

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

DEZEMBRO DE 1943

Vol. IV - N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

O reajustamento da dívida externa.....	Págs. 3
--	---------

COLABORAÇÃO

✓ O aspecto ético-social do salário — ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO	5
✓ Orçamentos públicos — HARVEY WALKER.....	10
✓ Teoria da fixação dos preços — RICHARD LEWINSOHN	17
✓ A discriminação da despesa pública — SEBASTIAO DE SANT'ANNA E SILVA.....	23
✓ A centralização e o controle das construções de edifícios públicos — JOAQUIM BERTINO.....	27
✓ Compra de gêneros alimentícios — JOÃO DE ALBUQUERQUE	36
✓ Observações sobre os testes de múltipla escolha — CRISTOVAM DIAS GASPAR	39
✓ As migrações — problema internacional — ESTANISLAU FISCHLOWITZ	43
✓ O Conselho de Administração do Material — OSCAR VITORINO MOREIRA.....	50
✓ O seguro social no após-guerra — ALTMAYER, BEVERIDGE, CALLAGHAN, MARSH, SA- RAIVA	52
✓ O administrador geral do Governo dos Estados Unidos — (Trad. de CAROLE GOLDSTEIN)...	59
✓ A defesa da saúde do trabalhador nacional — ADALBERTO MARIO RIBEIRO	64

ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

✓ Exploração de transporte aéreo — A. B. CARNEIRO DE CAMPOS	76
Pareceres — Julgados.....	77

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO:

Manuais de serviço.....	87
-------------------------	----

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL:

Promoção e salário-família.....	89
Notas para o funcionário.....	90

APERFEIÇOAMENTO:

✓ Como adaptar o novo servidor ao ambiente de trabalho — ANIBAL MAYA.....	96
Décima reunião mensal de 1943 — "Classificação de cargos"	99

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS:

Reunião dos Conselhos Administrativos dos Estados	107
---	-----

NOTAS

O acordo para a solução da dívida externa do Brasil	109
Salário-família e composição familiar.....	113
O aumento de vencimentos do funcionalismo e a instituição do salário-família.....	114
O aproveitamento dos indivíduos de capacidade reduzida no Serviço Civil Federal.....	117
Mais uma Divisão no D. A. S. P.	120
Conselho de Administração do Pessoal.....	121
O novo edifício do Ministério da Fazenda.....	122
Encontra-se no Rio o prof. Henry Reining Jr.	123
Ecos do Dia do Servidor Público.....	124

BIBLIOGRAFIA

Crítica	137
Indicações — Publicações recebidas.....	138

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda — 6.º andar — Sala 615

Rio de Janeiro — Brasil

Telefones: Redação..... 22-9961 Ramal 527
Expedição..... 22-9961 Ramal 525

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.

O reajustamento da dívida externa

OBSERVAVA, há pouco tempo, certo cientista social americano, que a função mais importante do governo moderno consiste em proceder a reajustamentos adequados e oportunos. "Reajustar" é, de fato, o verbo que hoje tem maior identidade com a ação dos governos. O choque entre o extraordinário progresso científico e técnico, que se acelera quase em marcha geométrica, e o lentíssimo progresso social, que se arrasta penosamente por entre os conflitos dos interesses de indivíduos, de grupos e da coletividade, provoca uma desarmonia cultural profunda, representada, na prática, pela existência de fatores sociais contraditórios, obsoletos, desajustados.

Daí a necessidade de o Estado intervir para corrigir, isolar, estimular, atualizar, numa palavra, "reajustar" as causas de fricção e mal estar sociais.

Além das velhas e tormentosas questões de assistência ao trabalhador, em seus múltiplos aspectos, desde a elevação do padrão de vida das massas, até o seguro social, mais ou menos comuns a todos os povos, os países néo-capitalistas, economicamente mal equipados, recém-entrados na fase industrial, devedores, ainda têm na sua agenda de reajustamento o problema nevrálgico da dívida externa. É o caso do Brasil. País que, apenas tornado independente, adotou uma política sistemática de sacar fundo e largo contra o futuro, mediante o endividamento no exterior, o Brasil conta no seu passivo com um acervo formidável de fatos, erros e abusos relacionados com os encargos da dívida externa. Desvencilhar-se deles, afim de poder ritmar a marcha do desenvolvimento nacional, sempre foi uma fervente aspiração de nossa terra.

Se, numa ou noutra ocasião, o produto dos empréstimos levantados no estrangeiro concorreu para o progresso do Brasil, é certo, entretanto, que, nestes últimos 30 ou 40 anos, a dívida externa tem sido um tropêço enorme, um tremendo "handicap" nacional, que dificulta o esforço do país para se emancipar economicamente e para ativar o ritmo de seu progresso. O caráter injusto, diremos mesmo intolerável, dêsse entrave, com o qual o Brasil sempre esteve a braços, surge prontamente aos olhos do observador, quando se considera que a maioria dos últimos empréstimos feitos pelo país tinha por fim obter recursos para pagar empréstimos anteriores e que, em muitos casos, os credores já receberam, a título de juros e amortizações, importâncias superiores aos montantes nominais dos empréstimos. Apesar disso, muitos continuam credores de saldos maiores do que as próprias importâncias emprestadas há 30, 40 e mais anos.

O reajustamento da dívida externa de um país — do Brasil, especialmente, porque aqui o problema abarca um verdadeiro mosaico de condições diversas — envolve grandes riscos e demanda, conseqüentemente, prudência, argúcia, sabedoria, além de documentação copiosa e fidedigna. No caso, reajustar significa abolir ou atenuar privilégios acaso concedidos aos credores, proporcionalizar o serviço da dívida realisticamente à capacidade liberadora do país, sem, contudo, praticar qualquer ato que possa comprometer o bom nome nacional.

Estas considerações encarecem a deliberação do Governo sobre a dívida externa, tomada recentemente e anunciada pelo titular da pasta da Fazenda, Ministro Souza Costa, por ocasião da instalação dos trabalhos do Congresso Brasileiro de Economia. O reajustamento das condições de resgate da dívida externa, que o Governo acaba de negociar com os nossos credores, constitui, sem dúvida, uma afirmação do Brasil moderno, testemunho do prestígio crescente de que o país goza no concerto das nações, e, ao mesmo tempo, uma obra de estadista.

Diferente dos acordos anteriores, o reajustamento de 1943 bem merece este nome, antes de mais nada por ter caráter definitivo. Daqui por diante, cada um dos nossos credores deverá optar por uma das alternativas oferecidas pelo reajustamento: uma taxa de juros grandemente reduzida, em troca da manutenção do saldo nominal do crédito (Plano A), ou uma redução sensível do saldo, em troca de uma taxa de juros mais compensadora (Plano B). Num e noutro caso, o onus para o Tesouro Nacional será muito menor do que seria se se revigorassem as condições originariamente estipuladas para o resgate de nossas dívidas.

Se os credores optarem pelo plano B, a dívida externa do Brasil será reduzida de . . . 837.256.029 dólares para 521.236.400, mediante um pagamento, em dinheiro, de . . . 91.706.009 dólares, segundo as declarações do Ministro Souza Costa. Isso quer dizer que o reajustamento, nessa hipótese, importaria numa redução da parte da dívida externa, contraída em dólares e libras, de 224.313.620 dólares. Convertido esse montante em moeda brasileira, ao câmbio de Cr\$ 13,00 o dólar, teremos a considerável soma de 2.916.077.060 cruzeiros, ou seja, em algarismos redondos, uma diminuição de dívida de 3 milhões de contos, ou 3 bilhões de cruzeiros, importância que corresponde à soma da renda da Estrada de Ferro Central do Brasil, realizada nos últimos 15 anos, bastante para custear as despesas de 10 Ministérios da Educação, com todos os seus órgãos atuais, e superior à própria renda nacional arrecadada em qualquer ano até 1935.

Estas comparações bastam para dar uma idéia do montante do encargo de que o Brasil se exonerou por meio do reajustamento que acaba de ser feito. Se bem que o acordo ainda garanta aos portadores de títulos de nossa dívida taxas de juros melhores do que as pagas na Inglaterra e nos Estados Unidos pelos governos e pelos próprios bancos, a considerável redução das taxas em que os empréstimos foram negociados, assegurará também, durante o resgate progressivo das dívidas, uma diminuição de onus da ordem de vários bilhões de cruzeiros.

Eis porque, no seu importante discurso de 25 de novembro, pronunciado perante os mais autorizados representantes da indústria, do comércio e das letras econômicas nacionais, ao ensêjo da instalação dos trabalhos do Congresso Brasileiro de Economia, o Ministro Souza Costa disse, com inteira propriedade, que "o nosso ajuste é, assim, uma vitória da razão e do direito, uma solução que honra a cultura humana e fortalece a confiança geral na ordem jurídica, econômica e social" por que se batem no momento as Nações Unidas.

Do ponto de vista da emancipação econômica e financeira do Brasil, o reajustamento que acaba de ser feito, e do qual foi principal autor o Ministro Souza Costa, constitui, sem dúvida, um marco inconfundível e um fato decisivo, que há de ter a mais profunda e sã e legítima ressonância na história administrativa do Brasil.

O aspecto ético-social do salário

O sobressalário familiar

ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO

Da Consultoria Jurídica do D.A.S.P.

O PROBLEMA do salário não pode ser resolvido apartado das considerações ético-sociais que informam a sociedade contemporânea.

Os sistemas de trabalho adotados definem uma civilização: os conceitos de trabalho e de salário identificam uma filosofia.

No século passado era compreensível a avaliação puramente econômica do salário, em face do conceito liberal do trabalho-mercadoria. Hoje, porém, deixar a sua fixação ao sabor da oferta e da procura seria tão extravagante quanto inexecutável.

Daí a relevância do aspecto ético-social do problema.

Não há dúvida que as observações dos economistas dos séculos XVIII e XIX apresentam um conjunto de ensinamentos que não podem ser desprezados, mas as teorias fundamentais da época partiam de um conceito extravagante e obsoleto de liberdade individual.

A sociedade teria sido formada por um contrato espontâneo de seus membros e em caso algum, portanto, podia sobrepor-se ao interesse dos seus componentes.

Todo salário obtido por um livre acordo entre o empregado e o empregador seria, pois, natural e normal. (J. B. SAY, *Traité*, pág. 497).

Dentro desse conceito exclamava TURGOT: "O operário não tem senão seus braços e sua arte. Vende o seu trabalho, como mercadoria, ao preço que alcança no mercado". O trabalho é valor com que virtualmente se transaciona: *do ut facias, facio ut des*.

Contra esse conceito humilhante do trabalho, insurge-se o pensamento filosófico do século. Não é possível permitir que se crie, dentro do organismo social, uma condição de vida absolutamente insuportável para toda uma classe que constitue, talvez, a maioria de seus membros.

O predomínio do critério econômico redundaria, de fato, numa injustiça social.

Mas, por outro lado, assim como não é possível ajustar um salário em bases puramente econômicas, também não é possível fixá-lo sob critério exclusivamente moral.

O predomínio do ponto de vista econômico trouxe a deshumanização do trabalho, equiparando o salário ao preço de uma mercadoria; o critério ético absoluto, socialmente utópico, é economicamente irrealizável.

Não é possível impor aos complexíssimos fenômenos sociais soluções puramente éticas ou filosóficas, com desconhecimento das forças ocultas que determinam os fatos econômicos, de que se podem originar reações imprevisíveis.

Até mesmo a política de fixação de um salário mínimo — se for norteadá apenas pelo sentido absoluto das necessidades — pode acarretar gravíssimas consequências, em prejuízo da própria classe que se busca favorecer.

Outra não é a observação de ARENA quando recomenda que se fixe o salário mínimo tendo sempre em vista não causar diminuição danosa no dividendo nacional, o que viria, mais cedo ou mais tarde, refletir-se sobre o próprio bem estar das classes favorecidas pelas medidas econômicas compulsórias.

Daí a solução que se impõe: combinação harmônica e equilibrada entre as necessidades ético-sociais, de um lado, e os imperativos econômicos, de outro. Aquelas orçam o salário mínimo; estes arbitram o salário máximo: *pretium summum et infimum*.

As leis econômicas, com as quais, na expressão de RICHARD, "*il est inutile de vouloir tricher*", determinam o máximo de salário, tendo em vista o valor; as leis morais, que uma sociedade organi-

zada não pode desconhecer, fixam o salário mínimo, tendo em vista as necessidades do homem.

Não deve haver, portanto, qualquer antinomia entre os princípios: salário segundo as necessidades e salário de acordo com o valor do trabalho.

Os preceitos se combinam permitindo a fixação de um salário economicamente exequível e moralmente justificável.

Essa solução, aliás, não é original. SÃO THOMAZ DE AQUINO já a vislumbrava quando afirmou: "Sob dois aspectos deve ser considerado o salário: segundo sua utilidade e segundo o seu fim natural". (HAESSLE, *Le Travail*, pág. 267).

Em razão de sua utilidade, o trabalho é análogo a uma mercadoria; segundo o seu fim natural, o trabalho é um meio dado ao homem para a conservação e o desenvolvimento de sua personalidade.

Como mercadoria, está submetido às leis econômicas do valor; como meio pessoal, subordina-se às condições éticas da justiça social que, como adverte PIO IX na encíclica "Divini Redemptoris", tem por função impor aos membros da comunidade tudo quanto é necessário ao bem comum.

Da solução dos problemas concernentes à divisão do produto social, escreve ARENA (*Corso*, vol. I, pág. 386), e da sensação de justiça dessa divisão, depende não só a paz social mas o próprio rendimento da indústria, através da produtividade de seus elementos.

A justiça social exige essa divisão; a economia política mostra como ela é feita e a que leis se submete; a ética mostra como deveria ser feita, se a sociedade fôsse fundada sob determinado critério moral, e em que sentido, pois, é possível modificar essa força.

E daí surge o problema: qual o salário ideal?

Sob o ponto de vista puramente econômico seria o "salário justo", isto é, aquele que, segundo MARSHALL, se encontra ao mesmo nível dos salários das tarefas que, em outras indústrias, oferecem igual dificuldade e idêntica pena (*pain, sgradevolezza*), exigindo a mesma habilidade e preparação profissional.

Acontece, entretanto, que esse conceito de "salário justo" — posição de equilíbrio ideal na expressão de WICKSTEED — tem sentido essencialmente relativo, isto é, independe da situação pessoal do trabalhador.

Não há dúvida que o salário deve ser justo, em sua base invariável: a idêntica função, idêntico pagamento.

Mas o salário, já vimos, não corresponde apenas ao valor da utilidade produzida; não é apenas a mercadoria, mas também o meio pessoal. Daí a necessidade de que corresponda, também, ao mínimo essencial para a satisfação das necessidades humanas iniludíveis, cuja postergação não pode ser permitida no próprio interesse da coletividade. Em outras palavras: deve ser conforme os princípios da justiça comutativa, mas não pode ignorar a justiça distributiva e social.

A um salário mínimo deve corresponder um mínimo de existência que não pode ser transposto sem sacrifício da dignidade humana. Não se trata, entretanto, de um mínimo de necessidades puramente materiais, como em uma nova lei de bronze. Não é, também, um mínimo subjetivo de satisfação, mas um mínimo objetivo de condições, de teor de vida, como diz ANTOINE, que não se refere apenas a um, mas a vários aspectos da vida, tais como habitação, alimentos, diversão, higiene, segurança, etc., que o Estado tem absoluto interesse em assegurar, por constituir, realmente, necessidade pública, econômica, social e política.

O problema não é pois, apenas, de mera subsistência do trabalhador, mas de equilíbrio harmônico de todos os elementos essenciais a uma existência verdadeiramente útil à coletividade.

Assim é que, por exemplo, não é lícito ao trabalhador sacrificar o seu mínimo de higiene, de diversões ou de segurança, em benefício dos alimentos ou da habitação, tal como o Estado não pode permitir, e de fato não permite, que o trabalhador abra mão do repouso julgado essencial, em favor de uma melhoria de vestuário ou de alimentação.

Dezesseis horas por dia, um dia por semana, quinze dias por ano, é o mínimo de repouso regular que um trabalhador deve gozar. Abaixo disso não lhe é lícito estabelecer condições de trabalho.

Mas como não é possível ao Estado controlar o mínimo de diversão, o mínimo de segurança, ou o mínimo de alimentação, como controla o mínimo de repouso, vê-se na contingência de fixar um salário mínimo, em que todos esses elementos tenham sido considerados.

O problema, entretanto, não é de fácil solução.

Como fixar esse mínimo de vida digno, que é função do salário?

Quais são, de fato, as necessidades mínimas do homem?

HERMAN FELDMAN, por exemplo, pergunta: "São os cigarros necessidade ou luxo? Se são necessários ao homem, também o são à mulher? São as meias de seda essenciais ou extravagantes? Que diversões devem ser facilitadas a um trabalhador? E' lícito ao trabalhador ir ocasionalmente a um concerto? Pode a sua mulher ir a cabeleireiros?" (*A personnel program for the federal civil service*, pág. 59).

O problema não comporta, evidentemente, soluções específicas, mesmo porque, como observa ARENA "*il minimo di esistenza non è qualcosa di rigido nel tempo e nel spazio*", varia com o desenvolvimento econômico, moral e intelectual da população, com o clima e com a disponibilidade de riquezas naturais ou acumuladas, com o estado de desenvolvimento industrial e social e, ainda, em face da atual tendência progressiva, corresponde à exigência técnico-econômica de um mínimo de desenvolvimento dinâmico.

Dentro desse quadro devem ser situadas as soluções possíveis do problema.

Sob o ponto de vista ético-social elas são, entretanto, tão variadas quanto as doutrinas econômicas e morais que a humanidade tem conhecido.

Mas, de qualquer forma, dentro desse emaranhado complexíssimo das doutrinas antagônicas, duas podem ser evidenciadas por se situarem nos extremos opostos quanto à sua concepção da vida e da sociedade: a doutrina marxista e a doutrina católica.

A primeira encara o problema e busca resolvê-lo pelo critério econômico, embora com objetivo ético-social; a segunda encara o problema sob o aspecto ético-social, embora buscando resolver todos os seus característicos econômicos.

Para o filósofo do comunismo o trabalho é a substância do valor. Tomadas como "valor", as mercadorias não são mais do que o trabalho humano cristalizado.

O capital, em si mesmo, é absolutamente estéril e, portanto, imoral todo o lucro que nele se fundamenta.

O lucro, diz MARX, é a força do trabalho (*Arbeitskraft*), isto é, o excedente do valor produzido sobre o valor consumido e, nessas condições, só pode pertencer ao trabalhador que de fato o produziu.

A única solução moral do problema do salário estaria, pois, pura e simplesmente, na sua abolição.

O sistema do assalariado é em si mesmo imoral: é a exploração do homem pelo homem.

Essa teoria do valor tem sido veementemente combatida. Até os próprios socialistas, como SOM-BART, não vêem aí senão uma ficção, um recurso do pensamento econômico, cuja vantagem consiste em permitir comparações quantitativas entre mercadorias qualitativamente diversas. (*Zur Kritik d. oekonomischen Systemes v. Karl Marx*).

Não é esse, pois, um conceito social de trabalho: é apenas uma ficção econômica.

O trabalho social, diz QUEIROZ LIMA, é a energia humana tomada em si mesmo. "Trabalho, em sua significação social, é o esforço humano encarado como dependência de homem a homem, isto é, esforço humano considerado do ponto de vista da série de submissões que a ordem econômica estabelece entre os prestadores e os tomadores de trabalho, ou entre os trabalhadores livres e os compradores de mercadorias por eles produzidas. O esforço gasto pelo trabalhador vale, tão simplesmente, como medida, como critério de estimativa da extensão e intensidade dessa dependência. E' essa subordinação, mais do que o incômodo da energia despendida, que torna penoso o trabalho remunerado. Nas canseiras dos exercícios desportivos, por exemplo, a mentalidade humana, por um processo rudimentar de deslocamento psíquico, transforma em prazer o próprio esforço, que adquire a significação do gozo procurado".

O mal estar social, portanto, não é fruto, apenas, do desajustamento econômico que possa justificar a ditadura do proletariado sob a égide da suposta legalidade revolucionária (*Prinzip der revolutionären Gesetzmässigkeit*), mas, antes de tudo, consequência da situação psíquica do trabalhador em face do trabalho.

O ponto de vista católico é de que os dois problemas, o psíquico e o econômico, são inseparáveis e devem ser estudados e resolvidos simultaneamente.

Isto pôsto, a Igreja não estabeleceu, propriamente, uma doutrina católica de salário, apenas antepôs o seu conceito de vida, conceito cristão com que busca dignificar o trabalho e humanizar o salário.

No sentir da Igreja, as teorias negativistas, positivistas, materialistas ou atéias não podem oferecer ao mundo as soluções de seus problemas sociais, exatamente porque estão impregnadas de uma falsa concepção de vida.

Substitua-se o conceito positivista da vida pelo sentir espiritualista e católico, afirma o Padre TEODORO RODRIGUEZ, e as relações entre patrões e empregados, a propriedade, os direitos e deveres, com todas as suas conseqüências, serão colocados em outro plano e "recebirán otra luz".

Mas, para isso tudo, é preciso partir do princípio fundamental de respeito mútuo aos direitos, à liberdade e à dignidade humanas.

Os problemas sociais sempre existiram, o século passado assistiu, apenas, ao seu exacerbamento, através das lutas de classe surgidas com o progresso industrial.

Não é possível, portanto, fixar as primeiras manifestações da Igreja com respeito ao problema social do trabalho.

Entretanto, reportando-nos, apenas, ao último quartel do século passado, encontramos Monseñor MERMILLOD, em Friburgo; o Bispo VON KETTELLER, em Mogúncia; DECOURTINS, na Suíça; na França, o Marquês de LATOUR DU PIN; na Áustria, VOGELSANG, que adotou um pequeno regime corporativo, afirmando o conceito de que "a proteção do fraco é a condição do poder e o tributo da grandeza, e que a prosperidade é menos uma riqueza do que uma função".

Na Inglaterra, finalmente, tivemos o cardeal MANNING, que intervindo a favor dos trabalhadores teve o desassombro de responder à opinião conservadora do país: "Não sei se para vós isso é socialismo, mas para mim é puro cristianismo".

A Igreja, de fato, não tomou qualquer posição no campo dos debates puramente econômicos. Não abraçou, jamais, esta ou aquela doutrina sectária. Todas são boas enquanto a justiça e a caridade cristã sejam respeitadas.

Em princípio, portanto, não são mais aceitáveis para a Igreja os sistemas matemáticos de PARETO ou de WALRAS do que os conceitos da escola austríaca de BOHM-BAWERK.

A resolução do problema social está, apenas, em conseguir, dentro de um máximo de liberdade individual e social, o máximo de bem estar moral e material para todos os indivíduos que compõem a sociedade. Não importa o sistema adotado.

Daí os postulados da doutrina católica, segundo JOAQUIM AZPIAZU: Máxima liberdade individual, sem licenças nem abusos; máximo melhoramento da vida material e moral; máxima harmonia de todos os elementos sociais.

Ora, um dos meios de que dispõem a sociedade e o Estado para realizar êsse amplo objetivo de bem-estar comum é a fixação de um salário realmente justo, no sentido amplo do termo.

Mas que é um salário justo?

Ja vimos o que, em sentido econômico, se entende por salário justo e que, mais acertadamente, poderia denominar-se "*salaire équitable*" como os franceses, isto é, aquele que é conforme a equidade social: *a igual função, igual salário*.

Não há dúvida que contra êsse conceito não se pode levantar nenhuma objeção, se tivermos em vista apenas um salário padrão, acima do "mínimo absoluto".

Mas tão sutil é o problema, e tão vastos os interesses contrários em jôgo, que somente um sistema que paire acima das paixões humanas pode solucioná-lo.

Daí o interesse que despertou no mundo católico a opinião da Igreja, consubstanciada na encíclica "*Rerum Novarum*" e revigorada pelas encíclicas "*Quadragesimum Annus*", "*Divinis Redemptoris*" e "*Novum Jus*".

O Papa Leão XIII assim se manifestou:

"Uma vez livremente aceito por uma e outra parte o salário, assim se raciocina, o patrão que o paga tem desempenhado todos os seus compromissos e a nada mais é obrigado. Em tal hipótese só seria lesada a justiça se êle se recusasse a saldar a dívida ou o operário se recusasse a concluir seu trabalho e a satisfazer as suas condições, e nesse único caso, com exclusão de qualquer outro, é que o poder público teria que intervir para fazer valer o direito de cada um. Semelhante raciocínio não encontra um juiz equitativo que consinta em aceitá-lo sem reserva, pois que não abrange todos os aspectos da questão e omite um deveras importante: Trabalhar é exercer atividade com o fim de procurar o que requerem as diversas necessidades do homem, mas principalmente a manutenção da própria vida: *comerás o teu pão com o suor do teu rosto*.

Eis a razão por que o trabalho recebeu da natureza como que um duplo cunho: é "pessoal" porque a força ativa é inerente à pessoa, e porque é propriedade daquele que o exerce e que o recebeu para sua utilidade; é "necessário" porque o homem precisa de fruto do seu trabalho para conservar a sua existência, e porque a deve conservar para obedecer às ordens irrefragáveis da natureza. Ora, se não se encara o trabalho senão pelo seu lado pessoal, não há dúvida que o operário pode a seu talante restringir a taxa do salário. A mesma vontade que dá o trabalho pode contentar-se com uma pequena remuneração ou não receber nenhuma.

Mas já é outra coisa, se ao caráter de "personalidade" se juntar o de "necessidade" que o pensamento pode abstrair mas que, em realidade, é inseparável.

Efetivamente, conservar a existência é um dever imposto a todos os homens e ao qual se não podem subtrair sem crime. Dêste dever promana necessariamente o direito de procurar as coisas necessárias à subsistência e que o pobre as não procure senão mediante o salário de seu trabalho.

Façam pois, o patrão e o operário, todas as convenções que lhes aprouwer, cheguem inclusivamente a acordar a cifra do salário: acima da sua livre vontade está uma lei de justiça natural, mais elevada e mais antiga, a saber, que o salário não deve ser *insuficiente para assegurar a subsistência do operário sóbrio e honrado*.

Mas, se constrangido pela necessidade ou compelido pelo receio dum mal maior, aceita as condições duras que por outro lado lhe não seria permitido recusar, porque lhe são impostas pelo patrão ou por quem faz oferta do trabalho, *é isto sofrer uma violência contra a qual a justiça protesta*".

Aí temos, na encíclica, uma regra de justiça. A justiça estará levada se não se assegura ao salarido o necessário para a sua subsistência. Qual a conclusão da Igreja?

E' que o trabalhador tem *direito* a um salário *mínimo* abaixo do qual não pode ser estabelecida a taxa de pagamento sem que se ofenda a justiça natural, na expressão do Pontífice.

Não se trata evidentemente, entretanto, do "salário natural" dos economistas. Aquele salário natural é apenas o preço médio e normal do trabalho, o mínimo abaixo do qual a classe trabalhadora desapareceria: é um *mínimo de fato*.

A doutrina católica, entretanto, estabelece um *mínimo de direito*, abaixo do qual a injustiça começa.

O mínimo reclamado pelos economistas da escola de TURGOT, de RICARDO, de LASSALLE é apenas aquele indispensável para que a classe trabalhadora se mantenha produtiva, o salário-fome (*Hungerlohn*). A Igreja, embora também estabeleça um salário mínimo, não baixou a êsse nível desprezível a vida humana.

As necessidades do homem têm que ser encaradas de um ponto de vista mais digno e mais cristão.

Mas, por outro lado, assim como o salário deve corresponder às necessidades do trabalhador, também deve ter correspondência com a natureza do trabalho. E' o conceito do *mínimo absoluto* e do *mínimo relativo*.

O *mínimo absoluto* é aquele abaixo do qual o salário não pode cair sem grave injustiça; o *mínimo relativo* é o mais baixo salário considerado em uma dada profissão. Aquele é o salário *necessário*, êste o salário *pessoal*, a que se refere a encíclica.

Como fixar, entretanto, êsse mínimo absoluto?

O problema é puramente econômico e estranho às cogitações morais...

Um princípio, entretanto, pode ser imposto, princípio de caráter ético-democrático: deve o salário corresponder não só às necessidades do trabalhador em si, mas às de sua família.

O mesmo conceito de justiça absoluta que não permite baixe o salário aquém de um mínimo intransponível, exige e impõe a concessão do salário familiar.

E' NICOTRA quem afirma: "A natureza impôs ao pai de família o dever sagrado de nutrir seus filhos, o que implica o direito de procurar o necessário, e o que a classe trabalhadora não pode fazer senão por meio de seu trabalho. Donde se conclue que o salário tem que ser suficiente à subsistência honesta da família".

E conclue: "La rétribution de ce travail doit donc être suffisante pour donner au travailleur les moyens de remplir ses devoirs naturels, c'est-à-dire, l'obligation de sa propre subsistance et de celle de sa famille". (*Le Minimum Salaire*, pág. 24).

Êsse ponto de vista não é pacífico, nem há, de fato, amplas conclusões tranqüilas no campo da filosofia.

Mas o que é pacífico e irretorquível em um Estado democrático é o indispensável respeito à dignidade humana e aos direitos individuais.

A uma conclusão, portanto, podemos chegar:

O Estado, no interesse absoluto da ordem social, tem o dever de zelar por que a vida média dos trabalhadores não desça abaixo de um determinado nível.

Ora, um dos meios de controle de que dispõe o Estado, como já assinalámos, é a fixação da taxa do salário.

E' indispensável que o salário corresponda à natureza do trabalho prestado e às necessidades reais do trabalhador, mas como estas também compreendem as de sua família, podemos concluir:

Sob o ponto de vista ético-social, um salário justo, no sentido amplo do termo, *exige um sobressalário familiar*.

ORÇAMENTOS PÚBLICOS

HARVEY WALKER

*Professor de Ciência Política na Universidade
de Ohio*

(Conferência realizada sob os auspícios do D.A.S.P., em 25 de outubro de 1943)

O ESTADO moderno, qualquer que seja sua forma, presta necessariamente uma grande quantidade de serviços essenciais ao povo que vive sob sua jurisdição. Podemos dizer que tais serviços, considerados em seu conjunto, constituem as funções do Estado. Por muitos anos, tem havido animada discussão entre aqueles que afirmam que o governo é melhor quando governa menos e os que, ultimamente em número cada vez maior, entendem que o Estado deve realizar todo e qualquer empreendimento útil ao bem estar do povo. Estou certo de que os nossos antepassados ficariam impressionados se vissem a longa lista de funções hoje atribuídas ao Governo, com aprovação do público, e não tenho dúvidas de que essa lista, ao invés de diminuir no futuro, aumentará materialmente, sendo lícito esperar que a atividade e o controle governamentais sejam cada vez maiores.

Entretanto, a atividade e mesmo o controle do Estado não significam, necessariamente, maiores restrições à liberdade individual ou social, que é, realmente, o que mais se teme. Na verdade, quando é a burocracia que controla a administração das funções públicas, esse temor pode-se justificar, mas quando existe controle democrático e supervisão ativa do exercício das funções públicas e da ação dos funcionários do Estado, o Governo é, e não pode deixar de ser, apenas um servidor do povo.

Entre os deveres do Estado moderno estão a proteção contra os inimigos externos, os elementos anti-sociais, as doenças transmissíveis, a falta de segurança individual ou familiar, a ignorância e a falta das coisas indispensáveis à vida.

Admite-se geralmente sem discussão que o Estado procure atender a determinadas necessidades públicas, provendo, por exemplo, os transportes de todos os tipos, estradas, caminhos de ferro, navega-

ção marítima e aérea; agências postais e telegráficas e mesmo telefones, luz e força, água e esgotos, tratando da coleta e destruição do lixo, do combate a insetos daninhos e micróbios de todas as espécies. Pretende-se mesmo nos últimos anos que os poderes públicos prestem auxílio financeiro a indivíduos e famílias, mediante projetos de cooperativas de consumo e de construção de casas. Há muito que se aceitou a assistência às ciências e artes e à educação pública em todos os níveis. De um modo geral, pode-se entender por função pública qualquer atividade que o povo venha a exigir do Governo, por haver reconhecido que ela é melhor realizada estando a cargo da capacidade coletiva do que quando confiada à capacidade individual.

O custo desses serviços pode subir a tal ponto que absorva uma grande parte da renda do país. Muitos, temendo essa acentuada tendência de elevação dos gastos públicos, procuram constituir fundos lançando mão da política de aumento de impostos. Nada há, porém, a temer. Que importa, se as mercadorias e os serviços exigidos para que um povo possa viver uma existência sadia e confortável são adquiridos à custa de dinheiros públicos ou privados? Se a massa democrática decidiu que todas as suas necessidades deveriam ser providas pelo Governo, o que seria de todo razoável, as despesas públicas poderiam elevar-se a um nível tal que exigissem impostos praticamente iguais à renda integral dos grupos de menores haveres.

Como se sabe, a prestação de todos esses serviços requer dinheiro. O orçamento é, ou deve ser, o plano pelo qual ou segundo o qual os recursos financeiros para atender aos gastos de um determinado período fiscal são assegurados e distribuídos às repartições competentes para a execução desses serviços. Deve basear-se nos serviços que

Orçamento, plano de trabalho

vão ser prestados, os quais são condicionados pelos compromissos e funções que o Estado reconheça serem de sua competência. O orçamento é apenas uma expressão, em termos monetários, do trabalho que o Governo pretende executar durante um período determinado.

Deve ter como base um plano de trabalho. Isso é mais importante do que sua forma ou do que a receita e a despesa em que se classifica. Os pedidos de verba dos órgãos administrativos deverão, primeiro, ser expressos em termos do trabalho que pretendem realizar e, só depois de examinado e aprovado esse trabalho, é que se fará sua tradução em termos do dinheiro que será necessário para cumprimento do programa a que corresponde. Tanto o plano de trabalho como o plano financeiro deverão ser apresentados pelo órgão administrativo à agência de orçamento, que precisará conhecer, também, todas as operações que forem feitas para traduzir um nos termos do outro.

A precisão no cálculo do equivalente monetário do programa de trabalho só pode ser atingida com o estabelecimento de unidades de trabalho geralmente aceitas, as quais podem, experimentalmente, ser avaliadas em termos de custo. Por exemplo, uma das principais tarefas da Casa da Moeda é a cunhagem de moedas de menor valor. A análise de custo pode determinar a despesa com a produção de uma moeda, de mil ou de cem mil moedas. Se se chegar à conclusão de que é necessário cunhar dez milhões, bastará, para preparar o orçamento desse trabalho, multiplicar o custo da cunhagem de cem mil, que já é conhecido, pelo número de cem mil unidades que se pretende sejam cunhadas e esse custo pode ser dividido em itens correspondentes a trabalho, material e aparelhagem necessários. Exemplos semelhantes podem ser encontrados nos departamentos de saúde, cujo trabalho pode ser contado por unidade em inspecções, inoculações, etc., ou nas estradas de ferro, onde a unidade de trabalho geralmente aceita é a milha de percurso ou a milha de carga. Não é necessária grande imaginação para que se admita a extensão desse sistema, já bastante empregado, a todas as atividades governamentais. É verdade que, até agora, há unidades de trabalho comuns que não têm sido desenvolvidas em muitos setores, o que poderá ser feito, entretanto, com um pouco de engenho e algumas análises de custo bem feitas. Quando isso for realidade, já não será necessário exprimir os

orçamentos em termos dos gastos dos anos anteriores.

A responsabilidade principal no estabelecimento de unidades de trabalho e na apuração do seu custo recai sobre o órgão que executa o trabalho, mas a agência de orçamento deve estar preparada para prestar-lhe assistência. Evidentemente, é difícil, se não impossível, que cada órgão administrativo possa contar com analistas de custo devidamente habilitados e o mais lógico seria que tais especialistas ficassem adidos à agência de orçamento, para serem postos à disposição de qualquer departamento que deles precisasse para consultas.

Compreende-se e admite-se que a agência de orçamento, em nome do Poder Executivo, tenha a responsabilidade da revisão dos planos dos diversos órgãos da administração, mas infelizmente essa revisão se restringe, freqüentemente, às propostas de despesas, sendo dada pouca atenção à receita orçamentária, o que constitui um erro que deve ser evitado. A revisão de planos de trabalho e de despesas, bem como a de planos de receita, deve ser feita de acordo com as diretrizes da autoridade executiva. Notei, com grande interesse, que o Governo federal brasileiro aceita o princípio da universalidade de seu orçamento. Em outras palavras, há um único orçamento envolvendo todas as atividades governamentais, o que facilita o balanço orçamentário. A maior parte dos chefes executivos insiste, com boas razões, em que o orçamento que lhes é submetido pela agência de orçamento esteja em equilíbrio, isto é, em que os gastos previstos não sejam maiores que a renda estimada. O equilíbrio absoluto é difícil de atingir; é mais freqüente, especialmente nestes dias de expansão das atividades governamentais, que as rendas sejam insuficientes para atender aos gastos esperados. Quando isso ocorre, cabe ao chefe do executivo decidir se um determinado trabalho proposto pode deixar de ser iniciado, reduzindo assim as despesas orçamentárias às possibilidades da renda planejada, ou se deve ser assegurada uma nova renda, mediante empréstimo, novos impostos ou aumento nos impostos antigos. Isso equivale a uma decisão política, que deve ficar a critério do chefe do executivo ou, finalmente, nas mãos do corpo legislativo, se houver.

Em épocas de emergência, como uma grande crise ou uma guerra, quando os governos são chamados a executar funções de caráter extraordinário, que desaparecerão passado o período difícil,

muitos estudiosos de finanças públicas admitem a existência de orçamentos não equilibrados, ou, em outras palavras, consideram justo que o governo, durante um determinado período de tempo, assuma compromissos além de suas possibilidades. Isso, afinal, é um engano, porque o governo não pode obter as mercadorias e serviços de que necessita sem pagar por eles e daí o orçamento ter que ser equilibrado por empréstimos ou por impostos. Na presente emergência, muito do dinheiro de que têm precisado os países em guerra tem sido obtido por empréstimo. Algum dia tais empréstimos terão que ser pagos, a menos que os governos estejam dispostos a repudiá-los, aceitando todas as consequências. Naturalmente esse repúdio pode ocorrer de muitas maneiras, sem que o governo precise recusar-se a pagar suas obrigações. A inflação tem o mesmo efeito, como o prova a situação na Alemanha e na França, depois da primeira guerra mundial.

A agência de orçamento, após a revisão e consolidação dos cálculos, submete-os, como um plano geral, à aprovação do poder executivo. Este, por sua vez, o encaminha ao corpo legislativo, caso exista. Depois de ser assim aprovado, o plano se transforma em lei e, como tal, deve ser pôsto em vigor, o que, neste caso, ficará a cargo da agência de orçamento.

Para fazer vigorar uma lei de orçamento é necessário:

- 1) — inspecção contínua das atividades de todas as agências;
- 2) — sistema de escrituração de receita e despesa comparada com as estimativas do orçamento;
- 3) — consolidação desses demonstrativos em um relatório geral da situação orçamentária, que possa ser apresentado ao chefe do executivo, para sua informação e para servir de base a qualquer decisão que tenha que ser tomada, afim de evitar uma discordância muito grande do plano aprovado.

Esse exame contínuo, executado pela agência de orçamento em relação ao trabalho dos órgãos administrativos, tem a finalidade de trazer o poder executivo sempre informado do andamento do plano e capacitá-lo, quando necessário, a exercer pressão administrativa para assegurar a conformidade com

o plano. Tem também o objetivo de melhorar as práticas administrativas dentro dos departamentos, afim de assegurar maior eficiência, e, assim, conseguir mais trabalho com a mesma despesa.

Uma tal inspecção requer os serviços de certo número de especialistas muito competentes nos assuntos de administração pública, os quais podem servir como conselheiros técnicos para as unidades administrativas. Em outras palavras, a agência de orçamento não existe apenas para os misteres de coletar cálculos, revê-los e consolidá-los, mas para exercer, também, uma importante influência na melhoria dos processos administrativos. Deve estar sempre progredindo em estudos capazes de assegurar maior eficiência. Sòmente a agência de orçamento está em posição de poder estudar, por exemplo, a questão das viagens dos empregados públicos, para determinação das quotas de indenização apropriadas e sugestão dos meios de evitar viagens desnecessárias, entre as quais se poderia incluir a regulamentação das atividades de inspecção de um certo número de diferentes órgãos administrativos. Sòmente a agência de orçamento pode estudar a questão do uso de automóveis oficiais e sugerir a promulgação de regulamentos que evitem abusos nesse particular.

No fim do período coberto pelo plano orçamentário, é função da agência de orçamento fazer um exame do trabalho realizado. Esse exame difere do exame financeiro, porque diz respeito às unidades a que já nos referimos, mais do que às receitas e despesas. Um departamento pode conservar suas despesas dentro dos limites previstos, reduzindo a quantidade de trabalho produzido. Isso, naturalmente, dá lugar a unidades de custo mais elevadas. A agência de orçamento deve verificar se isso ocorreu ou não, e, em caso afirmativo, deve chamar para esse fato a atenção do chefe do executivo, tendo em vista qualquer ação administrativa que ele resolva determinar. Do mesmo modo, esse exame pode revelar que um determinado órgão reduziu suas unidades de custo, realizando mais trabalho do que o que fôra planejado para ser feito com a quantia de que dispunha, ou realizando o trabalho previsto com despesas menores do que as que foram previamente admitidas. Para tais realizações deve ser chamada a atenção do chefe do executivo, de modo que ele possa manifestar sua aprovação aos funcionários por elas responsáveis. Em casos importantes caberia mesmo o reconhecimento público.

E' quase universalmente admitido, hoje, que a agência de orçamento fique colocada, na estrutura administrativa, em posição imediatamente subordinada ao chefe do executivo, cuja política lhe cabe pôr em vigor. O diretor do orçamento é e tem que ser a mão direita do chefe executivo supremo e deve poder falar em seu nome aos departamentos sobre todos os assuntos concernentes à rotina de administração dos negócios públicos. E' óbvio que isso não pode ser feito eficientemente por uma agência de orçamento subordinada a qualquer outro chefe. Suas decisões seriam discutidas e os órgãos administrativos estariam continuamente levando seus problemas diretamente ao chefe do executivo ou apelando para êle contra as decisões da agência de orçamento. Se, porém, fica claro que o diretor de orçamento fala pelo chefe do executivo, após consultá-lo, êsse inconveniente pode ser evitado.

A agência de orçamento deve estar, também, inteiramente separada de qualquer função destinada a servir ao público. Deve ser uma agência de caráter superior, que trate exclusivamente, do serviço público. Ter sido muito discutido se a agência de orçamento deve ser um departamento de administração geral, incluindo também a administração do pessoal do serviço público, a supervisão das compras do governo e o exame financeiro da contabilidade pública. Sou de opinião que tais atividades devem ser reunidas num mesmo órgão. São todas de caráter de supervisão, destinadas a servir antes aos outros departamentos governamentais do que ao público e podem ser dirigidas por um mesmo chefe, como é o caso do D.A.S.P. Não obstante, o governo americano e o governo inglês não estão dispostos, ainda, a adotar êsse princípio. Há, no entanto, certo número de governos estaduais e municipais americanos com organizações dêsse tipo, que parecem satisfazer. Tudo me indica que, no Brasil, êsse plano tem produzido bons resultados.

A objetividade nos estudos da agência de orçamento é essencial para que possam inspirar confiança aos departamentos governamentais, ao chefe do executivo e ao público. E' bem sabido que a mais alta objetividade resulta de treinamento científico e ainda é bem limitado o ensino sistemático de técnica de elaboração orçamentária que podem ministrar, agora, as instituições de ensino superior. A qualidade do treinamento pode ser ainda grandemente melhorada. No Brasil, em que há grande escassez de oportunidades de treinamento nessa

especialidade, a tarefa terá provavelmente que ser feita de preferência após a entrada no serviço, por meio de um programa de treinamento funcional. Entretanto, não é aconselhável escolher para êsse treinamento jovens sem experiência administrativa. E' preferível selecionar pessoas que já tenham de 3 a 5 anos de experiência administrativa, as quais, após o treinamento, deverão ser transferidas para a agência de orçamento, para trabalho de pesquisa. As condições de temperamento e educação de tais indivíduos devem ser examinadas com muito cuidado, para que fique assegurada sua adaptação a êsse trabalho e para que, após o treinamento, possam transferir para os assuntos do serviço público o devotamento que manifestavam a seus deveres anteriores. De outro modo, não poderão ser usados de maneira eficiente na fiscalização do órgão administrativo a que uma vez pertenceram. Se é nesse setor que êles são mais úteis, é necessário conservar cuidadosamente sua capacidade.

O orçamento é um processo contínuo. Muitas pessoas não informadas observam alarmadas o crescente vulto do pessoal especializado em orçamento e chegam a dizer, numa crítica acerba, que a agência de orçamento permanece ocupada apenas algumas semanas em cada ano. Diante do que já foi dito com referência às funções da agência de orçamento, é óbvio que, se ela não estiver todo o tempo ocupada com estudos que visem aumentar a eficiência do serviço, ou em pôr em execução o orçamento previamente aprovado, não estará desempenhando suas verdadeiras funções. As informações sobre as quais um novo orçamento se pode basear devem ser coligidas enquanto se executa o orçamento anterior.

