, que deverão orientar a extensão da previdência aos demais trabalhadores, muito especialmente aos trabalhadores do campo.

Segundo a opinião autorizada do Dr. Carlos de Souza Duarte, "com a deficiência de conhecimentos profissionais e técnicos; a predominância de processos antiquados; a ausência de espírito de associação e assistência mútua; a dificuldade de crédito; o desconforto de uma vida áspera no interior; o trabalho do nosso homem do campo, revestido embora de certo cunho primitivo, restos da herança daquele primeiro povo de pastores e lavradores que lançou as bases da agricultura brasileira, ainda é a força admirável de que depende a estabilidade da nossa vida de povo livre, em marcha ascendente para os mais altos desígnios".

Por aí se vê como é complexo o trabalho a realizar e como os moldes terão de ser diferentes.

O seguro social dos operários agrícolas, fiel, aliás, à sequência histórica, deverá, no início, consistir muito mais em assistência do que em previdência propriamente dita. Terá de começar pelo combate aos três gigantes beveridgianos: doença, ignorância e desasseio. Terá, primeiro, de ir ao encontro do trabalhador, doente e inculto, onde quer que êle se encontre, terá de varar os mais recônditos sertões, diagnosticando, tratando e educando, isto é, aumentando a sua capacidade e melhorando a qualidade de seu trabalho. Deverá, assim, obedecer a uma ação ampla e coordenada, cuja fase liminar proporcione ao homem rural não só assistência médico-sanitária como educação popular e profissional, além de outras medidas complementares, tais como a ampliação dos meios de transporte e de crédito e a garantia da propriedade e do direito aos frutos do trabalho. Sem desconhecer o fenômeno das migrações periódicas, deverá contornar os efeitos do êxodo rural relacionados com a continuidade da assistência. Terá, em suma, de realizar e viver um autêntico ensaio de bio-sociologia rural brasileira. Mas, terá empreendido a maior reabilitação econômica e social de todos os tempos.

Adotadas, sem delongas, as medidas preparatórias preconizadas, estou com Oscar Saraiva em que não nos devemos arrezeir da magnitude da tarefa, nem temer o seu insucesso. O entusiasmo do conferencista nos anima ao *tentamen*. Êle, o bom batalhador, sabe, como Foch, citando De Maistre, que a batalha perdida é sempre aquela que se pensa ter perdido.

Porfiemos, pois, na empresa, certos de que o mundo tão sonhado de amanhã será forçosamente o mundo da Segurança Social".

Em seguida falou o Sr. Ari de Castro Fernandes, chefe da Secção de Assistência e Previdência da Divisão de Estudos do D.A.S.P.:

"Foi no ambiente "social" do nosso Pavilhão, na Feira de New York, em 1939, que tive o duplo prazer de conhecer o nosso ilustre conferencista.

Prazer duplo. Primeiro — o de encontrar um homem de inteligência viva, cultura ampla e convívio amável. Segundo — o de um maníaco de assistência social, que encontra um maníaco de previdência social e descobre um denominador comum, pois ambos levam a sério o tal adjetivo "social".

Não me admira, pois, o interesse do nosso prezado doutor Saraiva pelo plano Beveridge, nem a maneira por que aprecia e analisa o projeto de reconstrução do economista inglês, ao qual prestou colaboração direta e brilhante, recentemente, em Montreal.

Não regateio aplausos ao que foi dito. Como debatedor, permito-me tão somente a tarefa de suplementar a conferência, no quanto e como possa, tentando, talvez em vão, desafogar a tirania dos 30 minutos, sofrida pelo orador.

A primeira observação que me ocorre fazer é que o plano Beveridge não pode ser observado e apreciado como fenômeno isolado, nascido por geração espontânea, independentemente de outros trabalhos análogos, nacionais e internacionais, antecedentes e subseqüentes.

Com efeito, êle ocorre a meio de uma seqüência de fatos histórico-sociais da mais alta relevância, os quais caracterizariam a sua essência e razão de ser, e refugariam qualquer idéia, simplista de que êle seja determinado, condicionado pelo conflito atual.

Sem desejar fazer história, poderíamos, em breves palavras, lembrar a existência de quatro grandes fases.

Depois de um longo período, conhecedor apenas de medidas mais ou menos precárias da assistência caridosa, nasce a previdência social, com o pecado original de ser um mal disfarçado instrumento político.

Comentando a lei alemã de 21 de outubro de 1878, relativa às "atividades do partido social-democrata, perigosas à coletividade", é Bismarck quem afirma:

"...seria inoportuno combater as tendências subversivas apenas com medidas repressivas, particularmente mediante leis voltadas contra os socialistas; tal ação antes deve ser acompanhada de medidas que tenham por fim levantar o nível de bem estar do operariado".

Seguem-se cinco décadas, que presenciam o grande desenvolvimento das formas técnicas e complexas do seguro social, cada vez mais "seguro", porém, não cada vez mais "social". E tão técnico e tão complexo, que quasi se transforma em ciência hermética, acessível apenas aos iniciados. E quasi os meios se transformam em fins, a previdência a se esquecer de que, em última análise, ela é um método de financiamento antecipado da assistência.

Embora as vantagens do sistema de previdência social fôssem evidentes, não menos evidentes eram as suas deficiências.

Entramos, então, na quarta e última fase, a atual.

Será Beveridge o iniciador, como muitos pensam? Não. Nem mesmo lhe cabe a prioridade de confrontar os conceitos de "seguro social" e "segurança social", de "insurance" versus "security".

Efetivamente, uma das características básicas da política de Franklin D. Roosevelt, lançada em 1933, como decorrência imperativa da grande depressão, ocorrida na gestão presidencial de Herbert Hoover, foi a da segurança social, a "social security", cujo sentido essencial era o da unificação da previdência e da assistência. Assim é que, a partir de 1935, vê-se a formação progressiva de uma grande unidade administrativa — a "Federal Security Agencies" — integrada não somente pela Comissão de Segurança Social ("Social Security Board"), mas também pelas repartições sanitárias, de educação, de reabilitação profissional, e de proteção à juventude. São as idéias beveridgianas sem plano.

As grandes linhas da segurança social estavam lançadas desde o Código Internacional de Seguro Social, elaborado pelo Bureau Internacional do Trabalho, em 1933; marcaram o traço essencial das leis norte-americanas de seguro social de 1935 e 1939, e da lei neo-zelandesa de 1938; e comparecem no Código Inter-americano de Seguro Social, redigido em Santiago de Chile, em 1936, reafirmado na Reunião de Havana, em fins de 1939.

Dêsses antecedentes, Beveridge confessa a influência da Nova-Zelândia. Mas talvez não seja ousado afirmar que a

idéia mater atravessou o Atlântico na direção oposta da costumeira. Fê-lo dos Estados Unidos para a Inglaterra.

Tais reparos não diminuem o vulto do grande economista e planejador inglês. Antes evidenciam madureza e objetividade.

Beveridge demonstrou que a segurança social, como direito fundamental humano, administração do capital homem pela liberação da necessidade, interesse nacional e internacional, compatível com qualquer regime econômico e político — não é a fase negativa da "reconstrução" de um "Governo Papai Noel", enfraquecedor da iniciativa e do estímulo.

E, passando do abstrato para o concreto, Beveridge traçou êsse magnífico plano que "faz parte de uma política de um mínimo nacional", intimamente condicionado ao custo de vida, universal, e adequado ao essencial à subsistência.

Porque os fundamentos do plano Beveridge implicam a idéia de suficiência dos benefícios no todo e enquanto durar a necessidade, tentaríamos uma imagem literária, dizendo que, em busca da perfeição e da beleza, para além da realidade objetiva, o plano traz em si a noção do espaço-tempo tetradimensional de Minkovsky.

Compreende-se, pois, a imensa repercussão do plano sobre as leis chilena, equatoriana, peruana e mexicana de 1942, sobre o plano Delano, sobre os trabalhos da Conferência de Santiago do Chile, em setembro de 1942, e, finalmente, sobre o nosso projeto de Consolidação das Leis de Previdência.

Essa influência decisiva do plano Beveridge basta para evidenciar o erro dos que nele nada vêem de interessante. Mas, por outro lado, pede que se advirta aos apressados sobre algo essencial.

O plano Beveridge transpôs fronteiras e ganhou prestígio porque é realmente magnífico. Mas assim o é, porque se mostra eminentemente objetivo, específico, concreto. E' o próprio Beveridge quem diz:

"O plano de segurança é tão britânico quanto o clima e o caráter da nossa nação".

Não é, pois, artigo de exportação, que se aceite sem experiência e sem exame prévio das condições locais.

A segunda observação, que desejo acrescentar, diz respeito a um aspecto essencial do plano Beveridge, a um dos três pressupostos que o próprio autor considera básicos, e ao qual, entretanto dá tratamento insatisfatório.