Tenho notado com interêsse que o período orçamentário e fiscal no Brasil é curto, isto é, corresponde ao ano civil. Se se adota um período mais longo, como em muitos estados norte-americanos, as estimativas orçamentárias, tanto de receita como de despesa, bem como o programa de trabalho, perdem muito da sua necessária exatidão. Por muito competente que seja um chefe de departamento, não se pode esperar que êle seja sempre um profeta, pelo menos em se tratando de profecias para períodos longos. Mesmo com um orçamento anual têm de ser previstas condições com uma antecipação de, pelo menos, 18 meses, em relação ao tempo para que as estimativas são feitas. Assim, quanto mais curto o período orçamentário, tanto mais provável é que o orçamento seja executado em con-

cordância com os seus termos. A data para a apresentação de estimativas pelos departamentos determina o prazo que a agência de orçamento terá para revê-las. Quanto mais longo o período, tanto mais cuidadosa a revisão, mas quanto mais longo o período, tanto menos rigorosas são capazes de ser as estimativas. Diante desse dilema, tornou-se preciso um meio termo acomodador. Foi sugerido que um período de quatro meses deveria ser suficiente, a menos que se fizesse necessária a aprovação legislativa, caso em que o período deveria ser dilatado para seis meses. No governo federal dos Estados Unidos o período é de, aproximadamente, 9 meses, o que é demasiado longo. Em caso de período mais curto, o trabalho da agência de orçamento deve ser planejado de tal modo que todo o esforço do pessoal possa ser concentrado, durante esse tempo, na revisão das estimativas.

Em adição à agência central de orçamento, é desejável que haja em cada um dos principais departamentos do Governo, um seu representante, dispondo de um pequeno grupo de auxiliares, a que poderá caber um contínuo trabalho de inspeção contábil das operações do departamento. Essas representações só devem estar sujeitas ao controle do diretor do orçamento, ainda que materialmente localizadas em outro edifício.

Uma das principais dificuldades em administração orçamentária decorre de situações imprevistas que requerem transferências entre itens do orçamento, aumento de itens ou despesas extraordinárias na base de um orçamento suplementar. É boa prática administrativa permitir transferências entre os itens de um mesmo orçamento, uma vez obtida a aprovação do chefe do executivo. O número de tais transferências pode ser grandemente reduzido limitando-se os itens do orçamento e conferindo-se aos órgãos administrativos arbítrio na despesa. Se as importâncias autorizadas estão em cifras globais, sem especificações menores, é considerável o arbítrio de cada órgão e haverá poucas transferências. Se, ao contrário, a lei orçamentária aprovada especifica minuciosamente as despesas, citando cada objeto a ser comprado ou cada pessoa a empregar, fica limitado esse arbítrio e as transferências serão poucas. Quando a agência de orçamento preenche bem suas funções, o sistema de cifras globais é aconselhável, porque é o que os departamentos preferem; e porque, se a agência os controla com sabedoria e competência, não há inconveniente em que se lhes conceda amplo arbítrio.

É também de boa prática orçamentária reservar uma pequena porção da renda prevista para situações de emergência. Algumas vezes isto se faz incluindo na lei de orçamento um item de dotação a ser distribuída posteriormente, a critério do chefe executivo, em qualquer tempo durante o período do orçamento. Outras vezes, requer-se dos departamentos que reservem do total de suas dotações uma porcentagem a ser dispendida somente com aprovação da agência de orçamento.

Nos Estados Unidos a agência de orçamento aprova, no começo do período fiscal, uma distribuição de dotações, de acordo com as indicações de cada órgão administrativo, estabelecendo os limites das importâncias que podem ser dispendidas mensalmente. Alguns Estados têm leis financeiras proibindo o dispêndio de mais de um duodécimo da dotação anual em cada mês, salvo mediante aprovação do respectivo governador. Sou de opinião que esse período básico é muito curto e que a melhor solução seria adotar-se, para esses efeitos, períodos mínimos de três meses.

Uma das principais razões para a exigência de distribuição das verbas pelo período orçamentário é que isso pode obrigar os órgãos administrativos a cumprir seu programa de trabalho de acordo com as verdadeiras condições do momento. Um orçamento preparado com dezoito meses de antecedência pode ser muito alterado por acontecimentos inesperados e, se estes são de molde a justificar uma redução no programa de trabalho ou nas unidades de custo, cabe à agência de orçamento alterar as verbas até as cifras apropriadas. A ocorrência de algum acontecimento extraordinário, como por exemplo, uma guerra, durante o período de vigência do orçamento, acarretando para o Governo pesadas obrigações financeiras, exige obviamente tratamento especial. Em tais casos o recurso usualmente adotado é o de um orçamento extraordinário, prevendo dotações para financiamento das medidas que se fazem necessárias. A não ser em tais casos, é preferível, de um modo geral, adiar novos compromissos para o início do período fiscal, quando poderão os mesmos ser incluídos no conjunto dos futuros planos de trabalho a serem propostos, o que facilita uma solução geral adequada.

Em geral a contabilidade pública é baseada em um dos seguintes sistemas: *de caixa ou dinheiro ou de competência ou exercício* (cash and accrual accountings). A contabilidade de caixa é familiar a toda gente. Segundo esse sistema, os únicos lan-

çamentos registrados são os que correspondem a dinheiro recebido ou gasto. Esses registros, entretanto, são de todo inadequados para dar, a qualquer tempo, uma idéia exata da situação financeira do Governo. A menos que se disponha de informações completas sobre os encargos do Estado, sejam eles relativos a salários, aluguéis, contratos para compras de material ou construção de obras públicas, nem o Governo nem o povo poderão ter dados exatos sobre essa situação.

A contabilidade de competência ou exercício considera as obrigações financeiras. Nesse sistema, toda obrigação ou encargo que implique em responsabilidade financeira é escriturado à conta de dotações ou verbas apropriadas, no momento em que for assumido. Regista-se também, naturalmente, o dinheiro gasto ou recebido. Isso é importante para que se possa ter certeza de que, quando chegar a ocasião de liquidar os compromissos, haverá em caixa dinheiro para pagá-los. Entretanto, para fins orçamentários e de publicidade, os registros por competência ou exercício são essenciais, porque oferecem um quadro completo da situação financeira.

A agência de orçamento deveria manter um sistema de contabilidade orçamentária, que registasse, no início do período fiscal, as importâncias indicadas na lei de orçamento. Se se usa um sistema de discriminação de verbas, cada uma delas deve ser lançada à conta da dotação apropriada, de modo que, em qualquer momento, o chefe do executivo possa ser informado a respeito do dinheiro que foi gasto para pagamento de despesas e do que a agência de orçamento, agindo como seu representante, tem ainda em seu poder.

Além disso, a agência de orçamento deveria estabelecer um sistema de contabilidade no qual as verbas distribuídas fôssem lançadas como créditos e as obrigações como débitos, de modo a estar habilitada, a qualquer momento, a informar o chefe do executivo sobre a importância dos créditos concedidos, já onerada ou obrigada, e sobre a que permanece livre para qualquer obrigação. Nesses registros deveria figurar também a liquidação das obrigações, afim de que aquele chefe pudesse sempre saber, à vista de relatório que lhe fôsse apresentado, quais as importâncias concedidas para pagamento de despesas que, num momento dado, já tinham sido realmente gastas. Assim, os livros da agência de orçamento deveriam indicar, a qual-

quer tempo, os saldos não distribuídos, os não empenhados e os não dispendidos.

A liquidação de empenhos de despesa envolve freqüentemente a necessidade de ajustamentos. Em muitos casos, a importância exata de uma obrigação não pode ser conhecida de antemão e pode acontecer que, no momento da liquidação, a soma realmente paga seja inferior à que foi empenhada previamente. Em tal caso, a diferença deve ser coberta por um lançamento a favor do saldo não obrigado. Inversamente, se a importância da despesa excede à do empenho, deve-se fazer o lançamento de uma despesa adicional, igual à diferença verificada, afim de se equilibrarem as contas. A superestimativa habitual do montante de uma obrigação é administrativamente tão nociva quanto a subestimação e ambas deveriam constituir um índice da necessidade de disciplina administrativa por parte dos órgãos em que se tornassem freqüentes.

Os relatórios da agência de orçamento ao chefe do Executivo sobre as finanças do Governo deverão citar todos os pontos que acabamos de mencionar. Mas, a menos que tais relatórios sejam usados por ele como base para a ação administrativa, terá sido inteiramente desperdiçado o dinheiro gasto com sua confecção, por mais completos e exatos que se apresentem. Existem muitos contadores que afirmam que a contabilidade justifica-se por si própria, que ela mesma constitui um fim e que é essencial para transmitir às gerações futuras os dados relativos às transações financeiras. Há alguma razão para isso, a mesma usada para justificar as praxes burocráticas. Mas a maior vantagem das práticas de contabilidade está em permitir ao administrador, no caso o chefe do Executivo, o aproveitamento da experiência que se contém nos relatórios, que são o reflexo de um sistema bem concebido e bem realizado, nos propósitos gerenciais da administração quotidiana.

Tão importantes quanto os relatórios de despesas são os que descrevem a situação das receitas ou rendas. É extremamente importante a certeza de que um decréscimo inesperado nas rendas não afetará o equilíbrio orçamentário, no fim do período fiscal. Se o chefe executivo souber, no momento oportuno, da redução da renda de uma determinada fonte, poderá providenciar a limitação das despesas, condicionando-as não à renda anteriormente prevista, mas à que esteja sendo arrecadada. To-

dos êsses relatórios, sejam de despesas, de obrigações ou de rendas, deveriam ser elaborados em comparação com os montantes que figuram no orçamento tal como foi aprovado.

Lendo o "Orçamento Brasileiro", de Arízio de Viana, notei com interesse, o uso da expressão "período adicional". Quer-me parecer que êsse período adicional, de um mês, é usado para o registo das obrigações assumidas durante o ano fiscal anterior e para a liquidação dessas obrigações. Se o Governo dispuser de um sistema de contabilidade de competência bem planejado e bem executado, tal período será desnecessário no que diz respeito ao registo das obrigações, cabendo providenciar apenas a sua liquidação. Nos Estados Unidos não há nenhum limite de tempo para a liquidação e, se as obrigações são devidamente conhecidas, o que acontece quando se emprega um bom sistema de contabilidade de competência, parece mesmo não haver razão para estabelecer os prazos em que devam ser liquidados.

Em suma e concluindo, é de sugerir-se aos administradores que procurem estruturar na base de funções os órgãos administrativos que tenham a seu cargo, para impedir paralelismo e duplicação de esforços e para evitar que sejam atribuídas a um mesmo órgão funções heterogêneas e até antagônicas. O orçamento deveria ser preparado para a

autoridade executiva e por ela aprovado. Deveria existir uma agência de orçamento para assumir a responsabilidade de sua execução e fiscalização, em nome do chefe do Executivo. Essa agência seria diretamente subordinada àquele chefe e constituiria um departamento autônomo em relação aos demais departamentos governamentais. Serviria como órgão de "staff" do chefe supremo do Governo e seria provida de pessoal competente e dotada de preparo científico. Dever-se-ia desenvolver um adequado sistema de análises de custo baseadas em unidades de trabalho. A agência de orçamento deveria ser a representante do Executivo na efetivação do orçamento em termos dessas unidades de trabalho. Deveria haver uma verificação do trabalho realizado, ao encerrar-se cada período fiscal. Deveria ser adotado o sistema de contabilidade de competência ou exercício, incluindo todas as obrigações financeiras do Governo, desde o momento em que fôssem assumidas. A contabilidade orçamentária deveria ser feita pela agência de orçamento. Deveria haver freqüentes e exatos relatórios sobre créditos não distribuídos, não empenhados e não dispendidos e sobre a situação das rendas em comparação com as estimativas, relatórios êsses que a agência de orçamento elaboraria para o chefe do Executivo, que, tomando por base seu conteúdo, exerceria sobre os órgãos do Governo um controle gerencial efetivo.

Teoria da fixação dos preços

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. O ESTADO E A DISTRIBUIÇÃO DE MERCADORIAS

A ECONOMIA de guerra fez surgir um problema dos mais árduos para a Administração Pública: o aprovisionamento regular da população civil em artigos de primeira necessidade. Em tempo normal, a imensa tarefa da distribuição dos artigos de consumo era efetuada pelo comércio privado. A atividade do Estado nesse domínio se limitava essencialmente a funções de ordem policial, ao controle sanitário, a medidas preventivas contra as fraudes, à regulamentação dos mercados públicos, etc.

A organização propriamente dita da distribuição de mercadorias estava nas mãos de particulares e ninguém pode contestar que, do ponto de vista técnico, essa organização se achava admiravelmente desenvolvida. Foi sobretudo o maravilhoso mecanismo da distribuição que entusiasmou, nos séculos XVIII e XIX, os partidários do "laissez-faire, laissez-aller" e alimentou a esperança de uma harmonia econômica perfeita, contanto que o Estado se limitasse ao papel de "guarda-noturno". Mesmo aqueles que queriam dar ao Estado um lugar mais importante na produção hesitavam em lhe confiar a distribuição.

Sem nenhuma direção central, sem nenhum plano visível, o mecanismo da distribuição funcionava tão bem em tempo de paz que o público não se preocupava com ele e ignorava até os fatos fundamentais, como a estocagem e outros recursos técnicos da distribuição. Lembremo-nos, a esse respeito, de um acontecimento que se passou na véspera da guerra, no país mais experimentado do mundo em matéria de comércio, a Inglaterra. Por ocasião de uma das graves crises políticas que precederam a conflagração internacional, um grande jornal de Londres "descobriu" que a Inglaterra tinha estoques de trigo apenas para três semanas. Era, evidentemente, uma notícia muito alarmante para um país que recebia normalmente

60 % de seus víveres por importação. O governo não tardou a examinar o caso e verificou que o fato era exato, mas de modo algum extraordinário. Os estoques, no momento, eram até particularmente elevados, porque em geral as reservas de trigo na Inglaterra não excediam o consumo de treze dias. Os grandes estoques de cereais eram mantidos nos países de produção, e o sistema dos transportes e a organização do comércio funcionavam com tal regularidade e precisão que o abastecimento se efetuava sem a menor interrupção.

Ora, os aparelhos de precisão são geralmente os mais sensíveis. O admirável mecanismo criado pelo comércio privado em parte alguma resistiu às perturbações dos transportes e ao sobrecarregamento do consumo pelas necessidades da guerra. Já se viu, nos movimentos periódicos da conjuntura econômica, que os preços não variam na mesma proporção que as quantidades de artigos de consumo. Um aumento de 20 % nos estoques pode produzir, sob o regime do comércio livre, uma baixa de preços de 50 %; e uma diminuição de 20 % nos estoques pode provocar uma alta nos preços de 100 % e mais ainda.

Que teria acontecido se se tivesse deixado a formação dos preços livre de qualquer intervenção do Estado, em uma situação excepcional em que a procura excede constante e consideravelmente a oferta? As experiências de períodos de guerra anteriores não permitem dúvidas a esse respeito. Ainda durante a primeira guerra mundial, quando o controle dos preços foi pouco a pouco introduzido em todos os países beligerantes, o índice dos preços de atacado (base 1913/14 = 100) elevou-se em 1918 nos Estados Unidos a 194, na Inglaterra a 231, na França a 334, e o índice do custo de vida nos três países subiu a 174, 203 e 244, respectivamente (1).

(1) W. C. MITSCHER, *International Price Comparison*, New York, 1919, págs. 18, 29, 31 e 43.

Em relação a essas progressões, os resultados obtidos nos países aliados durante a guerra atual são nitidamente melhores. Os preços de atacado são, após quatro anos de guerra, nos Estados Unidos de 33 % e na Inglaterra de 60 % acima do nível de 1938/39, e o custo da vida aumentou, tanto num como noutro país, de 26 % somente (2). Essa comparação indica que a técnica do controle dos preços se acha grandemente aperfeiçoada.

II. LIMITAÇÃO DOS PREÇOS

Certamente o nível dos preços não é em si mesmo decisivo para a distribuição das mercadorias. Se todas as rendas aumentassem nas mesmas proporções, a alta dos preços teria pouca importância. Isso, porém, não acontece. Cada movimento dos preços, para a alta como para a baixa, é acompanhado de uma mudança incisiva da repartição da renda nacional. Alguns grupos da população são sempre favorecidos, outros prejudicados, pela alta dos preços. Mesmo se as diferenças na progressão das rendas não são excessivas, as repercussões na distribuição dos artigos de consumo e no padrão de vida podem ser muito sensíveis se o *processus* se realiza simultaneamente com uma diminuição geral dos artigos disponíveis para o consumo da população civil.

Concretizemos o processo por um exemplo numérico. A alta dos preços (*p*) é, digamos, de 33 %; o aumento das rendas do grupo A é de 30 %, enquanto a renda do grupo B cresceu apenas 10 %. Ao mesmo tempo, os bens disponíveis para o consumo (*c*) diminuirão 10 %. Suponhamos ainda que, em tempo normal, cada um dos dois grupos

A e B tiveram o mesmo consumo, ou seja, $\frac{c}{2}$.

Qual será o efeito da nova situação sobre o seu abastecimento? O valor, isto é, o preço total das mercadorias disponíveis (*c.p.*), que antes

era de $\frac{100 \times 100}{100} = 100$, passa a $\frac{99 \times 133}{100}$

$= 120$. A renda do grupo A aumentou de 50 para 65 e o seu poder aquisitivo será de $\frac{65 \times 90}{120}$

$= 48,75$ (em lugar de 50 de antes). A renda do

grupo B, que aumentou apenas de 50 para 55, $\frac{55 \times 90}{120}$ poderá comprar $\frac{55 \times 90}{120} = 41,25$ (em lugar de 50).

Quer dizer que o abastecimento do grupo A quase não sofreu mudança (— 2,5 %), mas o grupo B sofreu uma redução de 17,5 % em seu consumo, o que representa um recuo substancial, se se trata de artigos de primeira necessidade.

Na realidade, as variações de rendas são muito mais diferenciadas e, parcialmente, os artigos de consumo disponíveis têm diminuído também em proporções superiores a 10 %. Daí resultariam alterações agudas no poder aquisitivo, se o Estado não intervisse e não se esforçasse por garantir aos grupos menos favorecidos uma parte mínima na distribuição dos artigos de primeira necessidade. Dado que o problema da distribuição se apresenta de início como uma questão de preços, tem-se procurado, na maioria dos casos, solucioná-lo unicamente com uma regulamentação dos preços.

Na prática, isso significa ou a instituição de preços máximos ou a fixação dos preços em um nível invariável. A diferença entre os dois métodos não é importante porque, logo que a procura excede a oferta, os preços efetivos se mantêm permanentemente nos limites máximos autorizados. Mas em que nível, segundo quais critérios se deverá fixar os preços? É claro que, na maioria dos casos, os vendedores e os compradores não serão da mesma opinião sobre esse assunto e, por essa razão, as tentativas de resolver a questão por um acordo direto entre as duas partes antagônicas têm malogrado. A decisão última deverá ser deixada à administração pública que, depois de ouvir as partes e bem pesar os seus argumentos, fixará os preços em bom arbítrio.

Todavia, segundo que princípios se deverá fazer a arbitragem sem correr o risco de se tornar arbitrário? Infelizmente a administração dos preços recebeu pouquíssima assistência da doutrina econômica contemporânea. Desde meio século, é a teoria da utilidade marginal que domina, excetuando a literatura puramente monetária, as discussões sobre o valor e os preços. Mesmo os economistas que não compartilham das idéias da escola marginal têm adotado a sua linguagem, e o termo “marginal” tornou-se um *slogan* de todo o mundo, utilizado muita vez de maneira bem curiosa em domínios muito distantes da economia.

(2) *Federal Reserve Bulletin*, Washington, August, 1943, págs. 802/3.

De acôrdo com a fórmula que JEVONS lhe deu, o princípio do preço marginal diz: "The ratio of exchange of any two commodities will be the reciprocal of the ratio of the final degrees of utility of the quantities of commodity available for consumption after the exchange is completed" (3). Não é nem o total da oferta e nem o total da procura que, encontrando-se em bloco no mercado, determinam os preços; a formação dos preços se faz em tórno de uma parcela da mercadoria, a última para a qual ainda haja um comprador e um vendedor.

A teoria marginal, com suas diferentes variantes, tem, sem dúvida, contribuído para melhor discernir as diversas reflexões, as oscilações da consciência e do subconsciente que atuam nos negócios. Mas apesar de sua aparência de objetividade e de precisão infalível — os marginalistas gostam de se exprimir em fórmulas matemáticas — é uma teoria extremamente subjetivista, vaga, incapaz de definir de maneira reconhecível os grupos em questão, ou sejam o comprador e o vendedor marginal. Uma verdadeira psicanálise das diferentes categorias de compradores poderia ser de grande utilidade prática para a economia de guerra. Seria, por exemplo, muito importante determinar quantitativamente a influência sobre os preços dos compradores de diferentes rendas, saber antecipadamente de quanto subirão os preços se os empregados recebem uma parte maior da renda nacional, ou se os empreendedores têm lucros mais elevados. Mas em face dos problemas reais da economia de guerra, a teoria marginal mostrou-se inteiramente estéril e inaplicável.

Os administradores de preços não podem contentar-se com hipóteses engenhosas e pálidas abstrações, pois têm a cumprir uma tarefa concreta de grande responsabilidade e de conseqüências incisivas. São, pois, obrigados a recorrer à velha teoria clássica do valor, que toma para base do cálculo dos preços o custo da produção. Pouco importa que se designe êsse método de cálculo, na terminologia tomista, como "justo preço" ou, na linguagem dos homens de negócios modernos, como "fair price" (4). O preço fixado pelo govêrno deverá sempre ser suficiente para permitir que os fabricantes e negociantes cubram suas despesas,

deixando-lhes ainda um lucro como recompensa e estímulo da produção.

A fixação dessa margem apresenta contudo numerosos problemas para os quais não há ainda solução geralmente aceita. Para não mencionar aqui senão algumas das alternativas possíveis: deve-se limitar o lucro por unidade de produto, independentemente da quantidade total da produção, ou escaloná-lo de acôrdo com a quantidade? E, nessa última hipótese, como escalonar a tabela dos lucros admitidos: progressivamente, para estimular a produção, ou regressivamente, para impedir a acumulação de grandes excedentes e favorecer os pequenos produtores? Deve o lucro máximo ficar limitado ao nível de antes da guerra, como se fez na Inglaterra? Deve-se levar em conta unicamente a produção ou também o capital investido, como é de uso na fixação das tarifas de serviços públicos nos Estados Unidos ("American Public Utility Concept")? Como se poderá determinar a amortização do capital recentemente investido, sob as condições particulares do tempo presente, para criar ou ampliar uma produção que, depois da guerra, tornar-se-á talvez obsoleta e supérflua?

A enumeração desses problemas demonstra as grandes dificuldades que se opõem na prática ao estabelecimento de princípios geralmente válidos. Certas normas são indispensáveis, mas em muitos casos será preciso deixar a aplicação das regras ao bom senso da administração, sem entravar desmedidamente a sua decisão com prescrições rígidas.

III. RACIONAMENTO E PREÇOS MÁXIMOS

Se as questões acima mencionadas são resolvidas de maneira satisfatória, ficará ainda, todavia, a principal dificuldade: a de assegurar aos grupos menos favorecidos da população uma parte suficiente na distribuição dos artigos disponíveis. Como já mostrámos, alterações relativamente pequenas do aprovisionamento, dos preços e das rendas podem acarretar sérios inconvenientes a uma parte da população. Se o govêrno fixasse simplesmente os preços no nível por eles atingidos no regime da economia livre, os inconvenientes não seriam eliminados, mas perpetuados.

Voltemos ao nosso exemplo. Se a fixação dos preços se fizesse acima do nível básico, e a quantidade das mercadorias e a repartição das rendas permanecessem inalteradas, o grupo B, cuja renda

(3) W. S. JEVONS, *The Theory of Political Economy*, London, 1871, pág. 95.

(4) JULIUS HIRSCH, *Price Control in the War Economy*, New York and London, 1943, Chapt. V. — VII.

só aumentou de 10 %, continuaria dispondo de um poder de compra bastante reduzido.

Para lhe dar a possibilidade de adquirir a metade das mercadorias disponíveis, dever-se-á fixar o preço máximo em um nível correspondente à renda do grupo B — a menos que um aumento de suas rendas não se possa efetuar sem provocar novo desequilíbrio. Lembremo-nos que, em nosso exemplo, as mercadorias disponíveis (c) diminuíram de 100 para 90 unidades e que a renda do grupo B passou de 50 para 55. Para comprar a metade de c, ou seja 45, com a renda 55, o preço p pode ser levado ao "máximo de $55 : 45 = 122,22\%$ do preço básico. Teoricamente, ou melhor, aritmeticamente, — porque uma teoria que parasse aqui seria uma teoria má — a tal nível de preço o grupo B teria possibilidade de se aprovisionar em artigos de primeira necessidade, com a renda de 65 unidades, tão bem quanto o grupo A.

Do ponto de vista social, o problema dos preços parece, portanto, resolvido. Mas isso é apenas uma ilusão. Na realidade o grupo A, graças a sua renda mais elevada, poderá comprar sempre mais que o grupo B. Em consequência da redução dos preços (de 133 para 122 %), o grupo A pode mesmo se aprovisionar melhor ainda, pois que a sua renda lhe permite, pelo menos aritmeticamente, adquirir — $\frac{65 \times 100}{122} = 53,2$ unidades c, em vez das

48,75 de antigamente; isso quer dizer que ele poderá consumir ou estocar maior quantidade de mercadoria do que em tempo normal. Por isso, a quantidade de mercadorias disponíveis diminuirá, e as condições de aprovisionamento do grupo B tornar-se-ão cada vez mais precárias.

A diminuição dos preços, por si só, não basta, pois. Criada por motivos de ordem social, ela pode transformar-se mesmo em medida anti-social e anti-econômica. Baseando-nos em experiências feitas na Europa, já insistimos sobre esse ponto capital, explicando que não se pode racionar uma mercadoria unicamente pela fixação dos preços máximos (5). Era num tempo em que a questão do racionamento ainda não se tinha apresentado à América. Entretanto, esse prognóstico se confirmou também nos países do hemisfério ocidental. Tanto nos Estados Unidos, como no Canadá ou no

Eraíl, pode-se dizer hoje: em toda parte a limitação dos preços conduziu ao racionamento direto, seja pelo sistema de cartões, seja por outros métodos de restrição e equalização da distribuição.

Podia-se imaginar que, debaixo de um controle muito rigoroso do comércio, o racionamento, notadamente a distribuição exclusiva de mercadorias por meio de cartões, bastaria para assegurar a cada consumidor a sua parte e que, por conseguinte, a limitação dos preços seria supérflua uma vez introduzido o racionamento. Nos Estados Unidos, particularmente, essa opinião era muito partilhada ainda no ano passado (6).

Se a procura, argumentava-se, é limitada a uma certa razão por pessoa, e, por outro lado, a oferta está bem adaptada à procura, isto é, se os armazéns são regularmente aprovisionados no plano do racionamento, para que regulamentar ainda os preços? Sem embargo, nem, na América do Norte, nem em parte alguma, se ousou fazer semelhante experiência. Em todo o mundo o racionamento se tem efetuado sob um regime de preços limitados, e por fortes razões.

O próprio racionamento é fundado na premissa de que a procura de mercadorias por parte do público não atingiu ainda à saturação; é satisfeita apenas nos limites do possível. Se os preços fossem livres as pessoas mais abastadas poderiam oferecer aos vendedores um preço tão alto que as pessoas mais pobres não poderiam adquirir a mercadoria racionada. Seria grande a probabilidade de os vendedores cederem a seus clientes ricos a mercadoria inacessível aos pobres e de que um comércio ilícito de cartões prospere. No fim das contas o racionamento sem limitação de preços levaria a uma distribuição ainda mais desigual do que a limitação de preços sem racionamento.

IV. PREÇO SUBVENCIONADO E PREÇO SOCIAL

O racionamento combinado com os preços máximos está longe de ser uma solução perfeita do problema da distribuição, não só porque é pouco cômodo para os consumidores mas também porque tem repercussões econômicas, e sobretudo monetárias, equívocas.

Voltemos ainda uma vez ao nosso exemplo. Suponhamos que os preços fossem fixados a 122 % do preço de base, e que o racionamento fosse ado-

(5) Cf. o artigo do autor *O Racionamento*, "Revista do Serviço Público", fevereiro de 1942, pág. 31 e segs.

(6) J. HIRSCH, *op. cit.*, pág. 145.

tado. A esse nível dos preços, o grupo B, menos favorecido, poderia comprar a mesma quantidade de artigos de primeira necessidade que o grupo A. Mas o grupo A compraria as 45 unidades que pudesse adquirir com os cartões com 55 unidades de sua renda e, uma vez que a renda total destinada ao consumo do grupo é de 65, 10 unidades seriam inutilizadas.

Esse excedente constitui o que nos Estados Unidos se chama "the inflationary gap", ou "the excess purchasing power", isto é, a diferença entre a renda livre para o consumo e o valor das mercadorias disponíveis, calculado à base dos preços máximos. Desde o começo da guerra os economistas, notadamente na Inglaterra, têm insistido na necessidade de suprimir esse "inflationary gap", seja por meio de impostos elevados, seja por meio de empréstimos compulsórios recomendados por Hayek e Keynes (7). Essas sugestões têm sido aplicadas amplamente no mundo inteiro, mas em parte alguma foi conseguida a absorção completa do poder acessório de compras por meio de encargos fiscais; ele continua a existir e a atuar sobre os preços, seja diretamente, provocando o aparecimento dos "mercados negros", seja indiretamente, elevando o preço dos terrenos e dos novos imóveis e, desse modo, os aluguéis das habitações.

A fixação dos preços em um nível relativamente baixo, adaptado às pequenas rendas, choca-se ainda com outra dificuldade. Em nosso exemplo seria preciso reduzir os preços de 133 para 122 % do preço de base, para assegurar a todos um aproveitamento suficiente. Mas nem sempre é possível reduzir os preços sem que sérios prejuízos advenham para produtores e consumidores. Se os preços deixam de ser remuneradores para os produtores, a produção tende a baixar e com isso o provisionamento torna-se mais difícil ainda. A manutenção dos preços em um nível que não seja remunerador para os produtores exige o subvencionamento da produção. Bem entendido, não se pode subvencionar a torto e a direito, mas pelo menos a produção dos artigos mais necessários à alimentação (a chamada "iron ration"). Esse pro-

cesso foi sugerido logo no início da guerra pelos economistas ingleses Sir Arthur Salter, R. H. Brand e o prof. Hicks (8), e foi aplicado a partir de 1840, pelo governo britânico (9). Também nos Estados Unidos o governo federal se tem esforçado por introduzir o sistema e, apesar dos obstáculos que se têm apresentado, no Congresso, o presidente Roosevelt, em sua última mensagem sobre questões econômicas, novamente se pronunciou em favor das subvenções para alguns artigos de primeira necessidade.

A redução dos preços por meio de subsídios governamentais tem incontestavelmente as suas vantagens e mostrou a sua eficácia na Inglaterra. Mas o sistema apresenta também inconvenientes: é caro e sobrecarrega muito as finanças públicas em uma época em que os orçamentos de todos os países já acusam *deficit*. Além disso, não parece particularmente lógico exigir das pessoas ricas novos impostos, afim de tornar a sua alimentação mais barata. Porque a redução dos preços tal como existe na Inglaterra, e tal como é considerada nos Estados Unidos, obedece ao princípio dos preços unitários. Se os preços são reduzidos artificialmente, os resultados atingem a todos, ricos e pobres.

Bem diferente desse sistema de subsídios é o método que o Brasil se prepara para aplicar, método que consideramos francamente preferível. O convênio entre o governo federal e a indústria têxtil estipula que a indústria deve fornecer grande quantidade de tecidos de qualidade média a preços reduzidos. Desse modo os lucros da indústria conseguidos com a fabricação e notadamente com a exportação de outros produtos são parcialmente utilizados em favor dos consumidores mais pobres. O sistema, apropriado para os tecidos, não poderá evidentemente ser literalmente aplicado a outros domínios, como o da alimentação. Mas aí também, será possível reduzir por intermédio do governo os preços para as populações menos favorecidas, sob a forma de refeições a baixo preço e de vendas de gêneros alimentícios, excluindo todo lucro, como já fazem os restaurantes e armazéns do S.A.P.S..

(7) J. M. Keynes, considerado muitas vezes o "pai" dos empréstimos compulsórios como instrumento anti-inflacionista, concedeu o direito de prioridade ao economista austríaco F. A. von Hayek, professor na Universidade de Londres, que, em novembro de 1939, na revista "Spectator", lançou primeiramente essa idéia. Cf. JOHN MAYNARD KEYNES, *How to Pay for the War*, New York, 1940, pág. 88.

(8) J. M. KEYNES, *op. cit.*, pág. 33.

(9) DEXTER M. KREEZER, *Observations on Rationing and Price Control in Great Britain*, "The American Economic Review", June, 1943.

O sistema brasileiro traz um novo princípio à prática e também à teoria dos preços. Na economia livre o preço é o supremo agente regulador da distribuição; cada um pode consumir tanto quanto pode pagar. No regime dos preços máximos e do racionamento, a liberdade de consumir é entravada, mas o princípio dos preços unitários, para todos os consumidores, é conservado. O sistema aplicado no Brasil tende a uma diferenciação dos preços sob o ângulo social. A mesma mercadoria não tem o mesmo preço para ricos e pobres. As pessoas menos favorecidas poderão prover o seu fornecimento a preços reduzidos, enquanto os outros deverão dispendir mais com o seu consumo.

O "preço do mercado", sacrossanto na economia livre, já não é substituído por um "preço forçado", mas por um "preço social". De acordo com o mesmo princípio que constitui a base do abono familiar e do salário-família, isto é, a remuneração de serviços iguais de maneira diferente, conforme as necessidades e encargos do servidor do Estado ou do empregado, o preço de uma mercadoria também se transforma de um valor unitário, impessoal, em um valor diferenciado segundo as necessidades e faculdades pecuniárias do comprador. Semelhante princípio, uma vez aplicado com sucesso em um grande país, pode sobreviver ao período de emergência da guerra e abrir caminhos novos à vida econômica e social.

A discriminação da despesa pública

SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA

Diretor da D. O. do Ministério da Agricultura

EM matéria orçamentária poucos assuntos despertam entre nós, atualmente, maiores controvérsias e opiniões mais antagônicas do que o problema da discriminação da despesa pública. A perfeição consiste, segundo alguns, na mais rigorosa discriminação dos gastos públicos, chegando-se à individuação da despesa, exaltada por AGENOR DE ROURE. A minuciosa discriminação da despesa contribue, de acordo com a opinião dos seus defensores, para o bom emprego dos dinheiros públicos e rigoroso controle da execução orçamentária.

Replicam outros, com veemência, que a discriminação dos gastos públicos se traduz em um entrave à ação do administrador e desperdício dos dinheiros da Nação, além de provocar atitudes pouco lícitas por parte dos responsáveis pela direção dos serviços do Estado.

Procuraremos expor e discutir o problema, utilizando-nos da experiência colhida em um posto privilegiado para a observação da exequibilidade, defeitos e virtudes das normas orçamentárias em vigor.

Como o próprio orçamento, a discriminação dos gastos que o Governo é autorizado a realizar surgiu como uma conquista de caráter democrático. A princípio, os órgãos representativos se limitavam a reivindicar o direito de aprovar, previamente, os impostos necessários à manutenção do aparelhamento governamental: A "Magna Charta", em 1215, só se referia à necessidade de aprovação, pelo "Common Council of the Realm", das contribuições exigidas do povo.

Mais tarde, exigiram as Assembléias que o Governo indicasse qual seria a utilização dos tributos cuja autorização lhes era solicitada. A "Declaração dos direitos do homem e do cidadão" não se restringia a afirmar o direito dos cidadãos de verificar pessoalmente, ou por intermédio de seus representantes, a necessidade das contribuições públicas, mas esclarecia que lhes era também assegurado o direito de examinar o respectivo emprego.

Como é natural, esse exame era a princípio superficial e mui pouco eficiente. STOURM nos informa que, logo após a Grande Revolução, a Assembléia Constituinte se cingia à distribuição das despesas autorizadas em duas ou três grandes parcelas, o que equivalia à votação em globo dos gastos públicos. Em França, sob o Consulado e o Primeiro Império, continuaram as despesas a ser votadas em bloco e, somente pela lei de 25 de março de 1817, ficou estabelecida a obrigatoriedade da votação das despesas por ministérios, assim como a proibição para cada um destes de exceder as somas que lhes tivessem sido atribuídas.

STOURM resume, em poucas linhas, a história percorrida pelo que ele denomina "spécialité budgétaire":

"Celle-ci, du vote en bloc, est arrivée au vote par ministère, puis au vote par section de ministère, enfin au vote par chapitre, où elle s'arrête aujourd'hui, pour tendre, d'après divers projets, à s'abaisser encore jusqu'au paragraphe et à l'article" (1).

Um dos característicos da época em que o liberalismo e o individualismo predominaram na elaboração legislativa, na estruturação dos Estados e nos costumes políticos, foi a hipertrofia das funções dos Parlamentos e conseqüente restrição das atribuições e prerrogativas do Executivo. A doutrina econômica do "laissez-faire, laissez-passar", procurando reduzir ao mínimo as funções do Estado e traduzindo-se politicamente na famosa sentença: "o melhor governo é o que menos governa", influiu poderosamente para o estabelecimento das mais fortes restrições aos atos do Executivo capazes de conduzir ao aumento das despesas públicas. Como o assinala JOSEPH BARTHELEMY, era presunção aceita e proclamada no século XIX que o Executivo tendia à prodigalidade e ao mau emprego dos

(1) RENÉ STOURM, *Le Budget*, Septième édition, Paris, 1912.

dinheiros públicos. Se essa era a doutrina dominante, deviam ser estabelecidas normas destinadas a disciplinar rigorosamente os gastos públicos, e aos orçamentos cabia estipular, clara e rigorosamente, em que finalidade seriam empregados os créditos votados. Assim se conseguia, o que na época era de importância primordial, se mantivesse o Estado nas suas funções de mantenedor da ordem, distribuidor de justiça e executor dos serviços incapazes de atrair a iniciativa privada, e se impossibilitava a interferência dos Governos na esfera econômica, que então se acreditava regulada por leis naturais e inalteráveis.

Não se contentaram assim os Paramentos em indicar o "quantum" a ser gasto pelos diversos serviços administrativos. A discriminação desceu ainda a maiores detalhes e, dentro de cada serviço ou repartição, estabeleceu-se a natureza dos gastos a serem realizados. Como corolário a essa discriminação rigorosa das despesas públicas, vedou-se aos Governos alterar as tabelas votadas pelo Legislativo, quer utilizando em benefício de um serviço dotações atribuídas a outro, quer transferindo, dentro de um mesmo serviço, dotações de determinada natureza para outra diversa.

Essa discriminação detalhada passou a ser considerada uma das normas essenciais na confecção dos Orçamentos Públicos, e em AGENOR DE ROURE, cujo livro, sem dúvida excelente, foi escrito em época de apogeu do Estado liberal, encontramos calorosa defesa do sistema, nas expressões seguintes:

"De fato, a única providência realmente eficiente em matéria de fiscalização orçamentária, por parte do legislativo, tem sido a da *fiscalização automática*, pela especialização cada vez mais acentuada da despesa pública, que produz os seus efeitos naturais independentemente da ação direta do parlamento. A antiga votação englobada das verbas da despesa dava margem aos maiores abusos, ainda agravado o mal com a permissão do estôrno. A especialização da despesa é a defesa única que a boa aplicação dos dinheiros públicos tem encontrado da parte do Congresso Nacional. Com a sua evolução, isto é, com a discriminação cada vez mais minuciosa das verbas da despesa divididas e subdivididas em rubricas, consignações e sub-consignações, quasi chegando à *individuação* desejada pelos fiscalistas do Império, tem-se feito mais pela verdade orçamentária do que com todas as leis de responsabilidade e de tomadas de conta votadas" (2).

Com a transformação da natureza, estrutura e funções do Estado, acompanhando a evolução da infra-estrutura econômica e social sobre a qual elas se baseiam, evoluíram também o conceito e a finalidade dos orçamentos públicos. Perdendo seu aspecto predominante como arma de controle parlamentar, transformou-se o orçamento em um instrumento da administração, a tradução em algarismos dos planos administrativos para um determinado período de tempo. As regras clássicas do direito orçamentário: a universalidade, a unidade, a anualidade, a exclusividade, etc., transformaram-se igualmente e, perdendo o seu caráter de normas destinadas a reforçar o controle parlamentar, tornaram-se elementos necessários à perfeita compreensão do orçamento como plano financeiro governamental: único, universal, anual e exclusivo.

A regra da discriminação da despesa acompanhou também a evolução do orçamento, sofrendo muitas e profundas alterações em sua natureza e em sua aplicação.

Já é lugar comum a afirmação de ser atualmente tendência universal, em matéria orçamentária, reduzir-se a interferência parlamentar ao exercício de um direito de vigilância sobre a gestão dos dinheiros públicos. Afim de poder o Executivo desempenhar com eficiência as urgentes tarefas que lhe são atualmente impostas, torna-se necessário o fortalecimento de seus poderes e a ampliação de suas prerrogativas. Como consequência, em toda parte lhe tem sido atribuída a responsabilidade integral para a elaboração do plano financeiro e se procura cercear as faculdades do Poder Legislativo na apreciação desse plano, afim de se evitar que sejam nele introduzidas alterações que o modifiquem substancialmente ou criem obstáculos à sua execução. Em lugar de votar o orçamento em detalhe, passaram as Assembléias a conceder ao Executivo créditos globais que o mesmo distribuirá, pelos diversos serviços, determinando sua utilização de acordo com os planos previamente estabelecidos.

Do fato de se procurar impedir aos Paramentos a votação em detalhe das despesas públicas, não se conclue que nas tabelas orçamentárias devam figurar apenas dotações globais, cuja aplicação se fará discricionariamente pelos administradores. A noção de plano é inseparável das de minúcia e detalhe, e nenhum outro plano exige, em sua elaboração, especificação mais minuciosa do que o plano financeiro do Estado. Assim sendo, procura-se es-

(2) AGENOR DE ROURE, *O Orçamento*, pg. 288, Rio de Janeiro, 1926.

tabelecer uma nítida distinção entre o orçamento votado pelo Legislativo ou lei orçamentária e o orçamento executivo ou tabela explicativa. No primeiro, figuram dotações globais, geralmente representando o total dos gastos previstos para cada um dos grandes departamentos da administração, e no segundo, a despesa é discriminada tendo-se em vista a sua natureza e o seu destino. A consequência mais importante dessa distinção é poder o orçamento executivo ser a qualquer momento alterado ou modificado pelo Chefe Executivo, de acordo com as necessidades da administração, desde que respeitados os totais votados pelo Legislativo.

Diversos são os critérios adotados para a discriminação da despesa pública no orçamento. Geralmente, as despesas são primeiramente divididas pelas serviços a que se destinam. A discriminação da despesa pública pelos serviços administrativos é de grande importância para uma boa administração financeira, pois permite o conhecimento do custo dos serviços do Estado e a comparação com outros serviços de natureza ou finalidade idêntica. Permite também essa discriminação que os responsáveis pelos diversos serviços conheçam com exatidão, logo no início do exercício financeiro, os recursos concedidos para a execução dos seus planos de trabalho.

Além da discriminação por serviços, costumam alguns orçamentos distribuir as despesas públicas tendo em vista as finalidades do Estado. Como exemplo dessa discriminação podemos apontar o Orçamento inglês, no qual as despesas são distribuídas em 12 grandes capítulos :

- 1) Administração central e finanças
- 2) Colônias e Exterior
- 3) Interior e Justiça
- 4) Instrução
- 5) Saúde Pública, Trabalho e Seguros
- 6) Comércio e Indústria
- 7) Serviços comuns (obras, papelaria, etc.)
- 8) Serviços não efetivos. Pensões
- 9) Serviços vários
- 10) Contribuições do Fisco para serviços locais
- 11) Departamento de Rendas (gastos de arrecadação)
- 12) Departamentos Militares (Exército, Armada e Aviação) (3).

(3) Vide JACOBO WAINER, *Régimen Administrativo Financiero Inglés*, Buenos Aires, 1941.

O padrão orçamentário para os Estados e Municípios do Brasil adotou, igualmente, uma discriminação da despesa pela respectiva finalidade, estabelecendo a seguinte classificação :

- 0) Administração Geral
- 1) Exação e Fiscalização Financeira
- 2) Serviços de Segurança Pública e Assistência Social
- 3) Serviços de Educação Pública
- 4) Serviços de Saúde Pública
- 5) Fomento
- 6) Serviços Industriais
- 7) Serviço da Dívida Pública
- 8) Serviços de Utilidade Pública
- 9) Encargos Diversos (4).

A discriminação da despesa tendo em vista as finalidades do Estado é de grande importância, principalmente sob o ponto de vista do controle parlamentar sobre os gastos públicos e da publicidade governamental. Com efeito, em um regime democrático, é de indiscutível vantagem que o Governo, ao apresentar o seu programa financeiro, mostre aos representantes da Nação e ao povo em que finalidades serão gastos os dinheiros públicos. Sob esses dois aspectos, a discriminação da despesa tendo em vista as finalidades do Estado assume maior importância que a discriminação por serviços e pela natureza dos gastos.

Uma terceira forma de discriminação da despesa baseia-se em sua natureza ou nos elementos em que se decompõem os gastos públicos. Essa discriminação, embora de grande importância sob o ponto de vista administrativo, não deve ser demasiado rígida para não entravar a ação do administrador. Seria mesmo conveniente que a lei orçamentária, discutida e votada pelo Parlamento, se limitasse à discriminação da despesa por sua finalidade e pelas grandes unidades administrativas (Ministérios e órgãos subordinados à Presidência, em nossa atual organização administrativa). A discriminação pela natureza dos gastos e pelas unidades administrativas de menor importância deverá constar, apenas, do orçamento executivo e tabelas anexas, que poderão ser modificadas por decretos do Presidente da República, sem necessidade do pronunciamento da Câmara dos Deputados (art. 69, § 2.º, da Constituição Federal).

(4) Vide decreto-lei n. 1.904, de 24-11-939, e decreto-lei n. 2.416, de 17-7-940.

Na discriminação da despesa pública pela natureza dos gastos, assume maior importância a distinção dos dispêndios com o pessoal e material, os dois elementos principais sobre os quais repousa qualquer trabalho. Nessa discriminação poderá ser mantida a atual divisão em verbas adotada no Orçamento Geral da União, excluindo-se apenas a verba correspondente à dívida pública, que deverá constituir uma das grandes subdivisões baseadas nas finalidades do Estado, anteriormente referidas.

No sistema atual, as verbas se subdividem em consignações e subconsignações. A excessiva discriminação da despesa por meio de subconsignações e alíneas tem, todavia, dado margem a críticas e reclamações por parte dos responsáveis pelos diversos serviços do Estado. Verdade é que, adotada a distinção proposta entre lei orçamentária e orçamento executivo, essa discriminação excessiva dos gastos públicos tornar-se-á menos embaraçosa, pois poderão ser alteradas por meio de um simples decreto do Presidente da República.

Todavia, sem se ir ao extremo de aceitar a sugestão daqueles que propõem a divisão das despesas de cada serviço em dois ou três grandes grupos, é inegável que o excesso de detalhe, atualmente

existente no Orçamento da União deve ser corrigido.

As despesas com o pessoal, por exemplo, poderiam ser distribuídas apenas pelos nove grupos representados pelas consignações dessa verba e as despesas com o material, em lugar das 42 subconsignações existentes, se discriminariam em 10 ou 12 grupos nos quais todo o material permanente e de consumo se classificasse por sua natureza.

Os serviços de terceiros e os encargos diversos seriam reunidos em categoria distinta dos gastos com a aquisição de material e distribuídos, também, em 10 ou 12 subdivisões. A especialização da despesa ficaria assim bastante reduzida e os administradores teriam muito maior facilidade na movimentação das dotações destinadas aos serviços sob sua direção.

O essencial, em nossa opinião, é que as unidades administrativas, ao elaborarem suas propostas orçamentárias, especifiquem detalhadamente suas necessidades em função de seus programas de trabalho. Apreciadas, porém, essas propostas, os recursos deverão ser concedidos de forma menos detalhada que a atual, com o que não mais se sentirão os administradores, durante a fase de execução orçamentária, diante de dificuldades oriundas de modificações nas previsões anteriores, alteração de preços, ocorrências eventuais, etc.

A centralização e o contrôlo das construções de edifícios públicos

JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO

Professor catedrático do Instituto Nacional de Óleos

UM dos problemas que ainda aguardam uma resolução definitiva da alta administração é aquele referente à orientação e ao contrôlo das construções destinadas ao bem público, na sua mais alta concepção.

Sentimos, todos nós, essa necessidade, e raríssimo é o cidadão capaz de pensar e agir que já não tenha feito uma crítica sobre a construção de uma escola, de um hospital, de um laboratório, de um pôsto médico ou de um simples abrigo. E' resultante da falta de uma orientação única, em que se possa ter a confiança da ação técnica no interesse da Nação, livre das influências leigas.

A crítica sempre existirá e é um elemento criador, quando feita com o objetivo de melhorar, quando as falhas são mostradas para que os erros se não repitam.

E, neste setor, o mais injustamente criticado é o engenheiro que, muitas vezes, age sob a pressão coerciva do cargo e deixa, em consequência, a técnica e o interesse público em plano secundário, para que possa, pelo menos, viver. Nem todos são bastante fortes, para desprezar o bem estar pelo sofrimento, no sentido de não ser sacrificada a própria dignidade de viver, nem os interesses nacionais.

A necessidade de um órgão único, cujas vantagens notaremos neste artigo, foi muito bem compreendida pelo Sr. Luiz Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., quando obteve a criação do "Serviço de Obras"; mas, o já realizado evidencia a necessidade do seu maior desenvolvimento.

Em 13 de dezembro de 1940, pronunciando um ligeiro discurso, na qualidade de "delegado, junto ao Ministério da Agricultura, da Comissão Organizadora da Semana do Engenheiro", salientámos:

"Se outros justos motivos não tivessem interrompido a marcha da idéia levantada pelo nosso colega, engenheiro agrônomo Luiz Simões Lopes, hoje estaríamos, também, comemorando a criação do "D.A.S.P." de

Engenharia, isto é, a criação de um departamento de engenharia controlando todas as obras federais, diretamente ligado à Presidência da República. Não tendo sido possível o desejado por aquele colega, que tanto tem prestigiado a engenharia, constitue, provisoriamente, uma parte de uma divisão do D.A.S.P., sob a direção do engenheiro civil Ary Azambuja, já muito conhecido na classe, e esta secção tem prestado, apesar de recentemente criada, lucros incalculáveis ao país.

Nessa mesma ocasião, emitimos os seguintes conceitos:

"Quando a "experiência de casa" não for suficiente, o patriotismo deve traçar a orientação a seguir e penso que a mais aconselhável é a do contrato de verdadeiros especialistas estrangeiros, para formar um núcleo de técnicos capazes de continuar a obra do mestre, sob inspiração nacional.

Nenhuma nação será livre enquanto precisar, para mover as suas indústrias e explorar cientificamente a riqueza nacional, na sua maioria, do técnico estrangeiro. Saliento que jamais fui e sou contra o técnico estrangeiro; precisamos da sua experiência; entretanto, necessitamos ainda mais de aumentar o número de técnicos nacionais especializados.

Para o Brasil alcançar esse *desideratum*, não são bastantes os técnicos; é indispensável que tenham facilidades de trabalho, laboratórios, sem luxo, mas com aparelhagem necessária, e conforto moral e material, para que possam produzir.

Da nossa reunião de esforços, da nossa cooperação com os dirigentes superiores da nação, resultará maior prosperidade para o Brasil.

O historiador que analisar a ação da engenharia, desde o Brasil colonial até o presente, concluirá que, apesar de todos os obstáculos naturais de um povo jovem, a engenharia brasileira concorreu para a felicidade de que gozamos e que nela existem elementos que honram qualquer país, o esforço e o preparo dos técnicos brasileiros.

Lembraí-vos, senhores, de que a engenharia é uma única, dividida em ramos que se completam, permitindo a cada um escolhê-lo de acordo com a sua vocação, que deverá ser bem aproveitada e melhorada em benefício do progresso da engenharia aplicada aos interesses do Brasil" (*O Ensino, as Pesquisas e o Instituto Nacional de Óleos*, 1942, págs. 97-101).

Sentindo as dificuldades do engenheiro e delas compartilhando nas suas diversas modalidades, em consequência de um convívio constante no seu órgão de classe, o mais antigo e de maior representação — o *Club de Engenharia* — de cujo Conselho Diretor fazemos parte há vinte anos, pela bondade dos colegas que nos têm reeleito, resolvemos defender o ponto de vista que julgamos de interesse vital para a própria engenharia: — o da centralização dos serviços ou divisões de obras no D.A.S.P.

Sabemos que a oposição a esta idéia não é pequena na classe dos funcionários. Infelizmente, o D.A.S.P. muitas vezes não tem sido compreendido e daí resultam as suas próprias dificuldades em resolver certos problemas de ordem coletiva.

CENTRALIZAÇÃO DAS DIVISÕES,
SERVIÇOS OU COMISSÕES DE OBRAS NO
D. A. S. P.

Dêste projeto estão excluídos os ministérios militares, por ser doutrina pacífica, em vários países do mundo, que as suas obras são sempre orientadas para a defesa nacional. Às vezes, a simples construção de uma escola pública encobre uma base para um canhão ou representa um objetivo militar.

O mesmo não acontece nos ministérios civis e vários problemas existem sob o mesmo aspecto, em todos eles. A *centralização* dos serviços de obras ou *direção única* trará vantagens incalculáveis aos seus servidores e ao país.

A divisão do trabalho por especialidades, o aumento e melhoria do quadro, a autonomia de cada engenheiro em poder estudar os problemas sob o ponto de vista exclusivo da técnica, o controle uniforme dos seus projetos e da sua execução, o aparelhamento das seções técnicas e da biblioteca, e a maior confiança daqueles que procurarão a Divisão em função do cargo, para com ela colaborar na solução de um problema, só poderão elevar esta classe, dignificar ainda mais o seu servidor e torná-la mais útil à Nação.

A organização atual do D.A.S.P. justifica a manutenção desta nova Divisão de Obras no próprio D.A.S.P.

Um exemplo significativo é a Divisão de Organização e Coordenação, que é por excelência um órgão técnico coordenador e controlador das instituições federais. Recebe um projeto, estuda-o,

dá-lhe forma ou substitue-o, de acordo com o plano de organização previamente traçado, coordena-o com os demais órgãos e controla-o, através das Comissões de Eficiência, tendo sempre em primeiro plano os interesses nacionais, que se sobrepõem aos pessoais. A sua ação organizadora vai muito além, por poder apresentar alterações que modifiquem a estrutura completa do sistema administrativo, sob o ponto de vista técnico. Ela daria, inicialmente, à Divisão de Obras, os elementos indispensáveis à execução do projeto definitivo, por não ser tecnicamente concebível que se esboce qualquer plano, sem se saber previamente o fim a que está destinada a instituição e o que se pretende realizar, no presente e no futuro, num período razoável (5 a 10 anos). Estas duas divisões terão que trabalhar, várias vezes, num contato muito íntimo de idéias técnicas, no sentido de evitar que as realizações projetadas sejam sacrificadas.

Sob um outro aspecto de organização, coordenação e controle, terá que agir a Divisão de Obras, e, diga-se de passagem, em certos pontos, de uma maneira menos trabalhosa.

Definida a instituição, isto é, conhecidos os seus fins e a sua organização, dever-se-á projetar a construção ou a adaptação de um edifício, para que possa funcionar nas bases aprovadas.

A execução do projeto deverá ficar livre de qualquer intervenção administrativa que não seja a do órgão controlador, para que possa ser econômica e eficientemente realizada, e o único órgão impessoal e de caráter controlador na administração pública federal é o D.A.S.P.

Com a atual organização, não será possível ao Serviço de Obras do D.A.S.P., por maiores que sejam as suas prerrogativas e a dedicação incontestável dos seus servidores, evitar certos erros nas construções de edifícios ou dependências para fins específicos, por lhe faltarem elementos indispensáveis, até para a própria fiscalização. Apesar de possuir um corpo técnico valioso, é insuficiente para atender ao seu próprio programa de organização.

Reunidas as divisões ou serviços de obras dos ministérios na Divisão de Obras do D.A.S.P., formar-se-ia um corpo de especialistas, ou uma verdadeira escola de engenheiros construtores, de resultados indiscutíveis para o Brasil. Por maiores que sejam os gastos com esta Divisão, os lucros

dela resultantes em um ano serão suficientes para cobrir as despesas com grandes saldos.

Onde se tornasse necessário, a Divisão de Obras teria delegados ou ramificações suas para supervisionar a construção e a conservação dos edifícios. Com o tempo e a experiência, poderia ter um desenvolvimento muitíssimo maior, em outros setores referentes a construções civis, etc.

E' até inadmissível, tecnicamente, que uma autoridade superior tenha que se preocupar com o conserto urgente num telhado ou com um plano de edificação, quando a sua função é bem outra.

Pensam alguns colegas que a criação desta Divisão, com o desaparecimento das divisões de obras dos ministérios, traria o aniquilamento completo da cooperação dos técnicos desses departamentos. Ao contrário, ficariam com muito maior autoridade e responsabilidade, uma vez que os projetos teriam a sua cooperação livre e os problemas seriam estudados sob o ponto de vista exclusivamente técnico.

O responsável pela direção de qualquer órgão forneceria à Divisão de Obras os elementos de que dispusesse; acompanharia, livremente, a elaboração do ante-projeto, em todas as seções especializadas, de maneira que a sua autoridade não seria diminuída, se uma observação sua não fosse aceita. Só seria rejeitada por um especialista, possuidor de maiores elementos ou experiência, e que agiria livre de qualquer interesse subalterno. O Estado evitará uma série de erros e inquéritos, conseqüentes da intervenção leiga ou não especializada que possa prejudicar os seus objetivos.

A Divisão de Obras faria, com a cooperação dos órgãos interessados, o mesmo que tem realizado a de Organização e Coordenação, com indiscutível eficiência.

Não existem dificuldades para se compreender o apresentado, apenas é preciso que cada um tenha fé na execução planificada.

Vejamos um exemplo: o ministério interessado envia à Divisão de Obras, o seguinte:

- a) o nome da nova instituição;
- b) os seus fins básicos;
- c) a sua estrutura administrativa e técnica atual, e o possível desenvolvimento que poderá ter;
- d) o número de servidores e o aumento provável;

e) a dotação concedida para esta construção (êste é um fator secundário);

f) a localização sugerida; e

g) o nome do funcionário encarregado de fornecer os esclarecimentos necessários e outros dados que julgar convenientes.

A Divisão de Organização e Coordenação dará os elementos a, b e c; a de Orçamento a dotação e outros informes financeiros, os quais não são, às vezes, do conhecimento do próprio ministério. Além disto, a dotação não pode prejudicar uma obra necessária, e a orientação já traçada manda que seja conseqüente do próprio projeto, evitando assim o seu sacrifício e o da eficiência. A Divisão de Estudos daria os elementos relativos a e.

O funcionário encarregado de acompanhar o projeto da Divisão poderá apresentar o da sua autoria, ou dados que permitam a sua aplicação em planta.

Citamos um caso concreto, que mostrará ao leitor como poderá existir esta cooperação desejada e técnica, em benefício único do nosso país.

Em fins de 1939, entregámos ao Gabinete de Engenharia do Ministério da Agricultura um esboço de projeto em que se encontravam todas as dependências, cuidadosamente especificadas, necessárias aos trabalhos do Instituto Nacional de Óleos, por determinação do Sr. ministro Fernando Costa.

No nosso ofício de 28 de dezembro de 1939, dirigido àquele ministro, escrevemos:

"III — O local, as finalidades e dificuldades nele existentes foram também tomados na devida consideração.

"Examinados êstes pontos, voltámos a estudar o nosso projeto, que foi apresentado pelo saudoso ministro Assis Brasil ao Sr. Presidente da República, para a construção do Instituto de Óleos na Quinta da Boa Vista, em 1932, quando tratou das construções dos edifícios do Ministério da Agricultura e da Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária".

Naquela ocasião, havíamos também apresentado um esboço de projeto, que mereceu do Engenheiro-Chefe do Ministério o seguinte conceito no processo:

"...a única planta assim detalhada, o que prova ter o Dr. Bertino colaborado na confecção destas plantas" (22-III-32),

e da firma construtora Gusmão, Dourado & Baldassini Ltda., o seguinte:

"...a nossa firma ao executar os projetos acima referidos para o Ministério da Agricultura, em 1932, adotou as plantas e especificações de sua autoria para os prédios e todas as dependências do mesmo Instituto de Óleos, inclusive de distribuição interna das mesas dos laboratórios, dos armários, das capelas, etc., por estarem de acordo com as exigências da técnica, dos fins a que se destinam. Ficou, só neste caso particular, ao encargo de nossa firma as especificações gerais e plano arquitetônico do edifício para o Instituto de Óleos".

Aquele projeto mereceu aprovação do ministro Assis Brasil e, no ofício dirigido ao ministro Fernando Costa, escrevemos :

"O Dr. Angelo Murgel tomou, apenas, para base do seu trabalho, as especificações e localização dos laboratórios, e fez um projeto que satisfaz todos os fins em vista, facilitando uma melhor distribuição destes laboratórios num estilo que exige maior técnica, como é o colonial. O projeto anexo é, exclusivamente, da sua autoria e está traçado num colonial simples e que agrada, sem prejudicar a parte mais importante — os laboratórios. Não temo em afirmar a V. Excia., diante do que tenho estudado e visto sobre instalações de laboratórios de química e industriais, no nosso país e nos Estados Unidos, que o projeto de Dr. Murgel pode ser analisado por técnicos mais experimentados, em construções de laboratórios".

Fizemos uma exposição minuciosa de todas as dependências existentes no projeto, salientando, dentre outros pontos, que nele "não existiam mesas de cimento armado fixadas nas paredes, como medida de ordem técnica, hoje mais aconselhável". Esta observação foi feita, por não serem mais admissíveis, em laboratórios tecnicamente projetados, encanamentos embutidos, mesas e prateleiras de concreto, etc. Citamos, apenas, este detalhe, para melhor objetivar e por estar publicado no trabalho da nossa autoria — "Os óleos vegetais na Economia Mundial", 1939, páginas 286-291.

Aprovando o projeto, o ministro Fernando Costa mandou o Gabinete de Engenharia, em 28-XII-939, fazer o orçamento.

O projeto Angelo Murgel teve a colaboração do engenheiro-arquiteto Flávio Sá Carvalho e do engenheiro civil Guimarães Santos, e não foi desprezada a nossa cooperação nos menores detalhes da distribuição, especificações, etc., dos laboratórios.

Aí está uma demonstração evidente de que a cooperação poderá existir, mas, *será muito mais eficiente quando julgada por um órgão impessoal.*

Sabemos que o problema não é tão fácil e tem sido encarado sob várias modalidades, em outros

países. Nos Estados Unidos, onde o espírito de cooperação e o de respeito ao trabalho alheio são cultivados continuamente, têm também se manifestado as suas dificuldades.

Em novembro de 1924, foi formado nos Estados Unidos o "National Research Council Committee on the Construction and Equipment of Chemical Laboratories", o qual, após um longo trabalho de seis anos, em que cooperaram professores, técnicos e várias instituições de indiscutível valor, publicou uma monografia que é um guia precioso para se iniciar qualquer esboço ou projeto de escola, instituto, laboratório, etc., de química.

Pelo que vai ser transcrito, às vezes, no original, o leitor verá das vantagens, se ainda não é um convicto, de existência de uma Divisão de Obras (no futuro, um departamento) no D.A.S.P., para que o país não seja sacrificado, dispendendo uma soma enorme de capital, que num projeto bem estudado teria melhor aplicação.

O Diretor do Departamento de Química da Universidade de Mississippi, Dr. J. N. Swan, tratando dos tipos de edifícios e do arranjo dos interiores, refere-se à locação dos laboratórios, nos seguintes termos :

"In developing the plans of a laboratory, there should be close cooperation between the one responsible for the plans and his colleagues, but the idiosyncrasies of a member of the staff should not be allowed to introduce unwise construction, since a building far outlasts a teaching force. To eliminate this difficulty, a committee should be established, consisting of the chemical faculty, or selected members of the faculty, the engineer, the equipment engineer, if one is selected, and the architect. This committee should decide all factors in the planning and location of the several departments".

Num outro capítulo, escrito em colaboração com o Diretor do Departamento de Química da "Georgetown University", Dr. C.L. Coyle, assim trata do "Plano de um Laboratório de Química":

"The planning of a Chemical Laboratory is an intricate task both for an architect and a chemist... The chemist, before beginning the preparation of plans, should know, partly from his own experience, but still more from inspection of other laboratories or the study of their printed descriptions, just what features of plans and equipment should be embodied by the architect in his design. The architect, on the other hand, should inform himself as fully as possible as to manner in which the problems with which he will have to deal have been solved in other laboratories".

Após um estudo detalhado de vários pontos essenciais, ocupa-se ainda do "arquiteto e o químico". Mostra que as dificuldades às vezes existem pela falta de compreensão das relações entre eles, e, após um longo estudo do caso, salienta que a "cooperação entre arquiteto e o químico é de importância vital":

"Each should be willing to sacrifice a desirable non-essential for a fundamental in the other's domain. It has been said that "an architect who really meets the problem of designing a chemical laboratory is one who will put a building around the chemist's plan."

Com uma longa experiência, esses diretores salientam quando estudam a natureza do laboratório: "All laboratories are not alike, nor should they be"... "it must be fitted for the purpose for which it is to be used".

Difícilmente se encontrará, num livro de engenharia especializada, os ensinamentos indispensáveis que este encerra. Nos seus vinte e um capítulos, escritos por notáveis técnicos, o "National Research Council" prestou um serviço incalculável àqueles que se interessam pela construção, em bases técnicas, de um laboratório, de uma escola, etc.

Completando este magnífico trabalho, as revistas técnicas especializadas americanas, vêm publicando detalhes sobre os laboratórios mais modernos construídos nos Estados Unidos, tipos de mesas, instalações, etc., que constituem ensinamentos práticos, que não podem ser desprezados.

Um dos pontos salientados por Swan, no "Plano do Laboratório", é o fim para o qual é usado, as probabilidades para a futura extensão, o tipo de edifício, as suas vantagens e o financiamento.

Nas várias soluções do problema financeiro, nota que

"it is generally agreed that it is a waste of money to put in poor materials or to cheapen construction to meet the reduced appropriation, or even to erect temporary buildings".

Não há dúvida que os prejuízos técnicos e econômicos são extraordinários, quando se reduz uma construção de um laboratório, para o fazer luxuoso ou para o aumentar futuramente, sem que este aumento seja conseqüente de um plano tecnicamente traçado nas bases mais rigorosas da técnica. Evidentemente, esta ampliação deve ser para o que virá e jamais para o que existe. Seria aceitar, como

princípio verdadeiro, o absurdo de se construir uma residência para uma família de vinte pessoas, tendo apenas acomodações para cinco, no momento.

O Diretor de Pesquisas da "Bakelite Corporation", Dr. A.V.H. Mory, estudando os laboratórios de tecnologia industrial nos seus detalhes, escreve um valioso capítulo em que não só estuda os fins, como as necessidades, dos laboratórios de pesquisas industriais.

Quando trata do "Planning a Department of Industrial Research", dá a seguinte opinião:

"A successful department of industrial research is built around a man. Selection of the right man is the first and most important step in planning such a department. The man selected should first have opportunity to get acquainted with present practice and make a thorough study of his industry's needs. The necessary initial equipment may be installed in any suitable available space in which there is room for expansion, after which further equipment and help may be added as become necessary".

Mais adiante, refere-se a um ponto que só agora está sendo compreendido em alguns setores da administração pública, graças à intervenção do D.A.S.P. Vários edifícios têm sido construídos para escolas, laboratórios, etc., etc., que, muito antes de estar a construção finalizada, já são insuficientes para as suas próprias necessidades atuais. Que prejuízo para a Nação e para a eficiência!!!

Mory assim se externa sobre este assunto:

"It may be better and cheaper in the long run to erect a building of at least twice the size at first needed and employ the extra space for operations requiring easily movable equipment, in order that the department, which if successful is likely to double itself every few years, may have room into which to expand without becoming scattered to other buildings".

Mostrando os inconvenientes da má locação, o Dr. C.R. Hoover, chefe do Departamento de Química da "Wesleyan University", no capítulo III, quando trata da locação e da relação dos edifícios ou partes destes com outros edifícios, diz:

"A constantly increasing interest in the science of chemistry makes it poor policy to erect a building to meet present needs and make no provision for later extension. The location chosen must, therefore, allow for future additions without interference with other buildings".

laboratórios (6 x 6), que dão uma área total de 564 m², que acrescida da do vestiário e instalações higiênicas para a ala esquerda (12 x 6), do gabinete e laboratório do chefe de mecânica (6 x 6) e da distribuição de energia elétrica, vácuo e ar, e oficina (16 x 8), forma uma área total de 780 m².

Ala direita — Tecnologia industrial de plantas oleaginosas, óleos, ceras e resinas, e sub-produtos: Gabinete (4 x 6) e laboratório do professor ou chefe (4 x 6), sala de aulas e reuniões (6 x 6), arquivo e biblioteca seccionais (4 x 6); laboratórios tecnológicos para extração: mecânica (prensas de laboratório) (4 x 6), dissolventes (4 x 6), óleos essenciais (6 x 6), instalações semi-industriais (4.º bloco, no fundo) (24 x 13), centrifugação (4 x 6), filtração (4 x 6), refinação (pesquisas) (4 x 6), refinação e separação pelo frio, distribuição em três partes e inclusive frigorífico (10 x 6), sabão (pesquisas) (4 x 6), sabão (semi-industrial) (8 x 6), estufas (4 x 6), sabonetes (4 x 6), ceras (4 x 6), resinas (4 x 6), alta pressão-hidrogenação, (6 x 6), controle (6 x 6), especiais para óleo de mamona (4 x 6) e óleos e graxas lubrificantes mistos (6 x 6), ocupariam uma área calculada de 914 metros quadrados, que acrescidos das seguintes dependências: vestiário e instalações higiênicas para esta ala (5 x 6), depósito I (4 x 2,50) e II (4 x 2,50), para limpeza de material, lavagem e secagem (4 x 6) e almoxarifado geral (18,7 x 6) dão uma área total, calculada, de 1.100 m².

2.º Pavimento — Administração e Biblioteca: Gabinete do diretor e instalações (47.04 m²), sala de espera e de reuniões (72.28 m²) e do secretário (47.04); mecanografia: datilografia (41.60), mimeografia (20.80); arquivo: I — Ensino (20.80) e II — Pesquisas (27.04); biblioteca: sala de leitura e estantes (369.60) e quatro gabinetes com 4 x 4 m em cada um ou sejam 64 m²; depósito e instalações higiênicas, tendo cada um 27.04 m², ou sejam 54.08 m² e instalações para senhoras (20.80 m²), que dão uma área total calculada de 785.08 metros quadrados.

Ala esquerda — Plantas oleaginosas, cerosas e resinosas (parte científica) e bioquímica aplicada: Gabinete do chefe (4 x 6) e laboratório (4 x 6), sala de aulas e reunião (6 x 6), arquivo e biblioteca seccionais (4 x 6) e balanças (4 x 6); laboratórios: preparo de amostra (secagem) 4 x 6, de estudo das sementes (4 x 6), herbário (4 x 6),

histologia (4 x 6), fisiologia vegetal I (4 x 6) e II (4 x 6), análises microscópicas (6 x 6) e fito-química I (4 x 6) e II (4 x 6); área total — 360 metros quadrados.

Análises químicas — Gabinete (4 x 6) e laboratório do chefe (4 x 6), sala de aula e reuniões (6 x 6), arquivo e biblioteca seccional (4 x 6), balanças (4 x 6), preparo e arquivo de amostras (4 x 6), pesquisas de métodos (4 x 6), pesquisas e controle, com câmara escura (6 x 6); controle e rotina, alunos: quatro laboratórios, tendo cada um 36 m² (6 x 6). Área total desta dependência — 360 m².

Física e físico-química aplicadas:

A — Medidas elétricas e análises eletrométricas e físico-química. Gabinete do chefe (4 x 6), sala dos técnicos (4 x 6), sala de aula e reuniões (6 x 6), arquivo e biblioteca seccionais (4 x 6), balanças (4 x 6), eletrométricas I (6 x 6) e II (6 x 6); físico-química I (4 x 6), II (4 x 6), III (6 x 6) e IV (6 x 6), controle, concerto de aparelhos e baterias (4 x 6). Área total — 360 m².

B — Medidas e análises óticas. Gabinete do chefe (4 x 6), sala de aulas e reuniões (6 x 6), fotometria (4 x 6), calorimetria (4 x 6), refratometria (4 x 6), espectometria e polarimetria I (6 x 6) e II, inclusive as câmaras escuras (10 x 6), cuja distribuição seguiu as exigências técnicas modernas; microscopia (6 x 6), microfotografia (4 x 6), laboratório fotográfico geral e arquivo fotográfico (6 x 6) e o de polarografia (4 x 6). Área total — 360 metros quadrados.

Tecnologia econômica — (Economia Industrial aplicada). Gabinete de desenho (7 x 8); de planos e coordenação, de estatística e controle (6 x 8), distribuídos em três gabinetes ou sejam numa área de 144 m². Área total — 200 m².

Na terceira parte, no fundo, encontram-se deste mesmo lado uma área destinada a três pequenos apartamentos (sala, quarto de dormir e instalações higiênicas) para os técnicos que tivessem necessidade, no decurso das suas experiências ou trabalhos outros, de ficar no Instituto; uma outra para uma pequena sala de refeições, copa e cozinha, e do lado esquerdo, acham-se três salas assim distribuídas: uma destinada aos alunos, para os intervalos das aulas ou do almoço, 8 x 6; uma aos ex-alunos do I.N.O. (ao *Alumni*), para as suas reu-

niões, 4 x 6 mts., e uma outra à Associação Técnica do I.N.O. (A.T.I.N.O.), da qual farão parte os industriais de óleos, etc. Esta Associação será um ponto de ligação entre o I.N.O. e os técnicos e industriais do Brasil, nos ramos inerentes aos seus fins. Evidentemente as grandes reuniões seriam feitas no Anfiteatro. Nesta mesma secção do edifício, estão as escadas e dois pequenos depósitos de material. A área total (calculada) para aquelas dependências é de 350 metros quadrados.

Se examinarmos as dependências transcritas em planta, verificaremos que as alas estão divididas em três partes e cada uma é ocupada por uma secção especializada, que as escadas foram colocadas entre as secções, permitindo o completo isolamento umas das outras, e que se encontram em comunicação por um pequeno corredor. A distância entre uma ala e outra é de oito metros. A área coberta total foi reduzida a 6.810 metros quadrados. Retiradas as instalações semi-industriais, como tínhamos também previsto, para um edifício tipo industrial, poderá ficar reduzida a uns cinco mil e quatrocentos metros quadrados. Verifica-se que todo o esboço do projeto foi baseado nas necessidades mínimas do I.N.O., num período de cinco anos, e nos fins das suas aplicações ao ensino, às pesquisas e ao controle. Qualquer aumento poderia ser realizado, sem haver necessidade de alterações contrárias à técnica. Os laboratórios de química, ocupando uma ala do edifício e separados dos de ótica e de eletricidade aplicadas, estão como se ocupassem um edifício separado. Não nos podemos esquecer do que escreveram os professores Swan e Coyle :

"Two general methods suggest themselves at once,—to give a floor to each subject, or to divide the building perpendicularly. It is very important to consider the factors entering into this problem. Of all the sciences, chemistry should be the last to be housed with another science. The major reason for this is the fact that chemical workers handle so many substances which give off corroding or irritating fumes. Although the best systems of ventilation may be used, it still remains true that the chemical laboratory will contain fumes. It is possible to carefully isolate a room so that the fumes do not get into it, and this is done with balance rooms, distilling rooms, and others in a chemical laboratory. If another science which uses easily corroded instruments is to be located adjacent to chemical laboratories, great care must be exercised that these laboratories be protected from the chemical fumes".

Além destas sugestões, encontram-se também ensinamentos valiosos nos artigos de Coleman,

Smith, Eastman, Arnold e Hubbard, Vernon e Lufanti, Vibrandt, Rector, Howard, Lavine e Cooley, Bray, Brogden, Vahlteich, Reed, Runold, Dutcher e de muitos outros, publicados em revistas técnicas americanas, descrevendo os laboratórios construídos, de 1938 a 1942, nos Estados Unidos.

Pela sua oportunidade, ainda transcrevemos alguns pontos do bem traçado artigo de Hartley C. Eckstron da "Brown University", sobre o laboratório "Metcaff" de pesquisas daquela universidade, publicado no "Analyst Edition (A.C.S.)", de 15 de janeiro de 1939, páginas 57 :

"The entire building was designed so that it may easily be adapted to any type of research... All chemical desks and tables are constructed of steel with Transite tops and are portable. Around the walls of all laboratories, pipes for gas, water and air are attached to racks by means of small brackets and a special pipe for water drainage is hung below these. This arrangement permits the moving of tables, desks, ammonia benches, and special apparatus to any part of a laboratory with the necessary services always available. All the services — water, gas, air and steam — that supply a laboratory may be shut off in that laboratory without disrupting the work in any other part of the building. Since all pipes and electrical conduits are exposed, changes may be easily made."

No "dossier" volumoso que possuímos, existem detalhes sobre todas as dependências e instalações de água, gás, ar, vácuo, eletricidade, esgotos, mesas, piso, janelas, almoxarifados, salas de aulas, etc., etc., observados nas construções de laboratórios mais modernos dos Estados Unidos.

Evidentemente, os dados acima e o "dossier" serão úteis ao arquiteto, mas o nosso trabalho ou de qualquer outro técnico teria maior eficiência e melhor julgamento, se pudesse ser reexaminado sob uma orientação impessoal e especializada, nas suas maiores minúcias, antes da execução do projeto. A Nação está dispendendo centenas de milhares de contos em construção de escolas, institutos, hospitais e laboratórios, e ela não tem uma dependência em que todos os dados indispensáveis à sua orientação segura, em outros detalhes experimentais, sejam encontrados.

Só a criação de uma grande divisão de engenharia para este fim poderá evitar males muito maiores, já reconhecidos em inquéritos e que serão reconfirmados em outros que poderão vir. Conhecendo-os e querendo melhorá-los ou mesmo reduzi-los no máximo, foi que o senhor Luiz Simões Lopes pensou em amparar o patrimônio nacional,

os engenheiros e particulares, dando-lhes um departamento de engenharia; mas, uma vez que não foi possível, seja criada a Divisão de Obras do D.A.S.P. e extintas as divisões, serviços, comissões e secções de obras e outras de construções civis existentes nos ministérios civis.

Esta medida refletirá, enormemente, na própria moralidade administrativa e na aquisição de material de laboratório, de escritório, etc., por determinação do estudo que se é obrigado a fazer, por ocasião de distribuir as dependências.

Da mesma maneira que aquisição de material depende do programa traçado, o da construção não poderá deixar de ser formado numa orientação concreta, para fins anteriormente determinados.

Baseado em tudo que havíamos estudado, na nossa própria experiência administrativa e na convivência, diàriamente acrescida, de que o Governo necessita de um órgão de engenharia que possua todos os meios razoáveis para exercer a sua ação, na maior defesa dos próprios interesses morais, técnicos e econômicos da Nação, de uma maneira

impessoal, como tem exercido o Serviço de Obras do D.A.S.P., foi que preparamos todos aqueles elementos, para em última análise os entregarmos ao seu julgamento, numa modesta demonstração de idealismo e de cooperação.

Não se trata de uma conclusão conseqüente de um estudo apressado, quando defendemos esta tese. Além de todos os fatores materiais, devemos considerar também os morais. Um trabalho, por mais modesto que seja e realizado sob um objetivo elevado, constitue um patrimônio pessoal e precisa ser zelado como qualquer outro. A Divisão de Obras do D.A.S.P., coordenando todas as construções civis federais, além de defender o patrimônio material da Nação, zelará por aquele que se não compra, mas se fortifica — o moral dos seus servidores.

Raciocinando calmamente sobre as necessidades brasileiras e da sua máquina administrativa, escrevemos este artigo, esperando que os nossos colegas encarem a questão pensando no que de muito o D.A.S.P. ainda pode fazer em benefício deste país.

Compra de gêneros alimentícios

(Algumas sugestões econômico-administrativas)

JOÃO DE ALBUQUERQUE

Técnico de alimentação do D.A.S.P.

NÃO desejamos abordar a questão, propriamente dita, dos processos de compra dos gêneros alimentícios.

Pretendemos sugerir normas técnicas e eficientes para aquisição desses produtos e posterior distribuição à população, de gêneros de boa qualidade, nutritivos e de preços adequados.

Devemos aproveitar a situação, os ensinamentos e exemplos de outros povos, neste atual estado de beligerância.

Facilitar às populações brasileiras meios e modos de adquirir os vários alimentos de acordo com suas necessidades fisiológicas, relegando para segundo plano o interesse do comerciante desonesto, proporcionando salários de acordo com as necessidades individual e familiar do empregado ou servidor público e, por outro lado, diminuindo os impostos e encargos dos comerciantes dos gêneros alimentícios, de modo a poder exigir deles um lucro mínimo, nivelando, tanto quanto possível, o poder aquisitivo de todos, — é fazer obra social, econômica, higiênica e de são patriotismo.

Isso não constitui nenhuma inovação; o grande e conservador povo britânico o vem adotando, desde os primórdios desta guerra. Sigamos o exemplo, porque disso carecemos mais do que a grande maioria das outras nações.

Seria monótono e desnecessário repetir, aqui, aquilo que desde o Brasil colônia até nossos dias nos revelam os relatórios, cartas, romances, livros técnicos, do folclore e tantos outros: o brasileiro é desnutrido, é carente, sofre de fome crônica, apesar de viver na abundância.

E' esta a oportunidade de organizarmos a base sólida e inabalável de uma administração, de uma organização útil, correta e profícua, estabelecendo a coordenação de todos os elementos ou órgãos que, até agora, apesar de superintenderem, considerarem, fiscalizarem e estudarem os mesmos proble-

mas, continuam isolados, desinteressados uns dos outros, dispersando tempo, dinheiro, energia e inteligência.

Iniciemos, pois, a coordenação de todos esses elementos que superintendem, consideram, fiscalizam e estudam os problemas alimentares, tendo em vista o futuro de nossa raça, do nosso Brasil.

NORMAS PARA A COORDENAÇÃO DA COMPRA DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS

Com essa finalidade, entrariam em entendimento os órgãos do Governo que, direta ou indiretamente, estão ligados ao assunto: Coordenação da Mobilização Econômica — Comissão Censitária Nacional — D.A.S.P. — S.A.P.S. — Departamento de Alimentação da Prefeitura — Saúde Pública — Ministério da Agricultura e alguns outros.

Todos esses órgãos considerariam o estudo dos itens que, em caráter de cooperação ou de sugestão, abaixo vamos enumerando e analisando.

- a) — órgão técnico especializado — *Departamento Central de Requisição (D.C.R.)*
- b) — proveniência;
- c) — qualificação ou tipificação;
- d) — requisição;
- e) — distribuição;
- f) — controle de preços;
- g) — fiscalização — postos de fiscalização.

a) *Órgão técnico* — Seria o Departamento Central de Requisição (D.C.R.), que se constituiria por uma equipe de técnicos especializados em nutriologia, dietética, higiene alimentar, química, estatística, agronomia, direito administrativo, organização, etc. Seria um órgão com funções semelhantes às que, em relação com o material adquirido pelos Serviços Públicos, tem o atual Instituto Nacional de Tecnologia.

Incumbir-se-ia o D.C.R. de:

- a) — analisar os gêneros alimentícios;
- b) — fazer a qualificação ou tipificação dos gêneros alimentícios;
- c) — aceitar ou negar a inscrição dos estabelecimentos comerciais — armazens, feiras livres ou caminhões — (Nenhum estabelecimento poderia funcionar sem prévia inscrição);
- d) — fiscalizar e controlar a qualidade e os preços dos gêneros alimentícios, assim como os estabelecimentos comerciais;
- e) — fazer aquisição dos gêneros alimentícios aos produtores e efetuar sua distribuição pelos armazens, feiras livres ou caminhões;
- f) — julgar e aplicar penalidades aos infratores;
- g) — manter intercâmbio e coordenação com os sectores que estudam ou se dedicam às questões alimentares no País;
- h) — executar propaganda alimentar;
- i) — fazer o tabelamento dos gêneros alimentícios;
- j) — inscrever os produtores.

b) *Proveniência dos gêneros alimentícios* — Todos os produtores que abastecem o Distrito Federal, Estados, Territórios, Distritos e Municípios, serão relacionados no D.C.R., receberão assistência técnica, econômica e educacional dos órgãos competentes e enviarão amostras de seus produtos para análise e posterior qualificação ou tipificação.

c) *Qualificação ou tipificação dos gêneros alimentícios* — Um corpo técnico especializado do D.C.R. executará o mesmo que já foi feito em relação ao café, ao ovo, isto é, a qualificação ou tipificação de todos os gêneros alimentícios, de acordo com os seus reais valores nutritivos, tomando em consideração, entre outros fatores, a proveniência, idade ou período de colheita, aspecto etc., etc.

Feita a qualificação ou tipificação, a compra, a venda, os preços, fiscalização e controle, tudo ficará simplificado e racional.

Saíremos do absurdo período empírico e anacrônico em que nos encontramos, da ignorância absoluta da qualidade e do valor nutritivo dos gêneros, que leva o abastado a obter os produtos mais caros, na suposição de estar adquirindo o melhor, e que

permite ou facilita as mais torpes fraudes e adulterações dos gêneros, por parte de certos vendedores, na azáfama de enriquecer rápida e facilmente.

d) *Requisição dos gêneros alimentícios* — Os produtores que abastecem a Capital Federal, Estados, Territórios, Distrito ou Municípios, enviarão seus produtos para o órgão central de Requisição — D.C.R. — para exame, análise e tabelamento.

e) *Distribuição dos gêneros alimentícios* — Executados o tabelamento, a qualificação ou tipificação dos gêneros alimentícios, proceder-se-á à sua distribuição pelos vários armazens inscritos no D.C.R. da Capital Federal, Estados, Territórios, Distrito ou Municípios.



Os armazens fornecerão ao D.C.R. uma relação completa do consumo mensal de todos os produtos com que negociam, para posterior fornecimento, controle e fiscalização por parte do D.C.R.

Exemplifiquemos para melhor clareza. Armazém X vende mensalmente, entre outros produtos, 1.000 k de arroz — 1.500 k de feijão — 2.000 k de batata amarela. O D.C.R. distribuirá em sacos apropriados, nos quais devem estar timbrados o tipo ou qualidade, a data da colheita e a da remessa do produto, 1.200 k de arroz — 1.700 k de feijão — 2.200 k de batata amarela.

Estes produtos serão expostos à venda nos respectivos sacos do D.C.R., salvo o excedente (200 k), que será guardado em local determinado pelo D.C.R. e que se destina a atender aos fregueses do estabelecimento, enquanto aguarda, durante 24 ou 48 horas, a remessa dos produtos que foram requisitados.

A requisição seguinte dos produtos será acompanhada dos respectivos sacos vazios.

As requisições serão atendidas ou satisfeitas dentro de 24 horas.

f) *Contrôle dos preços* — O D.R.C. fará o tabelamento para um período de 3 a 6 meses, dando-se conhecimento ao público, por intermédio dos jornais, estações de rádio e cartazes afixados em local visível nos armazens, feiras livres, caminhões etc. Desta maneira o preço será facilmente controlado pelo consumidor, que recebe informações precisas e exatas da qualidade dos gêneros e seus preços.

g) *Fiscalização — Postos de fiscalização (P.F.)* — E' evidente, que, como consequência, a fiscalização da qualidade e preços dos artigos de primeira necessidade tornar-se-á simples, racional e eficiente, não só para o consumidor como também para o órgão que fiscaliza.

A ação do consumidor restringir-se-á a observar, controlar a qualidade, os preços e a pesagem dos gêneros alimentícios expostos à sua frente.

O órgão encarregado da fiscalização, o D.C.R., disporá de fiscais com idoneidade moral, econômica e técnica.

Postos de fiscalização (P. F.) — Subordinado ao D.C.R., cada P.F., com sede nos vários bairros e subúrbios da cidade, terá um chefe e tantos fiscais quantos sejam necessários para uma eficiente fiscalização, de acordo com o número de armazens, feiras livres, caminhões etc.

Os fiscais controlarão os preços e retirarão dos vários produtos existentes no armazém, feira livre ou caminhão, amostras que serão enviadas ao D.C.R. para exame.

O D.C.R. disporá ainda de uma turma especial de fiscais, para, de surpresa, fiscalizar e controlar o serviço dos fiscais do P.F.

Seria uma organização semelhante à Polícia de Assalto da Saúde Pública, que, no período da última epidemia de febre amarela, tão bons resultados proporcionou.

Penalidades aos infratores — A ação contra os maus elementos deve ser enérgica e exemplar. As multas atualmente impostas serão úteis aos cofres públicos, mas não à finalidade desejada, que é exigir correção, compreensão e honestidade dos varejistas.