Efetivamente, o problema da proteção à saúde constitui o ponto fraco, o calcanhar de Aquiles do plano. Em verdade lá encontramos pouco mais que o enunciado.

O público, os governos e os médicos são acordes em reconhecer a imperiosa necessidade da assistência médico-social. Beveridge não foi muito além. Deixou em suspenso todos os grandes problemas decorrentes.

Dentro do esquema de segurança social, que papel devem desempenhar o centro de saúde, o pequeno hospital regional polivalente, o grande hospital geral, o especializado? Como prover à assistência domiciliar e à institucional? À geral e à especializada? Até onde considerar o direito de livre escolha do médico pelo paciente? Até onde respeitar o caráter individual da prática médica e dirimir o conflito com a socialização da medicina?

Beveridge silencia. E diz apenas: — “São problemas deixados pelo relatório para novos estudos”.

E surgiram, no mundo, novos estudos, como cogumelos após a chuva.

O Conselho Nacional de Saúde e Pesquisas Médicas, da “Commonwealth” australiana planifica serviços médicos “funcionalizados”, absorvendo, na esfera executiva, a quasi totalidade das atividades da medicina. Projeto apenas.

Nos Estados Unidos, o projeto Wagner-Murray-Dingell, apresentado ao Congresso em 3 de junho deste ano, reserva 3% da renda total dos fundos do seguro social unificado, para o seguro-doença. Mas não baixa a detalhes.

Também não temos maiores minúcias sobre o relatório canadense do Dr. L. C. Marsh, bem como sobre o da Comissão Consultiva de Seguro Saúde, presidida pelo doutor J. J. Heagerty.

As discussões mais interessantes ferem-se na própria Inglaterra.

A Comissão de Planejamento Médico, da Associação Médica Britânica, apresentou, em junho de 1942, um plano ultra-conservador. Não ia muito além daquele sábio postulado — deixar como está para ver como fica.

Pouco depois, a Comissão de Pesquisas e Planejamento Médico, sub-produto da primeira, lançou outro projeto meio socialista, porém com muitas e fortes concessões à iniciativa privada no exercício da medicina.

Ambos os projetos aludem a salários básicos para médicos, plus um tanto *per capita* e por espécie.

Por outro lado, o Dr. Stark Murray, num livro de grande repercussão — “Health for all” — traça um plano nitidamente socialista e arrola o médico como servidor público.

Todos concordam em um ponto: autonomia técnica da assistência médica. Assim também Beveridge. A proteção à saúde não será competência dos departamentos que administrarem a segurança social, mas sim das repartições sanitárias, Ministérios ou Departamentos de Saúde, ou, então, de alguma Comissão incumbida de aplicar os fundos sociais, através de uma rede administrativa regional.

O ponto crucial da questão reside em saber como financiar a assistência médica. Para que se tenha uma idéia da ordem de grandeza do problema, basta dizer que Murray estima os compromissos em 140 milhões de libras esterlinas por ano; as aludidas Comissões, em 160; e Beveridge, em 170.

Chegam todos (exceto Beveridge) a uma conclusão categórica e desoladora: — o segundo pressuposto do plano Beveridge — proteção à saúde — *não pode ser executado imediatamente*.

Ainda que os ingleses reconheçam, unanimemente, que os problemas de assistência médica devem ter prioridade alta no programa de reconstrução de após-guerra, seja quanto a pessoal, seja quanto às instalações, e que não devem ficar rigidamente condicionados à capacidade financeira dos doentes — fato é que o custeio da assistência médico-social constitui uma ducha fria no capítulo da exequibilidade prática do plano Beveridge.

Será isso um cheque-mate?

Não seria possível contemporizar, desenvolvendo, melhorando os sistemas assistenciais, de seguro-doença, e de reparação dos riscos profissionais, até uma época mais madura?

Mas, afinal, o próprio Beveridge disse: “a time for revolutions, not for patching”.

Verdade que, dizem os jornais do domingo próximo passado, o Governo Inglês anuncia para breve uma declaração sobre a imediata aplicação da primeira parte do plano de segurança social, referente aos abonos infantis.

Teremos, então, a tentativa de aplicação do plano por partes?

Parece.

De qualquer modo a notícia é auspiciosa e prenuncia a calma após a borrasca, no cenário político.

* * *

Se me perguntarem o que proporia eu como solução, responderei contando uma pequena história lida num dos últimos números do *Reader's Digest*.

Uma mocinha romântica sonhou que estava sendo raptada, levada pela janela, e, depois, em desabalada e perigosa corrida, pela estrada. Em dado momento o facinora pára, contempla a paisagem, penteia o cabelo. A mocinha, decepcionada, pergunta: — E agora, que você vai fazer? — O raptor responde: — Não sei. Quem está sonhando é você, e não eu.

* * *

Ainda que Sir William Beveridge possa dizer, muito honestamente, sincero como em todas as suas palavras, que o seu plano é apolítico e incolor, fato é que ele apresenta, incontestavelmente, tendências socialistas, social-democratas, digamos melhor, e foi encontrar grande apóio no prestigioso partido trabalhista inglês, embora Beveridge, pessoalmente, seja conservador. Verdade que também foi apoiado pelos conservadores avançados.

No batismo de fogo dos debates parlamentares de 16 a 18 de fevereiro deste ano, falaram três Ministros, em nome do Governo. Sir John Anderson foi sibilino. Sir Kingsley Wood, em nome do Tesouro, foi desanimadoramente pessimista em sua marcha a ré. E Sir Herbert Morrison, habilidoso, sutil, deu uma injeção de óleo canforado no pobre enfêrmo.

Agora, ao que se presume, o clima melhorou.

* * *

Há 30 anos passados, ao mesmo tempo que Lloyd George, o ministro inglês da vitória de ontem, inaugurava o seguro-doença, também Winston Churchill, o ministro inglês da vitória de amanhã, então Presidente da Comissão de Comércio, criava o seguro-desemprego, com a assistência do mesmo Sir William Beveridge.

E é Churchill quem diz: — “A época está madura para grandes avanços... Assinalem-me, tanto a mim quanto a meus colegas, como fervorosos partidários do seguro nacional obrigatório para todas as classes, para todos os fins, desde o berço até o túmulo... Os ociosos, ricos ou pobres, deverão ser tonificados”.

A segurança social breve chegará junto ao berço. Que venha breve o resto, antes que esta geração chegue ao túmulo”.

Na tréplica, que se seguiu ao último debatedor, o Sr. Oscar Saraiva, em brilhante improviso, respondeu aos comentários que seu trabalho merecera.

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Reunião dos Conselhos Administrativos dos Estados

Reunir-se-ão nesta Capital, no próximo dia 10 do corrente mês de novembro, por convocação do ministro da Justiça e Negócios Interiores, os representantes dos Conselhos Administrativos dos Estados. E' desnecessário ressaltar a significação e o alcance dessa reunião, na qual serão debatidos assuntos do maior interesse para os Estados e para a União.

A portaria de convocação, n. 7.101, de 16 de setembro último, reza o seguinte :

O ministro da Justiça e Negócios Interiores, usando da autorização conferida pelo Sr. Presidente da República em despacho de 8 do corrente, exarado na exposição de motivos n. 952-43-628, da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais,

Considerando que os Conselhos Administrativos dos Estados, criados pelo decreto-lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939, e com a organização que lhes deu a portaria n. 2.083, de 12 de junho do mesmo ano, têm colaborado de modo eficiente no estudo e solução dos mais importantes problemas dos respectivos Estados;

Considerando que entre esses problemas, se alguns refletem aspectos peculiares de cada Estado, outros são realmente comuns a várias senão a todas as unidades da Federação;

Considerando que de uma reunião de representantes desses conselhos para a troca de elementos de informação e estudo adquiridos na experiência dos vários anos de sua atividade, resultará considerável proveito para a solução de problemas de interesse geral do país;

Considerando que por esse meio, respeitadas as verdadeiras peculiaridades regionais, com o pensamento

no progresso de cada Estado e no bem estar da respectiva população, poderá conseguir-se uma apreciável uniformidade que consulta as exigências superiores da comunhão nacional;

Resolve convocar os Conselhos Administrativos dos Estados para, pelos representantes que designarem, se reunirem nesta Capital, no dia 10 de novembro do corrente ano, com o fim de deliberarem sobre assuntos de interesse geral, constantes de programa a ser organizado oportunamente.

Para organizar o programa da reunião e tomar ou sugerir as providências necessárias à sua realização, foi designada uma comissão composta dos Srs. Adroaldo Junqueira Aires (presidente), Luiz Simões Lopes, Oto Prazeres, Antônio Gontijo de Carvalho e Teodoro Arthou.

Essa comissão dirigiu-se aos Conselhos Administrativos dos Estados, solicitando-lhes proposições que versassem, além de outros assuntos, especialmente sobre a aplicação do decreto-lei n. 1.202 de 1939, atribuições dos Conselhos Administrativos e questões de ordem fiscal e tributária.

Do grande interesse que essa reunião despertou nos Estados diz suficientemente o número de proposições enviadas, que subiu a 139, havendo as mesmas sido classificadas nas quatro sub-comissões em que se dividirá a reunião :

- a) Orçamento
- b) Tributação e terras
- c) Conselhos Administrativos — Recursos
- d) Organização administrativa.

O aumento de vencimentos do funcionalismo

Uma entrevista do Sr. Luiz Simões Lopes e um comunicado do DASP, sobre o momentoso assunto

A questão do aumento de vencimentos do funcionalismo está na ordem do dia, desde que o Senhor Presidente da República determinou, em face do encarecimento geral do custo de vida, que fôsse examinada a possibilidade da sua efetivação, tanto para os servidores civis como para os militares.

Assunto que interessa não só aos servidores do Estado, mas a toda a comunidade, tem sido objeto dos mais variados comentários, de toda natureza, muitos dos quais nem sempre se caracterizam pela justeza.

Foi, por isso, de grande oportunidade e repercussão a entrevista concedida aos nossos prezados colegas do *Correio da Noite* pelo Sr. Luiz Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., e pela qual o público foi convenientemente esclarecido a respeito da participação que até o momento tem tido este órgão na solução do momentoso problema.

AS DECLARAÇÕES DO SR. LUIZ SIMÕES LOPES

Recebido pelo presidente do D.A.S.P. no seu gabinete de trabalho, o repórter do *Correio da Noite* apresentou a S.S. uma série de perguntas, que passamos a transcrever com as respectivas respostas.

“Poderão os leitores do *Correio da Noite* saber em que pé se encontram os trabalhos do D.A.S.P., no concernente ao projeto do aumento dos salários dos servidores do Estado?”

— Para iniciar a nossa palestra, permita, antes de mais nada, que eu esclareça um detalhe ainda ignorado por grande número de pessoas. Quando a questão do aumento do funcionalismo público foi levantada, no despacho exarado pelo Senhor Presidente da República, que determinou se examinasse a possibilidade do aumento de vencimentos de todos os servidores do Estado, tanto civis como militares, quando a questão foi levantada — repito — o processo foi encaminhado ao Ministério da Fazenda. O que se aguarda, portanto, é o pronunciamento daquela Secretaria de Estado e eu estou inclinado a acreditar que esse trabalho seja processado o mais rapidamente possível, mes-

mo porque o próprio Chefe da Nação, em discurso pronunciado no dia 7 de setembro último, prometeu ação imediata para solucionar o problema. Repare-se, contudo, que eu até aqui não falei na ação do D. A. S. P. — e confesso-lhe que já disse tudo quanto oficialmente sei. Portanto, iniciamos a entrevista com uma novidade: Ainda não veio ao D. A. S. P. o processo que versa sobre o aumento dos salários percebidos pelo funcionalismo. Em consequência, não cabe a este Departamento, presentemente, a responsabilidade de aceleração ou retardamento do projeto.

“Considerando as dificuldades naturais, de um lado, e de outro o espaço de tempo que nos separa da data em que o Presidente da República se manifestou pela primeira vez, oficialmente, sobre o assunto em causa, poderemos apreciar algum atraso na marcha dos trabalhos?”

— Pessoalmente, eu reputo normal o tempo que o Ministério da Fazenda está dispendendo com o estudo do projeto, já que, naturalmente, aquela Secretaria de Estado deseja apresentar um estudo completo do caso.

“O D.A.S.P., então, aguarda o seu momento natural para começar a trabalhar?”

— O Departamento Administrativo do Serviço Público, prevendo a hipótese de ser chamado a colaborar no estudo da questão, reuniu dados, afim de não ser apanhado de surpresa. Por isso, se convidado a opinar, poderá fazê-lo sem demora.

“V. Excia. poderia adiantar alguns pontos interessantes do projeto organizado no D. A. S. P.?”

— Não posso fazê-lo. Dependerá do que nos for submetido. Mesmo porque devemos prever a hipótese de que o trabalho do Ministério da Fazenda coincida com os nossos pontos de vista. Nesse caso não haverá lugar para alvites.

“Ao menos, V. Excia., poderá dizer se se trata de um abono provisório?”

— Pelo que deparei do despacho e das palavras do discurso presidenciais, não cogita a Administração de abono provisório, que deixasse de subsistir quando cessasse o atual estado de guerra. Trata-se de aumento definitivo e que virá permitir ao servidor do Estado um nível financeiro de acordo com o seu verdadeiro lugar na sociedade.

“Cogita-se de aumentar o número de horas de trabalho do funcionalismo, simultaneamente ao de seus vencimentos?”

— Não. Essa questão de horário é assunto que não está ligado ao aumento. O D. A. S. P. já vem realizando importantes estudos em relação ao horário dos serventuários civis e oportunamente se pronunciará.

"A quem caberá o estudo do aumento dos vencimentos dos militares?"

— *Na falta de um órgão centralizador nas três classes armadas, surgirá a necessidade de um contacto simultâneo com o Ministério da Marinha, Guerra e Aeronáutica, evidentemente.*

"V. Excia. poderia adiantar-nos se sairá ainda este ano o aumento?"

— *Nada posso dizer sobre esse aspecto da questão, pelas razões a que me referi.*

"E, quanto ao aumento propriamente dito, poderá Vossa Excelência fazer alguma declaração?"

— *Pelas mesmas razões apontadas na resposta anterior, não estou habilitado a falar sobre cifras.*

"Antes de finalizar, poderá V. Excia. sintetizar o objetivo central que teve em mira o D.A.S.P., quando na recente Exposição de Motivos — aprovada pelo Senhor Presidente da República — sugeriu que se recomendasse aos Estados, Municípios, Territórios Federais e Prefeitura do Distrito Federal, bem como às entidades paraestatais de natureza autárquica, se abstivessem de conceder aumentos a seus empregados ou servidores, até que o problema fosse resolvido pelo Governo Federal?"

— *A verdadeira intenção deste Departamento foi facilmente compreendida pelas pessoas de bom senso. Visamos impedir que a precipitação de alguns provocasse soluções heterogêneas, contrárias ao espírito de unidade e de ordem administrativa que constituem a característica primordial do Estado Brasileiro.*

Indiferentes à crítica demolidora, nesse momentoso problema do salário como nos demais assuntos que nos são afetos, vamos trabalhando silenciosamente, buscando soluções objetivas, que conciliem os justos interesses do Estado e os dos seus servidores. Não cortejamos a opinião pública; colocamos os interesses do Estado — que se confundem com os interesses gerais — acima de quaisquer outros, inclusive os dos funcionários. De outro lado, estes, que têm recebido uma soma tão grande de benefícios por iniciativa espontânea do D. A. S. P., sabem perfeitamente o que podem esperar de nós.

O COMUNICADO DO D.A.S.P.

Ainda a propósito da questão do aumento dos vencimentos do funcionalismo, o D.A.S.P. enviou à imprensa o seguinte comunicado:

"Diversos jornais têm comentado a atuação deste Departamento na questão do aumento dos vencimentos do funcionalismo, atribuindo-lhe opiniões que não são suas e apresentando os fatos deturpados. Alegam, em resumo, que o D.A.S.P. é contra o aumento e que está retardando essa providência.

O jornal que mais se destacou em tais afirmações foi solicitado a declarar "onde, como e quando este Departamento se manifestou contrariamente ao aumento de ven-

cimentos e salários dos servidores do Estado". Em resposta, afirmou que essas manifestações constavam de "despachos em processos isolados, divulgados pela imprensa, sem desmentidos do D.A.S.P.", mas não disse quando isso ocorreu, nem indicou elementos para identificá-los. Não poderia mesmo fazê-lo, porque despachos nesse sentido não foram proferidos.

Por sua vez, pede o jornal que este Departamento declare "quando, como e onde se mostrou favorável aos apelos de aumentos de vencimentos em consequência do aumento desabalado do custo da vida".

A resposta é simples: este Departamento até hoje não se manifestou, quer num sentido, quer noutro, sobre a questão do aumento geral dos vencimentos e salários dos servidores da União.