A denúncia seria feita pelo público e pelos fiscais e, quando convenientemente apurada pelo D.C.R., seriam impostas as penalidades adequadas.

Com isso, solucionaríamos, em grande parte, o problema alimentar no Brasil.

Cuidando apenas da educação e propaganda do modo correto de alimentar-se e criando restaurantes populares, na verdade iniciativas úteis e necessárias, não atingiremos ainda ao ideal desejado.

Ensinar à população o modo correto e racional de alimentar-se; que é necessário ingerir tantas grs. de albumina, de carboidratos e gorduras, preferir este ou aquele alimento, sem lhe proporcionar os meios para obter o que se aconselha, é pregar no deserto e fazer retórica, o que não se coaduna com o momento social presente.

Em 1939, em monografia premiada pelo D.A.S.P., sugerimos que fôsse criada a subsistência civil, tendo em vista afastar os intermediários nas compras dos gêneros alimentícios, tornando assim os preços mais acessíveis.

Nos primeiros meses deste ano da graça de 1943, o Exmo. Senhor Presidente da República assinou decreto criando os Serviços de Subsistência, já funcionando em vários pontos da cidade.

Agora propomos outra parcela indispensável, para se conseguir a alimentação útil, nutritiva e barata do povo brasileiro e aproveitando a ocasião, com a mesma finalidade — alimentação boa e econômica — sugerimos que as classes interessadas se reúnam em cooperativas, conforme já se tem feito em outros setores e em vários países progressistas.

Fornecendo alimento sadio às populações brasileiras e afastando do comércio elementos deshonestos e ignorantes do elevado valor do alimento para uma coletividade, e que só visam grandes lucros e fortuna rápida e fácil, contribuiremos, certamente, para o engrandecimento da Nação.

Observações sobre os testes de múltipla escolha

CRISTOVAM DIAS GASPAR

Assistente de Seleção do D.A.S.P.

QUANDO se fala em organizar provas de conhecimento para a seleção de pessoal, surgem imediatamente dois problemas fundamentais: como elaborar as questões e como empregá-las de maneira que se possam selecionar e classificar, ao mesmo tempo, os elementos do grupo.

Antes de tratarmos dos testes de múltipla escolha, desejamos salientar algumas condições, às quais um examinador deve estar sujeito, tendo-se em vista que:

a) *um domínio seguro* da matéria se harmoniza com o poder de criação, de invenção e de originalidade. Quem não conhece bem a disciplina utiliza situações conhecidas, copia formas de compêndios ou propõe problemas clássicos. Sua incapacidade em classificar questões para os diversos níveis não lhe permitirá a organização de formas paralelas. O senso prático das dificuldades é uma função do referido domínio. Não seria interessante treinar um indivíduo que nem ao menos tivesse a noção clara do grupamento bruto das questões em graus de dificuldade;

b) *a experiência em classe* é um dos melhores fatores de êxito, não só por requerer aptidões conizentes com a função, como também por apresentar idênticas fases de treinamento no trabalho. Ensinar e examinar estão intimamente ligados;

c) *o método de organização, a vontade de produzir, a paciência e o zelo* são elementos indispensáveis para a organização de provas padronizadas. Cumpre ao examinador adquirir a sensibilidade necessária, afim de que possa lidar com todas as medidas, calibrar os instrumentos, notar variações, anomalias e defeitos que porventura se apresentem. E' necessário muito amor ao trabalho; não se deve deixar de fazer os retoques, de mudar, medir e mesmo experimentar, sempre que se tornar conveniente.

A APRESENTAÇÃO DAS QUESTÕES

Na organização dos testes de múltipla escolha o examinador emprega as melhores manifestações de seu pensamento, traduzidas por uma apresentação de questões acompanhadas de formas despitatórias para o julgamento objetivo, considerando que o raciocínio observado nas soluções não deve ser acompanhado de rascunhos ou cálculos escritos. Esse tipo talvez seja o mais difícil de organizar, dada a grande oscilação do grau de dificuldade que o mesmo apresenta. Não é raro um examinador atrapalhar-se com a constância de suas questões e surpreender-se com o deslocamento do grau de dificuldade relativa motivado por leves modificações nas formas paralelas ou nos elementos das alternativas.

Admitamos que se queira verificar o conhecimento das operações com frações decimais, e se proponha a seguinte unidade:

"*Sublinhe o resultado correto do seguinte cociente:*

$$0,04 \div 0,002 = (0,002); (0,2); (20); (200) \text{ ou } (0,02) ?$$

Aquí não se trata de verificar se o candidato sabe dividir o número 4 pelo número 2. A divisão de inteiro por inteiro poderia ser testada por meio de uma outra questão. O mais importante é a colocação da vírgula decimal.

Vejamos as fases do raciocínio empregado na resolução:

- a) o candidato considera 0,04 e 0,002 como números inteiros e para isso multiplica o primeiro por 100 e o segundo por 1.000;
- b) observa que o cociente assim obtido vem dividido por 10. Torna-se necessário multiplicá-lo por 10, afim de obter o verdadeiro cociente;

c) de posse desse dado (20), o candidato marcará a terceira resposta.

Entretanto, se tivéssemos a seguinte apresentação :

$0,04 \div 0,002 = (0,4 \div 2); (4 \div 2); (40 \div 2); (4 \div 0,02)$ ou $(0,02)$, a dificuldade já não seria a mesma. A experiência tem revelado que o deslocamento do "standard score" é aproximadamente de $\pm 0,2$.

Se, por outro lado, a resposta certa estivesse misturada com absurdos visivelmente grosseiros, o "standard score" cairia por completo e a questão teria valor nulo para a seleção.

Como exemplo, vejamos o caso anterior sob outro aspecto :

$0,04 \div 0,002 = (2 \times 4); (0,04); (0,002); (20)$ ou (1943) ?

O candidato não teria necessidade do conhecimento que se pretendeu apurar, para apontar a resposta certa.

Um caso interessante pode ser observado, quando o examinador calcula o tempo de resolução para a bateria de testes de múltipla escolha com duas respostas certas, em cada unidade, baseado no tipo de um erro único. Verifica-se, experimentalmente, que cerca de 50 % dos candidatos alcançam somente 3/5 da prova. O estudo estatístico da distribuição mostra claramente a anomalia, bastando, para isso, que se escale a mesma em termos do desvio-padrão. Na hipótese de mais de uma resposta para o próprio texto da pergunta formulada, cuja solução faz parte de cinco alternativas compostas, aparece outro fator da probabilidade de acertos por acaso que, entretanto, aumenta a dificuldade, exigindo maior tempo de resolução. Suponhamos, para maior clareza, que se tenha dado um texto A, contendo três erros, respectivamente, de ortografia (g), de concordância (e) e de regência (r). Apresentando sob a forma de múltipla escolha, consideremos seis alternativas, por exemplo, B, C, D, E, F e G.

alternativa — B — contém o erro g
 " — C — contém o erro e
 " — D — contém o erro r
 " — E — não contém erro algum
 " — F — contém os erros e e r
 " — G — contém os erros g e r.

Pode-se observar que este teste representa um grupo de sete questões de textos simples. Aqui o

candidato sujeita todos os itens, A, B, C, D, E, F e G à correção.

Somente a apuração e validação desses itens vem demonstrar aquilo que muitos não percebem imediatamente.

Outra modalidade do teste de múltipla escolha consiste na obrigação de assinalar duas ou três respostas certas dentre cinco ou seis, de modo que qualquer erro anule a questão. Como exemplo típico citaremos a seguinte :

"Marque com uma cruz (+) os resultados correspondentes ao valor do produto 3×8 ".

| () 12×3 | () 12×2 | () 6×4 | () 5×6 |
 | () 21×1 | () $18 \div 6$ |

Basta que o candidato assinale um resultado errado para ficar provado que desconhece o verdadeiro valor do produto. Um conjunto bem organizado desse tipo apresenta uma probabilidade muito pequena de acertos por acaso. Para uma unidade temos uma probabilidade de 1 para 120; para um grupo de 5 questões uma probabilidade ainda menor : 1 contra 2.483.200.000 casos.

A INFLUÊNCIA DO ACASO

Outras questões assás interessantes e que prendem todo o assunto dos testes de várias alternativas são : a interpretação dos resultados, a ponderação dos itens e a renovação das formas, utilizando-se em grande parte as noções elementares do cálculo de probabilidades. Muitos não acreditam na influência do acaso e assim quando tratam desses testes, não se referem às correções nem às compensações tão necessárias. ASKER, escrevendo um artigo intitulado "The Reliability of Tests Requiring Alternatives Responses" (1), chama a atenção dos estudiosos para o problema.

Organizemos uma tabela e calculemos as probabilidades de todas as situações, em n questões de duas alternativas. Chamando f a frequência das respostas falsas e v a das verdadeiras, desenvolvendo

$$(v + f)^n = \sum_{i=0}^n \binom{n}{i} f^i v^{n-i}$$

obteremos o termo genérico de ordem

$$(i+1) : T_{i+1} = \binom{n}{i} f^i v^{n-i}$$

(1) *Journal of Educational Research* — 1924 — Vol. IX.

com uma situação de i respostas falsas e $(n-1)$ verdadeiras e cuja probabilidade de ocorrência é:

$$\binom{n}{i} 2^{-n}$$

Pelo desenvolvimento podem-se observar as probabilidades das situações:

SITUAÇÕES	PROBAB.
n verdadeiras e 0 falsas:	$\binom{n}{0} 2^{-n}$
$(n-1)$ verdadeiras e 1 falsas:	$\binom{n}{1} 2^{-n}$
$(n-2)$ » e 2 »	$\binom{n}{2} 2^{-n}$
» » » »	» » » »
2 » $(n-2)$ »	$\binom{n}{2} 2^{-n}$
1 » $(n-1)$ »	$\binom{n}{1} 2^{-n}$
0 » n »	$\binom{n}{0} 2^{-n}$

Para $n=20$, teremos o exemplo de RUCH (2)

V	f	$\binom{n}{i}$	Prob. 1 para :
20	0	1	1.048.576
19	1	20	52.429
18	2	190	5.519
17	3	1.140	920
16	4	4.845	216
15	5	15.504	68
14	6	38.760	27
13	7	77.520	13,5
12	8	125.970	8,3
11	9	184.756	5,7
10	10	167.960	6,2
..	..		...
3	17	1.140	920
2	18	190	5.519
1	19	20	52.429
0	20	1	1.048.576

AS FÓRMULAS EMPÍRICAS

Podemos então estabelecer o seguinte raciocínio para a determinação de fórmulas corretoras:

Consideremos uma prova com N questões de

duas escolhas. Suponhamos que um candidato conheça $P\%$ da referida prova, isto é, que seja capaz de responder corretamente a $P\%$ das questões. A parte restante $(100-P)\%$ só será acertada por acaso.

Para um número suficientemente grande de observações seremos levados a considerar o valor mais provável da percentagem dos acertos por $(100-P)\%$.

acaso como $\frac{1}{2}$. O candidato poderá

apresentar, então, uma percentagem total de acertos igual a $\frac{(100+P)}{2}\%$.

Como devemos eliminar

a influência, do acaso, isto é, não permitir que as questões acertadas por sorte modifiquem a nota verdadeiramente merecida ou a nota correspondente aos acertos concientes, poderemos subtrair $(100-P)\%$ $(100+P)\%$,

de $\frac{1}{2}$ obtendo, assim, o valor real das percentagens.

Dêsse modo, poderemos compensar os resultados provenientes da influência do acaso, conforme se segue:

$\%$ verdadeira de acertos = $\%$ total de acertos — $\%$ de erros.

Daí a fórmula:

$$A = A_t - E \quad \begin{cases} A_t = \text{acertos totais} \\ E = \text{erros totais} \end{cases}$$

Caso N não seja suficientemente grande, é bem possível que um candidato conhecedor somente de uma pequena percentagem das questões fique em igualdade de condições com um outro que conheça uma grande percentagem. Praticamente é impossível obtermos uma prova com um número de questões suficientemente grande para a segurança deste processo, por exemplo, com 3.000 a 5.000 questões. Cumpre, então, diminuir a probabilidade dos acertos por acaso, aumentando o número de casos possíveis nas alternativas de cada item.

Suponhamos que uma prova apresente N questões de $n > 2$ alternativas. A probabilidade de

acertos por acaso será $p = \frac{1}{n}$ e a contrária

$q = \frac{n-1}{n}$. Os valores mais prováveis serão res-

(2) RUCH G. N., *The Objective or New-Type Examination*, pág. 330-331.

pectivamente: $\frac{N}{n}$ e $\frac{N}{n} (n-1)$.

Como o valor dos acertos por acaso (A_a) não vem explícito, pois conhecemos somente o valor dos acertos totais (A_t) e o dos erros (E), poderemos calcular o valor de (A_a) em função de (E).

Sendo $\frac{N}{n} (n-1)$ o valor mais provável de E ,

faremos:

$$\frac{N}{n} = \frac{E}{n-1}$$

$\frac{N}{n}$ é o valor esperado de (A_a), logo:

$$A_a = A - \frac{E}{n-1}$$

No cálculo do "standard score" compensado de cada item, poderemos proceder do mesmo modo, substituindo as percentagens brutas por percentagens ajustadas. Se, nos exemplos, tivermos uma bateria de testes com n alternativas, apresentando a seguinte distribuição:

N. das Questões	Frequência dos acertos	Frequência relativa dos acertos
1.º	f_1	r_1
2.º	f_2	r_2
3.º	f_3	r_3
"	"	"
"	"	"
i	f_i	r_i
"	"	"

Poderemos considerar a frequência genérica r_i a dos acertos e $1 - r_i$ a dos erros, cujas probabili-

dades $\frac{1}{n}$ e $\frac{n-1}{n}$, respectivamente, nos fornecerão

a relação $\frac{1-r_i}{n-1}$ como o valor mais provável de

acerto por acaso. A frequência correta será:

$$r_c = r_i - \frac{1-r_i}{n-1}$$

ou em termos de percentagens:

$$P_c = P_i - \frac{100 - P_i}{n-1}$$

P_c = percentagem correta

P_i = percentagem de acertos observada

n = número de alternativas.

Para maior facilidade de aplicação pode-se organizar uma tabela de dupla entrada e calcular rapidamente as correções necessárias a introduzir no "standard-score" bruto. Nota-se, então, que as percentagens corretas aumentam à medida que n cresce. Não é difícil provar, entretanto, que:

$$P_c = \lim_{n \rightarrow \infty} \left[P_i - \frac{100 - P_i}{n-1} \right] = P_i$$

A percentagem observada só coincidirá com a percentagem ajustada quando se tiver um número infinitamente grande de alternativas.

Combinando os dois casos, isto é, o número de questões com o número de escolhas, será possível obter-se um elevado grau de segurança para esses tipos de questões.

As migrações - problema internacional (*)

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

Técnico especializado em Previdência Social

A SEGUNDA guerra mundial pôs em relêvo a importância do intercâmbio internacional da mão de obra, como elemento primordial da simbiose harmoniosa da humanidade e da organização racional da economia mundial.

As relações entre o fenômeno das migrações internacionais e o presente conflito bélico podem ser encaradas sob um tríplice aspecto, procurando-se responder às três perguntas seguintes :

1) como a situação existente, a êsse respeito, no período anterior a 1939 (paralisação quasi completa da circulação das grandes massas humanas entre vários países e continentes), agravou a crise das relações internacionais, contribuindo, em última análise, para a explosão da segunda guerra mundial?

2) que fenômenos de migração acompanham o desenrolar da presente guerra, guerra "total", de cujas operações resultaram deslocamentos da população civil, desconhecidos na história contemporânea?

3) quais são os prognósticos, quanto aos efeitos dessa guerra, sobre o vulto, rumo e composição das correntes migratórias?

Seria ainda prematuro abordar, desde já, em detalhes, a primeira questão, embora tudo pareça levar a crer que, na causalidade dessa catástrofe, um lugar de destaque deva caber à pressão demográfica, resultado inevitável da distribuição desigual e, com o decorrer do tempo, cada vez mais desajustada, das matérias primas, do capital e do potencial humano.

Passando ligeiro relance de olhos sobre o segundo problema, convém salientar que a presente guerra pôs em movimento, muito mais do que qualquer outro conflito bélico no passado, imensas massas humanas, causando migrações de origem e orientação, mais políticas do que econômicas, intra

e inter-continentais. Sem entrar em pormenores, basta realçar que nada menos de 30 a 40 milhões de indivíduos, na Europa, e 35 a 50 milhões, na Ásia, se encontram, hoje em dia, fora da sua residência habitual. Para êsse efeito contribuem as transferências de população efetuadas pelo Eixo, em violação das convenções de Haia, no propósito de transformar o caráter étnico de determinadas partes da Europa subjugada (expulsão e deportação da população autóctona e colonização, nesses terrenos, da população germânica), a importação em massa, para a Alemanha e "países satélites" do Eixo, da mão de obra recrutada nos países ocupados (só para a Alemanha foram, segundo as últimas estimativas, mais de sete milhões de operários), a emigração dos refugiados de guerra dos países-vítimas da agressão eixista, correntes relacionadas com a chamada liquidação, pela "Nova Ordem" do "problema israelita", transferências de população efetuadas para fazer frente à guerra aérea, e outras migrações internas e intracontinentais de caráter "estratégico". Segundo dados estatísticos de 1942, reunidos pelos governos extraterritoriais do continente europeu (com sede provisória em Londres e Cairo), nunca publicados, se não nos enganamos, e já, em parte, antiquados, foram p. ex. evacuados dos países da Europa oriental 700.000 alemães e, ao mesmo tempo, trasladados para os novos territórios da "Grande Alemanha", como colonos, 1.700.000 alemães. De acôrdo com as mesmas fontes, foram obrigados a deixar a França, pelos acontecimentos de guerra e medidas do regime de ocupação, 3.302.000 pessoas, a Polônia 2.421.240, a Holanda 1.537.000, a Iugoslavia 657.417, etc.

Para a Polônia, o Eixo conduziu, nesse período, a corrente de 9.421.240 pessoas, para a Rússia — um milhão, para a França — 634.000, etc.

Esses dados, incompletos quanto à apreciação dos efeitos da campanha na Rússia e Itália, bastam para demonstrar o espantoso vulto dos movimentos da transferência de população, direta ou

(*) Resumo de um capítulo do estudo, ainda inédito, que o autor dedica ao mesmo assunto.

indiretamente relacionados com os acontecimentos da presente guerra e com as tentativas do Eixo, no sentido da organização da Nova Europa.

O fim da presente guerra será seguido, por sua vez, de extensos movimentos demográficos. Só no primeiro período, transitório, tratar-se-á da liquidação das migrações ocorridas em tempo de guerra, das reemigrações necessárias para restabelecer o equilíbrio na distribuição da população, quebrado pelas providências do Eixo. Temos em mente, antes, intercâmbios de ordem diferente, de caráter, novamente, mais econômico do que político (1), os quais resultam sempre das grandes guerras. A consequência fatal dos vultosos conflitos bélicos é quasi sempre, o deslocamento dos centros da economia mundial, de uns para outros continentes e de uns para outros países, mudanças que não se podem efetuar sem paralela circulação da mão de obra, dos antigos para os novos centros econômicos. As crises nas relações internacionais acentuam e patenteiam sempre os desajustes latentes, tanto econômicos quanto demográficos, cujos resultados, "in the long run" inevitáveis, são as grandes migrações internacionais. Nada parece justificar a opinião de que elas possam ser, no período de após-guerra, menores do que no passado; tudo, pelo contrário, leva a crer que, em dependência das possibilidades externas (da política de "portas abertas" ou "fechadas"), elas attingirão uma proporção desconhecida no período de vinte anos entre as duas guerras mundiais. Com efeito, entre 1919 e 1939 o intercâmbio demográfico era paralisado pelas barreiras erigidas entre os países "exportadores" e "importadores" da mão de obra, pela política do protecionismo econômico, social, natural e político, ficando o volume desses movimentos sensivelmente abaixo das verdadeiras necessidades de emigração e imigração dos países interessados. Como o notou a Comissão Jurídica Interamericana no seu famoso ante-projeto das recomendações (2), "surgiram nesse tempo tendências autárquicas, nas quais alguns governos tratavam de encontrar um paliativo para os numerosos

problemas que tinham de resolver. Tinham necessidade de criar trabalho e puseram entraves à importação : e, na obrigação de dar preferência ao nacional, excluiu-se o estrangeiro ; cerraram as portas ao imigrante ou o submeteram ao sistema de quotas por nacionalidade. Essa política, ao provocar as correspondentes represálias de outros países, foi um elemento, a mais, de distúrbio nas relações internacionais".

Não se pode negar que a orientação da política imigratória acima referida foi provocada também, em grande parte, tanto pelas acentuadas tendências dos países totalitários no sentido de aproveitar os emigrantes desses países como vanguarda de suas agressões e de seus imperialismos quanto pelas dificuldades opostas à integração cultural dos emigrantes no ambiente dos países de imigração. O "meeting pot" não funcionava automaticamente conforme as esperanças e previsões. A restituição, de caráter econômico e pacífico, do intercâmbio demográfico, profundamente afetado no período precedente à explosão da segunda guerra mundial, constitui, portanto, a condição preliminar do aumento da circulação migratória.

Para demonstrar a crise das migrações, sensivelmente agravada pela crise econômica de 1929 e pela crise posterior das relações internacionais, basta indicar alguns dados estatísticos (3), referentes aos principais países da emigração e imigração :

IMIGRAÇÃO

	1929	1929-1939
Canadá	133.142	288.575
U.S.A.	174.211	619.461
Argentina	140.086	568.154
Brasil	94.952	418.172

EMIGRAÇÃO

	1929	1929-1939
Polónia	243.444	1.000.657
Itália	149.831	1.019.154
Grã-Bretanha	143.686	478.153
Portugal	40.326	159.192

Ora, tudo leva a crer que tanto a procura como a oferta aumentarão, no período de após-guerra, no mercado internacional da mão de obra, e que a realização dos volumosos intercâmbios demográficos dependerá, quasi exclusivamente, da orientação da política de emigração e de imigração dos países principalmente interessados.

(1) Os movimentos de migração, ditados por motivos políticos, (como p. ex. refugiados de guerras ou de revoluções), são, economicamente falando, antes, fenômeno negativo, devido à composição casual da massa dos migrantes, sem seleção qualitativa, espontânea ou regulamentada, inerente a todos os processos de migração normal.

(2) Texto, adotado no dia 26 de outubro de 1942 (págs. 29-30).

(3) *Annuaire des statistiques du travail* — 1942, B.I.T., Montreal, 1943.

Segundo toda a probabilidade, a Europa se encontrará, no momento da liquidação do presente conflito, em estado de desajuste econômico (causado pela passagem da economia de guerra imposta pelo “Eixo”, à economia normal, pacífica), pobreza, inanição, sub-alimentação, esgotamento físico, mesmo independentemente das devastações causadas diretamente pelas operações bélicas. O baixo padrão de vida constituirá um incentivo para a emigração, embora, como é sabido, o pauperismo individual e coletivo abaixo de um determinado nível mínimo, com falta absoluta dos recursos necessários para o financiamento da emigração, deixe de ser um incentivo para a mesma e passe a lhe constituir um obstáculo, algumas vezes intransponível. Não somente por esse motivo não nos parece convincente a opinião bastante espalhada a respeito da enorme pressão demográfica na Europa. Isso, ainda, nos parece errado, ou pelo menos exagerado, principalmente por duas causas: uma econômica e outra demográfica. Se a reconstrução da Europa for empreendida na escala que se considerar necessária para a restituição, mesmo parcial, da posição desse Continente, como fator da produção e do consumo, isso poderá, por si só, reduzir sensivelmente a disponibilidade, para os demais Continentes, de contingentes da mão de obra especializada e qualificada. A destruição do potencial demográfico dos países da Europa criará claros em certas classes de idade, que, com o decorrer do tempo, se acentuarão cada vez mais, diminuindo também, por sua vez, a possibilidade do aproveitamento dos excedentes europeus pelos outros continentes. Parece, portanto: 1) que nem a procura nem a oferta faltarão no mundo de após-guerra (pressão demográfica na Europa e necessidades econômicas da América); 2) que, porém, elas não serão tão grandes como se possa imaginar à primeira vista; 3) que nem sempre a mão-de obra — oferecida — corresponderá à mão de obra procurada.

II

Evidentemente, pode-se imaginar, em princípio, o mundo sem migrações, com equilíbrio estável, distribuição estática da população entre vários países e continentes. A migração é sempre sintoma dum mal estar. Existiu sempre. A sua cessação seria sinal dum equilíbrio ideal, dum estado estacionário, por assim dizer, anormal. Tanto os paí-

ses tradicionais “importadores” da mão de obra, países dotados de matérias primas, valorizadas só em parte, países que sofrem da “oligantropia”, países com grandes possibilidades de desenvolvimento econômico, quanto os países pobres, sem acesso às matérias primas, não-industrializados, superpovoados, não poderão, no seu interesse comum e solidário, lançar mão desse eficaz instrumento de compensação, na escala mundial dos “deficits” e dos excedentes demográficos. E’ evidente que a política demográfica, apesar de seus últimos progressos vertiginosos, não é, em absoluto, capaz de proporcionar meios de solução do problema da subpopulação e ainda muito menos da superpopulação; este último “mal demográfico” pode, em princípio, ser atacado por iniciativas da política econômica, mediante industrialização de determinado país, capaz de possibilitar a absorção do elevado acréscimo da população; é, porém, fácil compreender os obstáculos contra os quais se choca a política orientada nesse sentido, se faltam, como acontece freqüentemente, as demais condições, imprescindíveis para tal transformação da economia nacional.

No mercado internacional, em que se processam os movimentos de migração — emigração e imigração, emigração estável e temporária, colonizadora, reemigração e outros movimentos análogos — prevalecem as mesmas leis eternas de procura e oferta que regem o intercâmbio das mercadorias, o mercado comercial internacional.

III

Teoricamente, encarando-se esse problema sob o aspecto omniplanetar, as correntes migratórias poderiam conduzir, espontânea e autônoma, a uma harmoniosa redistribuição do fator humano, de acordo com as possibilidades do seu melhor aproveitamento econômico, de acordo com os supremos interesses da humanidade.

A realidade é, todavia, diferente e nem pode deixar de sê-lo. Do mesmo modo que a entrada e saída de mercadorias, a entrada e saída de migrantes é sujeita necessariamente, cada vez mais, à intervenção dos poderes públicos, pelo menos dos dois países principalmente interessados a esse respeito: o país de emigração e o país de imigração.

Quanto à atitude dos países-membros da comunidade internacional perante o problema da cir-

culação das massas humanas através das fronteiras políticas, destacam-se os quatro períodos seguintes :

1. O primeiro período da história moderna, quanto à posição dos países de cultura ocidental, perante o problema das migrações, foi o do liberalismo, do "laisser-passer" puro e simples. O princípio da liberdade de migrações foi proclamado pela Revolução francesa e depois aplicado paralelamente ao liberalismo industrial, praticado, não somente na regulamentação econômica interna, como também na política comercial externa, em relação às trocas internacionais de mercadorias e capitais. Se havia nesse período restrições, opostas ao intercâmbio demográfico, elas provinham antes dos países de emigração do que dos países de imigração. A colonização constituía objeto da atividade comercial, lucrativa. Não existia, no fundo, legislação dedicada à regulamentação das migrações, nem órgãos especiais de administração, competentes nessa matéria. A doutrina prevalente, naquela época, era a do direito natural subjetivo, individual, à emigração e imigração, preconizado ainda no século XVII e XVIII por Grotius e Vattel, depois consagrado por Kluber, Heffter, Rivier, Fiore, Despagne e Fauchille. Ela foi formulada, com atraso pouco compreensível, em 1924, por este último : "Le droit d'émigration étant un droit naturel de tous les hommes qui leur permet de jouir de leur droit à vie, à la liberté et à la recherche du bonheur, un État ne saurait en interdire d'une manière générale l'exercice ni le soumettre à la nécessité d'une autorisation préalable". Quanto à doutrina paralela, aplicável ao "direito à imigração", ela foi formulada pelo "Instituto de Direito Internacional" no projeto de convenção adotado em 1897 : "Les États contractants reconnaissent la liberté d'immigrer aux individus isolés ou en masse, sans distinction de nationalité. Cette liberté ne pourra être restreinte que dans les limites rigoureuses des nécessités d'ordre social ou politique". Nem em 1897, nem tampouco em 1924, essa doutrina correspondia mais à prática, à interpretação moderna da soberania nacional.

2. O crescente intervencionismo do Estado moderno na esfera econômica trouxe consigo, também, a regulamentação legislativa das migrações em todas as suas formas e sob todos os seus aspectos. Eram sobretudo os países de imigração que passavam a regulamentar quantitativa e qua-

litativamente o influxo dos alienígenas ; só ultimamente, também os países "exportadores da mão de obra" começaram a aplicar, quanto à saída dos seus nacionais, restrições (como p. ex. Lituânia e Tchecoslováquia) ou, mesmo, a proibir a emigração (como p. ex. a Itália e, em forma ainda muito mais rigorosa, a U.R.S.S.). A ativa política de migração, com modalidades de intervenção sempre novas, nessa matéria, tornou-se parte integrante da legislação e da administração de todos os países, entre os quais se efetua o intercâmbio migratório. Convém destacar a criação, em muitos países diretamente interessados no assunto, de novos setores da administração, especializados e separados, tanto da administração do trabalho quanto da administração das relações exteriores, encarregadas, no passado, de determinadas funções, na matéria em aprêço. A constituição dos órgãos oficiais autônomos — departamentos de emigração, nos países "de quibus", e departamentos de imigração e colonização, nos países "ad quos" — foi o resultado fatal, na administração pública nacional, de novas tendências e correntes no sentido do intervencionismo do Estado, na esfera das migrações internacionais.

Não é obra do acaso que, enquanto ao período do liberalismo corresponde enorme vulto de migrações, sobretudo transoceânicas, a segunda época, a da política intervencionista, coincide com sensível crise de intercâmbios demográficos, agravada, no decorrer do tempo, até à paralisação quasi completa desses movimentos. A liquidação das possibilidades da pioneira colonização agrícola, na parte setentrional do Hemisfério Ocidental, a transformação da produção industrial dessa região, com a sua crescente racionalização e mecanização, e, por outro lado, os progressos realizados com a industrialização dos países da Europa central e ocidental, com programas de autarquia econômica e entraves, cada vez maiores, ao livre intercâmbio das mercadorias, vieram criar uma nova situação, diminuindo sensivelmente o êxodo dos emigrantes dessa última parte da Europa. Também nos países da Europa oriental, que passou a fornecer, em seguida, os mais numerosos contingentes da emigração, em particular depois da primeira guerra mundial, a situação sofreu mudanças que diminuiram, por sua vez, até certo ponto, "o potencial

demográfico” dessa segunda região da Europa. A reforma agrária, efetuada nesse período em alguns países, com mais “democrática” distribuição da propriedade rural, reduziu a pressão demográfica em alguns dos países de emigração. Também a ação “anti-imigratória” das organizações trabalhistas do outro lado do Oceano, empreendida no intuito de salvaguardar o alto padrão de vida, conquistado pela mão de obra nacional, contra a concorrência dos imigrantes, contribuiu para o mesmo efeito; a restritiva legislação imigratória, provocada por essas tendências, veio criar barreiras quasi intransponíveis para a entrada dos imigrantes. A grande crise econômica, deflagrada em 1929, agravou ainda mais a situação no mercado mundial de trabalho, limitando as possibilidades do “clearing” da mão de obra, entre países com naturais “excedentes” e “deficits”.

As migrações, fenômeno internacional por toda a sua natureza, afetando sempre “ex definitione” os interesses de, pelo menos, dois países diretamente interessados, e, freqüentemente os de muitos outros, escapam, porém, até certo ponto, à regulamentação exclusivamente unilateral, nacional, legislativa, de cada um dos países em questão. Para tornar harmoniosas as soluções aplicadas a esse setor, para evitar conflitos de leis e prejuízos para os migrantes, torna-se imperioso completar a regulamentação legislativa, pela regulamentação convencional bilateral. Assim surgiu, ao lado do novo domínio da legislação, novo setor da diplomacia, novo capítulo do direito internacional: os tratados de emigração e imigração. Para demonstrar o vulto da extensa rede de tratados bilaterais que, no decurso desses últimos 30 — 40 anos veio ligar, com estreitos laços de compromissos recíprocos os países interessados, sob ponto de vista oposto no intercâmbio demográfico, basta mencionar o fato de que, nesse período, foram concluídos cerca de 1.200 tratados; entre os vigentes nessa matéria, atualmente, não faltam, aliás, tratados celebrados em passado mais remoto, como entre os Estados Unidos e a Suécia, de 1783, ou entre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, de 1794. Não obstante, o grande desenvolvimento desse setor operou-se muito mais tarde, no período do intervencionismo econômico e social do século XX, como fase posterior à regulamentação legislativa, constituindo os tratados bilaterais instrumento complementar da ativa política de imigração e emigração.

Cumprе salientar a alta contribuição da regulamentação legislativa e convencional das migrações para a racionalização dos movimentos, no passado tão anárquicos, para o seu máximo aproveitamento em favor dos países interessados e do progresso da humanidade, assim como com maiores vantagens para os próprios migrantes, sem prejuízos morais e materiais que resultavam, para eles, antigamente, da transferência da residência de um para outro país.

4. Tudo leva a crer que as duas formas da regulamentação das migrações — legislativa e diplomática — serão, por sua vez, completadas pela ação coordenadora da coletividade organizada das nações. Paulatina mas sistematicamente parece iniciar-se, assim, uma nova quarta etapa da política migratória. A interdependência do mundo, patenteada no período das crises econômicas e políticas, com crescente entrosamento dos interesses dos países, mesmo dos mais distantes, fez com que as soluções internacionais de caráter bilateral, soluções que, conseqüentemente, não ultrapassam a esfera das relações entre dois países contratantes, não bastassem mais para regulamentar, na sua íntegra, os múltiplos e complexos problemas que resultam dos intercâmbios migratórios. Ao lado dos tratados bi ou pluri-laterais surgiram convenções multilaterais que abrangem, com os seus compromissos, a inteira comunidade internacional ou grande parte da mesma; surgiu a chamada legislação internacional do trabalho, aplicável, em parte, à regulamentação das migrações; surgiram, enfim, os núcleos da futura administração internacional desse importante setor das relações interestaduais.

Nada parece, por enquanto, indicar a possibilidade do advento, nesse domínio, das perigosas tendências internacionalistas que possam ameaçar a autônoma soberania dos países principalmente interessados no intercâmbio demográfico. Não existem, de fato, quaisquer tendências que possam implicar numa interferência dos novos, dos existentes ou dos futuros centros administrativos mundiais no que deve ser, de qualquer modo, reservado à apreciação soberana dos países de imigração: decisões quanto à sua receptibilidade quantitativa ou seleção qualitativa dos imigrantes segundo critérios econômicos, sociais, raciais, políticos, higiênicos, culturais ou quaisquer outros.

A inauguração, pela Organização Internacional do Trabalho, pelos organismos de cooperação in-

teramericana (4) e pelos diversos órgãos subsidiários e complementares, da política internacional de migração, teve fins diferentes, muito mais modestos, cuja realização só se processa, aliás, vagorosamente, sem precipitação, o que poderia afetar a eficácia das providências a serem aplicadas nessa esfera.

Ao invés de tentar descrever esse novo setor da política das migrações, em termos abstratos, parece-nos mais indicado ilustrar as nossas observações com dois exemplos concretos.

O primeiro refere-se aos problemas de ordem social. Ninguém ignora que não existe, no período destes últimos 25 anos, um domínio que tenha sofrido tamanha revolução, sob o efeito de novos fatos e de novas idéias, como o da política social. Ora, a aplicação da moderna legislação social aos migrantes veio criar muitos problemas de grande envergadura, diante dos quais se verificou a impotência absoluta, tanto da legislação interna quanto dos instrumentos da diplomacia tradicional. O mais clássico exemplo da necessidade de iniciativas internacionais é oferecido pela questão da situação, em face da Previdência Social, dos trabalhadores migrantes, submetidos sucessivamente aos regimes de seguros sociais, tanto no seu país de origem, como em outros países onde eles vinham exercendo trabalho remunerado. Acontecia sempre que, na ausência de solução internacional, os migrantes, a despeito de terem sido submetidos, durante toda a sua carreira profissional, aos regimes de Previdência Social, se viam, ao fim da vida, privados do justo corolário da sua filiação ao seguro. A interrupção do seguro social, resultante da passagem do regime em vigor num país para o regime análogo existente em outro, acarretava, com efeito, perdas graves para o segurado que emigrou. Ora, depois de várias tentativas para encontrar uma solução bilateral equitativa desse complexo problema, aceitável tanto para os países de emigração quanto para os de imigração, os técnicos em seguros sociais e em matéria de migrações chegaram à conclusão unânime de que esse problema seria resolvido, de melhor

modo, repartindo-se proporcionalmente os benefícios entre as instituições de Previdência Social dos países em que o segurado era submetido, sucessivamente, ao seguro social. Essa última solução foi, em seguida, consagrada pela convenção unanimemente adotada pela Conferência Internacional de 1935, cujo relator e, até certo ponto, coautor, foi o autor do presente artigo (5). Parece difícil encontrar um exemplo mais convincente da intervenção promissora na regulamentação das migrações dos órgãos da colaboração internacional.

O segundo exemplo refere-se a uma esfera inteiramente diferente — a econômica e financeira. Não resta a menor dúvida de que uma das modalidades mais interessantes da migração internacional é a das migrações colonizadoras. A valorização dos enormes recursos naturais — matérias primas industriais, gêneros alimentícios — dos países grandes e dos continentes subpovoados, dificilmente se poderá efetuar no ritmo que parece desejável, sem um maior influxo de fora, cujo aproveitamento, para essa grande tarefa nacional, não pode senão tomar a forma de colonização agrícola, planejada, organizada e realizada pelos países colonizadores em questão. Ora, a coordenação das iniciativas nacionais dedicadas a esse setor pela ação subsidiária dos órgãos internacionais, com participação dos representantes dos países de emigração e dos países de colonização, não pode senão prestar serviços de grande valor a essa tarefa de suma importância, sob o aspecto tanto nacional quanto internacional. Convém salientar, sobretudo, um dos aspectos, ao nosso ver, central, desse problema. O principal obstáculo com que se chocam todas as iniciativas nesse sentido é o alto e, por vários motivos, cada vez mais crescente custo da colonização, da instalação das famílias dos colonos em condições economicamente razoáveis. Ora, acontece que, tanto os países de emigração quanto os de colonização, são pobres em capitais e não podem destinar ao financiamento desse se-

(4) Vejam-se p. ex. as deliberações a esse respeito da Conferência Panamericana de Havana, de 1928, da Conferência de Santiago do Chile (2-14 de janeiro de 1936), da Conferência de Havana (21-11-2-12 de 1939) e da Conferência de México (10-18 de outubro de 1943).

(5) No it. 11 do documento sob o título "Aspectos Internacionais da Segurança Social", que serviu como base de discussão da Consulta, convocada pelo B.I.T. (Montreal 9-11 de julho de 1943), lemos as seguintes observações: "Os sistemas de segurança social podem exercer influência sobre a migração internacional. A ausência deles pode deter a imigração de proveniência dos países mais avançados. Nas relações entre os países que possuem sistemas de segurança social são necessários acordos para manter os direitos dos migrantes. Facilitar tais acordos é uma das específicas tarefas que a Organização Int. do Trabalho será chamada a efetuar no futuro".

tor os grandes recursos necessários. O financiamento das colonizações em larga escala poderia ser imensamente facilitado pela participação, nessa ação, de outros países, das grandes potências que ocupam um lugar central no mercado mundial de capitais. Tupo parece indicar que, no mundo de após-guerra, com o enorme empobrecimento dos países de emigração e com as novas tarefas, prementes e importantes, que deverão ser atacadas pelos países de colonização (industrialização, colonização interna), a impossibilidade da solução desse problema, sem contribuição dos grandes centros mundiais de capitais, será ainda mais evidente e manifesta.

Nessa ordem de idéias, cumpre lembrar a interessante iniciativa, nesse sentido, do B.I.T.: a convocação da conferência dos peritos nessa matéria (Genebra, 28 de fevereiro — 8 de março de 1938), que, com a participação imensamente ativa da representação brasileira, se pronunciou a favor da contribuição da Comissão permanente das

migrações colonizadoras, abordando também, no sentido das ponderações acima formuladas, o problema do financiamento internacional das colonizações. A explosão da guerra tornou, infelizmente, sem efeito todas essas interessantes recomendações genebrinas, às quais os órgãos da colaboração interamericana prestaram o mais incondicional apóio, sem ressalvas nem restrições.

Todos os planos de reorganização do mundo de após-guerra, preparados por diversos órgãos públicos, semi-públicos e privados, dedicam grande atenção ao futuro das migrações internacionais, inclusive a esse último aspecto — o da coordenação internacional das iniciativas nacionais dos países de emigração e de imigração.

Nada de mais sintomático, quanto à atenção prestada atualmente aos problemas das migrações de após-guerra, do que a conferência interamericana, realizada no México entre 10 e 18 de outubro de 1943, cujas resoluções conhecemos através das notícias publicadas pela imprensa.

O Conselho de Administração do Material

OSCAR VITORINO MOREIRA

Técnico de Administração

Secretário do C. A. M.

O SETOR — material — começou a ser objeto de estudo mais acurado, na administração pública, a partir da Revolução de 30. Até então, as dotações destinadas ao material poderiam ser definidas como aquelas pelas quais se realizavam quaisquer despesas.

Que noção poderiam ter os administradores sobre a importância do fator material no serviço público, uma vez que faltavam elementos de estudo? Que valor possuiria a distinção orçamentária das várias rubricas? O custo dos serviços do Estado como poderia ser apreciado em face de uma política inexpressiva de material?

A qualidade dos materiais não constituía preocupação séria, e muito menos a sua aplicação eficiente.

Em dezembro de 1930, foi instituída a Comissão de Padrões, primeira demonstração do Governo no sentido de racionalizar as atividades de material. Decorrido apenas um mês, o Governo Provisório expediu o decreto n. 19.587, que instituiu a Comissão Central de Compras do Governo Federal.

Este novo organismo iniciou suas atividades enfrentando a rotina, vencendo a resistência ao regime de centralização que a nova administração pública desejava implantar.

Os dispositivos legais introduzidos no novo diploma tinham o mérito de dar vida nova à administração do material.

Alguns dos velhos preceitos do Código de Contabilidade foram por ele postergados, já que reconhecidos os inconvenientes que acarretavam.

Estabeleceu-se uma legislação para um órgão específico, não se cuidando, todavia, da harmonia necessária com os de controle. Os incidentes foram conseqüências naturais e se tornaram maiores em razão da falta de cooperação, por um lado, e da inexperiência do novo órgão, por outro.

Evolue a administração, atravessando um período de agitação política, estabelece-se um regime

de ação que põe em relêvo a necessidade de serem firmadas as idéias que nortearam o movimento revolucionário de outubro. O espírito reacionário traduz-se na palavra dos demagogos e os seus reflexos são sentidos em todas as esferas da administração pública. Tudo que se havia ganho, tudo que se conseguira no sentido da evolução da máquina administrativa enfrentava a possibilidade de ser destruído ou sofrer graves alterações.

Estes e outros fatos concorreram para o movimento de 10 de novembro e um novo espírito preside os destinos do Brasil.

Em julho de 38, é baixado o decreto-lei n. 579, criando o D.A.S.P. Integrando este, surgiu a Divisão do Material como órgão orientador, vindo estabelecer unidade de ação no sistema que se esboça.

Passam-se mais dois anos e o sistema do material começa a tomar forma, a se articular, graças à ação do D.A.S.P. O decreto-lei n. 2.206, reforma a antiga C.C.C., transforma-a no atual Departamento Federal de Compras, e cria serviços e seções de material, assim como divisões nos ministérios civis.

Temos, assim, os primeiros elementos constitutivos do sistema de material. Já tem existência mas lhe falta articulação maior.

O D.A.S.P., pelas suas atribuições provindas da Carta de 10 de novembro e do decreto-lei que o organizou, empresta seu concurso técnico, servindo à maior eficiência.

Tarefa ingente a coordenação de atividades.

Aparecem as primeiras especificações oficiais, os primeiros padrões, e a colaboração do Instituto Nacional de Tecnologia é decisiva. O decreto-lei n. 1.184 havia contribuído para a eficiência técnica.

Trabalha intensamente o sistema de material; resultados reais são alcançados, mas a articulação mais forte se torna necessária, afim de evitar que

cada órgão se deixe absorver pelos seus afazeres não integrando realmente um conjunto harmônico.

A 31 de julho de 1943, é expedido o decreto-lei n. 5.715, que cria o Conselho de Administração do Material.

Apreciemos êste novo órgão.

Os órgãos integrantes do sistema de material passaram a ter o elemento indispensável à maior coordenação e eficiência, pois a articulação se fará de modo positivo, de vez que todos os diversos órgãos fazem parte do novo Conselho.