O problema da remuneração dos servidores públicos sempre foi e continuará a ser alvo de cogitações constantes deste Departamento. Assim é que, na maioria dos casos, por iniciativa espontânea, tem promovido a elevação de vencimentos de grande número de cargos, como aconteceu, por exemplo, em relação a numerosas carreiras do Ministério da Agricultura, às carreiras de Engenheiro dos vários Ministérios, à de Astrônomo, à de Inspetor de Imigração do Ministério do Trabalho, à de Dactilógrafo dos Ministérios e à de Inspetor de Alunos do Ministério da Guerra, para citar, apenas, algumas das modificações mais recentes.

Uma elevação geral de vencimentos e salários, entretanto, é providência de cuja oportunidade só o Chefe do Governo está em condições de julgar, dada a multiplicidade de aspectos que oferece, inclusive as repercussões de ordem econômica e o financiamento do aumento de despesa, da ordem de centenas de milhões de cruzeiros. É problema que exige cuidadoso estudo, para evitar uma solução simplista, que agrave a situação em vez de resolvê-la.

Quando o Senhor Presidente da República determinou ao Ministério da Fazenda que examinasse a possibilidade de um aumento geral, este Departamento iniciou o estudo do problema, prevendo a hipótese de ser chamado a opinar sobre ele.

Até agora essa hipótese não se verificou. Os estudos que vimos realizando prosseguem, em caráter espontâneo, para habilitar o Departamento a prestar informações e emitir parecer sobre o assunto, se assim o determinar o Chefe do Governo. É óbvio que a continuação desse trabalho não prejudica o exame da questão por parte do Ministério da Fazenda, nem da conclusão dos nossos estudos depende a decisão do Senhor Presidente da República.

Em conclusão:

1. Não é verdade que o D. A. S. P. tenha se manifestado contra o aumento.
2. Não é verdade que esteja o D. A. S. P. retardando a concessão do aumento.

O Prof. Harvey Walker nesta Capital

Uma série de palestras promovida pelo D.A.S.P.

Durante a segunda quinzena de outubro findo, os estudiosos de administração pública em nosso meio tiveram momentos de grande animação, em virtude da permanência nesta capital, a convite do D.A.S.P., do professor Harvey Walker, nome soberbamente conhecido pelos leitores desta Revista e por todos aqueles que se dedicam ao estudo dos complexos problemas da moderna ciência do governo.

Professor ilustre, grande administrador, autor de um elevado número de trabalhos universalmente conhecidos, o Sr. Harvey Walker é, incontestavelmente, uma das figuras exponenciais da cultura norte-americana em assuntos de administração pública. Seus livros — entre os quais vale mencionar: "Training Public Employees in Great Britain", "Law Making in the United States" e, principalmente, "Public Administration in the United States", que está sendo traduzido para o português — são amplamente conhecidos no Brasil.

Embora as contingências desta guerra o tivessem afastado dos seus afazeres normais, na qualidade de coronel do exército norte-americano, para as longínquas plagas do nordeste do nosso país, a estada

no Brasil do antigo (apesar de jovem) professor de Ciência Política da Universidade de Ohio, não poderia passar despercebida, nem inaproveitada, pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, que logo promoveu a sua vinda a esta capital para realizar um programa de palestras e conferências.

Em face do justo renome de que goza o professor Harvey Walker, não constituiu nenhuma surpresa o grande interesse provocado por suas palestras — subordinadas aos títulos de: "Classificação de Cargos", "Orçamentos Públicos" e "Aperfeiçoamento de Servidores Públicos" — e pelas duas "round-table discussions" — sobre "Técnica Legislativa" e "Problemas de Administração de Pessoal" — das quais participou.

Apesar de curta, a permanência do prof. Walker no Rio de Janeiro foi, como se pode depreender, movimentadíssima, tendo sido valiosa, sem dúvida, a contribuição por ele prestada ao estudo de diversos problemas que vêm, de longa data, preocupando os responsáveis pela administração pública brasileira.

Terceiro concurso para a carreira de Técnico de Administração

Realizada a prova escrita especializada

Realizou-se a 10 de outubro findo, na Divisão de Seleção do D.A.S.P., a prova escrita especializada do terceiro concurso para provimento em cargos da carreira de Técnico de Administração.

A comissão examinadora ficou assim constituída: *Presidente* — Fernando Rodrigues da Silveira; *Bancas especiais*: *Organização* — Artur Hehl Neiva e Júlio de Barros Barreto; *Orçamento* — Francisco Sá Filho e Sebastião de Santana e Silva; *Administração de Pessoal e Seleção* — M. B. Lourenço Filho e Oscar Saraiva.

A prova constou de duas partes: uma dissertação, do valor máximo de 40 pontos, e dois proble-

mas, valendo cada um 30 pontos.

Os candidatos tiveram o prazo de cinco horas para resolver as questões, havendo a prova se iniciado às 8 horas e terminado às 13 horas.

Damos abaixo as questões formuladas pelas Bancas Examinadoras.

ORGANIZAÇÃO

Dissertação: "MÉTODOS DE CONTRÔLE DE PRODUÇÃO E DE EFICIÊNCIA DE SERVIÇO"

1. Sua finalidade e seus princípios gerais.
Produção racionalizada e produção estimulada.
2. Descrição dos métodos.
3. Restrições a sua generalização.
Limites de sua aplicação.

4. Aplicação nos serviços públicos.

Distinção e características de sua aplicação nos diferentes serviços e funções.

5. Plano geral de sua aplicação no serviço público brasileiro.

Os candidatos deverão abordar, obrigatoriamente, os pontos acima enumerados.

Primeiro problema : Projetar, dentro da organização de um Ministério, um serviço central de Arquivo.

1. Justificar a sua necessidade, a sua amplitude e as suas limitações.
2. Indicar em que órgão deveria se localizar, e as suas interligações com os diferentes departamentos e órgãos.
3. Enumerar quais os elementos informativos necessários ao planejamento e implantação de tal órgão.
4. Projetar a sua estrutura interna, esboçando os modelos necessários.
5. Descrever o seu funcionamento.

(Se o candidato julgar mais conveniente especificar um determinado Ministério, poderá fazê-lo).

Segundo problema :

1. A 7 de novembro de 1942, o estoque de gasolina no Pôrto do Rio de Janeiro era de 21.500.000 litros, sendo o consumo médio diário normal de 1.075.000 litros.
2. Aguardava-se novo suprimento a chegar no dia 18 de novembro. Mas, em 14 de novembro, teve-se notícia do torpedeamento do navio tanque que trazia o reforço, ficando deliberado racionar a gasolina existente, a partir dessa data.

I) — a taxa percentual de racionamento que deve ser imposta àquele produto para se conseguir uma duração de 30 dias no estoque;

II) — a correção dessa taxa percentual, a começar 20 dias após o início do racionamento, isto é, no dia 3 de dezembro, para que a duração do estoque se estenda por uma margem de segurança de mais 25 dias, isto é, até o dia 28 de dezembro.

III) — gráfico dessas operações, representando em abscissas os tempos e em ordenadas os estoques.

ORÇAMENTO

Dissertação : "A RECEITA PÚBLICA E SUA CLASSIFICAÇÃO"

Os candidatos deverão abordar, obrigatoriamente, os pontos abaixo enumerados :

I — Utilidade de uma correta classificação da receita pública para os estudos financeiros, para a racionalização dos processos de elaboração orçamentária, para a clareza do orçamento e para a contabilização da receita.

II) — Principais classificações da receita pública sugeridas pelos tratadistas, com a análise crítica de cada uma.

III) — A divisão da receita pública em ordinária e extraordinária e as diversas espécies de receitas : tributárias, patrimoniais, industriais, etc.

IV) — Análise crítica da classificação da receita pública no Orçamento Geral da União e no padrão orçamentário para os Estados e Municípios.

V) — Apresentação de um esquema para a classificação da receita pública federal.

Primeiro problema :

Tendo a alínea c do art. 67 da Constituição Federal atribuído a um Departamento Administrativo, situado junto à Presidência da República, a fiscalização da execução orçamentária, deverão continuar centralizados no Ministério da Fazenda, sob a imediata direção e fiscalização da Contadoria Geral da República, os serviços de contabilidade e escrituração? Que pensa o candidato da atribuição às Divisões de Orçamento ministeriais, da contabilização e escrituração da execução orçamentária nos respectivos Ministérios, fazendo-se a centralização das contas na Divisão de Orçamento do D.A.S.P., a que ficariam tecnicamente subordinadas ao D. O. ministeriais?

Segundo problema :

Suponha o candidato que, na qualidade de técnico de administração com exercício na Divisão de Orçamento do D.A.S.P., recebe para estudo um "dossier" contendo reclamações contra o sistema atual de distribuição e redistribuição de créditos às repartições pagadoras da União e do qual resulta só dispor a maioria das repartições ou serviços situados no interior do País, em março ou abril de cada ano, dos recursos destinados à sua manutenção e funcionamento. Pede-se ao candidato :

a) — descrever o sistema atual de distribuição e redistribuição de créditos às repartições pagadoras;

b) — sugerir nesse sistema as modificações que possibilitem a todas as repartições e serviços da União dispor logo no início do exercício financeiro dos créditos orçamentários que lhes sejam atribuídos;

c) — sugerir um sistema que permita o aproveitamento da rede bancária nacional na distribuição e redistribuição de créditos orçamentários.

PESSOAL

Dissertação : "O PROBLEMA DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES DO ESTADO"

Os candidatos deverão abordar, obrigatoriamente, os pontos abaixo enumerados.

1. Fundamentos determinantes da fixação da remuneração.
2. Práticas correntes.
3. Regime de remuneração dos servidores da União. Exame desse regime e seu estudo comparativo com outros adotados, seja nas atividades privadas, seja em autarquias federais.
4. Sugestões e conclusões.

Primeiro problema :

A. B. trabalhava há três anos em serviços de obras do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, recebendo à conta de pessoal de obras; passou, logo após, a servir, também como trabalhador de obra, na Hospedaria de Imigrantes da Ilha das Flores; aí foi vítima de acidente de trabalho do qual resultou sua invalidez total e permanente.

Elaborar parecer no qual seja estudada a situação do referido trabalhador no que concerne às medidas de previdência e bem estar que lhe sejam extensivas e sugerir as medidas tendentes a evitar os inconvenientes que hoje ocorrem e que o candidato deve indicar.

Segundo problema :

Duas correntes se opõem em matéria de estabilidade dos servidores do Estado. A uns parece que a garantia da estabilidade, depois de certo tempo de serviço, é devida e constitui incentivo aos que pretendem dedicar-se ao serviço público; a outros se afigura que a condição de precariedade do servidor melhor atende à eficácia do serviço. Redigir exposição de motivos ao Presidente da República, na qual sejam examinados os argumentos *pro* e *contra* qualquer desses pontos de vista, e na qual, em consequência, sejam propostas as medidas tendentes a ampliar o número do pessoal estável ou a restringi-lo pela maior admissão de pessoal precário.

SELEÇÃO DE PESSOAL

Dissertação : "OS TESTES DE INTELIGÊNCIA NA SELEÇÃO DO PESSOAL — SEUS FUNDAMENTOS PSICOLÓGICOS E ESTATÍSTICOS"

Os candidatos deverão abordar, obrigatoriamente, os pontos abaixo enumerados :

- a) caracterização dos testes de inteligência; princípios gerais para sua organização;
- b) explanação fundamentada do que entende o candidato por *inteligência*;
- c) fundamentos científicos da medida em psicologia;
- d) contribuições da psicologia para estudo do problema;
- e) idem, da estatística;
- f) limites e possibilidades do emprêgo dos testes de inteligência na seleção do pessoal;
- g) conclusões.

Primeiro problema : Aplicou-se a 10.000 candidatos inscritos em Auxiliar de Escritório uma prova de Matemática. A prova constava de 15 questões, e o número de respostas certas, em cada uma delas, foi o que damos abaixo.

O tempo dado para a resolução da prova foi técnica-mente determinado e, *a posteriori*, julgado suficiente. As questões não respondidas foram consideradas como erro.

	Acertos
1. ^a questão	9.870
2. ^a questão	9.955
3. ^a questão	9.452
4. ^a questão	9.649
5. ^a questão	8.645
6. ^a questão	6.180
7. ^a questão	7.290
8. ^a questão	4.602
9. ^a questão	3.085
10. ^a questão	1.589
11. ^a questão	675
12. ^a questão	450
13. ^a questão	225
14. ^a questão	26
15. ^a questão	40

1. Em vista desses resultados, pergunta-se se as questões da prova estavam bem dosadas, quanto à dificuldade. Justifique a sua opinião.
2. Calcule a dificuldade relativa de cada questão dentro de uma escala cujo valor máximo de dificuldade seja 6 (seis);
3. Fundamente os critérios para atribuição de pesos, ou valores diferenciais, aos itens ou questões de uma prova.

Segundo problema : Realizado o 5.^o concurso para a carreira C, verificaram-se, na prova de Estatística, os resultados abaixo :

Rio de Janeiro (6.400 candidatos)

Média	58
D.P.	20

São Paulo (2.500 candidatos)

Média	54
D.P.	16

Pergunta-se :

a) a diferença existente entre os resultados correspondentes às duas amostras colhidas pode ser atribuída ao acaso? Justifique amplamente a resposta.

b) descreva como se verifica se uma diferença qualquer, entre dois grupos comparáveis, é significativa. Em que se fundamenta? Discutir o assunto.

A administração de pessoal no Serviço Civil Brasileiro

Apreciada lisonjeiramente por uma respeitável instituição norte-americana

O presidente do D.A.S.P. acaba de receber do Sr. James Mitchell, diretor da "Civil Service Assembly of the United States and Canada", prestigiosa e autorizada instituição norte-americana sediada em Chicago, uma carta em que se fazem lisonjeiras apreciações sobre a política de pessoal adotada no Serviço Civil Brasileiro pelo Governo do Presidente Getulio Vargas e que vem sendo posta em prática desde o início da reforma administrativa encetada pelo extinto C.F.S.P.C. e levada avante pelo D.A.S.P.

Referindo-se à atuação do D.A.S.P. no setor especializado da administração de pessoal, diz o Sr. James Mitchell — após salientar que os princípios de uma boa administração de pessoal estão hoje nas cogitações de qualquer governo bem constituído — que "a liderança do Brasil a este respeito, evidenciada no forte apêio dado pelo Presidente Vargas à expansão e aperfeiçoamento do sistema do mérito, é vista com sincera admiração e grande aprovação. Que essa tendência continue, e que outras nações americanas dêem crescente apêio aos

princípios do sistema do mérito, é uma esperança de que, estou certo, o Sr. participa conosco".

Para se dar o devido valor aos conceitos acima transcritos, convém salientar que a "Civil Service Assembly", de que é diretor o signatário da carta em apêço, é uma instituição que desfruta de sólido conceito internacional, congregando em seu seio os mais reputados especialistas que, nos Estados Unidos e no Canadá, se dedicam ao estudo dos problemas referentes à administração de pessoal do Serviço Civil. Nela se acham integrados todos os órgãos centrais de administração do pessoal civil dos dois países, os quais, por seu intermédio, permutam dados e informações de interesse recíproco, dando assim à "Civil Service Assembly" o caráter de verdadeira instância superior nos problemas emergentes em matéria de administração de pessoal.

O documento firmado pelo Sr. James Mitchell constitui, sem dúvida, motivo de grata satisfação e de grande estímulo para todos quantos têm a responsabilidade da orientação e execução da política de pessoal no Serviço Civil Brasileiro.

"A mobilização do pessoal nos Estados Unidos"

Como o Prof. Walter Bingham apreciou o Relatório do Sr. Murilo Braga

Em abril de 1942, o D.A.S.P., em exposição de motivos ao Sr. Presidente da República, propôs a ida, aos Estados Unidos, de um técnico especializado em seleção de pessoal, afim de observar e estudar as providências postas em prática pelo Governo norte-americano para atender às necessidades de pessoal, impostas ao país, em face da situação criada pela guerra. Além dessa tarefa, deveria ainda o técnico escolhido colher elementos que pudessem concorrer para desenvolver e aperfeiçoar o sistema de seleção de pessoal já implantado no Brasil, com os mais auspiciosos resultados. Para essa missão foi designado o Técnico

de Educação Murilo Braga de Carvalho, que, como diretor da Divisão de Seleção do D.A.S.P., vinha, já por alguns anos, concentrando sua atividade no planejamento e execução da seleção de pessoal para o serviço público federal, dando cumprimento, com elevado critério e dedicação, ao programa estabelecido pelo Governo Federal nesse setor.

No desempenho da missão de que fôra incumbido, permaneceu o Sr. Murilo Braga, por cerca de oito meses, naquele país, havendo, de regresso ao Brasil, apresentado ao Sr. Luiz Simões Lopes um relatório sob o título "A mobilização do pes-

soal nos Estados Unidos", o qual foi publicado pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P.

Agora, ao tomar conhecimento da referida publicação, o Prof. Walter Bingham, presidente da Comissão de Classificação do Pessoal Militar junto ao Ministério da Guerra dos Estados Unidos, assim se manifestou a respeito, em carta dirigida ao Sr. Murilo Braga :

"Meu caro Sr. Braga :

Foi uma surpresa e um prazer receber sua brochura, elegantemente impressa, sobre a seleção, classificação e enquadramento do pessoal militar do Exército norte-americano. Agradeço-lhe profundamente a remessa. Já tive oportunidade de mostrar o volume a vários oficiais e funcionários que têm comentado o interessante fato de que a primeira descrição completa e compreensiva do nosso sistema de pessoal militar esteja publicada em português.