O regime de vida que se observava na administração de material era o de setores estanques, não aproveitando aos demais a experiência de cada um.

A finalidade do sistema é a mesma em qualquer dos órgãos que o integram. No fundo, os objetivos são a eficiência e o desenvolvimento dos serviços públicos.

Assim como para o contribuinte só existe a entidade Estado, não sendo distinguível o federal, o estadual, ou o municipal, senão pelas características dos talões de imposto — assim, também, no abastecimento de material aos serviços públicos federais deve ser considerado o sistema de material como um todo, sem destacar os diversos órgãos que o integram.

Qual o meio de se atingir essa unidade? A perfeita coordenação de atividades, o processo uniforme, escapando ao conhecimento da repartição o executante do ato e o modo de agir de qualquer das peças que funcione.

Assim, pois, o ato do Governo Nacional criando o Conselho de Administração do Material veio robustecer a estrutura do sistema. Ainda não são decorridos quatro meses de sua criação, e êste órgão,

que deveria se reunir apenas duas vezes por mês, já realizou dez reuniões, o que demonstra o empenho de seus membros em produzir rapidamente trabalho útil.

O regimento padrão das divisões de material, que pela sua complexidade demandava muito tempo de estudo, foi debatido e elaborado, em projeto, com o concurso daqueles que, levando ao Conselho os conhecimentos da prática, da vida diária em contato com os problemas, souberam chegar a uma forma que deverá atender às necessidades, resolvendo todas as dificuldades. Êste regimento não tem o cunho acadêmico, é um instrumento de trabalho.

Outro assunto em debate é o referente à classificação orçamentária do material. Matéria controvertida em todo o mundo, sendo adotadas as mais variadas formas, parece que a idéia predominante no Conselho se dirige para a adoção do tipo baseado na classificação decimal internacional, originariamente de Melvin Dewey.

Como vemos, o Conselho enfrenta problemas concretos e, pelas luzes de seus membros, procura soluções que sirvam ao maior rendimento da administração do material.

O programa de ação do Conselho registra várias questões importantes que, se resolvidas satisfatoriamente, darão ao setor material uma relevância jamais havida.

E' digna de menção a perfeita coincidência de pontos de vista da unanimidade dos membros do Conselho com a orientação do D.A.S.P., o que, sem dúvida, concorrerá para o maior e mais rápido sucesso das atividades neste setor da administração pública.

O seguro social no após-guerra

(Palestra irradiada de Montreal, às 17 horas do dia 11-7-943, pela Canadian Broadcasting Corporation, e da qual participaram os Srs. William Beveridge, A. J. Altmeyer, Oscar Saraiva e Leonard Marsh, sob a coordenação do escritor canadense Morley Callaghan)

Se os problemas de segurança social sempre foram prementes e importantes, não será exagero dizer que a guerra atual os tornou mais agudos. Muito se fala e se planeja em relação aos meios de assegurar às comunidades sociais uma proteção mais eficaz e mais completa contra os riscos ou os eventos a que a vida as expõe, e a síntese mais perfeita de toda essa busca de condições melhores de existência para a grande massa humana é sem dúvida o já famoso Plano Beveridge. Não pretendemos aqui falar no plano, nem no "scholar" que o idealizou, mas tão somente apresentar a nossos leitores um breve trecho das discussões que Sir William Beveridge dirigiu no Canadá, em julho p. p., quando lá se reuniram os técnicos de seguro social mais proeminentes da Europa e das Américas, num pequeno congresso sem muito aparato, mas de muita significação, porque nele se discutiram as tendências e as diretrizes do problema da previdência social no mundo de após-guerra. Fizeram parte desse pequeno grupo de "experts" o próprio Sir William, que representou a Grã-Bretanha, o Sr. A. J. Altmeyer, dos Estados Unidos, o Sr. Leonard Marsh, do Canadá, o Sr. Oscar Saraiva, do Brasil, e o Sr. Morley Callaghan, do Bureau International du Travail, sediado em Montreal, e é uma de suas discussões, irradiada pela Canadian Broadcasting Corporation, que oferecemos a seguir aos leitores da "Revista do Serviço Público".

LOCUTOR: Fala aqui o Club de Discussão da "C.B.C."

A segurança social tem sido muitas vezes discutida ou mencionada na série "Cousas do futuro", recentemente completada. Técnicos em segurança social, vindos de vários países, estão agora reunidos em Montreal para discutir este assunto nos seus di-

ferentes aspectos. Sir William Beveridge, da Inglaterra, o Dr. A. J. Altmeyer, dos Estados Unidos, o Dr. Oscar Saraiva, do Brasil, e o Dr. Leonard Marsh, do Canadá, estão hoje aqui no "studio" para continuar a discussão. Preside Morley Callaghan. Sr. Callaghan...

CALLAGHAN: Por iniciativa da Repartição Internacional do Trabalho, que reúne em Montreal uma "Consulta sobre Segurança Social", estão hoje aqui homens que são verdadeiros pioneiros no impulso dado à segurança social através do mundo. Faço menção, primeiramente, de Sir William Beveridge porque, no futuro, sempre que as palavras "segurança social" forem usadas, seu nome será lembrado. Ele representa uma nova visão da sociedade. Arthur J. Altmeyer, chefe do "United States Social Board", o Dr. Oscar Saraiva, consultor jurídico do Ministério do Trabalho do Brasil, e o Dr. Leonard Marsh, autor do nosso próprio plano de segurança social, estão aqui também. Em suas próprias pátrias, eles não só tentaram compreender a necessidade que os homens têm de alguma forma de segurança, mas mesmo deram articulação a essa necessidade. Não têm dado apenas esperanças, mas também se têm responsabilizado por planos concretos. Bem, Sir William, tendo eu viajado recentemente por este país, de costa a costa, dificilmente pude encontrar alguém que, sem ser técnico, tivesse uma idéia clara da significação de *Segurança Social*.

BEVERIDGE: Isto, em parte, é um problema que depende do significado dado às palavras. Segurança social, para mim, não significa tudo que todos querem para uma vida feliz, Sr. Callaghan. Estou inclinado a definir segurança social como a proteção organizada pelo Estado contra os riscos aos quais estão expostos os cidadãos, mesmo quando a condição econômica da sociedade, como um todo, é sã e próspera.

CALLAGHAN : E' isto que significa segurança social para nós, aqui, no Canadá, Dr. Marsh?

MARSH : Duvido que os canadenses tenham uma visão global como esta. Quando é mencionada a segurança social, pensam primeiramente em oportunidades para trabalhar e estabilidade no emprego depois da guerra. E' então necessário tornar claro que a legislação da segurança social diz respeito à proteção contra riscos que existirão mesmo que haja trabalho assegurado. E' talvez esta a ordem de idéias nos Estados Unidos também, Sr. Altmeyer?

ALTMAYER : Eu penso que o ponto em que *Sir William* tocou deve ser reforçado.

CALLAGHAN : Continue, Sr. Altmeyer, reforce-o.

ALTMAYER : Mesmo com a sociedade em boas condições como um todo, mesmo com empregos certos e grande produção e com um programa razoável de proteção, as causas mais comuns de falta de segurança permanecerão, ainda. A necessidade de medidas de segurança social persistirá. Os seres humanos continuarão a estar sujeitos à doença e à incapacidade. Continuarão a envelhecer ou a morrer prematuramente. Continuará, ainda, a haver desempregados, porque esta é uma característica inevitável de um sistema de concorrência livre.

BEVERIDGE : E' este o ponto de vista brasileiro sobre a segurança social, Dr. Saraiva?

SARAIVA : Bem, vejamos se me faço compreender em inglês. Concorro com o que *Sir William* disse acerca da necessidade de proteção organizada dos indivíduos contra riscos, mesmo quando a sociedade é próspera. Usaria, porém, para essa proteção o termo "seguro social" em lugar de "segurança social". Para nós, brasileiros, a idéia de segurança social inclui segurança de trabalho e salário. Alegrou-me ouvir o Dr. Altmeyer dizer que mesmo quando existem possibilidades de emprego é necessário que o Estado organize a garantia de renda para cobrir a interrupção dos salários. Essa garantia não pode ser deixada ao arbítrio do indivíduo.

CALLAGHAN : Parece-me que há acôrdo sobre esse ponto essencial. Deixaremos a definição nesse ponto?

BEVERIDGE : Oh não ! Se a deixarmos neste ponto, depois do que foi dito, vocês poderiam ter a impressão errada de que enquanto o povo no Canadá, no Brasil e nos Estados Unidos interessa-se pelo

emprego, o povo britânico, representado por mim, está interessado, principalmente, em obter rendas, mesmo quando não trabalhe. Naturalmente, não é assim.

MARSH : Estou certo de que não é assim ! Conheço bem a Grã-Bretanha.

BEVERIDGE : O povo britânico, como qualquer outro povo, põe a oportunidade de trabalho produtivo em primeiro lugar na idéia do mundo de após-guerra. Quando falei, usei segurança social num sentido estrito, referindo-me às interrupções do trabalho, afim de dar ênfase ao fato de que deve ser assegurada proteção contra essas interrupções.

CALLAGHAN : E se o Sr. usar o termo, no sentido lato, emprego certo e segurança social caminham juntos, *Sir William*?

BEVERIDGE : Isso depende do que o Sr. entende pela expressão caminhar junto. Um botão e a respectiva casa caminham juntos no sentido de que nenhum pode ser usado sem o outro. O bom emprego e a segurança social, no meu sentido estrito, não são assim. Ambos são necessários para a felicidade, cada um porém tem o seu uso sem o outro. Eles caminham juntos como as partes de um costume de duas peças — o paletó e as calças. Um homem não está propriamente vestido sem que vista ambos. O paletó representaria o bom emprego, e as calças a segurança social, no sentido estrito. Isto não quer dizer que ele não possa vestir as calças se não souber onde está o paletó...

SARAIVA : Prefiro usar uma imagem semelhante dizendo que o emprego e a segurança social caminham juntos como o alimento e o remédio o fazem. O emprego é o alimento e a segurança social o remédio.

CALLAGHAN : Isto exprime a relação muito claramente, Dr. Saraiva. E agora, Senhores da Inglaterra, Estados Unidos, Brasil e Canadá, que estais aqui colaborando numa campanha pela segurança social, vejamos o que está acontecendo no mundo? Por que essa exigência universal se apresenta em plena guerra? Mesmo Hitler teve consciência desse anelo coletivo de segurança e ofereceu aos alemães um sonho... ou um pesadelo; Stalin a conhece; Roosevelt, Vargas e Mackenzie King todos têm consciência dessa necessidade social. Que está se passando entre os povos do mundo?

BEVERIDGE : Como o Sr. mencionou a Inglaterra, ou, como a prefiro chamar, a Grã-Bretanha,

em primeiro lugar na sua lista de países, darei já a minha resposta. A necessidade de se prever o que está para acontecer depois desta guerra decorre do fato de que esta é a segunda guerra mundial e não a primeira. Na primeira todos nós pensávamos, um pouco vagamente, que, quando a guerra acabasse, poderíamos voltar aos bons tempos antigos. Agora sabemos que o intervalo entre as duas guerras não foi um tempo tão bom e que nós devemos procurar coisa melhor. A visão do povo inglês, neste ponto, é hoje completamente diferente do que foi durante a primeira guerra mundial.

MARSH: Este pode ser um sentimento particularmente forte entre povos europeus, *Sir William*.

BEVERIDGE: Estou certo de que não é peculiar aos europeus, Dr. Marsh. O interesse que tem sido demonstrado, em todo o novo mundo, pelo meu trabalho, faz crer que este sentimento é comum a todas as democracias. Não pensa assim, doutor Altmeyer?

ALTMAYER: Naturalmente que sim. Parece-me que as democracias do mundo apoiaram o seu futuro na persuasão de que a esperança, e não o medo, é o melhor estímulo e o mais sólido alicerce para a felicidade humana. A democracia, ela própria, repousa sobre a liberdade de oportunidade. Anos de instabilidade nos ensinaram que não podemos ter real liberdade de oportunidade a menos que a liberdade política seja acompanhada de liberdade econômica. Isto acredito que seja a explicação da grande procura de um programa prático, capaz de livrar-nos da necessidade.

SARAIVA: Acredito que a oportunidade não é suficiente. Devemos dar oportunidade assim como proteção. Muitos são chamados, mas poucos são escolhidos. Devemos proteger aqueles que não são escolhidos.

BEVERIDGE: Fico alarmado à idéia de que serão muitos os protegidos, porque apenas alguns serão contemplados com a escolha. Parece-me que isso é atribuir psicologia de crise à Bíblia.

CALLAGHAN: A crise provavelmente veio antes e certamente depois dos tempos bíblicos.

MARSH: Quanto aos muitos que forem chamados e aos poucos que forem escolhidos para o trabalho, talvez a proporção seja diferente em cada país.

CALLAGHAN: O país que chama todos os homens ao trabalho é um país feliz. Agora, se essa necessidade de segurança social se acha espalhada pelo mundo inteiro, não é demais supor que se tenha feito ouvir no Canadá, não é, Dr. Marsh?

MARSH: Bem, Mr. Callaghan. O Governo designou uma comissão especial da Câmara dos Comuns para formular um plano de segurança social para o Domínio.

CALLAGHAN: E há problemas peculiares no Canadá?

MARSH: Em termos básicos, as nossas necessidades são as mesmas que as de outros países. Nossa distribuição de renda no Canadá é tal que uma grande proporção de nossa população, tanto urbana como rural, não é capaz de sustentar toda a família e ao mesmo tempo proteger-se contra os riscos de desemprego com os seus próprios recursos. Torna-se então necessário pedir a ajuda sistemática das técnicas de seguro social. Temos ao menos duas condições especiais aqui no Canadá. A primeira é que a guerra fez do Canadá uma nação industrial e urbana. Temos agora — e certamente a retêremos — uma grande população de trabalhadores assalariados cujas rendas e condições de emprego reclamam a proteção que tem sido aceita no decorrer do tempo por todos os outros países progressistas e industriais. A segunda razão, suficientemente paradoxal, é que nós temos, e indubitavelmente queremos reter, uma grande população agrícola e rural. Como um dos processos para melhorar as condições sociais e dar estabilidade às nossas regiões agrícolas, precisamos encontrar meios de assegurar a essa população uma renda mínima capaz de garantir a manutenção de famílias que vivem nestas partes do país e que dependem de trabalhos agrícolas.

CALLAGHAN: Eis o quadro canadense. Doutor Saraiva, quais são os problemas especiais do Brasil?

SARAIVA: Talvez o Sr. não esteja totalmente informado da organização social brasileira?

CALLAGHAN: O Sr. é muito gentil comigo, Dr. Saraiva. O Sr. o diz muito brandamente...

SARAIVA: Temos o que, imodestamente, posso chamar uma legislação de trabalho avançada, incluindo salários mínimos, horário de trabalho, férias remuneradas, proteção às mulheres e às crianças, tribunais de trabalho que decidem as disputas entre empregado e empregador, indenização por aci-

dentes do trabalho e toda a legislação complementar.

MARSH: Presumo que isto se aplica, principalmente, à população urbana brasileira. E é dar amplitude à idéia de segurança social estendendo-a à segurança de emprego e condições de trabalho, não?

SARAIVA: Nós consideramos essa extensão como uma parte do nosso sistema de segurança social no Brasil. A outra é o sistema de seguros sociais incluindo quasi todos os trabalhadores urbanos, sejam trabalhadores manuais ou intelectuais.

CALLAGHAN: Intelectuais! De "colarinho duro" nós os chamaríamos aqui.

SARAIVA: Isto quer dizer que um professor ou um jornalista tem a mesma espécie de proteção que um trabalhador de estrada de ferro. Eles são assegurados contra a invalidez, a doença, a velhice e a morte. Também, nossas organizações de seguro social estão caminhando em direção à garantia de formas preventivas de proteção, isto é, de cuidados médicos, financiamento da construção de casas apropriadas, melhor nutrição. Nosso problema é estender essa proteção aos trabalhadores agrícolas. Naturalmente, será uma empresa difícil. Temos que levar em conta não apenas a grande extensão do Brasil, mas também a grande diferença de padrões de vida em várias partes do país.

MARSH: Penso que será de interesse especial para nós, Dr. Saraiva, saber se o Brasil está considerando a ampliação e a unificação de toda a sua legislação de seguro social. Seguro social é naturalmente uma velha idéia. O conceito de que deve atingir completa e sistematicamente a todos é que é novo, e foi ele que inspirou o plano Beveridge.

SARAIVA: Sim, exatamente! O Brasil, na verdade, está agora cuidando da consolidação dos seus serviços de segurança social dentro de um plano unificado.

ALTMAYER: Então o plano Beveridge certamente impressionou o Brasil, não, Dr. Saraiva?

SARAIVA: A publicação do plano Beveridge teve sobre nós efeito muito benéfico. Sir William reforçou o conceito da necessidade de uma organização de segurança social unificada, o que muitos de nós também encarecemos. Foi muito oportuno receber essa ajuda de Sir William, vinda de além-mar. Como nós dizemos no Brasil, "santo de casa não faz milagre"...

CALLAGHAN: O Sr. acaba de ser canonizado, Sir William.

BEVERIDGE: Um santo sul-americano — e ainda em vida!

CALLAGHAN: Bem, Sir — ou deveria eu dizer, St. William. O Sr. se recorda de que o Sr. Alt-meyer falou da concepção americana de segurança social numa sociedade democrática baseada na liberdade de oportunidade, dentro de uma sociedade muito individualista e apegada à liberdade pessoal. Seria difícil pôr em vigor um sistema organizado de segurança social, numa tal sociedade democrática?

BEVERIDGE: Creio que é mais difícil obter segurança com liberdade do que emprego certo sob condições de escravidão. Mas não tenho dúvida da capacidade das democracias para resolverem o problema mais difícil. A legislação de seguro social é realmente mais democrática que totalitária. Sua finalidade é a de preservar a independência, o amor próprio e a responsabilidade do cidadão sob todas as desgraças. Nem creio eu que qualquer democracia, com a coragem de suas convicções, tenha dificuldade em aceitar seguro compulsório. Naturalmente, aquela obrigatoriedade envolve a aplicação do poder governamental, mas democracia significa a habilidade de controlar seu governo. E se se está certo de poder controlá-lo, não há razão para temer o próprio governo.

CALLAGHAN: Então, a segurança social é realmente baseada no reconhecimento por uma sociedade democrática do valor e dignidade do indivíduo?

BEVERIDGE: Nisso e, ao mesmo tempo, no reconhecimento do fato de que alguns males não podem ser enfrentados a não ser mediante cooperação. O seguro social compulsório aceito pelas democracias significa apenas uma decisão de cooperação permanente de todos os cidadãos, em lugar de ter cada um que decidir todas as semanas se cooperará ou não.

ALTMAYER: Concorro completamente com Sir William. Seguro social contributivo é simplesmente um orçamento social de gastos, que é financiado por todos os cidadãos de uma nação. Por falta de meios, facilidades ou outras circunstâncias, além do controle individual, grande número de indivíduos é incapaz de obter seguro por si próprio. Um sistema de contribuição de seguro social compulsório não quer dizer, porém, que seguro privado,

economias individuais, e outros processos de garantia sejam desencorajados ou afastados.

CALLAGHAN: E todos os que dizem que esses admiráveis incentivos individuais são destruídos pela legislação de segurança social, estão simplesmente colocando um obstáculo no meio do caminho do progresso.

ALTMAYER: Certamente que estão. Um bom programa de segurança social dá aos indivíduos um maior incentivo para lutar por um mais alto grau de segurança individual.

MARSH: Eu também tenho insistido muito neste ponto. Devemos, porém, ver os fatos como eles são. A parte da nossa população que não é capaz de fazer face às suas necessidades ou à mínima proteção tem pouca ou nenhuma oportunidade econômica. Não é capaz de cousa alguma. Não pode assegurar um bom lar ou uma educação satisfatória para seus filhos. E uma longa doença ou a morte inesperada podem arruinar a fortuna da família. Falar-lhes de iniciativa não soa bem. Se estamos falando de seguros sociais, não devemos pensar apenas nos grupos que têm alguma cousa para guardar ou utilizar para um seguro de vida. Temos que elevar os grupos pobres a um padrão mínimo decente, antes que possamos começar a generalizar para uma nação inteira.

SARAIVA: Bem, iniciativa individual. Isto causa efeito!

CALLAGHAN: Seu tom é um pouco duvidoso, Dr. Saraiva.

SARAIVA: Acho a idéia um tanto romântica. A verdade é que, especialmente nos países mais pobres, a maioria não poderia pagar a sua própria segurança. Mesmo a redistribuição de renda entre as classes que recebem salário, da qual *Sir William* tratou na sua exposição, não seria suficiente. Elas devem ser ajudadas por outras contribuições. Isto é, a organização da segurança social deve basear-se no princípio de contribuições cooperativas, tanto dos indivíduos como do governo.

CALLAGHAN: A contribuição do governo, naturalmente, vale a pena. Produz dividendos em melhor saúde, contentamento e disposição do povo para trabalhar. Assim a segurança social torna-se mais do que uma simples proposição de dólares e cents. E' o bem estar humano que se acha em balanço nos livros.

MARSH: Estas espécies de cálculos são os trabalhos de guarda-livros da política. Não creio que haja algo que tenha ajudado a resolvê-los melhor que a provisão coletiva pelos métodos de segurança social.

CALLAGHAN: Entretanto, em qualquer parte que vou, ouço dizerem: "Certamente a segurança social é uma bela idéia, mas por que não esperar até depois da guerra?"

SARAIVA: Por que esperar? Nós no Brasil não esperamos. Temos trabalhado muito por isso há mais de uma década.

CALLAGHAN: E o Sr. esperaria, *Sir William*?

BEVERIDGE: A segurança social, no sentido em que eu a defini, como seguro do indivíduo contra riscos tais como doença, acidentes, desemprego, velhice, etc., é necessária em todas as nações, quaisquer que sejam suas condições econômicas no após-guerra. No meu entender, deve ser decidida durante a guerra, afim de que esteja pronta para entrar em ação logo que a guerra terminar. Concorda Mr. Altmeyer?

ALTMAYER: Não apenas concordo, mas digo que é absolutamente imperativo que um sistema de segurança social compreensivo e extensivo seja uma realidade durante a guerra. Os problemas administrativos, por si próprios, tornam importante que comecemos a estudá-lo agora, para que ele já esteja operando quando a guerra terminar. De outro modo, teremos ainda outro caso de muito pouco e muito tarde.

CALLAGHAN: E o Sr., Dr. Marsh?

MARSH: Poderia dar-lhes meia dúzia de razões para justificar a ação imediata, mas mencionarei apenas uma. Estou bem a par, naturalmente, das complicações do planejamento do seguro social para o Canadá, particularmente em razão de nossas próprias características. Algumas delas não são muito dissemelhantes das que o Sr. declarou haver no Brasil, Dr. Saraiva. E nós temos, ainda, questão de Domínio, de Jurisdição provincial, etc. Mas há uma grande soma de experiência a examinar nos métodos de seguro social. E o que é mais importante, temos, aqui no Canadá, grande abundância de boa vontade, para aceitar o planejamento e a administração que for escolhida. Tal não se pode dizer de muitos outros aspectos da política de após-guerra. Assim, digo que a organização da segurança social é provavelmente a mais

simples de todas as formidáveis tarefas que teremos a nosso cargo, no período de após-guerra. As outras tarefas em que temos que trabalhar são pontos de controvérsia muito mais forte — são matérias em que teremos que enfrentar riscos e fazer inovações.

SARAIVA: Mesmo porque não seria aconselhável formular falsas promessas. Não se deve oferecer esperanças que não possam ser cumpridas. Os homens de todos os países reclamam segurança social.

ALTMAYER: Uma provisão mínima de segurança social para todos é uma promessa que pode ser cumprida agora.

CALLAGHAN: Mas este é justamente um dos pontos em que tocam alguns daqueles que aconselham esperar. Se nós organizarmos a segurança social agora estaremos certos de ser suficientemente ricos para cumprir a promessa? Não devemos esperar até que possamos enfrentar o encargo de segurança social quando chegar a ocasião propícia? Não perguntam nada acerca disso na Inglaterra, Sir William?

BEVERIDGE: Algumas pessoas certamente o fazem. E há duas respostas. Primeiro, se nós ficarmos pobres, não poderemos passar sem o meu plano. O que o meu plano faz é redistribuir a renda de modo a se ter a certeza de que cada pessoa obterá o mínimo necessário para a sua subsistência, antes de que qualquer outra possa ter mais. E' colocar as cousas relevantes em primeiro lugar — pão para todos, antes de bolo para alguns. Se nós ficarmos pobres depois da guerra (no que não acredito nem por um momento) teremos com toda a certeza que fazer isto. Se ficarmos prósperos, como disse, precisaremos do plano do mesmo modo.

CALLAGHAN: Isto parece muito convincente. Mas ninguém pergunta sobre o custeio de seu plano e sobre quem o fará? Com as imensas dívidas de guerra, poderá o Estado custear o imposto extra para seguro social?

BEVERIDGE: Sim, eis uma pergunta perfeitamente cabível, e a Inglaterra tem a resposta no meu plano. Sou capaz de mostrar em números exatos que tudo aquilo de que o Estado precisa para iniciar a execução do meu plano, abolindo as necessidades, é uma taxa de um "penny" por um litro de bebida e de seis "pence" por libra sobre o imposto de renda. Cada país deve resolver seu problema financeiro de seu próprio modo, mas a

todos os países se aplica a primeira solução. Todos os países podem pôr em primeiro plano as cousas principais. Trabalho e saúde para todos antes de automóveis e férias para alguns. Qualquer país democrático pode custear isso.

CALLAGHAN: Se isso está claro, não há razão para esperar até que acabe a guerra para ver onde ficamos.

BEVERIDGE: Todas as razões são contra essa espera. Uma delas é que, se nós esperarmos o fim da guerra para fazer qualquer coisa pela segurança social, veremos então que são tantos os problemas urgentes e mais difíceis, que não teremos tempo nem pensamento para esta coisa relativamente simples e que poderíamos ter feito facilmente agora. Há uma segunda razão pela qual eu gostaria de ver todas as Nações Unidas trabalharem hoje (e não amanhã) em prol da legislação de segurança social. E' que isso seria símbolo de sua determinação para tornar melhor o mundo de após-guerra, não apenas neste aspecto, mas em todos os aspectos, e não numa frase bonita, mas numa realização sólida.

MARSH: Assim o Sr. vê, Sr. Presidente, que se poderemos eventualmente chegar até lá, por que não o faremos agora?

CALLAGHAN: Realmente. Dr. Marsh: E' forçoso que medidas de segurança social sejam oferecidas aos povos de todos os países, e por que não o serão agora, quando há um sentimento de unidade entre as democracias? Em resumo, parece-me que não caberá encarar muito rigidamente a advertência do Dr. Saraiva a respeito de que ao povo não devem ser oferecidas falsas promessas ou falsas esperanças. Isso tem acontecido muitas vezes em nossa história. A segurança social é um sonho nascido desta guerra e, como todos observaram, um sonho capaz de realização imediata. Sir William, definindo segurança social, tornou claro que ele não defendia uma panacéia para todos os males do mundo. "A proteção organizada pelo Estado contra os riscos a que estão expostos os cidadãos isoladamente, mesmo quando a situação econômica da sociedade como um todo é sã e próspera". Certamente, é esta uma concepção aceitável mesmo para o mais feroz individualista. Pode ser inaceitável apenas para aqueles que, almas primitivas, acreditam que o homem é um caçador solitário, ou para aqueles que julgam que o doente ou o ferido devem ser deixados num canto para

morrer em vez de ter tratamento em um hospital. Mr. Altmeyer deixou muito claro que, ao menos nos Estados Unidos, nenhum defensor dos sonhos de segurança social está interferindo com a iniciativa individual de real valor e que, de acôrdo com muitos, é o verdadeiro poder dirigente da nossa sociedade democrática. De um modo simples e prático, êle observa que o seguro social contributivo está simplesmente dentro dos orçamentos de gastos suportados pelos indivíduos da nação. O doutor Marsh, também, em traços rápidos, reforçou a convicção de que o que era novo acêrca de segurança social, como é entendida agora, era a proposta da consolidação de todos os serviços sociais de segurança em uma organização eficiente. Enquanto o Dr. Saraiva estava falando, cheguei à conclusão

de que êle poderia nos descrever fatos da organização brasileira de segurança social que feririam, talvez, um pouco, o nosso orgulho...

Bem — a demanda em prol de melhores condições de segurança social está sendo ouvida através do mundo, e vós, cavalheiros, não apenas a ouvistes, mas sentistes sua necessidade. Sois condutores da luta histórica por uma nova espécie de liberdade para os homens de todas as nações.

LOCUTOR: Ouviram o Clube de Discussão da C.B.C., que falou hoje de nossos estúdios de Montreal. Os participantes da discussão de hoje foram Sir William Beveridge, da Grã-Bretanha, o Dr. A. J. Altmeyer, dos Estados Unidos, o Doutor Oscar Saraiva, do Brasil, e o Dr. Leonard Marsh, do Canadá.

O administrador geral do Governo dos Estados Unidos

(Tradução de CAROLE E. GOLDSTEIN)

(Publicado no "TIME MAGAZINE", de 14 de junho de 1943. Direitos de tradução e publicação autorizados).

N A SEMANA passada, como de costume, não houve notícias do homem que, de certo modo, dirige o Governo dos Estados Unidos. A passagem do quadragésimo-quinto aniversário de Mr. Harold Dewey Smith nem sequer foi registrada na coluna social do jornal de sua cidade, o *Daily*, de Arlington, na Virgínia. Por ser domingo, Mr. Smith comemorou sua chegada a esse marco da meia-idade dormindo até tarde e jogando onze séries de golfe no vizinho "Washington Golf and Country Club", uma prova que desafiaria até mesmo um cabrito montês. Ao jantar, houve um grande bolo, que foi comido na varanda enquanto, espalhados pelo chão, viam-se os jornais do dia. Seus quatro filhos, Lawrence Byron, Sally Jane, Mary Ann e Virginia Lee, que contam entre 4 e 14 anos de idade, cantaram-lhe o "Happy Birthday".

Mr. Smith é um homem de estatura mediana, simples, de olhos de um claro cinza-azulado, que aparecem por trás de óculos sem aro; usa bigode, um bigode já de 15 anos de existência, que só se percebe, porém, quando há luz bastante. Fala sempre com cuidado e gosta de dar algumas cachimbadas, antes de responder a uma pergunta. Seus amigos caçoam, dizendo que "Harold só tem uma velocidade: marcha lenta". Trabalha freqüentemente até durante a noite e dispõe de muito pouco tempo para se divertir. Quando se lhe oferece ocasião, joga golfe ou boliche, mas prefere cantar ao piano, rodeado de sua família, ou consertar cousas em casa. Sua ocupação favorita é trabalhar como carpinteiro na sala de trabalho do porão de sua casa de tijolos, de tipo colonial, que comprou por um preço baratíssimo, porque ninguém até então havia conseguido dotá-la de boas instalações de água, calor e eletricidade, o que Mr. Smith conseguiu.

Mr. Smith é o atual Diretor do Bureau de Orçamento dos Estados Unidos, cargo que, no corrente

ano, significa a supervisão de despesas de mais de 100 bilhões de dólares. Certa vez, disse um congressista: "Nós concedemos poderes e Harold Smith escreve as leis". E a opinião do Vice-Presidente Wallace sobre ele é a seguinte: "Harold Smith é o homem mais importante nesta Administração".

MR. SMITH E AS COMPLICAÇÕES EM WASHINGTON

Mesmo admitindo um grau normal de exagero, essas declarações sobre um homem, quase totalmente desconhecido do público dos Estados Unidos, causam admiração. Harold Smith não é muito conhecido: em parte, porque não deseja sê-lo e, em parte, porque a maioria dos cidadãos sabe um pouco mais sobre a função que ele exerce do que sobre a sua pessoa.

O Bureau de Orçamento é geralmente considerado uma dependência do Tesouro encarregada de arrecadar e reunir o dinheiro que os vários departamentos governamentais desejariam gastar no ano seguinte, e de apresentar tais cifras à nação, em janeiro de cada ano, num grande volume chamado — Orçamento dos Estados Unidos. Se, além disso, se ressaltar que o Bureau foi transferido, em 1939, do Tesouro para a Presidência da República, ter-se-á uma noção exata da natureza e das funções desse órgão. Mas isso é apenas o ponto de partida, o pretêsto para a verdadeira função de Harold Smith. Se se tivesse que lhe dar um título que coincidissem com sua função, esse só poderia ser o de Administrador Geral do Governo dos Estados Unidos.

A notícia de que o Governo tem um Administrador Geral, que é considerado excepcionalmente bom no exercício de suas funções, poderia provo-

car de muitos cidadãos perguntas indiscretas: "Que dizer a respeito da ascensão e da queda dos poderosos do governo central e das agências de coordenação, da célebre confusão de Washington, das dôres de cabeças, complicações, discordâncias etc.?" "Que tem feito o Administrador Smith durante esse tempo?" "Se ele tem algum valor, por que não trata de resolver ou evitar essas complicações?" Entretanto, se se der ao trabalho de uma investigação, o autor dessas perguntas na certa concluirá que Harold Smith é um técnico estupendo e, por essa conclusão, poderá ser perdoado...

TODOS GASTAM DINHEIRO

Há apenas 22 anos existe o Bureau de Orçamento. Antes disso, todas as agências do governo pediam, individualmente, ao Congresso o "quantum" de que necessitavam para suas despesas anuais. Nos seus primeiros 18 anos de existência, sob a direção de Charles Gates Dawes e seus sucessores, o Bureau, mal aparelhado de pessoal, nada mais fez além de insistir nas recomendações em torno da necessidade de economia e de coligir cifras para o Congresso. Em 1918, porém, o Secretário da Marinha, Franklin Roosevelt, elaborou um plano de criação de um bureau de orçamento, que ficaria sendo a agência central de controle do Governo. Seu raciocínio era simples e lógico. As agências governamentais fazem dez mil e um serviços, desde construção de navios de guerra até instruções a agricultores para combate à lagarta rosada. Há, porém, uma coisa que fazem em comum: gastar dinheiro. Um Bureau de Orçamento deve estar numa posição ideal para examinar e coordenar toda a atividade do Governo, indagando dos propósitos e projetos, verificando funções, descobrindo e eliminando extravagâncias, duplicações e confusões.

Como Presidente, Mr. Roosevelt só em 1939 pôs em prática sua teoria. No ano anterior, o Bureau tinha 45 funcionários e gastava \$ 196,000. Em 1939, Harold Smith (que, desde 1937, era diretor de orçamento de Michigan) tomou posse do cargo de Diretor do Bureau, começando a agir.

SEGUROS DE VIDA — ÓLEO LUBRIFICANTE

Qualquer pedido governamental de dinheiro tem que ser autorizado pelo Bureau de Orçamento, antes de ser encaminhado ao Congresso. Poucos passam integralmente. O Bureau também tem que aparecer perante a Comissão de Finanças da Câ-

mara, para expor e defender suas necessidades de dinheiro. Este ano, o Diretor Smith pediu \$ 2,172,000 — importância quase doze vezes maior do que a dotação concedida em 1938 — para prover seu Bureau de 571 funcionários durante 1944. Justificando esse pedido, Smith citou alguma coisa do que ele e seu "staff" de técnicos têm realizado, desde que a nação entrou em guerra. Entre outros trabalhos, eis o que fizeram:

1 — a organização das operações administrativas das Forças Aéreas do Exército (resultando numa economia de 25% de trabalho horário em



O Sr. Harold Smith, diretor do "Bureau of the Budget"

alguns aeródromos); proposta de melhoramentos semelhantes em vários outros serviços de guerra, o que veio resolver muitos conflitos;

2 — o desenvolvimento de um sistema de contabilização e controle de prêmios de seguro de vida militar, — que eliminará 2.000 empregados burocratas e economizará, anualmente, \$ 3.000,000;

3 — planos de remoção de agências do Governo e de trabalhadores para fora de Washington, visando desocupar 3.000.000 de pés quadrados de espaço reservado a escritórios, 5.000 casas e apartamentos, e aposentos individuais para 8.000 pessoas;

4 — a aplicação de métodos racionais de transporte motorizado, em uso em grandes organizações privadas, aos transportes motorizados do Govêrno, obtendo uma economia anual de 750.000 galões de óleo lubrificante;

5 — a inspeção de cêrca de 3.000 projetos governamentais de construções de guerra, com recomendações de ordem financeira e sôbre problemas de engenharia;

6 — o exame dos sistemas estatísticos de cêrca de meia dúzia de agências de guerra, eliminando muitas duplicações;

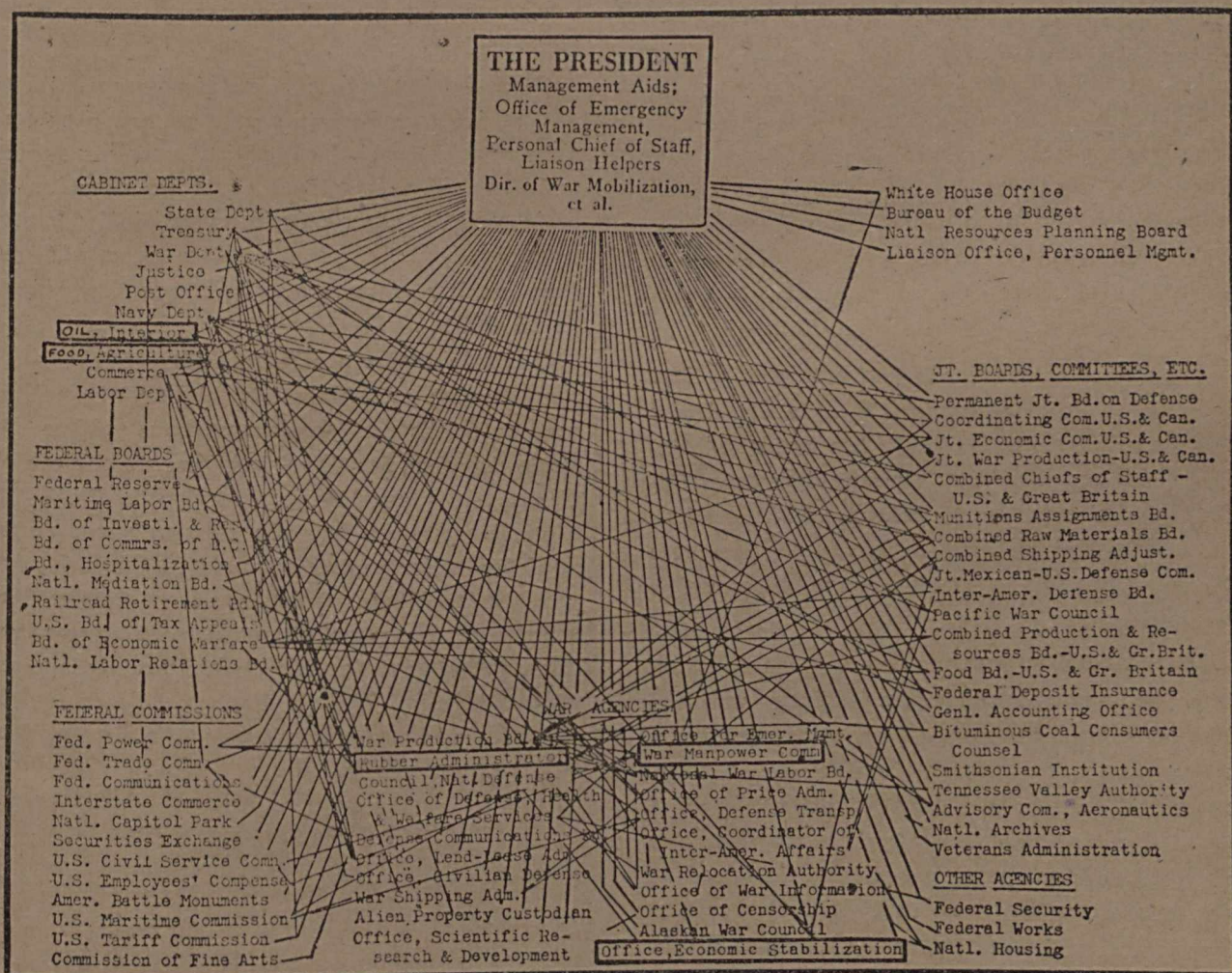
7 — a revisão de todas as propostas de legislação procedentes de agências do Govêrno, bem como a elaboração dos ante-projetos da maior parte dos diplomas legais aprovados;

8 — um estudo sôbre admissão de pessoal em tempo de guerra, visando a eliminação de alguns cargos, ou, pelo menos, controlar o aumento dos mesmos.

“UM ÓTIMO TRABALHO, MR. SMITH”

Mesmo êsses ligeiros exemplos evidenciam a razão por que Mr. Smith e seu Bureau raramente saem nos jornais. A maior parte de seus trabalhos não é do tipo espetacular; são trabalhos úteis e benéficos, de execução demorada e que pouco interessam aos jornais. O Govêrno como um todo é melhor administrado do que pensam os cidadãos. Erros e disputas têm mais publicidade que o progresso pacífico. Qualquer congressista poderia sair num jornal, em qualquer dia, simplesmente pelo fato de dizer que Harold Smith é perdulário e ineficiente. Mas, quando Joe Starnes, representante de Alabama, terminando seu parecer na Comissão de Finanças, disse: “O Sr. está fazendo um ótimo trabalho, Mr. Smith” — ninguém se preocupou em divulgar essa declaração.

Outra razão da pouca popularidade do Bureau de Orçamento é que muitos de seus trabalhos não podem ser revelados, nem ao Congresso. Algumas de suas últimas atividades, que decorreram de pe-



Como funciona o Govêrno Federal dos EE. UU. (apesar de Harold Smith)

didos do Exército, da Marinha e do Departamento do Estado, talvez nunca possam ser divulgadas. Este sigilo se aplica ainda mais aos serviços que Smith exerce pessoalmente nas funções de conselheiro do Presidente, solucionador de conflitos, investigador e diplomata privado.

Smith fala com o Presidente mais frequentemente do que qualquer outro civil, exceto Harry Hopkins e a secretária da Casa Branca — cerca de duas vezes por semana, pessoalmente, e, quase diariamente, por telefone. Bilhetes assinados F.D.R. partem da Casa Branca para o grande gabinete que ele ocupa no edifício fronteiro. Seu dia normal de trabalho começa às 9 horas da manhã e vai até meia noite.

Suas relações com o Presidente são cordiais, mas de ordem estritamente funcional. O Presidente recebe serenamente o orçamentista Smith, embora pudesse ter razões para temer sua presença e isto porque ele gosta de boas notícias e Harold Smith quase nunca as tem para dar. Os outros visitantes levam ocasionalmente notícias alegres. Mas não Harold Smith: ele tem sempre um caso triste, problemas e numerosos aborrecimentos que ambos devem enfrentar.

POLÍTICO VS. ADMINISTRADOR

Se Harold Smith fôsse um político, na sua posição ímpar, tornar-se-ia, inevitavelmente, um dos homens mais odiados de Washington. Não o é, porém, e aí está porque não tem inimigos. Outros funcionários ficam ressentidos quando ele desfaz seus planos favoritos, cortando-lhes verbas e autoridade. A zanga, porém, arrefece depressa. Conhecem-no e respeitam-no pelo que é: um administrador profissional, sem ambições políticas nem interesses especiais a que servir, ou reformas sociais para promover.

Ele próprio disse uma vez da sua política: "Sou o que poderiam chamar um republicano independente, com tendências socialistas, e que, frequentemente, vota nos democratas". Embora absolutamente leal a Franklin Roosevelt, poderia servir a qualquer outro presidente com o mesmo zelo. Sua única paixão é um governo eficiente, e a isso deve sua longa permanência no cargo. As "prima-donas" da política podem entrar e sair, mas os Smiths permanecem.

NORMAS PARA SUCESSO

Harold Smith é uma enciclopédia viva de normas para sucesso na administração profissional. Ei-las:

O administrador profissional deve ser treinado para esse trabalho. O Governo nos Estados Unidos é muito complexo para ser administrado por amadores. Criado numa fazenda de trigo em Kansas, Smith graduou-se como engenheiro eletricista pela universidade estadual, mas seu interesse voltou-se para os problemas de administração pública. Fez um curso de aperfeiçoamento na Universidade de Michigan, na qual foi, pouco depois, professor de administração. Foi membro do "Detroit Bureau of Government Research" e da "League of Kansas Municipalities", diretor da "Michigan Municipal League", do "University of Michigan's Bureau of Government" e do "Michigan Budget Bureau".

O administrador profissional deve ter paixão pelo anonimato. A aparência comum de Smith e sua personalidade deliberadamente apagada são credenciais para isso.

O administrador profissional deve ser justo e severo ao julgar os homens e pronto a sacrificar prestígio pessoal, lealdades e amizades ao sucesso do trabalho. Uma prova chocante do desprezo de Smith pelo seu amor próprio e prestígio é o fato de o seu principal assistente, o rude e eficiente Wayne Coy, receber o mesmo salário que ele próprio (\$ 10.000).

O administrador profissional deve restringir-se a seus deveres administrativos, deixando a política para os políticos. Quando uma nova política está sendo debatida, Smith voluntariamente põe seu conhecimento e experiência a serviço do Presidente e do Congresso, o que não o impede, entretanto, de defender fortemente seu próprio ponto de vista no assunto. Desde, porém, que uma política é asentada e que o povo, através de seus representantes, manifesta sua vontade, Smith deixa de lado sua própria opinião. Daí em diante, considera seu dever fazer o maior esforço para que a nova política seja bem executada.

SMITH 60%, ROOSEVELT 40%

Harold Smith é um funcionário demasiadamente leal e discreto para proclamar os erros do seu chefe. Mas não é segredo que seus planos de organização cuidadosamente elaborados — sobre produção de

guerra, alimentação, potencial humano, estabilização econômica, racionamento, controle de preços — têm sido repetidamente relegados, porque, várias vezes, o Presidente tem cedido aos seus próprios instintos políticos, assumindo compromissos indesejáveis e pagando lealdade com lealdade, para conservar todos felizes. Smith recebe alegremente esses desapontamentos e tem mesmo o direito de sentir-se feliz e orgulhoso, porque, cedo ou tarde, o Presidente acaba aceitando cerca de 60% de suas recomendações.

Ele é a verdadeira encarnação do "Mr. Smith" dos Estados Unidos. Em seu alto posto no governo, é um sólido e reconfortante símbolo da paciência, do senso comum e do otimismo do americano

médio. Conhecendo as falhas que há na administração, nem por isso deixa de ver no presidente Roosevelt suas grandes qualidades de liderança. Sabe que a América tem sobrevivido a muitos de seus erros no passado, e está certo de que sobreviverá ainda a muitos mais.

No começo deste ano, Mr. Smith teve ocasião de dizer a um comitê do Congresso: "Conquanto, como Diretor do Orçamento, saiba de uma porção de senões que me aborrecem, não posso deixar de admitir que o que importa, finalmente, é o conjunto das coisas que se consegue realizar. Por isso, costumo dizer a mim mesmo: "Afinal, é mesmo surpreendente que tenhamos feito tanta coisa e tão bem!"

A defesa da saúde do trabalhador nacional

Reportagem de ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

DPOIS que iniciámos estas reportagens na *Revista do Serviço Público*, foi organizada no país uma repartição muito simpática pela sua finalidade e merecedora de carinhosa atenção de quantos se interessem por assuntos de assistência social: é a Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho, criada pelo decreto-lei n. 5.092, de 15 de dezembro de 1942, que reorganizou o Departamento Nacional do Trabalho.

Como se vê, faz agora, justamente, um ano de sua criação, tempo êsse insuficiente para permitir-lhe franco e completo desenvolvimento. Apesar disso, já é bem apreciável o acervo de serviços que vem prestando à população trabalhista do país, através das três secções de que se compõe e que são as seguintes:

- I — Secção de Higiene do Trabalho
- II — Secção de Assistência a Mulheres e Menores
- III — Secção de Segurança do Trabalho

SECÇÃO DE HIGIENE DO TRABALHO

As primeiras pesquisas desta secção se iniciaram cerca de um mês após a decretação da lei n. 5.092, com três médicos especializados em higiene industrial pelo curso do Instituto Osvaldo Cruz, criado e mantido desde 1927, em virtude da reforma Rocha Vaz na direção da Faculdade Nacional de Medicina, da Universidade do Brasil. Uma parte desse curso é ministrada na própria Faculdade, sendo acessível só a médicos, e outra no Instituto. A duração do curso é de três anos. O seu primeiro diretor foi o Dr. João de Barros Barreto, sendo professores Carlos Chagas, Alcides Godoy, Cesar Pinto, Lauro Travassos e outras figuras eminentes da velha casa de Osvaldo Cruz.

Já se acham diplomados cerca de cem médicos sanitaristas, que se dedicam à medicina preventiva, sob vários aspectos, entre os quais se encontra a higiene industrial.

Como consequência dessa formação de técnicos em higiene industrial, nasceu, naturalmente, a Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho. O médico chefe da Secção de Higiene do Trabalho é o Dr. Hugo Firmeza, diplomado pelo referido curso.

HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR NO BRASIL

Desde o tempo do conde dos Arcos, isto é, desde 1816 e até 1922, com o advento da administração Carlos Chagas na Saúde Pública, não existia, entre nós, nenhuma determinação legislativa visando a saúde do trabalhador. Assim, pois, foi no governo do Dr. Artur Bernardes que, no Brasil, tivemos organizada a primeira Inspetoria Profissional, no Departamento Nacional da Saúde Pública, a qual ficou a

cargo do Dr. Alfredo de Sá Pereira. Em 1935, essas atividades da higiene industrial foram atribuídas aos atuais Centros de Saúde, onde permaneceram até 10 de novembro desse ano, quando a consolidação das leis trabalhistas as transferiu para o Ministério do Trabalho.

COMO É FEITA A FISCALIZAÇÃO DOS AMBIENTES E LOCAIS DE TRABALHO

Recebida a denúncia de infração ou determinada uma visita de inspeção, o inspetor médico de higiene do trabalho, acompanhado de um dos dez auxiliares de inspeção que ora fazem no D.A.S.P. um curso de especialização de três meses, sai e vai fazer sua visita à fábrica ou oficina visada. Aí estuda o técnico: primeiro, a orientação do edifício e das salas de trabalho, verificando os problemas de insolação, no inverno e no verão; segundo, os problemas de iluminação dos planos de trabalho, no que diz respeito à iluminação natural, iluminação artificial e iluminação mixta. Os detalhes chegam à verificação do grau de luminosidade da abóbada celeste e das paredes fronteiriças, capazes de agir no revêrbero ou na carência de luminosidade. Estuda a cor da maquinária, dos tetos, etc., de tudo enfim que possa influir na preparação e difusão luminosa. Terceiro, procura atender aos problemas inerentes à ventilação dos locais de trabalho, maxime daqueles onde haja emanção de gases, fumaças e vapores de produtos tóxicos. Encara ainda o problema das temperaturas elevadas junto aos fornos e, igualmente, as baixas temperaturas em ambientes artificialmente refrigerados, como frigoríficos, adegas e dornas. E aqui no Rio temos os frigoríficos do Cais do Pôrto, de leite, frutas, etc., onde a temperatura desce a dois, três e quatro graus abaixo de zero, e também as adegas das grandes fábricas de cerveja.

E não se deve deixar de considerar que não se cuida apenas da baixa ou elevada temperatura, mas de suas mutações.

NO MESMO DIA E ENTRE DUAS TEMPERATURAS OPOSTAS!

Há operários que, no mesmo dia, como os da indústria de cerveja, são submetidos a uma temperatura de 45°, freqüente nos tanques de fermentação, e 0 grau nas adegas de conserva. Seria natural que se atribuisse semelhante trabalho a operários diferentes, para evitar-se essa mutação espantosa de temperatura. Mas nem sempre há operários suficientes à distribuição adequada do serviço, e daí o fato, mais ou menos freqüente, de um só operário executar tarefa que lhe é muito prejudicial à saúde. E temos assim, uma prova do caráter humano da atuação da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho: sua intervenção no caso, que evita se proceda de tal forma nessas fábricas.



O diretor da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho, Dr. Décio Parreiras, em sua mesa de trabalho

Felizmente, o Ministério do Trabalho sempre é atendido com solicitude nessa intervenção, pelos empregadores, cuja conduta não se pode incriminar formalmente, pois quase sempre é resultante de simples ignorância, do desconhecimento de seus malefícios.

Imensa é a possibilidade de pneumonias *a frigore* ou, melhor, produzidas pelo frio, freqüentes a tuberculose e as lesões cutâneas, com rachaduras nas mãos, seguidas, algumas vezes, de gangrenas nas extremidades dos dedos, e também das orelhas, etc..

O PERIGO DA INSOLAÇÃO NO TRABALHO DOS FORNOS

Junto aos fornos, há o perigo da *intermação*, que cá fora é chamada *insolação*. Em conexão com o problema da temperatura elevada dos fornos está o da sua luminosidade e incandescência, que produzem os chamados foto-traumatismos oculares, capazes de conduzir à cegueira, se o operário não usar os anteparos azues, chamados *elmos*, que protegem não só os olhos, como a face, das agressões que o calor produz. Entretanto, esses operários não usavam sempre esses anteparos indispensáveis e que constituem o chamado equipamento individual de proteção no trabalho.

Imagine-se a intensidade do calor e da luz diante do forno de uma fábrica de cimento, no qual a temperatura interna sobe a mais de 80°!

Pois bem, a Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho dispõe de aparelhos, de fabricação inglesa, os chamados *cata-termômetros*, destinados a medir a temperatura seca e a temperatura úmida dos planos de trabalho e que determinam a temperatura efetiva de conforto, a qual é, no Brasil, mais ou menos de 21°.

O interessante a assinalar é que esse aparelho funciona com uma pequena camisa de filó e perde o calor, como se fôsse o corpo humano.

O PROBLEMA DAS POEIRAS

As poeiras podem ser de madeira, cal, farinhas, cimento ou chumbo. Por meio de aparelhos especiais chamados *conímetros*, pode-se determinar não só a freqüência dessas poeiras, como também o seu tamanho e a natureza química das mesmas.

Sabe-se hoje que a poeira é tanto mais perigosa quanto menor é o seu volume, porque só as poeiras de pequena dimensão são as que chegam aos pulmões, e dêstes, através

da circulação sanguínea, vão a todos os órgãos do corpo humano.

O grande problema dessas *conioses* ou, melhor — trocando-se por miúdo essa expressão — as doenças das poeiras, está nas *silicoses*, doença pulmonar crônica que ocorre nos mineiros e nos trabalhadores de pedreiras. E' norma o emprêgo de aparelhos chamados *exhaustores*, que aspiram todas as poeiras do meio ambiente e as transportam ao meio externo.

Quando se trabalha ao ar livre ou em grandes profundidades, como nas minas de ouro do Morro Velho, onde se desce a 2.500 metros, devem ser usadas máscaras contra pó, as quais dificilmente são suportadas depois de três a quatro horas de trabalho.

O CONFÔRTO INDIVIDUAL DO OPERÁRIO

Os técnicos da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho estão agora empenhados em generalizar o mais possível o conforto individual do operário. E' o problema dos banheiros, lavatórios, W.C., mictórios e armários individuais, onde são guardadas as roupas de serviço e as roupas de rua; o sabão, a toalha individual, etc. Cuidam eles também da água de abastecimento das fábricas e oficinas, estudando-lhe a qualidade e a quantidade; sobretudo da

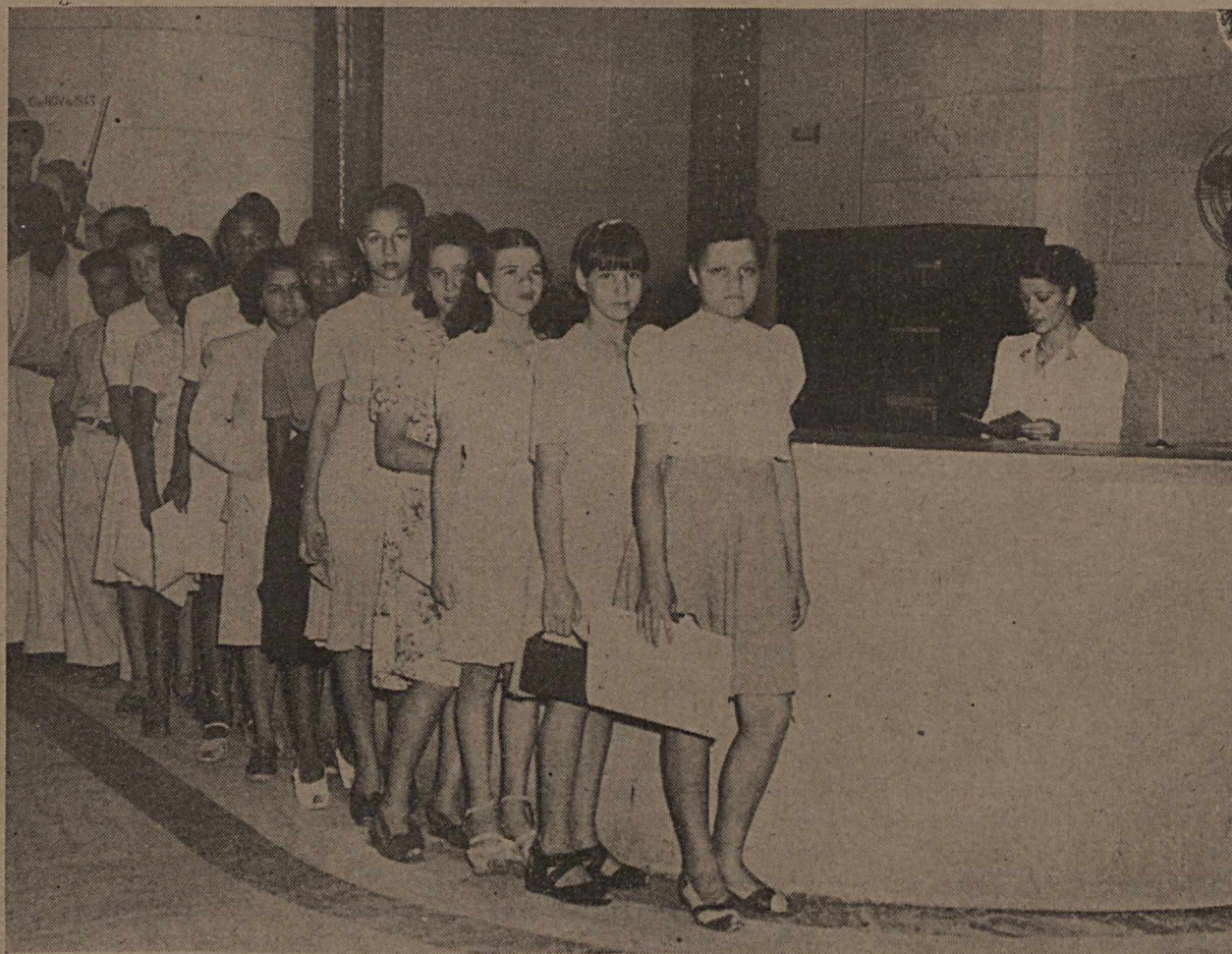
que deve ser bebida, evitando-se o copo promíscuo de outrora, veículo de grande parte da tuberculose.

Quanto aos refeitórios, são eles de instalação obrigatória em todo meio fabril em que trabalhem mais de 300 operários. Evita-se assim aquele almoço ligeiro, frio e deglutido por indivíduos acorados debaixo de escadas e, às vezes, sentados dentro de latrinas, ou comendo em jornais.

O PROBLEMA DAS CRECHES

A lei obriga a todo estabelecimento industrial, onde trabalhem mais de 30 mulheres, a fazer a instalação de uma creche, de modo a que a mãe operária possa, de três em três horas, sem abandonar totalmente o trabalho, proporcionar o alimento que a natureza julga necessário ao homem, nos seus seis primeiros meses de vida.

Os inspetores da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho, ao visitar uma fábrica, preenchem uma ficha com as sugestões julgadas necessárias, seguindo-se-lhe a notificação ao estabelecimento para, no prazo de 90 dias, satisfazer as exigências por ventura consideradas imprescindíveis. O Ministério do Trabalho já conseguiu a instalação de certo número dessas creches, além de muitas outras em andamento.



Menores operárias, no saguão do Ministério do Trabalho, aguardando o momento de sua identificação datiloscópica



Aspecto dos serviços de fiscalização externa, a que incumbe a elevada missão de verificar o cumprimento da legislação trabalhista

O EXAME CLÍNICO DO TRABALHADOR

Incumbe ainda à Secção de Higiene do Trabalho o exame clínico do trabalhador, nele pesquisando os sintomas das chamadas doenças ocupacionais, as quais vão desde as infecções pelo carbúnculo, nos manipuladores de couro, até às graves intoxicações pelo chumbo, benzoos, arsênico, mercúrio e corantes de base de anilina.

Basta lembrar que, só em tipografias, há cerca de onze mil trabalhadores no Distrito Federal e, muitos deles, com a constipação de ventre, com a cólica, as paralisias e depósitos de chumbo nas gengivas.

NAS GALERIAS DO MORRO VELHO E NAS MINAS DE CARVÃO DO RIO GRANDE DO SUL

Os técnicos da Secção de Higiene do Trabalho, em recente visita às minas de ouro de Morro Velho, tiveram ensêjo de estudar as condições do trabalho humano em vários níveis de profundidade.

Nas galerias de 800 metros de fundo foi verificada a velocidade do vento, de cinco metros por segundo, o que representa quasi ciclone! Essas galerias, como se vê, nada ficam a dever aos morros de ventos uivantes...

Podem, sem dúvida, fornecer também, e com vantagem, quadros de confranger a gente. E nelas é que vegetam milhares de trabalhadores nacionais, mal vestidos, mal calçados e, infelizmente, às vezes, muito bebidos!

Nas minas de carvão de S. Jerônimo e de Butiá, no Estado do Rio Grande do Sul, a Secção de Higiene do Trabalho estudou o problema da pequena luminosidade nos subterrâneos, onde foi encarado o problema do nistagmo, isto é, a lesão ocular, proveniente da falta de luz, e que produz a trepidação permanente do órgão da visão.

UM SAMBA DIFERENTE...

No fundo das minas do Brasil há uma doença que o minerador chama de *samba* e que consiste no trêmer dos membros inferiores do paciente, produzindo-lhe ainda vertigem e coma.

Foi essa doença atribuída a excesso de calor, 45°, a produzir grande exsudação e, com ela, perda abundante de cloreto de sódio. A essa falta de sal no organismo é que se atribue o *samba* e, conseqüentemente, a morte do paciente. Aí está, pois, um *samba* nada gracioso, a contrastar com aquele outro, que delicia muita gente boa...

Mas o samba terrível, aquele que só faz chorar, não é encontrado só nas minas onde se sente temperatura elevada.

Os Drs. Décio Parreiras e Milton Fernandes verificaram, porém, que o samba-doença, também existe em minas onde não é grande o calor, presumindo-se verificar-se nelas a presença do monóxido de carbono, que é um gás grandemente tóxico e que apareceria pela dinamite não explodida no fundo das minas.

Interessados vivamente na descoberta da origem do mal, os técnicos do Ministério do Trabalho levaram para os recônditos da terra um aparelho sensível ao monóxido de carbono, o *detector*. Nada conseguiram eles, entretanto, pois esse aparelho não registrou a presença do referido gás intoxicante. E assim, pois, ficou aberto o problema etiológico do *samba* dos mineradores.

OS CARREGADORES DE CARVÃO

O Dr. Décio Parreiras, bem "puxado" pelo repórter, vai soltando aos poucos informações muito interessantes para ilustrar esta reportagem.

Pena é que não lhe dêem tempo e vagar para discorrer calmamente sobre os importantes serviços que lhe estão afetos.

Ora é o telefone, ora um inspetor ou auxiliar de Divisão que lhe vem falar sobre assunto de serviço. Mesmo assim, nesse "martelamento" constante, é admirável o "fair-play" do diretor da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho. Não se rala, absolutamente. Agora, o repórter é que precisa aproveitar os freqüentes hiatos na conversação para fixar suas notas, como se fôsse quasi um taquígrafo.

— Mas, como estava dizendo, a Secção de Higiene do Trabalho prossegue em suas pesquisas em toda parte onde os seus técnicos vislumbrem a possibilidade de cuidar do samba dos nossos operários. Ainda recentemente, aqui no Cais do Pôrto, fizeram eles observações nos carregadores de carvão, cuja poeira, chegando-lhes aos pulmões, determina um processo de fibrose pulmonar, que lhes é altamente prejudicial à saúde.

— O telefone, Dr. Décio...

Outra interrupção, e não ficamos sabendo, afinal, se a história do carregador de carvão do Cais do Pôrto chegou ao fim. O que, às pressas fixamos, constitui, entretanto, informação bem interessante.

A INTOXICAÇÃO PELO CHUMBO

Esta reportagem não foi feita de um jato, num só dia, como é fácil de depreender-se, embora estejam bem com-



Um aspecto do prontuário de cerca de 40 mil menores operários do Distrito Federal



Menores operários aguardando o momento em que vão ser submetidos à prova de alfabetização

primidas as notas referentes a cada visita feita aos serviços da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho. Procuramos prescindir, tanto quanto possível, de apontamentos já "mastigados". O flagrante é o que nos interessa mais de perto e, se fôsse possível, dêles faríamos freqüentes "close-ups", focalizando as cenas de forma mais viva e atraente.

No segundo dia de nossa tarefa, ao procurarmos o doutor Décio Parreiras, surpreendêmo-lo a fitar demoradamente um desenho que um de seus auxiliares lhe trouxera.

Ambos comentavam o trabalho, analisando-o com satisfação. E o Dr. Décio Parreiras, com muita gentileza, achou por bem dizer-nos alguma coisa a respeito, mostrando-nos a contribuição ao serviço que lhe oferecia o doutor Heitor de Ataíde.

— Como o senhor sabe, a paralisia dos músculos do antebraço é um fenômeno comum nos operários que trabalham com o chumbo e seus múltiplos derivados.

É uma tecnopatia, uma doença ocupacional crônica, que a Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho investiga e determina, no momento. A paralisia saturnina atinge os músculos extensores dos dedos, do antebraço direito e poupa, em geral, músculos dessa mesma região, enervados pelo

mesmo nervo radial, como o longo supinador, o curto supinador, o anconeu e o longo abdutor do polegar, sem que se conheça, muito claramente, a razão dêsse fato.

E, mostrando-nos o desenho feito pelo seu assistente, Dr. Heitor Ataíde, esclareceu:

— As inserções e terminações dos supra-citados músculos estão aqui desenhadas nitidamente.

Sobre a mesa do Dr. Décio Parreiras, vimos ainda, sob o vidro, um recorte de uma estampa de microfotografia, representativa de uma gota de sangue extraído de um operário gráfico intoxicado pelo chumbo e, onde, ao lado dos glóbulos vermelhos, relativamente normais, viam-se outros, com uns pigmentos escuros, chamados *granulações basófilas*, denunciadoras de intoxicação sanguínea.

No terreno de prevenção das intoxicações saturninas, recebemos interessante informação sobre um dos meios de evitá-las, a qual encontramos publicada na magnífica secção que "O Jornal" mantém, diariamente, sob o título *Trabalho e Previdência Social*, a cargo do Dr. José Segadas Viana, que, fora das suas altas funções de diretor do Departamento Nacional do Trabalho, procura divulgar pela imprensa os serviços a cargo dêsse importante setor de nossa administração pública.

A nota referida é esta que, em seguida, transcrevemos e modificadora, sem dúvida, de velha prática, que hoje já não se justifica mais :

"Fósforo e não leite

No Rio de Janeiro e no Brasil é velha praxe dar-se meio litro de leite, por dia, ao operário que manipula o chumbo. Os donos de tipografias e proprietários de jornais apressam-se em dizer que assim procedem, defendendo a saúde de seus empregados e fornecendo-lhes o suposto antídoto do chumbo, que todo o mundo consagra e respeita.

Mal sabem eles, e muito menos os gráficos e manipuladores de compostos plúmbricos, que esta praxe, longe de premuni-los da intoxicação saturnina, a aumenta e a agrava. De fato, o leite é uma substância rica em cálcio e por isso foi indicado com a finalidade de retirar da torrente circulatória o chumbo circulante, que, combinado ao cálcio, se fixava nas extremidades dos ossos longos.

Menos perigoso seria o chumbo preso aos ossos, que circulando em todos os tecidos nobres do organismo.

O metal intoxicante aí permanece, porém, à espreita da primeira oportunidade que o traga de novo ao turbilhão sanguíneo. Novas crises. Novos insucessos, até a morte. A ciência, porém, aconselha hoje um método seguro de mobilização e eliminação do estoque de chumbo, porventura encontrado no tecido ósseo ou na crase sanguínea desses grandes colaboradores da imprensa moderna. E o método consiste em administrar fósforo, sob forma medicamentosa ou alimentar, de molde a que se venha formar o fosfato de chumbo, facilmente eliminável do organismo e com a vantagem de ser um produto quasi inócuo.

Assim, em vez de leite, devem ser preferidas as merendas de alimentos ricos em fósforo, tais como : ovo, fígado, carne, queijo, batata, tomate, ervilha, laranja, acompanhadas de pequenas doses de fosfato de sódio.

Dr. Décio Parreiras".

CONDIÇÕES DE TRABALHO EM JAZIDAS DE NIQUEL

Para Bom Jesus do Livramento, hoje Liberdade, no sul do Estado de Minas Gerais, seguiu, em fins de maio deste ano, uma comissão de técnicos do M.T.I.C., com o fim de estudar as condições de trabalho humano nas jazidas de níquel daquela região.

A comissão, que era composta dos Drs. Décio Parreiras, João Araújo dos Santos, Barbosa Lima e Sebastião Brown, encarou os problemas da termonose junto aos fornos de fundição de minério, observando ainda as dermatoses e a situação legal dos que ali trabalham.

CONDIÇÕES DO TRABALHO HUMANO EM DEPÓSITOS DE CALCÁREO E FABRICAÇÃO DE CIMENTO

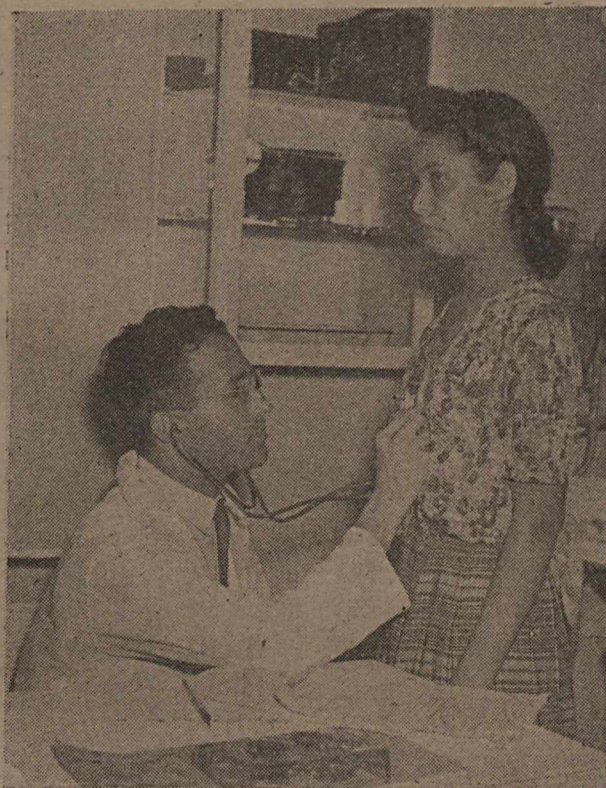
O Dr. Rego Monteiro, diretor do Departamento Nacional do Trabalho, vem de aprovar o relatório da comissão de

técnicos do M.T.I.C., que foi a Guaxindiba, Estado do Rio de Janeiro, estudar o estado de saúde dos operários que manipulam o cimento Portland, tipo Mauá.

BIOTIPOLOGIA E TRABALHO

Graças à colaboração prestada pelo Dr. Rubens Bastos, chefe do Serviço Social do M.T.I.C., deverá ser instalado no Serviço Médico de Menores, no Distrito Federal, o novo Serviço de Biometria, a cargo do Dr. Carlos Alberto de Souza, da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho do D.N.T..

Ao novo órgão da administração pública incumbe mostrar ao empregador a natureza do serviço que deve ser



Na secção de exames médicos de menores, o clínico ausculta os batimentos cardíacos de uma candidata a trabalho numa das fábricas desta capital

dado ao jovem operário, o qual, de acôrdo com a sua constituição ou tipo, poderá desempenhar tarefas leves ou pesadas, monótonas ou ligeiras. No terreno da Medicina Social, representa o exercício pelo Estado da tutela da seleção vocacional do adolescente, pela primeira vez tentada entre nós.

EXAME ROENTGENFOTOGRAFICO

De acôrdo com o Serviço Nacional de Tuberculose, a cargo do professor Samuel Libânio, diariamente são enviados 20 trabalhadores a exame radiográfico do pulmão e provas de diagnóstico à tuberculina, de maneira a surpreender qualquer processo tuberculoso, capaz de compli-

car a situação médica da coletividade a que serve, quando não descoberto em tempo oportuno.

SAÚDE DOS ASCENSORISTAS

O M.T.I.C. está intimando todos os proprietários de arranha-céus, no sentido de prover os ascensores de banco para repouso do ascensorista e de ventilação, de maneira a garantir o bem estar e a saúde do trabalhador que neles permanece durante oito horas, a fio.

NOTIFICAÇÃO DE DOENÇAS PROFISSIONAIS NO RIO DE JANEIRO (ÚLTIMOS DADOS)

1) Intoxicação por vapores de cloro :

Casos fichados — 7; casos confirmados — 7; casos suspeitos — 0; casos infirmados — 0.

Notificante ou investigador: Dr. Paulo Cesar de Campos.

Idade: — 14 a 18 — 19 a 30 — 31 a 40 — 41 a 50 — mais de 50 — indeterminada.

Profissão: engarrafamento de cloro — 7.

Sintomatologia — Dispnéia, escarros hemoptóicos.

2) Intoxicação pelo cloreto de titânio :

Caso fichado — 1; caso confirmado — 1.

Notificante ou investigador — Dr. Paulo Cesar de Campos.

Idade: indeterminada.

3) Intoxicação pelo cloreto de amônia :

Caso fichado — 1; caso confirmado — 1.

Notificante — Dr. Paulo Cesar de Campos.

Idade: Indeterminada.

4) Queimaduras e dermatites por soda cáustica :

Casos fichados — 16; casos confirmados — 16; casos suspeitos — 0; casos infirmados — 0.

Notificante ou investigador — Dr. Sebastião Jorge Brown.

Idades: 14 a 18 — 0; 19 a 30 — 7; 31 a 40 — 5; 41 a 50 — 1; mais de 50 — 2; indeterminada — 1.

Profissão: transporte de cargas — 15.

Nacionalidade: brasileiros — 13; estrangeiros — 3.



Na Secção de Assistência a Mulheres e Menores, uma funcionária do M.T.I.C., junto ao quadro luminoso, procede ao exame de acuidade visual de uma futura empregada de um "dancing" desta capital

Sintomatologia: queimaduras 1.º e 2.º grau — 13; edema — 1; inflamação periungueal — 1.

Sede da lesão: mãos — 12; pernas — 3; pés — 2; coxa — 1; torax — 2; lombar — 1; face — 1; pescoço — 1.

5) *Queimaduras e dermatites por produto químico, possivelmente o hipoclorito de cálcio deteriorado:*

Casos fichados — 14; casos confirmados — 14; casos suspeitos — 0; casos infirmados — 0.

Notificantes ou investigadores — Drs. Eurico Carvalho Aragão e Sebastião Jorge Brown.

Idade: 14 a 18 — 19 a 30 — 31 a 40 — 41 a 50 — mais de 50 — 1; indeterminado — 13.

Profissão: estiva — 14.

Nacionalidade: brasileiros — 14; estrangeiros — 0.

Sintomatologia: queimadura 1.º e 2.º graus — 14.

Sede da lesão: antebraço — 14; mão — 14.

6) *Queimaduras e dermatites por potassa cáustica:*

Casos fichados — 13; casos confirmados — 13; casos suspeitos — 0; casos infirmados — 0.

Notificante ou investigador — Dr. Sebastião Jorge Brown — 13.

Idade: 14 a 18 — 0; 19 a 30 — 3; 31 a 40 — 1; 41 a 50 — 2; indeterminada — 1.

Profissão: estiva — 13.

Nacionalidade: brasileiros — 11; estrangeiros — 2.

Sintomatologia: queimaduras de 1.º e 2.º graus — 7; sede: mão — 7; maléolo — 1; cianose — 1; vômitos — 2; cefaléia — 3; hipertensão — 1; ferida empestada — 1.

7) *Conjuntivite por cimento:*

Caso fichado — 1; caso confirmado — 1.

Notificante — Dr. Eurico Carvalho Aragão.

Idade — 45 anos.

Profissão — Trabalho com cimento.

Nacionalidade — brasileira.

8) *Queimaduras por betume:*

Caso fichado — 1; caso confirmado — 1.

Notificante ou investigador — Dr. Sebastião Jorge Brown.

Idade — 31 anos.

Profissão — estivador.

Nacionalidade — portuguesa.

Sintomas — queimaduras de 2.º grau dos dedos e da mão esquerda, na Ilha do Viana.

9) *Antracose — Carregadores de carvão:*

Casos fichados — 128; casos confirmados — 0; casos infirmados — 50.

Investigador — Dr. Sebastião Jorge Brown — 50.

Idade: 14 a 18 — 0; 19 a 30 — 8; 31 a 40 — 14; 41 a 50 — 13; mais de 50 — 13; indeterminada — 2.

Profissão: estiva do carvão — 50.

Nacionalidade: brasileiros — 42; estrangeiros — 8.

Sintomas: expiração prolongada — 7; dispnéia — 1; diminuição — 10; respiração rude — 18; roncos sibilos — 15; sopro brônquico — 2; enfisema pulmonar — 3; diminuição da expansão torácica — 1; atrito pleural — 2; tosse — 1; estertores sub-crepitantes — 2; frêmito toracovocal — 2.

SECÇÃO DE ASSISTÊNCIA A MULHERES E MENORES

Não vamos mencionar aqui todos os encargos da Secção de Assistência a Mulheres e Menores, chefiada pela funcionária Maria Emília Tinoco, pois não desejamos apresentação de relatório a esta reportagem. Ao leitor basta saber quais as linhas gerais da estrutura das três secções em que se divide a Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho. Se fôssemos realmente descer a minúcias exaustivas, só a emissão da carteira de trabalho do menor comportaria reportagem à parte, capaz de encher umas vinte páginas da *Revista do Serviço Público*, atentos os aspectos interessantes desse serviço, que tomou tal vulto entre nós que pode ser considerado, sem favor, como um dos mais completos que se realizam na América do Sul.

Fácil, aliás, é calcular a sua extensão, pela observação de movimento diária das "bichas" de meninos e meninas no "hall" do Ministério do Trabalho, candidatos à carteira que lhes possibilite o emprêgo no comércio ou na indústria.

Basta que se diga que, por ano, são atendidos cerca de 40.000 menores pelo Ministério do Trabalho que, antes de lhes fornecer a carteira, os submete a rigoroso exame de saúde.

O quadro abaixo é bem elucidativo à respeito:

Especificações	Janº	Fevº	Março	Abril	Maiº	Junho	Julho	Agtº	Setº	Outº	Total
Pes. atendidas . . .	3.151	2.361	5.845	5.535	3.360	4.106	2.946	3.002	2.618	2.515	35.439
Menores ident. . . .	5.559	3.738	3.081	2.256	3.639	3.555	4.474	2.637	2.252	2.237	33.426
Menores examinados	2.044	2.233	2.245	1.615	2.857	3.042	3.977	2.077	1.730	1.723	23.493
Menores aprovados .	1.387	1.156	1.185	816	1.591	1.621	1.138	1.231	985	1.049	12.159
Menores alimentados	781	1.643	1.475	1.174	1.382	1.701	1.607	1.381	1.226	1.072	14.442
Cart. confeccionadas	3.831	2.613	3.314	2.378	3.249	3.026	3.505	3.193	3.180	3.118	31.407
Projeções educativas	14	16	22	20	20	8	—	12	25	6	142
Menores diplomados	440	478	514	406	782	513	497	610	522	514	5.270
Carteiras entregues.	3.075	2.360	2.714	2.256	2.212	2.995	2.496	2.585	2.649	2.138	25.480

COMO É FORNECIDA A CARTEIRA DO MENOR

A carteira do menor, que lhe permite ingresso em qualquer setor do trabalho assalariado, só é fornecida ao menor que tenha no mínimo 14 anos de idade e no máximo 18.

Para concessão da mesma, o menor se apresenta ao Ministério do Trabalho ou a uma das delegacias regionais nos Estados com um documento do futuro empregador, em que este declara que o menor fulano ou fulana de tal vai exercer uma determinada função (e faz menção dessa função). Estas funções vão então ser submetidas à apreciação dos assistentes sociais e médicos, que opinam sobre a não penosidade, perigosidade ou morbidade da mesma. O empregador desde então começa a assumir a responsabilidade de desastres ou doenças profissionais, e esta carteira, de alta valia na política de amparo ao menor trabalhador, exige ainda este outro documento: um certificado de escola primária provando que o menor se alfabetizou.

No caso de carência deste, o Ministério do Trabalho submete o menor a uma prova de 30 minutos, na qual se verificam as condições de alfabetização do mesmo. No fim desta prova, o menor assiste a uma sessão de cinema educativo, na qual são passadas doze figuras coloridas, cada qual representando os perigos de um determinado desastre. E, assim, o menor não ingressa na sua indústria desconhecendo os perigos a que fica sujeito. Vai, então, o mesmo ser submetido a exame médico, que visa verificar a sua capacidade física e mental. Passa a ser examinado na pele, dentes, nariz, na acuidade auditiva e na ocular, conforme fotografia que ilustra esta reportagem.

O exame do pulmão, bem como o do coração e o da aorta, são feitos pelo raio X nos casos médicos indicados, e tem havido dolorosas surpresas no encontrar menores com cavernas pulmonares e dilatação arterial, e cardíaca. Pode-se imaginar o desastre de um adolescente nessas condições ser submetido a grandes pesos e a prolongadas tarefas. Produziria mais tarde um exército numeroso de aórticos e cardíacos, cuja causa depois os grandes luminares da ciência médica, teriam, sem dúvida, dificuldade em precisar.

Terminado o exame médico, é, afinal, confeccionada a carteira do menor. E cada adolescente deixa um prontuário que consta de: prova de idade, autorização do responsável, atestado de vacina, atestado de capacidade física e mental, prova de alfabetização, declaração do empregador e declaração do Juiz de Menores sobre se o ambiente em que vai trabalhar pode, de certa maneira, atingir o moral da criança.

A CARTEIRA E OS ACIDENTES DE TRABALHO

De posse da carteira, o menor que tenha, digamos, o braço amputado em consequência de desastre, comparece perante a Vara de Acidentes, munido de documento hábil e capaz de lhe assegurar os benefícios que a lei lhe concede.

Ainda mais interessante que esse aspecto de assistência social é que o empregador não pode colocar o menor em lugares perigosos e insalubres que a lei especifica e que são os seguintes: subterrâneos e minerações em sub-solo — e, assim, está impedida da cena dantesca do *Germinal* de Zola, no fundo das minas; ambientes com frio, calor ou

humidade excessivos; atmosferas comprimidas ou rarefeitas; galerias ou tanques de esgotos; cortumes ou trabalhos de escarnagens; matadouros; construções civis; pedreiras; fiação de algodão (poeiras); fabricação de cal; cantaria; cascalho; cerâmica; chapéus de feltro; fábricas de botões; artefatos de naca; chifre ou osso; cimento; colchoarias; fábricas de cortiças, cristais, esmaltes, estopas, gesso, louças, trapos, farrapos, peleterias, plumas, borracha, cerveja, couros envernizados, douração, prateação, niquelagem, fábricas de gás de iluminação, papéis pintados, sabão, tabaco, tinturarias, lavanderias e fundições.

— Pois bem, acentuou o Dr. Décio Parreiras, ao acabar de ditar os apontamentos acima transcritos, antes da existência da carteira do menor e mesmo nas localidades do interior do Brasil aonde ela ainda não chegou, é comum ver-se o empregador negar-se ao reparo e tratamento de doenças profissionais e acidentes por falta de um documento hábil que o levasse a isso; a carteira, pois, veio suprir todas essas deficiências de caráter desumano, e, por outro lado, estimular a alfabetização em larga escala de menores.

A DISTRIBUIÇÃO DA CARTEIRA DO MENOR NOS ESTADOS

De agosto para cá, o ministro do Trabalho, Sr. Marcondes Filho, vem determinando uma ação coordenadora da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho com as delegacias regionais, no sentido de que essa tarefa de outorga da carteira seja intensificada.

Nas cidades de Niterói, Campos, Petrópolis, Barra do Piraí, Belo Horizonte, Juiz de Fora, Ubá, Nova Lima, São Paulo, Santos, Campinas, Cruz Alta, Porto Alegre, Jaguarão, Recife, Paulista e Salvador, o serviço de carteira de menores já se faz com certa intensidade.

O PROBLEMA DA VISÃO PRÓXIMA E DA VISÃO DISTANTE

A exemplo dos outros exames, os da vista são feitos também no próprio Ministério do Trabalho, visando a prevenção de acidentes. Há menores que nunca haviam imaginado a possibilidade de serem portadores de lesões oculares. E os exames a que se submetem, completados pela Liga de Prevenção da Cegueira, têm revelado doenças que, não tratadas, fariam do menor um cego, ou, melhor, um solitário na sociedade.

A importância desse serviço de olhos, por onde já passaram mais de trinta mil menores, cresce dia a dia, e aí tivemos ensejo de observar o problema da visão próxima e da visão distante.

Em cartazes existentes no referido serviço vimos avisos em que se chama a atenção dos gráficos, dos desenhistas, revisores, jornalistas, etc., que trabalham com objetos a 30 centímetros do órgão visual para que cuidem mais desse insuperável órgão com que realizam 90 % de suas atividades diárias.

Num canto da sala vimos cartazes assim: "Não leia em veículos em movimento", com isto prevenindo o descuido do deslocamento da retina, infelizmente crescente no Rio de Janeiro.

Num globo, observamos a figura do globo ocular com o músculo íris contraído na visão próxima, e normal na vi-

são distante. Esta é a visão do marinheiro e do índio, porque jogam a imagem em campo visual extenso.

Perto do referido globo, esta advertência: "Lembra-te, gráfico, de que não há índio miopo".

ESPÊLHO DE RETROVISÃO EM BICICLETAS

Considerando o elevado número de desastres ocorridos com menores que transportam mercadorias em bicicleta, o Departamento Nacional do Trabalho está exigindo o emprego de espelhos de retrovisão, bem como suportes para a colocação de objetos. As mãos do ciclista devem permanecer livres para o perfeito manêjo da máquina.

A NOTA ALEGRE DE UM GRUPO GRACIOSO

Supúnhamos que só no andar térreo e na sobreloja do Ministério do Trabalho, se efetuava o processo preliminar para concessão de carteiras profissionais. Daí pensarmos que aquele grupo gracioso de senhoritas ali perto da mesa do diretor da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho fôsse composto de novas funcionárias que estavam se apresentando a serviço. Mas as mocinhas, todas muito graciosas e vivas, não demonstravam absolutamente êsse aca-nhamento natural do principiante que já está sentindo bem perto a disciplina a que fica sujeito na vida burocrática.

E um senhor grisalho, de modos distintos, que falava com o Dr. Décio Parreiras, de vez em quando se mostrava bem interessado pela graça radiosa das moças, então atendidas por austero funcionário, só preocupado em lhes lançar o nome num registro qualquer.

E até o velho repórter também não ficou indiferente à cena. E, levado por essa curiosidade que a profissão sabe acentuar, perguntou ao Dr. Décio Parreiras:

— São funcionárias novas que começam hoje a trabalhar aqui, não é doutor?

— Não, senhor. São bailarinas.

E o senhor grisalho, de modos distintos, ficou bem mais expressivo — ora se ficou, — nas suas observações. Natural.

O Dr. Aristophanes Barbosa Lima, que tem as funções de consultor da Divisão, chama-nos a atenção para mais aquele aspecto de amparo do Estado Novo à mulher que vive do trabalho assalariado. E prosseguindo afirmou:

— As bailarinas precisam de um atestado oficial de saúde física e mental para o desempenho de suas funções artísticas.

Soubemos então que passavam elas pelos processos rotineiros de fichamento e depois pelo exame no Raio X da aorta, pulmão e coração; exames de sangue para Wassermann, da pele e da vista. Tudo isso é feito gratuitamente.

O Ministério do Trabalho, que está fazendo seleção profissional das mulheres, procura orientá-las em serviços manuais e menos ruidosos que o dos homens.

Como se vê, à Secção de Assistência a Mulheres e Menores estão afetos problemas médicos da mais alta relevância. Aliás, o ministro Marcondes Filho já disse que a ela estão entregues as atividades mais humanas de seu ministério. Se encararmos então a proteção que a mesma dispensa ao menor que vive entre 14 e 18 anos do tra-

balho assalariado, verificaremos que é bem mais ampla a sua atuação social, como aliás, já descrevemos linhas atrás.

FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO DA MULHER PELA MULHER

Na forma estabelecida pelo convênio de Genebra, de 1919, o trabalho feminino no Distrito Federal está sendo fiscalizado por mulheres, funcionárias do M.T.I.C., diplomadas pelos cursos oficiais de Assistência Social, com indicação já aprovada pelo D.A.S.P..