O Dr. Leonard Carmichael, diretor do Cadastro Nacional do Pessoal Científico e Especializado e chefe

da Divisão de Antropologia e Psicologia no "National Research Council", ficou profundamente interessado e, creio, pediu à Embaixada Brasileira que obtenha um exemplar para o Cadastro Nacional. Muitas outras pessoas estão na expectativa de ver sua importante publicação logo que saibam estar a mesma disponível".

O Prof. Walter Bingham é um dos mais experimentados e reputados técnicos em seleção de pessoal nos Estados Unidos. Há longos anos que se dedica exclusivamente à seleção profissional. Já na primeira guerra mundial, fez parte do "Committee on Psychological Examination of Recruits", em companhia de Yerkes, Terman e outros especialistas. Na atual emergência, as autoridades norte-americanas foram novamente buscar o experimentado psicólogo, não só para presidir à Comissão de Classificação do Pessoal Militar junto ao Ministério da Guerra, como ainda para as funções de psicologista-chefe da Divisão de Classificação e Enquadramento do Pessoal Militar.

A colaboração do D.A.S.P. na reforma administrativa do Espírito Santo

Conforme foi noticiado em nosso número de setembro último, logo após assumir a interventoria federal no Estado do Espírito Santo, o Sr. Jones dos Santos Neves sentiu a necessidade de imprimir maior eficiência à máquina administrativa estadual. Com esse objetivo, S.S. resolveu empreender uma reorganização dos serviços públicos locais e, para isso, solicitou a assistência técnica do D.A.S.P.

O plano geral da reforma foi elaborado pelo Sr. Moacir Ribeiro Briggs, diretor da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P. Posteriormente, foram enviados àquela unidade federativa, afim de colaborarem na efetivação das medidas sugeridas no referido plano, os Srs. Hésio Fernandes Pinheiro, Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto e Luiz Felipe de Barros, todos servidores do D.A.S.P.

Havendo agora essa comissão concluído os trabalhos de que fôra incumbida, o Sr. Jones dos Santos Neves, em ofício dirigido ao Sr. Luiz Simões Lopes, Presidente do D.A.S.P., assim se manifestou a propósito da colaboração prestada por este órgão à reforma administrativa estadual.

"Tendo a representação desse ilustrado órgão ultimado os trabalhos de colaboração na reforma administrativa do Espírito Santo, apresso-me em testemunhar a V. Excia. os agradecimentos desta Interventoria pela aludida colaboração, que, sobre ser brilhante, veio servir de forma magnífica para que o meu Estado tenha os seus serviços organizados conforme os moldes preconizados pelo Departamento sob a sua superior presidência. O Espírito Santo ficará devendo a V. Excia. essa patriótica contribuição, por isso que terá os seus serviços públicos traçados de acordo com a técnica mais moderna. E, com esses agradecimentos, cumpro-me ainda elogiar a atuação do ilustre Dr. Moacir Briggs e seus dignos auxiliares, Drs. Hésio Kleber Fernandes Pinheiro, Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto e Luiz Felipe de Barros, que, a par de reconhecida competência, revelaram notável espírito de cooperação, o que serviu para que em tão curto espaço de tempo fôsse realizado o meu propósito, qual o de dotar o Espírito Santo de uma organização administrativa à altura de suas tradições. Reitero a V. Excia. os protestos de minha mais elevada consideração e perfeita simpatia."

Ao Sr. Moacir Briggs, o interventor Jones Neves enviou o seguinte telegrama :

"Tendo a representação do Departamento Administrativo do Serviço Público terminado os trabalhos que

lhe foram confiados, de colaboração na reforma dos Serviços Administrativos do Espírito Santo, quero, ao lhe fazer esta comunicação, testemunhar os meus sinceros agradecimentos pelo excelente espírito de cooperação demonstrado por V. Excia. que, sem favor algum, contribuiu de forma decisiva para que a refor-

ma aludida se processasse com todo o brilho. O Espírito Santo ficará devendo a V. Excia. êsse magnífico serviço, que o colocará, dentro em breve, no mesmo plano dos Estados que ostentam perfeita organização administrativa. E reiterando os meus agradecimentos apresento a V. Excia. protestos da mais elevada estima e distinta consideração. Atenciosas saudações."

O Dia do Servidor Público

A data de 28 de outubro, consagrada por lei ao funcionalismo civil do país, foi êste ano, como aliás tem sido nos anteriores, comemorada com brilhantismo nesta capital e nos Estados. Desde o ano de 1936, quando foi assinada a Lei do Reajustamento, o dia 28 de outubro tem sido marcado por vários atos do Governo em benefício tanto dos servidores do Estado como do próprio Serviço Público do país.

Nesta capital, foi levada a efeito, no Teatro Municipal, uma cerimônia cívico-musical de grande significação, promovida pela nova e já prestigiosa Associação dos Servidores Cívicos do Brasil.

Entre a grande assistência que lotou inteiramente o nosso teatro oficial, viam-se o representante do Sr. Presidente da República, ministros da Educação, da Aeronáutica e da Agricultura, representantes dos demais ministros e do prefeito do Distrito Federal. Na frisa situada abaixo do camarote presidencial, achavam-se o presidente do D.A.S.P., o presidente da A.S.C.B., o professor Harvey Walker, o prof. Raul Bittencourt, orador oficial da solenidade, e outros diretores do Departamento Administrativo do Serviço Público e da A.S.C.B.

A cerimônia foi iniciada com a execução do Hino Nacional, por cântico e orquestra, sob a regência do maestro Vila Lobos. A seguir, o Senhor Mário de Brito, diretor da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., proferiu um discurso em que salientou a ação do Governo Federal no aprimoramento das aptidões dos servidores do Estado. Realçou a importância da administração pública na vida nacional e referiu-se, de maneira especial, à presença de estudantes hispano-americanos nos cursos ministrados pelo D.A.S.P. Procedeu-se, então, à entrega dos diplomas aos alunos da primeira turma de servidores sistemati-

camente treinados para o Serviço Público Federal, nos Cursos de Administração, bem como aos primeiros estudantes hispano-americanos. Esta cerimônia foi realizada simbolicamente, recebendo os diplomas, na ocasião, apenas os alunos mais bem classificados nos diferentes grupos.

Teve a palavra, em prosseguimento, o prof. Raul Bittencourt, que, falando em nome da classe dos servidores civis brasileiros, proferiu magnífica oração, em que historiou a ação do governo do Presidente Vargas em benefício do funcionalismo, mostrando a significação da data que se festejava. O discurso do Sr. Raul Bittencourt, que foi frequentemente interrompido por palmas da assistência, mereceu entusiástico aplauso quando o orador, ao terminar, conclamou a classe a não medir sacrifícios para bem servir à causa do Brasil.

Teve início, a seguir, a parte artística da solenidade, coroada de sucesso integral, e que esteve a cargo da orquestra e cântico do Teatro Municipal, Orfeão Federal de Professores, alunos do Conservatório Nacional de Canto Orfeônico, do Externato Pedro II, sob a regência do maestro Heitor Vila Lobos. Contribuíram para o brilhantismo dessa parte do programa, como solistas, o soprano lírico Violeta Coelho Neto de Freitas, a pianista Noêmia Regis Bittencourt e o violinista Oscar Borgerth.

Segundo telegramas recebidos dos vários Estados, o Dia do Servidor Público foi condignamente festejado em todo o país. O tempo de que dispomos para o registro, ainda no presente número, das comemorações relativas à data, não nos permite um noticiário mais minucioso. O D.A.S.P. se fez representar oficialmente nos festejos realizados em São Paulo e no Espírito Santo, respectivamente pelos Srs. Paulo de Lira Tavares, diretor da D.F., e Hésio Kleber Fernandes Pinheiro, assistente jurídico.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

RECRUITING APPLICANTS FOR THE PUBLIC SERVICE — J. DONALD KINGSLEY e outros — Chicago — Civil Service Assembly 1942 — 200 págs. \$ 3.00.

(Comentário de LLOYD M. SHORT, da Universidade de Minnesota)

É este o quinto trabalho de uma série de investigações preparadas por um comitê para a Assembléia do Serviço Civil, afim de apresentar estudos analíticos, completos e críticos, sobre as diretrizes e práticas em vigor em certos setores da administração de pessoal no serviço público, e, ainda, com o objetivo de formular propostas que visem uma realização mais ampla e satisfatória das atividades relativas aos serviços de pessoal. A elaboração de memorandos preliminares para certos capítulos coube a membros do comitê especialmente designados para esse fim, tendo sido feita por todos os membros do comitê a revisão do trabalho completo. O professor Kingsley, entretanto, na qualidade de presidente, tomou a si a responsabilidade de definir o alcance e conteúdo da obra, redigir diversos capítulos e servir de coordenador e editor dos trabalhos de pesquisa.

O termo "recrutamento" é definido como sendo "o processo pelo qual se induzem candidatos adequados a concorrerem ao provimento de vagas no serviço público". Embora se reconheça a importância fundamental do recrutamento para a formação de um serviço público de alto padrão, o comitê demonstra que só um número relativamente pequeno de órgãos de pessoal do governo norte-americano tem dado a devida atenção a uma política de recrutamento, ou tem posto em prática processos aperfeiçoados deste aspecto da administração de pessoal.

Os dois primeiros capítulos tratam de certos aspectos básicos do problema do recrutamento de pessoal e dos elementos essenciais a um programa positivo de recrutamento. Os autores deram especial relevo à desejabilidade de se integrar o processo de recrutamento com os níveis do sistema educacional e ao desenvolvimento de escalas de promoção, afim de se lançarem as bases para um verdadeiro serviço de carreira. Neste ponto, o livro nos faz lembrar os antigos estudos levados a

efeito pela Comissão de Inquérito sobre Pessoal no Serviço Público. O comitê ainda nos revela que certas concepções amplamente aceitas na prática do serviço civil norte-americano produziram um contingente de servidores públicos mais medíocre do que de alto nível cultural. Entre essas idéias e práticas predominantes se destacam a competição em massa e a ênfase da experiência e das chamadas "provas práticas". Os programas de recrutamento são classificados em "antecipatórios" — cujo propósito é o de fomentar a atratividade geral e o prestígio do serviço público — e em "diretos" — cujo objetivo principal é o de atrair um adequado número de candidatos qualificados para que se submetam a provas específicas, definitivamente programadas.

Os capítulos subseqüentes foram consagrados a problemas específicos do processo de recrutamento, tais como a determinação e previsão das necessidades de pessoal, organização dos programas de concursos, publicação dos editais, elaboração da forma e conteúdo das fichas de inscrição, sua distribuição, recebimento, revisão e controle, bem como a notificação de candidatos aceitos ou rejeitados. Um breve capítulo final resume as observações e recomendações do comitê, e insiste na necessidade de se adotarem diretrizes e técnicas capazes de atrair e selecionar os mais bem qualificados de todos os candidatos disponíveis. O comitê não acha desprezíveis os obstáculos ligados ao estabelecimento de um programa positivo de recrutamento. Pelo contrário, reconhece as exigências práticas da situação existente, embora procure, ao mesmo tempo, apontar o caminho para o objetivo final de um verdadeiro serviço de carreira. Completam o livro uma bibliografia útil e vários modelos de questionários em uso nos órgãos de pessoal.

Embora o comitê negue qualquer intenção sua de contribuir com um manual de serviço para recrutamento, o técnico de pessoal encontrará neste volume muitas respostas para seus problemas diários. Os professores de ciência política lucrarão grandemente com a sua leitura, não só porque o livro trata de importante aspecto de uma das funções principais que condicionam toda a ad-

ministração pública dos Estados Unidos, como também porque lhes prestará auxílio efetivo quando precisarem de responder a certas questões formuladas por seus discípulos no tocante às possibilidades presentes e futuras de conseguirem emprego ou de seguirem carreira no serviço público.

INDICAÇÕES

WAGE INCENTIVE METHODS — *Their Selection, Installation and Operation* — CHARLES WALTER LYTLE — Edição refundida — New York — 1942 — The Ronald Press Company — 462 págs. — \$ 6.00

Nenhum estudioso do problema da mão de obra na indústria, ou do pessoal no serviço civil, deixa hoje de reconhecer o importante papel que representa um sistema de retribuição, no qual, além da análise e avaliação do trabalho baseadas em deveres e responsabilidades, seja previsto um adequado plano de incentivo financeiro.

O presente volume, apesar de conter um tratamento algo elevado, sob o ponto de vista técnico, a respeito dos métodos de determinação das taxas de salário, encerra uma dissertação bastante clara e eminentemente prática, que o torna perfeitamente acessível a todos quantos desejam pôr em uso qualquer daqueles métodos.

O autor dedica o primeiro capítulo da obra à avaliação do trabalho, a qual constitui uma contribuição inteiramente nova ao estabelecimento das taxas de salário, apresentando uma discussão exemplificativa dos quatro métodos mais em voga, e de sua respectiva aplicação, de acordo com as necessidades administrativas. O capítulo segundo traça um breve histórico dos aspectos relacionados ao desenvolvimento e propósitos dos incentivos financeiros, bem como da atitude das associações de classe em relação a eles. O capítulo terceiro trata dos problemas que os chefes executivos devem enfrentar na seleção do plano de salário que melhor se adapta a uma determinada situação. O capítulo quarto expõe a metodologia de análise usada para o estabelecimento das conclusões apresentadas no restante do livro. O capítulo quinto classifica os planos, descrevendo assim as amplas possibilidades agora disponíveis. Os capítulos 6 a 15 descrevem os diversos planos pela ordem de classificação, mostrando as curvas de salários e de custo características de um pouco mais de vinte e quatro planos específicos, apresentando ainda as descrições gerais de outras modificações capazes de tornar acessíveis as lições da experiência.

O autor faz também a crítica dos métodos apresentados, apontando as vantagens e desvantagens que decorrem do emprego de cada um deles.

Os quatro capítulos finais contêm matérias de alto interesse para a gerência administrativa, como, por exemplo, as que se depreendem dos seguintes títulos: 16 — *Aplicações coletivas dos planos de incentivo*; 17 — *Planos de incentivo suplementares à produção*; 18 — *Planos de incentivo para trabalhos indiretos* (acondicionamento, expedição, transporte, conservação de material, serviços de

limpeza e inspeção); 19 — *Incentivos para empregados, supervisores e chefes de escritórios*; 20 — *Implantação dos planos de incentivos*.

Terminam a obra quatro anexos e um índice das matérias. Em seu texto, o livro possui copioso material ilustrativo, como sejam gráficos e tabelas, que facilitam bastante a compreensão do assunto nele contido.

Por todos esses aspectos, trata-se de uma obra cuja leitura despertará o maior interesse por parte dos técnicos de pessoal.

PLAN FOR RECONSTRUCTION — W. H. HUTT — Londres — 1943 — Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., Ltd. — 328 págs. — 8 sh.

O propósito deste livro é apresentar os requisitos institucionais para o prosseguimento mais eficiente possível de uma guerra total, além de descrever em detalhe um método de encetar a imensa tarefa de passar da guerra para a paz. Realizando aquele objetivo, o autor publica, na íntegra, três projetos de lei que, sob os títulos de: I) *Projeto de lei de previdência do Trabalho*; II) *Projeto de lei de previdência do Capital*; e III) *Projeto de lei de Proteção à Utilização de Recursos*, constituem o plano de reconstrução econômica, que elaborou para o pós-guerra. Este plano, que foi submetido ao Parlamento Britânico, ocupa a primeira parte da obra.

Nos dezessete capítulos da segunda parte, o leitor encontrará o desenvolvimento completo do assunto, isto é, uma ampla explicação do plano proposto, abrangendo principalmente todas as suas conseqüências de natureza econômico-social.

O conteúdo do presente volume é o seguinte: Prefácio — Introdução — Parte I: *O próprio plano* — a) Projeto de lei de previdência do trabalho; b) Projeto de lei de previdência do capital; c) Projeto de lei de proteção à utilização de recursos — Parte II: *Explicação do plano*. Sumário de capítulos — Caps.: I — Restrição de produtividade; II — A mentalidade restritiva; III — O planejamento da guerra por parte do Estado e seus obstáculos; IV — Empreendimento, concentração e o problema da distribuição; V — Lições para a paz; VI — O ideal de igualdade; VII — Justiça distributiva; VIII — Previdência do trabalho; IX — Previdência profissional; X — Previdência do capital; XI — A instituição da propriedade; XII — A Comissão de Utilização de Recursos; XIII — O Estado como proprietário; XIV — Coordenação e planejamento do Estado; XV — Conchavos e parcialidade na fixação de preços; XVI — Custo do plano; XVII — Conclusão — Índice.

Agradecemos a gentileza da remessa do presente volume ao representante do Conselho Britânico nesta capital.

HANDBOOK OF WAR PRODUCTION — EDWIN ARTHUR BOYAN — New York — 1942 — Mc Graw-Hill Book Company, Inc. — 368 págs. — \$ 3.00.

(Prefácio de ERWIN HASKELL SCHELL, professor do Instituto de Tecnologia de Massachusetts)

A experiência prática é sempre altamente valiosa para os industriais, mas este valor é ainda muito maior numa

ocasião de emergência em que a rapidez se torna essencial e a adaptação e o desenvolvimento devem ser rápidos para que sejam eficientes.