A SECÇÃO DE SEGURANÇA DO TRABALHO

Sobre a Secção de Segurança do Trabalho, chefiada pelo Dr. Milton Pereira, disse-nos o Dr. Décio Parreiras:

— Esta secção é, sem dúvida, a primeira instalada no Brasil. Pode dizer-se que, até 1942, pouco se fez no sentido de se prevenir o acidente no trabalho. E até então, as companhias de seguros limitavam-se a curar os acidentados. A nossa situação era bem aquela descrita por Carbonell quando se referia a um engenheiro que construía pontes sobre rios, sem usar grades laterais. Para evitar acidentes, porém, êle colocava botes no rio afim de socorrer os que nele caíssem. O que é preciso fazer-se no Brasil é retirar os botes e fazer, imediatamente, as grades laterais, e estas vêm sendo colocadas no atual governo do Sr. Getúlio Vargas, com a criação da Secção de Segurança do Trabalho, que não se interessa pelo acidente verificado, e, sim, pelos meios de o evitar. Nesse sentido está o Código de Segurança do Trabalho, aprovado pelo decreto-lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943, que exige a proteção de toda a maquinária, bem como a seleção de operários. Para dizer o que cabe realizar a esta Secção, basta lembrar que no primeiro semestre do corrente ano, no Distrito Federal, ocorreram 28.003 acidentes no trabalho e por força do trabalho, o que dá uma média de um acidente para cada três minutos. Saiba o redator que, numa indústria de couros no Distrito Federal, uma só máquina nos meses de julho e agosto do corrente ano, mutilou onze mãos, e esta máquina felizmente hoje, melhorada nos seus dispositivos, pode ainda ser examinada pelo meu interlocutor, concluiu Décio Parreiras, ao nos dar esta informação.

E, continuando, declarou-nos:

— Toda essa situação está a exigir vários médicos, vários engenheiros e vários eletricitistas que se especializem em prevenção de acidentes, de molde a que, a indústria nacional não se veja privada de milhões de horas de sua produtividade.

— Mas por que o doutor diz milhões de horas?

— Porque, se admitirmos que cada desastre, em média, priva o operário de sete dias de trabalho, teremos, só no Distrito Federal, nos seis primeiros meses do corrente ano, um total de 1.568.000 horas de improdutividade, e justamente no momento em que o Brasil pede o máximo de seu esforço nas indústrias bélicas e parabélicas. Como se vê, a prevenção de desastres na infortunística do trabalho não é apenas um problema de humanidade e sim, também, de defesa da economia nacional.

COMO ATUA A SECÇÃO DE SEGURANÇA DO TRABALHO

O Dr. Décio Parreiras adiantou-nos mais êstes informes:

— Recebida a denúncia ou indicado o local da atuação, os médicos da Secção de Segurança do Trabalho e fiscais

vão fazer o cadastro do acidente verificado. Esse cadastro é minucioso e demorado. Consta da determinação da firma ou empresa em que se deu o acidente, rua, número, telefone, atividades; secção em que se verificou o desastre, data, hora, nome do acidentado, função, salário e nacionalidade, naturalidade, estado civil, sexo, côr e sindicato a que pertence. Depois as circunstâncias e a maneira em que se verificou o acidente; as causas individuais, tais como saúde, defeito físico, diminuição da visão, diminuição da audição, deficiência de alimentação, alcoolismo, fadiga, excitabilidade, imprudência, ignorância do perigo, instrução profissional deficiente, não adaptação ao ofício, causas morais. Depois observam as causas instrumentais — máquina, bomba, motor, elevador, guindaste, esteira, transportador, caldeira, aparelho de pressão, veículo, transmissão, aparelho elétrico, ferramenta manual, produto químico. Em seguida são vistas as causas locais, pisos escorregadios, pisos imperfeitos, espaços insuficientes, falta de protetores, protetores inadequados, material velho ou defeituoso, iluminação deficiente, ventilação deficiente, vestuário inadequado, e distribuição defeituosa de materiais.

Supúnhamos que, a essa relação de causas de acidentes, não tivesse o Dr. Décio Parreiras mais nada a acrescentar. Entretanto assim prosseguiu:

— Natureza e sede da lesão; conseqüências do acidente, trazendo incapacidade permanente ou temporária, parcial ou total, e o número de suas horas de improdutividade; as características do trabalho, se perigoso, se monótono, movimentado, ruidoso ou cansativo, se exigindo muita atenção, posições fixas, trabalho suplementar. A Secção indaga ainda se há serviço de prevenção de acidente organizado e desde quando, pessoal só para isso ou parcialmente para isso; se há registro de todos os acidentes, estatísticas em dia, se há competições entre secções que menos se acidentam, se há cursos, conferências, cartazes, indicadores de perigo, seleção profissional, orientação profissional, treinamento de operários, concessão de prêmios ou distinções; se usam óculos, cinturões de segurança (e o leitor deve lembrar-se nesta altura dos limpadores externos de vidraças), roupas adequadas, gorros, luvas, sapatos de segurança que têm a biqueira protegida por pequena lâmina de metal, protegendo os dedos dos pés contra a queda de volumes; se há dispositivos contra incêndios, se há operários não segurados e, por último, se há a chamada segregação geográfica.

— Bem, Dr. Décio, que é segregação geográfica nos estabelecimentos industriais?

— As segregações geográficas são compartimentos estanques, feitos no interior das grandes oficinas e onde se rea-

lizam os trabalhos mais perigosos, poupando os outros operários a influências nocivas. Na soldagem elétrica, por exemplo, a luz incandescente traz o traumatismo ocular, como já lhes disse anteriormente, não só do operário que a pratica, como daqueles outros que passam perto da energia radiante. E a defesa está em que essa soldagem se faça em ambientes segregados. Há ainda o caso dos ácidos, dos explosivos, dos detonantes que, num momento de infortúnio, só atingirão os que, por força do trabalho, têm de manuseá-los, e não outros operários que, acidentalmente, estejam nas proximidades.

A TURMA DE FISCALIZAÇÃO EXTERNA

Estávamos a despedir-nos, quando fomos apresentados ao Sr. Othonegildo Rocha, que chefia a turma de rapazes que ora fazem o serviço de fiscalização externa, à noite, durante o dia, em feriados e dias de trabalho, no centro da cidade, nos subúrbios e nas ilhas, mantendo sempre alerta os infratores da legislação trabalhista.

— Esse meu pessoal, que é de elite, está a ser diplomado, em breve, num curso de higiene do trabalho, dissenos o Dr. Décio Parreiras. Como vê, não nos esquecemos do delicado problema da formação de técnicos e, se assim entender o meu ilustre diretor e amigo Dr. Segadas Viana, alguns deles partirão para as Repúblicas platinas em busca de novos conhecimentos especializados.

— Por que procurar as Repúblicas platinas?

— Por uma razão muito simples: é que serviços semelhantes lá têm algumas coisas que nós ainda não possuímos, observando-se a recíproca verdadeira de que nós, de nossa parte, desfrutamos também de outras, que lá não existem.

ENCERRANDO ESTA REPORTAGEM

Encerrando esta reportagem, agrada-nos consignar aqui nossa magnífica impressão do aspecto social e humano da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho, que, apesar de haver sido criada há tão pouco tempo, já conseguiu levar sua valiosa assistência a todos setores de trabalho no Brasil, visando o menor operário, a mulher e o trabalhador adulto.

Resta agora aos poderes públicos dotar tão importante divisão do Ministério do Trabalho de todos os recursos necessários ao seu desenvolvimento. E quanto ao seu diretor, Dr. Décio Parreiras, não sabemos como agradecer a gentileza dos informes que nos forneceu para esta nossa colaboração à *Revista do Serviço Público*.

ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

DOCTRINA

Exploração de transporte aéreo (*)

Forma do ato que a autoriza

A. B. CARNEIRO DE CAMPOS

NA TRADIÇÃO do nosso Direito Administrativo, duas modalidades principais para a exploração dos meios de transporte são contempladas: a) a de concessão; b) a de autorização ou permissão.

Para a primeira, exige o Poder Público, preliminarmente, uma concorrência, onde são examinadas e pesadas as propostas dos interessados, de vez que tal concessão importa em privilégio ou monopólio, assegurado e fiscalizado pelo próprio Governo, com larga lista de deveres e obrigações minuciosamente declarados e prazo certo de duração, revertendo ordinariamente os bens da empresa, após a exploração, para o patrimônio público.

Para a segunda modalidade, são dispensadas essas formalidades, sendo a permissão para explorar o serviço uma mera autorização concedida por decreto governamental, sujeito a ser revogado a qualquer tempo, não constituindo esse serviço monopólio ou privilégio de nenhuma espécie, o que implica na *livre concorrência* das empresas autorizadas.

Para resolver sobre a indagação da presente tese, importa verificar se a autorização para explorar tráfego aéreo é, no seu conceito jurídico, uma concessão, ou uma simples permissão.

A meu ver, trata-se verdadeiramente de permissão, visto como não intervém na hipótese o característico essencial da concessão, ou seja, o privilégio da exploração, o qual só excepcionalmente se verifica no tráfego aéreo, e isso mesmo quando ocorra o desejo do Poder Público em explorar certa linha, cujo interesse o leva a conceder essa vantagem mediante prévia concorrência pública.

No regime do tráfego aéreo, de um modo geral, o princípio da livre concorrência é a regra seguida pelo nosso sistema legal em matéria aeronáutica.

O próprio Tribunal de Contas já recusou registro a certo contrato celebrado pela União com a antiga Companhia Brasileira de Empreendimentos Aero-náuticos, com o fundamento de que a exploração do tráfego aéreo no Brasil, ao tempo regulada pelo decreto n. 16.983, de 22 de julho de 1925, não admitia monopólio ou privilégio de espécie alguma. Salienta ainda essa mesma decisão que o vocábulo concessão não se ajustava "à matéria visada no art. 19 da lei n. 4.911, de 1925, e no Regulamento dos Serviços Cíveis da Navegação Aérea" (decreto n. 16.983), devendo antes ser entendida como "licença, permissão ou autorização, que seria dada por decreto e requerida por intermédio do Ministério da Viação e Obras Públicas (art. 64, do Regimento), reservada a faculdade de contrato somente para o transporte de correspondência postal (art. 77 do Regimento)" (*).

E' certo que o Tribunal de Contas tem concedido registro a alguns contratos celebrados pelo antigo Departamento de Aeronáutica Civil com diversas empresas de navegação aérea, nacionais, nacionalizadas e estrangeiras, mas isso não implica no reconhecimento de que tais contratos sejam peças essenciais e indispensáveis para a exploração do tráfego aéreo. Este, como dissemos, caracteriza-se pela livre concorrência e por isso mesmo, em todos os contratos registrados, expressamente se declara que eles não importam em privilégio ou monopólio de nenhuma espécie. A sua celebração tem sido antes um excesso de cautela da administração, inteiramente dispensável, aliás, diante do cuidado do legislador ao enumerar na lei os deveres e obrigações do transportador, deveres e obri-

(*) Tese apresentada ao Congresso Jurídico Nacional.

(*) Decisão confirmada em 28-1-1927; 1.º Relator: Ministro Alfredo Valadão; 2.º Relator: Ministro Leonel de Resende. — Ver EDUARDO AMÉRICO DE FARIA, *Prática do Código de Contabilidade*. (No Tribunal de Contas e nas Secretarias de Estado) ed. 1928, vol. I, págs. 321-358.

gações que os citados contratos, redundantemente, nada mais fazem que reproduzir. Deve-se atender ainda que a aeronavegação no nosso país é mais um regime legal que contratual.

Mas, sobretudo, tal instrumento não só seria impertinente à índole do nosso Direito Administrativo, que só o exige quando haja monopólio ou privilégio para o serviço, como ainda e principalmente contraria o princípio cardeal do Direito Aéreo, tão bem expresso no art. 39 do nosso código do ar, o qual declara que *o tráfego da aeronave sobre o território brasileiro é livre*, observadas as suas restrições e os seus regulamentos.

Desta sorte, considerando que, de um lado, o contrato tem como pressuposto uma concessão, importando em privilégio ou monopólio; e, do outro, que a tradição legal reguladora do tráfego aéreo — desde a lei n. 4.911 até o Código Brasileiro do Ar — é o da livre concorrência, da liberdade de navegação, dependente tão só de autorização por decreto do Governo, cuido que esse instrumento seja, para o fim em causa, desnecessário, pecando por excesso.

Nem se diga que o fato do Governo conceder às empresas de navegação aérea uma subvenção quilométrica seja motivo legítimo para a celebração do contrato. A subvenção é uma forma pela qual o Governo procura fomentar a aeronavegação,

quando as empresas particulares ainda não conquistaram uma autonomia econômica. São empresas pioneiras de um sistema de transporte que interessa à coletividade, e por conseqüência cumpre ao Governo suprir certas deficiências econômicas em que se debatem. E é essa precisamente a maneira mais feliz de os Governos contribuírem para o desenvolvimento desse meio de transporte e comunicação, que interessa a fundo o progresso econômico, social e político das nações, sem embargo de ser ainda, em época de guerra, uma inestimável reserva para as forças armadas.

Não se poderá confundir monopólio com subvenção, para o efeito de se considerar exigível o contrato, ainda porque a subvenção poderá ser retirada a qualquer tempo, independentemente de circunstâncias especiais, e o monopólio só expirará no fim de um prazo determinado, ou por inadimplemento das cláusulas contratuais.

Concluindo, sou, com esses fundamentos, pela desnecessidade de contrato, para exploração de tráfego aéreo, entre o Poder Público e a empresa autorizada, de vez que essa autorização não constitui, em forma jurídica, uma concessão, mas tão somente uma permissão legal.

PARECERES

CONCEITO DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO — VARIABILIDADE PERANTE A LEI E A DOUTRINA — INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULA CONTRATUAL

— Para fixar a inteligência da expressão — “funcionário público” — em algum ato jurídico ou diploma legal, faz-se mister verificar o fim a que se destina a cláusula ou preceito que a contém.

— A definição estatutária não foi adotada com o caráter de um princípio rígido e dogmático, mas tem as suas conseqüências restritas à própria finalidade do Estatuto, por isso que foi enunciada, apenas, “para os efeitos deste” (decreto-lei n. 1.713, arts. 2.º e 3.º), não podendo ser invocada para reger assunto que não se refira a “direitos e vantagens, deveres e responsabilidades dos funcionários civis da União”.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PARECER

A Viação Aérea São Paulo S.A., “V.A.S.P.”, firmou com o Governo da União, aos 4 de agosto de 1936, um contrato por força do qual se comprometeu, nos termos do art. 13, § 18, do decreto n. 24.023, de 21 de março de 1934, a conceder o desconto de 50% no preço de suas passagens, “aos funcionários civis ou militares que viajarem em objeto de serviço e mediante requisição da autoridade competente”.

Últimamente surgiram dúvidas sobre a aplicação da cláusula em apêço, porque, viajando em objeto de serviço não só funcionários públicos *strictu sensu*, mas também pessoal extranumerário, entende o D.A. do Ministério da Educação e Saúde que aquele abatimento se refere a ambas as modalidades de servidor público, enquanto a Empresa interessada, invocando os conceitos constitucional e estatutário, sustenta referir-se a sobredita cláusula apenas aos ocupantes de cargo público.

Essa a controvérsia objeto do presente processo e cujo esclarecimento é solicitado ao D.A.S.P., tanto pelo referido D.A., como pela Empresa contratante.

II — O conceito da expressão “funcionário público” é eminentemente mutável, adquirindo, quer na linguagem da ciência, quer na linguagem da lei, ora conceito mais amplo, ora mais restrito, como adverte LOENING:

“Mit dem worte “Beamter” wird in der Sprache der Gesetze wie in der der Wissenschaft bald ein weiterer, bald ein engerer Begriff verbunden” (EDGARD LOENING, *Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrecht*, Leipzig, p. 115).

Por isso mesmo, algumas vezes se compreendem no termo todas as pessoas a serviço do Estado, e outras, incluem-se, apenas, certos servidores componentes de categorias mais ou menos arbitrárias. E', precisamente, a asseveração de JULIAN RUIZ Y GOMEZ:

“funcionário, para unos, puede abarcar todas categorias de personas que concurren a la prestación de los servicios publicos mientras que para otros el concepto es especifico”... (*Principios Generales de Derecho Administrativo*, p. 35).

E, não havendo qualquer discriminação expressa ou não decorrendo o caráter restritivo da própria finalidade com que se emprega a expressão, esta deve ser tomada no sentido amplo, no qual compreende

“tout individu qui est au service de l'État à un titre quelconque de droit public, sans restriction” (OTTO MAYER, *Le Droit Administratif Allemand*, Tomo I, p. 301; Cfr., ainda, DIEGO TOBON ARBELAEZ, *Principios Fundamentales del Derecho Administrativo*, p. 256; FRANKLIN J. GOODNOW, *Le Droit Administratif aux États Unis*, p. 250; H. BERTHELEMY, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 13.^a Edição, p. 51).

III — Por outro lado, para se chegar à inteligência rigorosa da expressão, torna-se necessário verificar o fim a que ela se destina, pois nos vários diplomas que a empregam assume um sentido particular — *un sens particulier* — que ordinariamente se apresenta claro e positivo (Cfr. H. BERTHELEMY, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, p. 51).

Entre nós, por exemplo, verifica-se que o conceito adotado pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis (arts. 3.^o e 4.^o) não coincide exatamente com o conceito da Constituição (art. 156, a) e, por sua vez, o Código Penal adota noção muito mais ampla (art. 327).

IV — Assentadas essas premissas, passando-se à análise da expressão no contrato em tela, faz-se mister, *ab initio*, perquirir da razão que ditou a cláusula sobre cuja exegese se discute.

Evidentemente, o Governo, ao baixar o decreto n. 24.023, de 1934, concedendo facilidades e privilégios a companhias de navegação aérea, que lhe assegurassem o abatimento de 50% nas passagens de “funcionários civis ou militares”, outro objetivo não colimava senão o de garantir preço mais baixo para o transporte de todas as pessoas que viajassem a seu serviço.

O Governo não tinha, nem podia ter, o intuito de exigir o abatimento somente quando uma certa classe de servidores necessitasse de transporte aéreo. E, assim, ao usar da expressão “funcionários”, o fez, como é óbvio, empregando-a no sentido amplo, irrestrito, largo, compreensivo de quantos exercem uma “função pública”.

Tanto assim é, tanto o Governo empregava a expressão no sentido amplo, que, para logo, aditou “civis ou militares”, tornando claro, evidente e manifesto o intuito de incluir quantos se encontrem a serviço do Estado.

Tem, pois, plena aplicação à hipótese a observação de MARSHALL, segundo o qual, se da imperfeição da linguagem resultarem dúvidas sobre a interpretação de algum instrumento, a finalidade que o ditou deve ter grande valor na inteligência de suas cláusulas:

“it is a well settled rule that the objects for which it was given, specially when those objects are expressed in the instrument itself, should have great influence in the construction” *Gibbons, v. Ogden*, 9 Wheat 1).

V — Na hipótese, havendo, além da citada lei, cláusula contratual expressa, há mister que se busque fixar a intenção das partes, deixando para segundo plano o seu invólucro verbal: *in conventionibus contrahentium voluntatem potius quam verba spectari placuit* (Dig., L. 4, Tit. 16, fr. 219).

A exegese que se deixasse dominar simplesmente pelas palavras, olvidando a vontade que as ditara, construiria um *monstrum vel prodigium*, como aquela cabeça desprovida de cérebro a que aludia KANT: “*eine Kopf... dass keine Gehirn hat*”.

Daí a regra firmada pelo Código Civil Alemão, no sentido de que “para a exegese de uma declaração de vontade é necessário procurar a vontade real — *wirklich Wille* — e não o sentido literal da expressão”:

“Bei der Auslegung einer Willenserklärung ist wirklich Wille zu erforschen und nicht an dem buchstäblichen Sinne des Ausdrucks zu hasten” (B.G.B. § 133).

E' também, *in essentia*, a norma firmada pelo art. 85 do nosso Código Civil, segundo o qual “nas declarações de vontade se atenderá mais à sua intenção do que ao sentido literal da linguagem”.

Nem outra é a lição dos doutores, magnificamente expressa por EMIDIC PACIFICI — MAZZONI, no passo adiante:

“Si deve innanzi tutto indagare quali sia stata la vera intenzione dell'agente, e penetrar si nello spirito delle clausole, la cui portata sia imperfettamente indicata dalle parole (PACIFICI — MAZZONI, *Istituzioni di Diritto Civile Italiano*, vol. II, 3.^a Ed., p. 270).

Ora, a vontade, não só do Governo, mas da própria V.A.S.P., transluz na finalidade da cláusula e resulta clara da atitude de ambos os contraentes logo após a assinatura do contrato: o primeiro requisitando passagens, indistintamente, para contratados e funcionários *strictu sensu*; a segunda fornecendo tais passagens, sem opor qualquer dúvida.

Só ultimamente, decorridos vários anos dessa interpretação pacífica, é que a Companhia pretende restringir os efeitos da cláusula, advogando uma interpretação restritiva, incompatível com a "*vontade unitária superior*", que o acôrdo das partes fez nascer e que pela sua autonomia não pode ficar ao léu dos caprichos de qualquer dos contraentes.

VI — Vale notar que, para sustentar o seu ponto de vista, a Empresa interessada invoca a definição constante do Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís. A invocação é, porém, despicienda, uma vez que êsse diploma é muito *posterior* à celebração do contrato em aprêço, não podendo, portanto, ter regido a vontade das partes anteriormente declarada.

Além disso, a legislação vigente ao tempo da lavratura do contrato não adotara ainda a classificação bipartida de "funcionários públicos" e "pessoal extranumerário", que só aparece, nitidamente caracterizada, na lei n. 284, de 28-10-36 (art. 19). Até então distinguia-se apenas entre "funcionários titulados" e "funcionários não titulados" e

entre "funcionários efetivos" e "funcionários contratados".

Por seu turno, a definição estatutária não foi adotada com o caráter de um princípio rígido e dogmático, mas tem as suas conseqüências restritas à própria finalidade do Estatuto, por isso que foi enunciada, apenas, "*para os efeitos dêste*" (decreto-lei n. 1.713, arts. 2.º e 3.º), não podendo ser invocada para reger assunto que não se refira a "direitos e vantagens, deveres, e responsabilidades dos funcionários cívís da União". Na hipótese, não está em jôgo qualquer interesse dos servidores, mas, apenas, o interesse do próprio govêrno a cuja conta corre o transporte.

Ex-positis, sou de parecer que falta amparo legal à orientação adotada pela V.A.S.P., devendo ser neste sentido respondida a consulta que formulou. Quanto à proposta do D.A. do Ministério da Educação, penso que se deve aguardar novo pronunciamento da referida Empresa, em face da opinião aqui manifestada.

Em 2-10-1943. — Carlos Alberto Lúcio Bittencourt, consultor jurídico.

De pleno acôrdo. Em 7-1-43. — Luiz Simões Lopes.

JULGADOS

LEI FISCAL — ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DE QUE TODOS SÃO IGUAIS PERANTE A LEI

— *O princípio da igualdade perante a lei, em matéria fiscal, não significa que todos os cidadãos devem pagar indistintamente os mesmos impostos. Essa teoria levada às suas últimas conseqüências resultaria em verdadeiro absurdo, visto que, na prática, os cidadãos domiciliados no interior do território nacional ficariam equiparados para os efeitos fiscais aos moradores das grandes cidades e da Capital do País.*

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO
FEDERAL

Agravo de Instrumento n. 6.526

Relator: — Desembargador FLAMÍNIO
DE REZENDE

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de arguição de inconstitucionalidade no agravo de petição n. 6.526, entre partes: agravante a Prefeitura do Distrito Federal e agravada dona Edite Correia da Silva Vilas (Espólio de Francisco Simeão Correia da Silva), acordam os juizes do Tribunal de Apelação, em sessão plena, julgar improcedente a arguição de inconstitucionalidade do n. IX, segunda parte, da tabela

anexa ao decreto municipal n. 4.613, de 2 de janeiro de 1934, que assim preceitua:

"Se o herdeiro, ou legatário, ao se abrir a sucessão residir fora do território da República, não tendo em serviço público dos Estados, ou Municípios — 5%". Alegou a argüente que êsse dispositivo de lei, gravando com um imposto maior o quinhão hereditário dos herdeiros residentes fora do país, violava o art. 122, n. 1, da Constituição que textualmente dispõe o seguinte:

"A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes:

I — Todos são iguais perante a lei". Em primeiro lugar convém desde logo acentuar que o princípio da igualdade perante a lei foi estabelecido, conforme consta da Constituição, para vigorar somente no território nacional, não se podendo, portanto, ampliar os seus efeitos aos cidadãos residentes no estrangeiro.

Em segundo lugar o imposto acima referido não viola o princípio constitucional da igualdade perante a lei porque a taxa de 5%, recai sobre a herança de todos os herdeiros nacionais, ou estrangeiros que na abertura da sucessão tiverem residência fora do país, sem exceção alguma.

A desigualdade perante o fisco que existe entre os herdeiros, residentes no país e no estrangeiro se verifica porque é diversa a situação entre eles em face do critério estabelecido para a incidência do imposto. Entretanto se todos os herdeiros fôsem residentes no estrangeiro, em igualdade de condições, a cobrança do imposto seria uniforme.

A mesma desigualdade ocorre na cobrança do imposto de herança entre herdeiros necessários, colaterais ou testamentários, como em geral em quasi todos os demais impostos, mas nem por isso essa desigualdade perante o fisco torna

o imposto inconstitucional desde que em face do critério estabelecido para a incidência do imposto todos os contribuintes fiquem sujeitos a uma tributação uniforme.

O princípio da igualdade perante a lei, em matéria fiscal, não significa que todos os cidadãos devem pagar indistintamente os mesmos impostos. Essa teoria levada às suas últimas consequências resultaria em verdadeiro absurdo, visto como na prática os cidadãos domiciliados no interior do território nacional ficariam equiparados, para os efeitos fiscais, aos moradores das grandes cidades e capitais do país.

Mas, além disso, semelhante interpretação da lei seria até contrária à própria Constituição porque tendo a Constituição outorgado aos Estados e Municípios a necessária competência para decretar impostos ela admitiu a possibilidade de ficarem os habitantes do território nacional submetidos a regimes fiscais diferentes com a possibilidade de vigorar entre eles a desigualdade de tributação. Custas na forma da lei.

Rio, 19 de maio de 1943. — *Edgard Costa*, presidente. — *Flamínio de Resende*, relator. — *José Duarte*. As razões e sólidos fundamentos do acórdão me permitem adicionar o voto que proferi por ocasião do julgamento e após haver pedido vista dos autos para inteirar-me com mais segurança da espécie em foco.

I — É chamado, mais uma vez, este Tribunal a manifestar-se sobre a constitucionalidade do decreto n. 4.613, de 2 de janeiro de 1934. Acolho a advertência de Marshall, que Fletcher secunda, assim anunciada: a constitucionalidade ou não da lei é matéria muito delicada.

Não pode ser decretada por meras presunções, com sofismas ou conjecturas. O juiz somente pode decretar a inconstitucionalidade quando, argumenta Whitaker, por um estudo muito sério se lhe gerar no espírito a convicção inabalável de que há, realmente, entre a lei e o texto da Constituição verdadeira incompatibilidade.

Eu não me sinto de posse dessa convicção. Rui Barbosa, com a sua autoridade sem par, ponderara certa vez, que quando a lei contém cláusula que abra conflito com o texto constitucional ou que neste não pudesse entrar, sem lhe contradizer as bases essenciais, é que existe inconstitucionalidade.

Cabe aos americanos a honra de prioridade dessa intuição, levando aos tribunais a apreciação dos casos concretos. A declaração de inconstitucionalidade, a que os juristas americanos chamam *judicial veto* (ALLEN SMITH — *The Spirit of American Government* pág. 95) — carece, assim, de um apóio seguríssimo.

A presunção é, sempre, em favor da validade da lei, ensina COOLEY (*Principles* pág. 160) e outros lhe aplaudem a lição (*Black's hand-book*, pág. 59; ARMS HERSHEY — *Die Kontrolle uher Gesetzgebung* pág. 36).

É preciso afastar qualquer arbítrio que possa colocar em posição de insegurança e de incerteza o interesse público, que a própria Constituição quer resguardar. Não é lícito, por isso, proclamar a inconstitucionalidade de uma lei senão quando ela viola, expressamente, um artigo da Constituição, fazendo-se evidente e irrecusável essa transgressão.

Ainda Cooley, lúcidamente, é de parecer: sempre que for possível evitar a declaração de ser inconstitucional uma lei, deve o Tribunal abster-se de tocar nesse ponto delicado. O mesmo Cooley, noutra obra, proclama: para declarar inconstitucional uma lei, é de mister que o juiz não ali-

mente dúvida razoável — *beyond all reasonable doubt* — acerca desse vício (*Treatise on the Constitutional Limitation* pág. 216 — 6.^a ed.).

Veremos que Black, em *Constitutional Law* § 339 defende a mesma tese. Destas premissas que ninguém controverte e que se podem, hoje, chamar de universais, porque raro o país que as não acolhe, é que emana o grande princípio de que, na dúvida, subsistirá, sempre, a constitucionalidade da lei.

E' o caso dos autos. As respeitáveis opiniões que se opõem ao que acabo de expender merecem, evidentemente, o meu aprêço, mas me não persuadem. As leis do pensamento ensinam, porém, que dois juízos opostos, contraditórios, isto é, um que afirma e outro que nega, apenas um será, necessariamente, falso.

E' o princípio de contradição. Um só, pois, será verdadeiro, porque domina a regra de exclusão do terceiro. E' possível que não seja a doutrina que propugno a verdadeira, e tenham razões melhores os meus contraditores, mas, por enquanto, como os fiadores a que me amparo, estou compenetrado que o será.

E porque há verdades que não contêm em si mesmas o caráter de evidência, como o teorema de Pitágoras e, em geral, as proposições matemáticas, cumpre demonstrá-las. E' a isso que me proponho.

II — Desde os tempos coloniais a jurisprudência americana reconhece ao poder judiciário, como função primitiva, declarar a inconstitucionalidade das leis. Coube, todavia, a Marshall, no caso *Marbury V. Madison*, fixar as linhas estruturais do grande princípio do controle judicial. No entanto, na libérrima Constituição americana não se topa um texto que, expressamente, outorge esse poder. Só ilativamente se buscara no art. III secção 2.^a que reza — “o poder judiciário estabelecer-se-á a todas as cousas, de direito e equidade, que nascerem desta Constituição ou das leis dos Estados” — o fundamento para o seu exercício.

Em três lances, porém, ressei o tratamento constitucional da matéria, no Brasil, o que vale lembrar para boa orientação do julgado, dentro das superiores normas de coerência e de exegese constitucional. A Constituição de 1891, nos arts. 59, § 1.^o e 60, fôra mais explícita que a americana e, com apóio nesses textos, os tribunais brasileiros se não esquivaram ao exercício daquela suprema atribuição nos casos concretos, julgados em espécie.

E' isso que Bryce considera *um dever* e não *um poder*. Se cabe ao judiciário interpretar as leis e a interpretação é que dá vida à lei, evidentemente, existe a função implícita de verificar se elas se acham em conformidade com a Constituição.

E' a lição de STORY—*Comment* — II, § 1.576, pág. 393.

Aí, pois, se encontra, no direito brasileiro a raiz de sindicância constitucional da judicatura, o que, todavia, não implica, nem poderia implicar, sob nenhum aspecto, uma invasão do âmbito de outro poder: o legislativo. A Constituição de 1934, se mostrou mais precisa ou categórica com conferir à Corte Suprema a competência para declarar a inconstitucionalidade e, para evitar que, não obstante o pronunciamento do judiciário em espécie, continuasse a lei a ser aplicada, permitiu-se ao procurador geral da República, comunicar ao Senado a decisão, afim de que o poder coordenador declarasse a inexistência da lei impugnada, o que escapava, como ainda escapa, ao poder judiciário.

Neste particular a Constituição se avantajou ao sistema americano e acolheu o ensinamento das Constituições escritas de após-guerra, pois que, na Europa, "se generalizou o Tribunal das inconstitucionalidades".

O controle jurisdicional sobre as leis, se examina magistralmente, na obra de Carlo Exposit *La validità delle leggi* — ed. 1934, Milano. Deve-se essa tendência ao fenômeno de "racionalização", conforme acentuou Calderon. A Constituição de 1937 não conservou esse sistema e deu outra feição à matéria, assegurando-se, da mesma sorte, a prerrogativa do judiciário, com estatuir o controle do art. 96, porém, inseriu uma cláusula que está a aconselhar maior prudência no pronunciamento dos tribunais.

Eu me quero referir ao parágrafo único do art. 96, que, no caso do bem público ou do bem estar do povo, a juízo do Presidente da República, submeter-se-á a lei ao exame do Parlamento, que poderá confirmá-lo, ficando, destarte, *sem efeito a decisão do Tribunal*.

"Cada regime tem a atmosfera do sistema que o anima". Desde que, no atual regime, os direitos enumerados na Carta Constitucional, as garantias individuais que se lhe nomeiam, são protegidos contra as leis que os transgredirem, há, realmente, uma força capaz de promover a reintegração ou obstar a violação. E' o judiciário. Mas, se sobreleva o interesse público ou o bem estar do povo, a voz do judiciário pode emudecer com se proclamar a subsistência da lei condenada como inconstitucional. Ao pronunciante do judiciário se contrapõe o administrativo, como vontade do Estado, ou se preferem, do povo, em nome de quem se legisla.

III — Deixo à margem essas considerações para atingir ao objeto da demonstração a que me propus, atinente à constitucionalidade do decreto n. 4.613. Primeiramente, não é uma questão que tenha sabor de novidade. Já o Estado de São Paulo, em as leis n. 686, de 16 de setembro de 1899, e 1.249, de 1910, cogitaram dêsse imposto sobre herança que saísse do país. A taxa adicional era, também, de 5%. Debaterá-se, por igual, a tese da constitucionalidade, que venceu, resistindo a lei a todas as arremetidas. A tributação é, sempre, no tempo e no espaço, objeto de largas controvérsias e fortes oposições. Vale lembrar que, no Império, tivemos a célebre questão sobre imposto que recaía sobre *legados* deixados a herdeiros necessários. Entendia-se que, além do *bis in idem*, se estabelecia uma desigualdade. A controvérsia veio até a República.

A lei de 1874 se converteu na lei paulista de 27 de dezembro de 1907, que se considerou constitucional. No entanto, a alegação principal está em: são os herdeiros necessários tratados desigualmente. Mas, ao tempo do Império, Teixeira de Freitas sustentara que não havia semelhante desigualdade, pois que, quando o herdeiro sucede em linha reta, por direito próprio, é herdeiro necessário, e paga o respectivo imposto, mas quando recebe um legado, não é herdeiro necessário e está sujeito ao *imposto especial*.

No primeiro caso há herança necessária e no segundo liberalidade do *de cuius*. Ver-se-á, então, que se distinguem as situações e são diversas as categorias sobre que incidem os impostos.

IV — A celeuma contra a lei é porque não respeita ela o princípio constitucional de *igualdade*. Convém, todavia, insistir na proposição surrada: precisamente não há igual-

dade porque as situações são, necessariamente, imperativamente, desiguais em face da lei, que as distingue. Não há igualdade quando não existe identidade de condições. Nenhuma coisa é igual a outra coisa sem que entre ambas se lobrigue ou patenteie uma identidade ou seguríssima semelhança, que as não diferencia. E tanto é isso irrecusável que o "mesmo" é o concreto de igualdade. Um triângulo só é igual a outro triângulo, mas se lhe retiramos um dos lados, surge outra figura. A simples invocação do texto — art. 122, n. 1 — nada prova porque prova de mais — *nihil probat, quia nimis probat*. E prova de mais porque não há texto mais amplo, mais abstrato, mais elástico, mais suscetível de interpretação, uma vez que envolve conceito, que filosófica ou sociologicamente, se presta a uma vastíssima controvérsia. Basta ferir a tecla da *igualdade*, o mais complexo, debatido e relativo atributo, no terreno social, econômico, político, civil e moral.

Porque a Constituição é um sistema, essa igualdade de que ela mesma cuida, sob diversos aspectos, está subordinada às próprias limitações, aparentes ou explícitas, necessárias ou implícitas e inevitáveis. Não há cogitar de um conceito absoluto. No entendimento dos textos constitucionais ou legislativos o que se quer saber não é a intenção dos seus autores, mas o sentido que têm as palavras de que se serviram. "*In the construction of constitutional provisions and statutes, the question is not what was the intention of the framers but what is the meaning of the words they have used* (Corpus-Juris, vol. XII, pág. 704).

No terreno sociológico as próprias tendências igualitárias não lograram reunir, unanimemente, os pioneiros das várias correntes, como se apura em Bouglé, *Les idées égalitaires* — Paris — Alcan — 3.^a edição — 1925. Já se inquirira, para realizar o ideal de igualdade entre os homens, distribuindo-se conforme as exigências igualitárias, os bens e os males, se era necessário *reformular a justiça e a aplicação do direito*, o curso das transações comerciais, o exercício das funções públicas, os direitos eleitorais, modificar as instituições civis e jurídicas, políticas e econômicas. Eis como uma questão de técnica social empresta singular relevância ao problema de igualdade. O ideal de igualdade deve ser um *fato* e, portanto, é preciso estabelecer, indutiva ou dedutivamente, as relações com outros fatos. Já isto obsta a que nós liguemos à sua idéia absoluta de igualdade.

Crenças, necessidades, sentimentos, vocações, caracteres anatômicos, preferências, nível de cultura, impulsos, métodos de trabalho, condições econômicas, preconceitos, tudo influe em relatividade da idéia de igualdade. Em face do fato social ainda é mais pronunciada essa influência porque se manifesta através de sociogeografia, da tecnologia, da antropologia, da psicologia, da economia política, da organização do Trabalho, da religião, da moral, etc. Vivemos uma democracia e, portanto em igualdade e para a igualdade, mas o problema vive na interdependência de outros fatores políticos, econômicos, sociais, que obrigam dentro mesmo da lei, a fixar diferenciações, estabelecer desigualdades concretas. "*Declarer les hommes égaux c'est édicter une façon de les traiter: jugement de droit non jugement de fait, prescription, non constatation*". Que todos os homens tenham direitos, ninguém contesta. Mas que os gozem da mesma maneira ou que sejam esses direitos absolutos, também é outra coisa que se não afirmara: "*Nous ne pouvons*

reconnaître aux hommes des droits égaux sans leur reconnaître une certaine identité de nature". A igualdade perante a lei teve, nas democracias, o mérito de abater privilégios, castas, monopólios, funções hereditárias, leis particulares.

O princípio do velho direito romano era *non sunt privatae leges*. Entende Bouglé que se não pode deduzir dos comandos de igualdade a uniformidade das sanções, que a sociedade deveria aplicar aos indivíduos: "*Reclamer l'égalité des facultés juridiques n'est pas proclamer l'égalité des facultés réelles. Reconnaître aux individus les mêmes droits n'est pas demander qu'à leurs actions, pous inégales, qu'elle soient les mêmes sanctions soient réservées, mais seulement que ces sanctions soient départies à ces actions inégales suivant les mêmes poids et les mêmes mesures*". Em face da igualdade econômica o Estado procura regular as relações do capital e do trabalho, mas não extingue as outras desigualdades ligadas à própria condição do capitalismo. A igualdade jurídica e civil não tolera diferenças individuais, sanções especiais, privilégios.

Mas há, necessariamente, jurisdições especiais, tratamento particular para certas situações jurídicas. A igualdade política, tanto quanto possível, assegura o direito de votar e ser votado e de ascender às funções públicas. No entanto, são em grande número as exceções, que nesse setor somente abrange uma classe de indivíduos. Vejamos que temos, no curso dos anos, evoluído muito, mais, a própria natureza das coisas não permite que desapareçam as desigualdades da face da terra. A Declaração de Direito, da Revolução Francesa, só admitia a distinção "*de leurs vertus et de leurs talents*" — e nem por isso cessaram as desigualdades. E' de observar, no entanto, que a Declaração dos Direitos do homem precede à Declaração dos Direitos do cidadão.

Em face dessas desigualdades inevitáveis é que Pierre Leroux demonstra que no meio da desigualdade prática, se manifestam os princípios igualitários (*De l'égalité*, 1.^a parte).

O Direito antigo se nutria de distinções, enquanto o moderno é, ainda, ávido de igualdade, PELLOCL — *Introduction à l'étude de la science politique*, p. 321).

Os estoicos inauguraram essa transformação e nessa escola figuraram: um escravo como Epicteto, um cavaleiro como Muserius Rufus, um consular como Seneca, um imperador como Marco Aurélio (Friedlander — *Darstellegen II*, p. 674), e se Aristóteles, cedendo à pressão de sua época, não ousou assimilar os escravos aos homens a reação não tardou (HAVET — *Le Christianisme et ses origines*, IV — cap. XIV). A divisão do trabalho, condição necessária de todo progresso humano, como de todo aperfeiçoamento biológico, a especialização, técnica, a cultura, a economia geram, insensivelmente, desigualdades, que, todavia, não violam o princípio humano e jurídico de igualdade relativa.

A lei busca, precisamente, reduzir, ao mínimo essas desigualdades, estabelecendo princípios perante os quais todos se consideram iguais. Mas, os dois polos são inevitáveis: igualdade e desigualdade, homogeneidade e heterogeneidade, unidade e pluralidade. Já PLATÃO falava do ser e do não ser, da unidade, da multiplicidade. FEUILLÉE escreveu "*à notre avis l'humanité s'approche aujourd'hui troisième période... ou les ressemblances croissantes n'empêcheront pas les différences croissantes*". BENETIÈRE observou: *On*

ne se ressentira pas tous! Mais les différences n'auront plus rien ou presque rien d'etrinque, elles seront individuelles". O ponto de vista antropológico é o mesmo ponto de vista sociológico. V — Ao regime financeiro compete a tributação. Os brasileiros e estrangeiros, aqui residentes, se encontram sob uma tríptica jurisdição administrativa e financeira: da União, dos Estados e dos Municípios.

A tributação, dentro dos limites constitucionais, compete a todas essas entidades e visam ao bem público, cometendo-se na prestação ou manutenção de serviços coletivos.

Na Constituição se traçam as normas da competência tributárias. Mas, se fôssemos admitir princípios absolutos e rígidos, na interpretação das hipóteses, estaríamos a lo-brigar multiplicidade e desigualdade de tributos, de taxas, em tudo quanto visa à atividade, à profissão, ao comércio, à economia, etc. Vem a propósito lembrar a discussão que se travou a respeito dos impostos que atingiam a cabotagem, isenta de tributação, e que constituía um impecilho ao livre comércio.

Afirmou-se, nessa ocasião, que o poder que tem o Estado de tributar pode ir a extremos que asfixie a própria liberdade de comércio. O Supremo Tribunal americano proclamara, de uma feita, que se este poder existe, um Estado não tem limites a não ser na discreção dêles. "O poder de taxar é de tal monta, atingindo muita vez, os direitos decorrentes da Constituição — que MARSHALL declarou, em certo julgamento que o poder de taxar envolve o poder de destruir — *the power to tax involve the power to destroy*."

OVOLEY o reafirma em "On Taxation" pág. 5, e RUI BARBOSA escreveu: o direito de taxar no Governo, a que se delegou, é uma função legislativa contra cujos abusos não existe corretivo possível. Ainda o egrégio jurisconsulto é quem ensina: a autoridade competente para lançar tributo é a única habilitada a lhe determinar o peso. No exercício legítimo dêse poder cobrar, indistintamente, o imposto fiscal, o imposto protecionista, o imposto proibitivo (*Impostos Interestaduais — Direito*, vol. 92, pág. 356).

A Constituição outorgou aos Estados e ao Distrito Federal a competência para cobrar o imposto *causa-mortis*. Não lhe traçou, nem podia traçar, limites, além daqueles que atendessem ao interesse público e às necessidades financeiras do Estado.

O *quantum*, o modo de cobrança, a incidência, a proporção, as isenções, as modalidades que reveste, cai, tudo, na exclusiva economia do poder que tem a faculdade de o criar ou de taxar. O imposto de renda, também já se acoimara de inconstitucional; não abrange a todos e os que atinge, trata desigualmente. Nos Estados Unidos foi proclamada a inconstitucionalidade. Depois o projeto Cumins Bailey, em 1909 o quis adotar, afim de atender às necessidades do tesouro. Não obstante a insistência de CUMINS pela constitucionalidade da *income tax*, ELIHU ROOT se opôs, tenazmente, e caiu o projeto tal como sucedera em 1895 (*Congressional Record*, vol. 44, pág. 4.022).