O presente livro sintetiza experiências em assuntos de produção de guerra. Baseia-se nos resultados obtidos em primeira mão por um grande número de pioneiros da indústria de guerra, os quais não só aprenderam através de seus próprios erros, como também por intermédio de suas realizações.

A principal característica da obra é o ter sido escrita unicamente para aperfeiçoar o rendimento do esforço bélico. Revela somente os processos que apresentaram resultados satisfatórios.

Descreve de maneira sucinta as medidas que acarretam resultados os mais rápidos possíveis. É, em suma, um instrumento de trabalho que o industrial pode pôr imediatamente em prática sempre que empreender uma tarefa para a produção nacional.

O autor conseguiu fazer uma exposição equilibrada dos princípios básicos para as atividades de guerra e dos métodos específicos de sua aplicação.

Foi escrupuloso quando procurou incluir em seu livro todos os elementos essenciais a um rendimento eficiente, bem como quando buscou explicar os complicados detalhes que inevitavelmente envolvem a moderna indústria de organização vertical.

O livro, que apresenta um plano lógico de idéias, possui excelente forma e ótimo conteúdo. Nota-se em suas páginas uma compreensão geral dos problemas da produção bélica, que somente o estudo minucioso de uma vasta escala de informações correntes seria capaz de proporcionar. O sr. Boyan extraiu de centenas de relatórios e entrevistas a essência final da técnica da produção de guerra.

A tábuá das matérias é a seguinte: Prefácio — Agradecimentos — Capítulos: I — Introdução; II — Obtenção de contratos; III — Conversão de indústrias à produção bélica; IV — Obtenção de matérias primas e fornecimentos; V — Planejamento e controle da produção; VI — Mão de obra e expansão; VII — Controle da qualidade de produtos da indústria bélica; VIII — Conservação de materiais estratégicos; IX — Contabilidade industrial em tempo de guerra; X — Estimativas de contratos em tempo de guerra; XI — Planejamento e controle de subcontratos. Apêndices — Índice.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Plan for Reconstruction (A project for victory in war and peace), por W. H. Hutt — The International Library of Sociology and Social Reconstruction — Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., Ltd. — London — 1943.

The British Method of Government, por A. K. White — Craig & Wilson — London — 1943.

The Training and Teaching of Adult Workers, por Philip E. Vernon — University of London Press Ltd. — Sem data.

British Political Institutions, por Andrew Browning — Craig & Wilson — London — 1943.

Young Children in War-Time (A year's work in a residential war nursery), por Dorothy Burlingham e Anna Freud — George Allen & Unwin Ltd. — London — 1942.

Our Birmingham (The Birmingham of our Forefathers and the Birmingham of our Grandsons) — Published by Cadbury Brothers Limited, Bournville, Birmingham — 1943.

English Law, por J. L. Brierly — Oxford University Press — London — 1943.

Music While You Work (A summary of research on Music in Industry), por Wynford Reynolds — British Broadcasting Corporation — London — 1942.

Pulmonary Tuberculosis — Ministry of Health — Memorandum 266/T — London — 1943.

Ação Rescisória, por Nelson Rodrigues Silva — Departamento Jurídico da Prefeitura do Município de São Paulo — 1943.

Limitação do Direito de Propriedade e O Tabelamento de Gêneros pelos Municípios, por Osvaldo Aranha Bandeira de Melo — Idem — 1943.

Les Aspects Juridiques de l'Occupation de l'Autriche par l'Allemagne, por Hans Klinghoffer — Rio de Janeiro — 1943.

A Saúde e os Dentes, por Martins D'Alvarez; *Tabagismo*, por Cunha Lopes; *Venenos Sociais*, por Pedro Pernambuco Filho; *Febre Tifóide*; *Meningite Cérebro-Espinal Epidêmica*; *Peste*; *Sarampo*; *Disenteria Bacilar*; *Poliomielite ou Paralisia Infantil*; *Coqueluche*; *Difteria*; *Varíola*, *Alastrim* e *Varicela* — Publicações do Serviço Nacional de Educação Sanitária, M.E.S. — Rio de Janeiro — 1942.

Espíritu y Técnica en la Universidad, por Alfredo L. Palacios — Universidad Nacional de la Plata — La Plata, República Argentina — 1943.

La Investigación Científica, por Bernardo A. Houssay — Universidad Nacional del Litoral, Instituto Social — Santa Fé, Rep. Arg. — 1942.

Qué es la Filosofía?, por Angel Vassalo — Idem, idem — 1942.

Los Problemas de la Filosofía de la Cultura, por Francisco Romero — Idem, idem — 1941.

El Cultivo de las Humanidades, por Manuel García Morante — Idem, idem — 1941.

Rosas y la Unidad Nacional, por Francisco P. Laplaza — Idem, idem — 1942.

Las Puertas de la Tierra (Jornadas del Litoral), por Agustín Zapata Gollan — Idem, idem — 1941.

América en las Tres Mayores Aventuras de la Humanidad, por Pedro Oscar Murua — Idem, idem — 1943.

La Matemática en la Educación Media, por José Babini — Idem, idem — 1940.

La Música Contemporánea y Sus Problemas, por Leopoldo Hurtado — Idem, idem — 1941.

Bachillerato y Formación Juvenil, por Juan Mantovani — Idem, idem — 1940.

- La Crisis Espiritual y el Ideario Argentino*, por Saul Taborda — Idem, idem — 1941.
- El Imperio de los Incas y la Conquista Española*, por Luis Baudin — Idem, idem — 1941.
- El Analfabetismo en la Republica Argentina (Interpretacion de sus Estadisticas)*, por Ernesto Nelson — Idem, idem — 1939.
- Sobre un Ensayo de Escuela Serena en la Provincia de Santa Fe*, por Olga Cossettini — Idem, idem — 1935.
- Elogio a la Constitucion Nacional*, por Josué Gollan — Idem, idem — 1943.
- Contribucion al Estudio del Movimiento Mutualista en la Republica Argentina*, por Carlos A. Niklison — Idem, idem — 1938.
- Estados Unidos de Norte America Vistos Con Ojos Argentinos*, por Josué Gollan — Idem, idem — 1942.
- La America Latina Frente a Si Misma*, por Antonio Sargana — Idem, idem — 1943.
- La Constitucion Nacional*, por Nicanor Molinas — Idem, idem — 1943.
- Americanidad* — Idem, idem — 1943.
- Seleccion Biologica y Clasificacion Mecanica de la Semilla*, por Bruno Santini — Idem, idem — 1936.
- Abrigos para Montes Frutales*, por Pablo Courault — Idem, idem — 1936.
- Boletin Bibliografico del Museo Social* — Coleção a partir de setembro-outubro de 1940 a novembro-dezembro de 1942 — Idem, idem.
- Revista Brasileira de Estatística* — Ano IV, n. 15, julho-setembro de 1943 — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — Rio de Janeiro.
- O ovo e sua importância*, por R. Fernandes e Silva — Ed. do "Jornal do Comércio" — Rio de Janeiro — 1943.
- Jurisprudência (Órgãos da Administração)* — Vol. VII — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1943.
- Publications on Labor and Social Welfare in Latin America in 1941*, por Gustavo-Adolfo Rohen y Gálvez — Harvard University Press — Cambridge, Massachusetts — 1942.
- Boletim do Conselho Nacional de Trânsito* — N. 7, setembro de 1943 — Imprensa Nacional — Rio.
- Revista Forense* — Número de agosto de 1943 — Rio.
- Trabalho e Seguro Social* — Ns. de agosto e setembro de 1943 — Rio.
- Revista do IRB* — Outubro de 1943 — Rio.
- Boletim da União Panamericana* — Agosto e setembro de 1943 — Washington.
- Boletim PMC* — Julho-agosto de 1943 — Prefeitura Municipal de Curitiba.
- Inapiários* — N. 65, setembro de 1943 — I.A.P.I. — Rio.
- Engenharia* — N. 14, outubro de 1943 — Instituto de Engenharia — São Paulo.
- Pavimentos de Hormigón de Cemento Portland — Conservación de Juntas* — Instituto del Cemento Portland Argentino — Buenos Aires — 15-8-943.
- Postes de Hormigón de Cemento Portland* — Idem — 20-8-943.
- Universidad de Antioquia* — N. 58, abril-maio de 1943 — Medellín, Colômbia.
- Nação Brasileira* — N. 242, outubro de 1943 — Rio.
- Revista do Comércio de Café do Rio de Janeiro* — Ns. 33 e 34, agosto e setembro de 1943 — Rio.
- I B M* — Ns. 8 e 9, agosto e setembro de 1943.

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	SÉRIE 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.