Aqui não vingou a arguição de inconstitucionalidade. O imposto, no entanto, só atinge uma categoria de indivíduos: aqueles que têm renda superior a um certo limite. São indeclinavelmente iguais, perante a lei, no estrito tratamento legal ou jurídico, os brasileiros e os estrangeiros aqui residentes. E, porque o são é que gozam indistintamente, dos direitos e garantias que se desdobram especificamente, no

art. 122. Os mais sabentes, possivelmente, encaram o problema com uma visão mais ampla e transcendente, mas, por isso mesmo, menos prática, menos "técnica" menos "racionalizada" e mais romântica. Os subtilizadores esquecem, então, as restrições que emanam da própria Constituição ou de leis especiais. A liberdade, por exemplo, é o que há de mais relativo. Não consiste em cada cidadão obedecer, exclusivamente, à sua vontade, aos seus caprichos, aos seus impulsos... *libertas quid libertatiendi*, porque, como dissera Blackstone, essa liberdade seria a de um tigre e não de um homem. A liberdade mesma está condicionada a uma série de restrições, de imperativos, de normas de ação, de deveres, que na teoria dos "absolutistas" constituíram uma indébita limitação do mais precioso dos bens. Intervém o Estado, necessariamente, para limitar a duração do trabalho, fixar o salário regulamentar e dirigir a produção, orientar a economia, reformar o sistema da importação e de exportação, refundir o regime financeiro, organizar as classes, impedir especulação, policiar o capital, punir a usura, restringir a aquisição de imóveis nas fronteiras, impor maiores onus à propriedade. Na França libérrima a lei de locação de prédios houvera em consideração, a nacionalidade do proprietário e do locatário (Leis de 1 de abril de 1926 e de 30 de junho de 1926 e 22 de abril de 1927). Isto sem embargo dos tratados de comércio, assegurando a igualdade de tratamento aos estrangeiros, que eram assinados ou celebrados.

Chamados os tribunais franceses a dirimir a questão, a Côte de Cassação resolveu que, na espécie, o legislador quisera "*créer au profit des seul Français, un royaume de droit civil dont les étrangers ne peuvent jouir que dans les conditions déterminées par la loi*". . .

Aquí, recentemente, a legislação sobre estrangeiros, mesmo residentes no país, impôs no interesse público, uma rígida alteração no conceito amplo que se contém no art. 122 da Constituição, do ponto de vista de equiparação dos nacionais e estrangeiros. A noção de igualdade dever-se-á, então, examinar à luz da legislação nova. RIPERT examina com agudeza esse problema da igualdade perante a lei, em sua obra "*Le regime democratique et le droit civil moderne*", p. 447, n. 222.

Todos nascem iguais em face da lei, toda pessoa humana é a regra e a incapacidade, a exceção; a igualdade sucessoral é assegurada; as funções hereditárias não existem. Eis um esquema da igualdade perante a lei. Não há distinção por motivo de culto, de cor, de raça, de hereditariedade, de serviço militar. Ainda outro aspecto. A recente legislação sobre filhos ilegítimos, abrangendo os filhos de desquitados, veio imprimir uma feição nova à igualdade de filhos. As desigualdades, porém, que são inevitáveis e necessárias, nascidas do interesse público e previstas nas leis ou decorrentes de circunstâncias naturais, que o poder humano ou social não remove, essas não podem acoiar de contrariar a letra e ao espírito da Constituição. Em nenhum campo, de um modo geral, se percebem mais desigualdades que na locação do serviço no âmbito da produção. As leis modernas já não comportam a completa assimilação dos nacionais e dos estrangeiros. A tendência niveladora do século 19 vai cedendo terreno. E' verdade que se não aplaude o exagero de Babeuf: "*l'égalité et tout autre chose, qui une belle et stérile fiction de la loi*", mas, a pró-

pria lei se incumbe de demonstrar que a tese não é absoluta, sofre profundas restrições, na prática. Montesquieu observou: *Toute inégalité dans la démocratie doit étre tirée de la nature de la démocratie et du principe même de démocratie*". Aquí mesmo com apóio na Constituição, temos a contribuição de melhoria que, aparentemente, envolve uma gritante desigualdade. Sòmente imóveis de uma determinada zona, sòmente alguns proprietários estão sujeitos à tributação. No entanto, como observou Francisco Campos, "as cidades não constituem, com efeito, do ponto de vista dos serviços públicos, uma área homogênea ou que deva ser tratada sob o aspecto tributário de maneira igual". O princípio que se embebe de um visceral espírito igualitário que a sociologia divulga é que a tributação destina-se a alcançar o bem geral, a satisfazer encargos de serviços públicos, em constituir-se benefício da coletividade. E', pois, socialmente salutar e igual e não anti-social, a tributação de melhoria, como qualquer outra, que só atinge uma determinada categoria de proprietários, de cidadãos, que se encontram nas mesmas condições previstas na lei. E' a tributação um meio e não um fim. V — No espírito de muitos cala, por sem dúvida, a amplitude, o indeterminado, o abstrato da expressão igual perante a lei — mas esse critério de igualdade é a própria lei que define oferecendo as condições que lhe são inerentes. Sòmente do ponto de vista concreto e objetivo é que podemos auferir dessa igualdade.

Na hipótese dos autos não há violação do princípio, não se descumprirá o texto constitucional. As situações juridicamente consideradas, não são idênticas, e, portanto, o tratamento fiscal não pode ser o mesmo ou igual, porque a lei estabeleceu a distinção. A exigência da taxa de 5% está condicionada à residência do herdeiro e portanto só uma categoria é atingida por essa lei mas toda ela sem privilégios, sem exceção.

Adam Smith chamaria uma particular contribuição. A lei fala em residência — questão de fato. E' a habitação ordinária, permanente, voluntária, aquela que serviu de base à teoria do domicílio — *ubiquis larem rerumque a portunarum suarum summan constituit*.

Não é, de certo, a viagem de recreio que a caracteriza, nem a ausência temporária do país, em vilegiatura, em comissão do Govêrno, ao serviço do Brasil. Quis a lei considerar a especial circunstância do nacional ou do herdeiro que vive noutro país, sem participar da vida de sua pátria ou do país em que se abriu a sucessão, alheiado dos seus negócios, dos seus problemas, das suas necessidades. Ao tempo da lei ainda havia o motivo relevante da imigração do capital, o que leis mais justas vieram evitar.

O pressuposto dessa exigência fiscal é, pois, a residência no estrangeiro, situação que difere, do ponto de vista social, político e legal, daquelas dos herdeiros que residem no Brasil. E, ao invés de se referir a lei a herdeiros residentes no estrangeiro, taxasse, particularmente, os legados a pessoas instituições, que residem ou têm sua sede fora do território nacional, seria inconstitucional? A solução que preferimos, na legislação brasileira, com o decreto que se examina, não tem sequer o mérito de novidade. E' a tese, apenas, que se vê removida. A lição no mesmo sentido, se encontra em Fandman. *Treatise on State Federal Control and Person Property*, pág. 647 — *The States has undubittid power to tax anything that a wad value, the sub-restriction being,*

that there must be equality and uniformity in the imposition on the particular tax upon all who came within that a particular classification. Aqui e agora, a prova de que, antes mesmo da lei paulista, que precedeu a lei do Distrito Federal, e sem incidir no vício de inconstitucionalidade, nos Estados Unidos, já se cuidara de idêntica tributação. Foi o Estado de Louisiana, com a lei n. 85, de 1828, criando o imposto especial para os herdeiros residentes no estrangeiro.

A doutrina e a jurisprudência americanas reconheceram que não era violado o princípio da igualdade, mas podia ofender os tratados firmados pela União com as nações cujas nacionais fossem sujeitos ao imposto (John Gray — *Limitation of Taring Power*, pág. 535; Balckmor and Panaroth — *Instance Taxes*, pág. 49). Aliás, vem de lance salientar que o Supremo Tribunal Federal, na sua alta sabedoria, em acórdão de 1 de julho de 1918, também, proclamou essa verdade, invocando o mesmo exemplo. VI — Por derradeiro, ainda apraz-me declarar que, em matéria tão delicada e complexa, é prudente o Tribunal não variar, facilmente, na interpretação do texto constitucional, em face da lei que se inquina de contrariá-lo. Ora, se este Tribunal em acórdão de 25 de março do ano fluente e ainda, nos julgados ns. 5.937, 6.338 e 5.364, proclamara a constitucionalidade da lei municipal, que ao meu ver, é lei federal, dada a organização política do Distrito Federal, absorvido na União e perdendo o caráter do município, que, então, lhe outorgara outra Constituição, devemos perseverar na jurisprudência, que se orientou com acerto. A maleabilidade da jurisprudência é condição de progresso, mas, a oscilação, a breve espaço, ao sabor de correntes ou maiorias ocasionais, a meu ver, não constitue elemento de estabilidade do direito e igual tratamento da justiça, para os casos idênticos, prova, ainda, do quanto é relativo o critério de igualdade.

O mudar ou errar é humano e já Rui Barbosa acentuara, certa vez, que os maiores tribunais da terra, desde a Corte de Cassação, em França, até as Supremas Côrtes Americanas, variam de jurisprudência. Também mudam os grandes mestres do direito em suas obras, de uma edição para outra. Todavia, é preciso que o variar ou o mudar denote progresso, evolução, e não mero capricho doutrinário ou filosófico. Eu entendo, sem autoridade, que devemos sustentar a jurisprudência cristalizada em cinco julgados, que se amparam a argumentos sólidos e irrefutáveis. Razão a mais para lhe dar o meu apóio. Rejeito, assim a arguição de inconstitucionalidade. — *Henrique Fialho*, vencido, pelos fundamentos do voto proferido por ocasião do julgamento, aliás, em conformidade com os proferidos em outros casos idênticos, em que penso haver demonstrado a inconstitucionalidade da lei estabelecendo diferença de tratamento *entre herdeiros da mesma classe*.

ESTABILIDADE — FUNCIONÁRIO EM COMISSÃO

— *A garantia de permanência no cargo diz respeito ao funcionário cuja investidura tem lugar com os atributos da efetividade, não podendo abranger quaisquer outros servidores,*

maxime os que tenham sido designados para exercer cargo em comissão.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Apelação Cível n. 2.189

Relator : — Desembargador RIBEIRO DA COSTA

ACÓRDÃO

Vistos, e relatados estes autos de apelação cível n. 2.189, em que são apelantes : 1.º, o Juízo da 3.ª Vara de Fazenda Pública; 2.º, a Prefeitura do Distrito Federal; apelado : Afonso Segreto Sobrinho : Acórdão os juizes da Quarta Câmara do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, pelos votos do relator e do juiz imediato, desembargador Raul Camargo, dar provimento a ambos os recursos para o fim de reformar a sentença recorrida, e julgar a ação improcedente contra o voto do revisor, desembargador Oliveira Figueiredo, que a confirmara, negando provimento àqueles recursos.

Custas *ex-lege*.

A sentença apelada julgou procedente a presente ação para o efeito de assegurar ao autor, Afonso Segreto Sobrinho, comissário em comissão da Polícia Municipal, que fôra exonerado deste cargo, o direito à reintegração *ex-vi* do disposto no art. 75 do decreto-lei n. 3.770, de 28 de outubro de 1941, e bem assim a percepção dos vencimentos durante o tempo em que esteve afastado, com todas as vantagens inerentes ao cargo e aumentos verificados, até que se dê a sua efetiva reintegração.

Pela portaria de fls. 9, foi o apelado designado para exercer, *em comissão*, o cargo de comissário da Polícia Municipal. Essa investidura se deu a 21 de junho de 1935, sendo a dispensa do apelado de data de 13 de julho de 1936.

Reconheceu a sentença que o autor, ora apelado, tem direito a reintegração naquele cargo, consoante já fôra decidido, em relação a outros funcionários, em idênticas condições pelos acórdãos da 4.ª e 5.ª Câmaras, fls. 20 e 48.

A razão pela qual o acórdão desta Câmara, de que foi relator o ilustre desembargador Oliveira Figueiredo, assim decidiu, assenta no fato de que "os funcionários em causa estavam em pleno exercício dos seus cargos quando por ato do Sr. Padre Olímpio de Melo, Prefeito interino, sem causa, nem justificativa, foram exonerados de suas funções públicas, atos fundamentalmente ilegais, face a Constituição do País. De fato, as exonerações ocorreram quando em vigor a Constituição Federal de 1934, que no parágrafo único do seu art. 169, dispunha que os funcionários públicos que contassem menos de dez anos de serviços, não seriam destituídos de seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público.

Assim dispondo emprega a lei a expressão — funcionário, — sem criar distinções".

Afigura-se que o art. 169, invocado na sustentação do acórdão, não se adapta, não abrange de maneira inconteste a situação especial do apelado, porque o mesmo fôra apenas designado, por ato do diretor da Polícia Municipal,

para exercer, em comissão, o cargo de Comissário desta repartição.

Trata-se de função provisória, desprovida de quaisquer garantias, sem os atributos de estabilidade inerentes a função de natureza permanente ou efetiva. Aplica-se o parágrafo único do art. 169, da Constituição Federal de 1934, somente aos funcionários que contarem menos de 10 anos de *serviço efetivo*.

Não era essa a situação do apelado. Ele não estava investido de função permanente, efetiva, para ser considerado o seu tempo de exercício como de *serviço efetivo*.

Só o exercício de cargo, em *caráter efetivo* compreende o *serviço efetivo*. Ora, o serviço do apelado era em comissão e, assim, provisório, de duração precária, sujeito a dispensa à critério discricionário do poder público.

A questão encontra solução plena pelo disposto no art. 169, *in principio*, estabelecendo nítida distinção sobre as garantias extensivas aos funcionários públicos — depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas e, em geral, — depois de dez anos, de *efetivo* exercício.

No caso *sub judice*, trata-se de funcionário em comissão, com menos de dois anos de serviço e sem concurso de provas, não havendo margem para aplicação das garantias estabelecidas naquele artigo.

Igualmente se não aplica à espécie a garantia instituída pelo parágrafo único daquele inciso.

Qualquer dessas garantias é somente extensiva ao funcionário público investido no cargo com os atributos que a Constituição exige, ou seja, mediante nomeação por ato da autoridade competente para o exercício da função, em virtude de concurso de provas, quando a lei assim o exija, ou em caráter efetivo.

Logo, o parágrafo único do art. 169, prevê a garantia de permanência no cargo em relação ao funcionário, cuja investidura se verifica em razão do preceito legal, com os atributos de efetividade, não podendo abranger quaisquer outros servidores, maxime os que tenham sido apenas designados, por um chefe de repartição, para exercerem o cargo em

Demais disso, a investidura deve decorrer de ato da autoridade competente, do agente do poder público autorizado para prover a nomeação do funcionário. Na espécie, somente o Prefeito do Distrito Federal teria competência para expedir o ato de nomeação, mas nem esse ato existe, porque o apelado não foi nomeado para o cargo que exercia, em comissão, e sim designado por um chefe de serviço.

Não colhe a invocação à providência adotada pelo art. 1.º do decreto n. 97, de 21 de setembro de 1936 que dispensa os funcionários da exigência do concurso de provas.

Essa dispensa não teria o alcance da efetivação automática no cargo.

Essa condição estaria subordinada, primeiramente, à expedição do ato, ou seja, do título de nomeação conferindo ao apelado a efetividade no cargo.

Quer dizer que para a investidura, em caráter efetivo, se lhe dispensava um dos requisitos.

Contudo, mesmo que se reconhecesse àquele dispositivo tal alcance, não teria ele abrangido a situação do apelado,

que fôra exonerado do cargo a 13 de julho de 1936, sendo, pois, aquele decreto muito posterior, isto é, de 21 de setembro do mesmo ano e assim, sem aplicação retroativa, como ora se pretende.

Nesse sentido já foi decidido caso análogo pelo acórdão proferido pela Terceira Câmara, na apelação cível n. 1.426, de que foi relator o ilustrado desembargador Lafaiete de Andrada (*Diário da Justiça*, de 25 de janeiro de 1943), firmado, em síntese o seguinte: "Funcionários comissionados dispensados por atos do Prefeito, não têm direito à reintegração porque são funcionários sem estabilidade.

A nomeação de efetivação de funcionários compete privativamente ao Prefeito".

Rio, 14 de maio de 1943. — *Edmundo de Oliveira Figueiredo*, presidente e revisor, vencido com o voto abaixo. — *A. M. Ribeiro da Costa*, relator. — *Raul Camargo*, desempataador, vai o voto em separado, datilografado. — *Edmundo de Oliveira Figueiredo*, revisor, vencido porque negava provimento para confirmar a sentença recorrida.

O ato administrativo de exoneração do apelado é nulo por direito, ao ferir as garantias próprias nas vantagens inerentes ao cargo público que exercia, dando lugar à indenização.

A Prefeitura Municipal, por seu preposto, o inspetor geral da Polícia Municipal investiu o apelado no cargo de comissário de Polícia tendo sido pagos emolumentos cobrados pelo Poder Público para a efetiva posse do cargo público.

Havia pleno exercício do cargo quando, por ato administrativo e sem causa, nem justificativa, foi o apelado exonerado da função pública, contra expressa disposição da Lei Magna do País, a Constituição Federal de 1934, cujo art. 169, parágrafo único, dispõe que funcionários públicos, com menos de dez anos de serviços, não serão destituídos de seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público.

A expressão legal, *funcionário público* está expressa na lei, sem nenhuma restrição, a qual é vedada criar fora da lei.

A Polícia Municipal não fez prova de justa causa ou motivo de interesse público para a destituição, o que ignorado pelo apelado demitido, não o habilitara a refutá-lo. Ilegal a demissão é nulo o ato, por contrário à lei.

Raul Camargo: — O apelado foi designado para, em comissão, exercer o cargo de comissário de Polícia pelo inspetor geral da Polícia Municipal, em 21-6-35, f. 9.

Foi exonerado em 13-7-36. Invoca em seu favor o art. 169, da Constituição Federal de 1934, pretendendo que o texto constitucional não distinguiu os funcionários efetivos dos comissionados para os efeitos das garantias conferidas aos funcionários, entre elas a inadmissibilidade da demissão sem justa causa ou motivo de interesse público (parágrafo único).

Pretende ainda que o ampare a lei 97, de 21 de setembro de 1936, que considerou efetivados os nomeados em comissão.

A Prefeitura nega ao A. apelado a qualidade de funcionário para gozar das garantias constitucionais, pois exercia um cargo designado em comissão, sem ter sido efetivado. Convém desde logo afastar da discussão um argumento por exclusão, e para facilitar o julgamento.

A meu ver a lei 97 não socorre o apelado. Os seus dispositivos podem ser considerados inaplicáveis.

Essa lei 97, de 21 de setembro de 1936, referida nos julgados citados pelo Apelado, dispensa do concurso os nomeados em comissão para a Polícia Municipal, pelo que seriam considerados como efetivados.

Mas, acontece que quando foi promulgada essa lei, já o apelado fôra exonerado do cargo.

Não há como aplicá-la ao caso em apêço, em seu benefício.

Não poderia aproveitar-lhe uma lei inexistente ao tempo da investidura e da dispensa.

Mas, esta lei, pelo contrário, não vem em seu favor, porque se mandou dispensar de concurso as pessoas investidas nesse cargo em comissão, confirmou que para a nomeação seria necessário concurso.

E se era necessário o concurso, o apelado não entra na categoria dos referidos no texto constitucional, isto é, aqueles que se tornam efetivos depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas.

Ora, o apelado, não fez concurso, nem tinha dois anos de exercício, assim não poderia pretender a categoria daqueles funcionários para cuja demissão fôsse necessária sentença judiciária ou processo administrativo.

Este argumento é da máxima importância para o julgamento do caso em apêço.

O apelado foi exonerado no regime da Lei Orgânica Municipal de Janeiro de 1936, já calcada na Constituição de 1934.

O apelado não chegou a preencher os requisitos para ser considerado funcionário público da Prefeitura, pois que, para tal, seria necessário concurso.

Ele foi apenas investido, por designação de uma autoridade inferior para, em comissão, exercer as funções de determinado cargo.

Consequentemente, não houve sequer nomeação para o ingresso.

Se ele não chegou a ter a qualidade, não pode pretender as regalias e garantias do respectivo cargo.

A caracterização de funcionário público, e de seus requisitos está definida no texto legal, e ali se faz uma referência especial à nomeação, "nomeados" diz a lei.

Os §§ 1.º e 2.º não alteram o critério legal, quanto à característica do funcionário, e nem seria crível que o fizesse.

O § 2.º em que se estriba o apelado, apenas entra em detalhe quanto à contagem de anos de serviço e à justificativa da exoneração.

Isto quanto à lei orgânica municipal. Quanto à questão constitucional. O que diz a Constituição de 1934, em seu art. 169, que é a pedra de toque da questão, é o arrimo do apelado, é o seguinte: "Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas e, em geral, depois de 10 anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária, ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e no qual lhe será assegurada defesa plena.

Acrescenta o parágrafo único: Os funcionários que contarem 10 anos de serviço efetivo não poderão ser destituídos de seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público.

Segue-se que o texto constitucional abrange, tão somente, os funcionários nomeados.

E quando se diz "nomeados", presume-se nomeação por autoridade competente, que no caso seria o Prefeito, não se podendo confundir com "designação" feita por autoridade inferior.

O apelado nem sequer poderia ser nomeado sem concurso, exigível para o preenchimento do cargo, formalidade essa que só foi dispensada por lei posterior à exoneração. Consequentemente, o apelado não está incluído no referido texto constitucional.

Agora, o que diz o parágrafo único "os funcionários que contarem menos de 10 anos...". Mas, quais são esses funcionários? Certamente, aqueles já caracterizados anteriormente, que preencherem aqueles requisitos, apenas com a diferença da contagem do tempo.

Não cabe a censura de não se poder distinguir, onde a lei não distingue.

Mas, é exatamente o contrário.

E' a lei que não distingue, e não o faz, porque ela já definiu o seu critério, que é o da nomeação. Aliás, não seria preciso fazê-lo, porque a designação em comissão é equivalente à "em confiança" e esta é por sua própria natureza precária. Por esses motivos, voto no sentido de dar provimento ao recurso, para julgar a ação improcedente, reformada a sentença recorrida. — Camargo. Ressalva às rasuras: "não, — Apelado e públicos depois de". Camargo.

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

Manuais de serviço

A organização e o funcionamento das repartições públicas são estabelecidos em leis, regulamentos e instruções de serviço. As leis determinam a natureza, a posição hierárquica e a finalidade da repartição, os órgãos principais que a constituem e a forma de sua direção. Os regulamentos fixam a competência de cada um dos elementos que integram as repartições, discriminam as atribuições de cada um, prescrevem os deveres peculiares aos ocupantes dos cargos de direção e, de modo genérico, os deveres do pessoal lotado na repartição.

Antigamente, os Regimentos (como são chamados no Brasil os Regulamentos de "organização") continham também um capítulo sobre as "normas e métodos de trabalho", que deveriam ser obrigatoriamente seguidos na execução das tarefas quotidianas de cada repartição. Desde algum tempo, entretanto, os projetos de regimentos elaborados na Divisão de Organização omitem este capítulo. Essa medida é justificada pela política de dar-se maior liberdade de ação aos diretores de repartições. Aprovados os regulamentos, que dispõem apenas em termos amplos, os diretores disciplinam o funcionamento dos órgãos por eles dirigidos através das instruções de serviço.

No fim de certo tempo, o conjunto das normas que regulam a atividade das repartições torna-se heterogêneo e às vezes contraditório e confuso, por vários motivos principais:

1.º) a diversidade de natureza dos atos regulamentares: decretos-leis (criando a repartição), regimento (regulamentando a estrutura), instruções de serviço (fixando as normas de funcionamento), etc.;

2.º) a distância, no tempo, que às vezes separa um ato do anterior, dando lugar a revogações explícitas ou implícitas, contradições de dispositivos entre os vários instrumentos legais, etc.;

3.º) as diferenças de origem das normas editadas (ora o Presidente da República, ora o Ministro, ora o D.A.S.P., ora os Diretores Gerais, etc.) gerando dúvidas e discussões acerca da hierarquia e da força impositiva dos atos de regulamentação;

4.º) a falta de clareza e homogeneidade nos instrumentos regulamentares; alguns são vagos e muito gerais, quando deveriam ser precisos e minuciosos; outros são detalhados e dogmáticos, quando deveriam dispor genericamente sobre os assuntos e admitir comportamentos "escolhas" de parte dos funcionários.

Todas essas circunstâncias influem de tal modo que os funcionários, após algum tempo, são obrigados a consultar numerosas leis, decretos, portarias e instruções de serviço, para saber como agir no desempenho das tarefas que lhes são atribuídas. E acontece às vezes que nenhum desses instrumentos é capaz de esclarecê-lo: apela então para a experiência dos servidores mais antigos, para os hábitos da casa, para as rotinas (nem sempre razoáveis) estabelecidas pelo trabalho quotidiano de seus colegas.

Parece evidente que a situação descrita não pode ser considerada favorável à eficiência da atividade das repartições públicas. Surge então a pergunta: como afastar as inconveniências de tal estado de coisas?

A resposta é simples: um "Manual de Serviço".

Mas, que é um "Manual de Serviço"? E' um instrumento no qual são codificados os dispositivos legais em vigor e as normas usuais que digam respeito mais diretamente ao funcionamento dos serviços da própria repartição.

E' verdade que o "Manual de Serviço" também pode ter outros objetivos, como, por exemplo, facilitar o treinamento do pessoal recém-chegado ao serviço. Mas, do ponto de vista da organização, a sua finalidade principal é fornecer uma descrição, tanto quanto possível completa, da competência da repartição, dos órgãos que a integram e — esta é a parte mais importante do "Manual" — a forma como trabalha cada setor da repartição.

O Manual não é, também, como muitos pensam, uma lei, nem tem caráter definitivo. E' apenas um conjunto de normas que têm por fim dar a cada funcionário da repartição um conhecimento adequado da maneira pela qual deve desincumbir-se de suas tarefas. Não tem caráter definitivo. Pelo contrário, destina-se a ser constantemente adaptado às novas situações. Enquanto as leis e os regimentos são de revogação demorada, o Manual de Serviço é flexível e pode ser atualizado periodicamente, à medida que se tornarem imprescindíveis modificações nas normas de trabalho da repartição.

O conteúdo do Manual é constituído pelos dispositivos que regulam diretamente a estrutura e o funcionamento dos serviços incumbidos à repartição.

Não há uma forma padrão de Manual, mas é imprescindível que constem dele determinados assuntos. Assim, por exemplo, o Manual contém um pequeno histórico da repartição, que não deve ocupar mais de duas ou três páginas. Além desse histórico, deve conter um capítulo sobre a estrutura da repartição e a competência de suas subdivisões de primeiro grau, com indicação da legislação correspondente. Depois disso, deve descrever, tão minuciosamente quanto possível, os caminhos percorridos pelos assuntos que são tratados normalmente na repartição.

Essa descrição pode ser feita de duas maneiras principais :

a) tomando por base cada processo ou rotina principal, descrever cada uma de suas fases e o modo pelo qual passam obrigatoriamente os assuntos tratados pela repartição ;

b) descrever, dentro de cada secção ou turma, as ações que cada um desenvolve com relação aos assuntos de sua competência.

Para tornar mais clara a distinção entre as duas formas, daremos exemplos. No primeiro caso, por exemplo, descreveríamos, num sistema de órgãos de pessoal, todas as fases que teria de atravessar um processo de aposentadoria de funcionário ; depois um processo de demissão, um outro de disponibilidade, e assim por diante. De acôrdo com o segundo método citado, os manuais de serviço descreveriam, para cada órgão do sistema, suas funções características, que se referissem à aposentadoria, à demissão, ou à nomeação de funcionários. Em ambos os casos o Manual deve esclarecer exatamente a maneira pela qual "são feitas as coisas" que a repartição deve realizar.

Como foi dito acima, o "Manual de Serviço" é um instrumento de grande utilidade nas repartições do Governo. Naturalmente, o conteúdo e a própria forma dos manuais variam de acôrdo com o tipo de trabalho a cargo da repartição. Um órgão que executa trabalho de rotina terá um manual diverso daquele de um órgão de "staff", por exemplo. Mas, em qualquer caso, mais extenso ou menos extenso, dessa ou daquela forma, o manual é imprescindível.

Reconhecendo essa necessidade no D.A.S.P., o seu Presidente, em janeiro dêste ano, ampliou as atribuições da Comissão de Instalação, criada em 1942, incumbindo-a de preparar os manuais de serviço dos diversos órgãos que integram o Departamento.

A feitura desses manuais pressupõe um trabalho preliminar, cuidadoso, de análise das unidades interessadas. Mas é de prever-se que, com a colaboração das Divisões e Serviços, no princípio do ano próximo, o D.A.S.P. contará com os Manuais de Serviço previstos na Portaria do Presidente.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Promoção e salário-família

As promoções, no Serviço Civil Brasileiro, obedecem ao critério de antiguidade de classe e ao merecimento, alternadamente, exceto quanto à classe final de cada carreira, na qual o critério exclusivo é o de merecimento.

O Estatuto dos Funcionários determinava em seu art. 53 que, na classificação por antiguidade, quando ocorresse empate, teria preferência o funcionário que tivesse mais tempo de serviço no Ministério; em caso de novo empate, o que tivesse mais tempo de serviço público federal; havendo ainda empate, sucessivamente, o funcionário com prole, o casado, o mais idoso.

Esse critério de desempate de antiguidade foi, porém, alterado pelo art. 26 do decreto-lei n. 3.200, de 19-4-41, por sua vez modificado pelo decreto-lei n. 3.284, de 19-5-41. O desempate passou, então, a ser feito da seguinte maneira:

1.º Na classificação por antiguidade, para efeito de promoção, no caso de empate no tempo de classe, terá preferência, sucessivamente:

- a) o funcionário casado ou viúvo que tiver maior número de filhos;
- b) o casado;
- c) o solteiro que tiver filhos reconhecidos;
- d) o que tiver maior tempo de serviço no Ministério;
- e) o que contar maior tempo de serviço público, civil ou militar;
- f) o mais idoso.

2.º Em igualdade de condições de merecimento, para efeito de promoção ou de melhoria de salário, o desempate será feito de acordo com o critério estabelecido no parágrafo anterior".

Conforme acentuou o D.A.S.P. em sua exposição de motivos n. 3.231, de 6-10-43, esse regime

"não somente trouxe aos órgãos de pessoal um extraordinário acréscimo de trabalho, pela constante mobilidade da situação de família dos funcionários, com conseqüentes alterações nos elementos utilizados nas reclassificações, como também pelo desestímulo que isso representa para os bons funcionários preteridos nas promoções pelos que possuem maior número de filhos e que nem sempre às mesmas fazem jus".

E ainda:

"A promoção deve ser um estímulo constante para o funcionário e um meio que permita à Administração premiar os mais capazes, despertando a justa ambição daqueles que desejam progredir na carreira, mercê dos seus predicados funcionais e do esforço e energia dedicados ao serviço público.

Baseadas as promoções em circunstâncias alheias às atividades funcionais, ter-se-á estancado essa fonte de interesse, que é a competição no trabalho, com prejuízo para o serviço público, pois os funcionários verão diminuídas as possibilidades de acesso, de recompensas, procurando outros misteres e afazeres".

Tornava-se necessário, por conseguinte, que as promoções se fizessem sem o critério exclusivo da situação de família do funcionário. A solução para o caso foi corporificada com a expedição do decreto-lei n. 5.938, de 28-10-43, que estabelece critério para desempate de antiguidade e merecimento, para efeito de promoção, restabelecendo, dess'arte, os princípios adotados no Estatuto dos Funcionários. Os arts. 1.º e 2.º do decreto-lei n. 5.938 estão assim redigidos:

Art. 1.º Na classificação por antiguidade, quando ocorrer empate, terá preferência o funcionário que tiver maior tempo de serviço no Ministério; em caso de novo empate, o que tiver mais tempo de serviço público federal; havendo ainda empate, sucessivamente, o funcionário com prole, o casado e o mais idoso.

Art. 2.º Em igualdade de condições de merecimento, proceder-se-á ao desempate, em primeiro lugar, pela antiguidade de classe e, a seguir, pela forma determinada no art. 1.º".

* * *

Evidentemente, a situação de família do funcionário, embora não deva influir decisivamente para a sua promoção, não pode deixar de ser considerada pelo legislador. Trata-se de atender a preceitos da moderna administração de pessoal, derivados das novas relações de trabalho hoje existentes no mundo inteiro.

Norteados pelos superiores interesses da coletividade, o governo brasileiro, pelo decreto-lei n. 5.976, de 10-11-43, concedeu aumento geral de remuneração, vencimento e salário e instituiu o regime de salário-família. O salário-família é concedido a

todo servidor ou inativo que tiver dependentes, na razão de cinquenta cruzeiros mensais por dependente. O conceito legal de "dependente" é amplo, considerando-se dependentes, desde que vivam total ou parcialmente a expensas do servidor ou inativo, os filhos de qualquer condição, menores de 21 anos e inválidos de qualquer idade, os enteados e os adotivos.

Pago independentemente da frequência e produção do servidor, o salário-família não poderá so-

frer qualquer desconto, nem ser objeto de transação, consignação em folha de pagamento, arresto, sequestro ou penhora.

Se, por um lado, deixou de reconhecer a situação de família como elemento preponderante em caso de desempate de antiguidade, para efeito de promoção, o legislador, entretanto, instituindo o regime de salário-família, melhorou consideravelmente as condições financeiras do funcionário, tendo em vista o número da prole.

Notas para o funcionário

DENÚNCIA CONTRA ACUMULAÇÃO REMUNERADA

CDXXIV

Contra um funcionário, foi apresentada denúncia por estar incorrendo em acumulação remunerada. — Examinando o assunto, em face das informações obtidas, o D. A.S.P. verificou: a) que por duas vezes foi apresentada a mesma denúncia contra o interessado, por meio de cartas, sendo que as assinaturas dos denunciantes não se encontram devidamente autenticadas; b) que a semelhança do tipo da máquina dactilográfica empregada e também a igualdade do feitiço do papel utilizado fazem supor que se trata de acusações da mesma procedência; c) que, porém, é indubitável haver incorrido o interessado em acumulação de cargo e função, *ex-vi* do disposto no art. 209 do E.F.; d) que, por outro lado, e como ressaltou a D.P. do M.V., ficou comprovado que o servidor em aprêço agiu de boa fé, sendo aceitáveis os esclarecimentos que prestou, em abono do seu procedimento; e) que, portanto, se aplica à espécie o § 1.º do art. 217 do citado Estatuto, verbis: "Provada a boa fé, o funcionário será mantido no cargo ou função, que exercer a mais tempo; e, f) que, finalmente, como propôs, ainda, aquele órgão, poderá o processo ficar encerrado, uma vez que o interessado já solicitou exoneração, que lhe foi concedida, das funções policiais.

(Exposição de motivos n. 3.400, de 27-10-43, publicada no *Diário Oficial* de 10-10-43, pág. 16.539).

CONTRATO DE PROFESSOR DA FACULDADE NACIONAL DE FILOSOFIA

CDXXV

O Ministério da Educação propôs a admissão como contratado, de G. F., italiano, residente nos Estados Unidos da América do Norte, para o exercício da cadeira de Análise Superior da F.N.F. com o salário de Cr\$ 4.000,00.

Pela primeira minuta do contrato, para esse fim apresentada, obrigava-se o contratado, ainda, a exercer cumula-

tivamente a cadeira de Geometria Superior, enquanto durasse o impedimento do professor contratado desta última.

Posteriormente, o C.T.A., da referida Faculdade, considerando que o contrato de A. B., da cadeira de Geometria Superior, ainda está em plena vigência, embora esse professor se encontre afastado do exercício de suas funções, por determinação superior, aprovou o parecer no sentido de ser proposto o contrato de G. F., apenas para a cadeira de Análise Superior, tendo sido, nessa conformidade, apresentada nova minuta.

Examinando o processo, sob o ponto de vista legal, verificou o D.A.S.P.:

a) — que não existe na F.N.F. a cadeira de *Análise Superior* e sim a de *Análise Matemática e Análise Superior*, a qual compreende duas disciplinas:

1) Análise Matemática e

2) Análise Superior.,

estando essa cadeira provida interinamente pelo professor J.A.;

b) — que, no entanto, segundo informou aquela Faculdade, esse professor apenas rege a primeira das disciplinas citadas;

c) — que, apesar disso, a lei vedou expressamente o provimento de uma mesma cadeira, seja ela constituída de uma ou várias disciplinas, por mais de um professor;

d) — que, nesse sentido, o art. 26 do decreto-lei número 1.190, de 4-4-39, que organizou a F.N.F., reproduzido, aliás, no art. 129 do Regimento desta, determinou:

"Não estando uma cadeira, efetivamente provida, por concurso de títulos e provas, far-se-á *interinamente* o seu provimento, ou *admitir-se-á* pessoa contratada para o exercício da função a ela correspondente" (grifei);

e) — que o mesmo Regimento, dispõe, no seu art. 147, *in verbis*:

"Quando não se apresentar a concurso de qualquer cadeira da Faculdade, ou quando, em concurso, nenhum candidato for indicado pela comissão julgadora, poderá ser proposto o contrato para a regência da cadeira, por prazo

não superior a cinco anos, profissional brasileiro ou estrangeiro de reconhecida competência, mediante proposta da Congregação e parecer de uma comissão de cinco professores designados para esse fim pelo Conselho Técnico Administrativo" (grifei);

f) — que, para maior esclarecimento do assunto, é oportuno definir *cadeira* e *disciplina*, de acordo com o sentido em que a lei emprega esses termos: *cadeira* — é o ensino de um professor, quer esse ensino constitua um ramo completo de conhecimentos, quer parte dele, quer vários ramos do saber humano; *disciplina* — é cada um dos ramos dos conhecimentos humanos. Uma cadeira, portanto, pode compreender várias disciplinas, uma só, ou parte de uma delas, correspondendo, sempre a um cargo ou a uma função, não podendo, portanto, ser provida por mais de um professor;

g) — que, a esse respeito, dispôs, aliás, o art. 23, do citado D.L. 1.190:

"Cada cadeira de que trata o art. anterior ficará a cargo de um professor catedrático, que poderá dispor, conforme as necessidades do ensino, de um ou mais assistentes" (grifei).

h) — que, nessa conformidade, compete aos assistentes, evidentemente, auxiliar o catedrático no desempenho de suas atribuições, e o seu número variará, em cada cadeira, "conforme as necessidades do ensino";

i) — que, assim, não poderá ser firmado o contrato de que se trata; e

j) — que a situação em que se encontra A. B., não tem apoio legal, convindo, ainda, salientar, à vista do que consta do processo, que foi o mesmo igualmente contratado para a regência de Geometria Superior apesar de provida, também, interinamente a cadeira de Geometria.

5. O D.A.S.P. opina:

a) por que não seja promovida a admissão solicitada, por contrariar a legislação vigente sobre o provimento das cadeiras da F.N.F., (alíneas a a i do item 3);

b) por que sejam revistos todos os contratos de professor daquela Faculdade afim de serem adotadas as providências cabíveis, em face da lei;

c) por que seja regularizada a situação de A. B., quanto ao seu afastamento da respectiva função naquele estabelecimento de ensino, sem prejuízo da revisão de contrato a que se refere o item anterior.

(Exposição de motivos n. 3.136, de 30-9-43, publicada no *Diário Oficial* de 14-10-43, pág. 15.299).

PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS PARA ADMISSÃO DE EXTRANUMERÁRIO

CDXXVI

Tendo em vista uma consulta que lhe foi formulada, sobre prazo para apresentação de documentos dos candidatos à admissão, esclareceu o D.A.S.P.:

a) que, no caso de admissão de acordo com o art. 30 do D. L. 5.175-43, desde que a indicação é do chefe do serviço e, também, a admissão, compete-lhe marcar o prazo que julgar conveniente, para a apresentação dos documentos;

b) que, no caso do art. 31, caber-lhe-á exigir, do candidato, a documentação necessária, durante o tempo que decorrer da proposta à aprovação, ao conhecimento da decisão presidencial; e

c) que, verificadas as hipóteses dos §§ 1.º e 2.º do artigo 27 e a do art. 32, competirá à autoridade competente, para expedir a portaria de admissão, determinar, logo tenha conhecimento da aprovação da proposta, o prazo julgado conveniente aos serviços, para satisfazer o candidato às exigências legais.

(Despacho-processo n. 11.978-43, publicado no *Diário Oficial* de 25-9-43, pág. 14.312).

REGIME DE TEMPO INTEGRAL E TRABALHO EM EMPRESA PARTICULAR

CDXXVII

Ao exame do D.A.S.P. foi submetido o processo em que dois advogados fazem comentários e sugestões, em torno do disposto no parágrafo único do art. 268 do E.F.

O referido parágrafo único estabelece:

"O funcionário, ocupante de cargo sujeito ao regime de tempo integral, não poderá exercer qualquer atividade pública, ou particular, sob pena de demissão".

Alegam os interessados que, em face desse preceito, não pode o funcionário ocupar emprego em empresa particular.

Em seguida, indagam:

a) se ainda vigora essa norma;

b) como se define e delimita o tempo integral;

c) se a proibição imposta "pode entender-se apenas quando haja coincidência de horários, entre o exercício da função pública e o da atividade particular; e

d) no caso negativo, se "não seria de desejar-se sua derrogação, ou, então, sua modificação, com o acréscimo; salvo quando não haja colisão de horários entre uma e outra atividades".

O caso é muito simples, não admitindo nem justificando dúvidas dessa, ou de qualquer ordem.

Sua vigência e aplicação, como o demonstram a correção de linguagem e a propriedade das expressões usadas, estão subordinadas à adoção futura do mencionado regime, *verbis*:

"Poderá ser estabelecido o regime do tempo integral para os cargos ou funções que a lei determinar" (art. 268 do E.F.).

Sua definição e sua delimitação se contém no próprio texto (item 2) que, vedando ao funcionário o exercício de qualquer atividade pública, ou particular, sob pena de demissão, o obriga, necessária e conseqüentemente, ao em-

prêgo de todo o seu tempo de trabalho no serviço público, isto é, no desempenho do cargo ou da função de que for ocupante.

Cumpre, outrossim, salientar que o art. 268 e seu parágrafo do E.F. (itens 2 e 6) estão vinculados e bem se ajustam aos §§ 1.º, 2.º e 3.º do art. 29 da lei n. 284, de 28-10-36, que, circunstanciadamente, dispõem sobre o assunto.

Isto pôsto, nenhum fundamento tem a proposta formulada pelos interessados, de vez que o texto legal é claro, não se justificando que, antes mesmo da sua aplicabilidade, sofra qualquer acréscimo que lhe desnature o sentido e a extensão.

(Exposição de motivos n. 3.188, de 30-9-43, publicada no *Diário Oficial* de 14-10-43, pág. 15.299).

APROVEITAMENTO SÔMENTE DE FUNCIONÁRIOS EM DISPONIBILIDADE

CDXXVIII

O Ministério da Educação e Saúde propôs o aproveitamento de A.S.B. no cargo de professor da disciplina "Organização do Trabalho", da Escola Técnica Nacional.

Os cargos de professor são providos mediante concurso, não sendo conveniente a dispensa dessa exigência.

O interessado era, porém, prof. da cadeira de "Tecnologia e Mecânica Industrial" da antiga Escola Normal de Artes e Ofício "Vencesláu Braz", hoje Escola Técnica Nacional, extinta pelo decreto-lei n. 4.127, de 25-2-42.

Estabelece o § 3.º do art. 9.º do citado decreto-lei número 4.127 que:

"O pessoal dos extintos estabelecimentos federais de ensino industrial será lotado nos novos, por este decreto-lei instituídos".

Examinando o assunto, verificou a D.F.:

- a) que não se trata de aproveitamento de funcionário;
- b) que, uma vez comprovada a identidade entre as duas disciplinas, a suprimida e a criada, deve ser cumprido o disposto no § 3.º, do aludido art. 9.º;
- c) que, assim, a medida cabível no caso seria a apostila do decreto de nomeação do interessado, de acordo com a nova organização vigente; e
- d) que o processo deve ser encaminhado ao Ministério da Educação e Saúde, para os devidos fins.

(Parecer-processo n. 10.029-43, publicado no *Diário Oficial* de 25-9-43, pág. 14.312).

EXONERAÇÃO TORNADA SEM EFEITO, EM CONSEQUÊNCIA DE NOVO EXAME DE SANIDADE E CAPACIDADE FÍSICA

CDXXIX

Um ex-escrivão, interino, da P.C. do D.F. recorreu da decisão que, com fundamento no parecer do S.B.M. do

I.N.E.P. manteve a sua inhabilitação na prova de sanidade e capacidade física do concurso para provimento daquele cargo.

O interessado, inscrito *ex-officio* no referido concurso, foi julgado como sendo portador de alteração do aparelho cardíaco-vascular (fls. 6 e 7 do processo n. 1.555-42).

Em consequência de tal estado, foi inhabilitado e, não se conformando recorreu alegando:

- a) que fôra habilitado nas demais provas (fls. 4 — Proc. n. 1.555-42);
- b) que vinha exercendo o cargo, em caráter interino (fls. 4 — Proc. n. 1.555-42); e
- c) que, anteriormente, já havia exercido outras funções públicas (fls. 4 v., processo n. 1.555-42 e documentos de fls. 4, 9 e 10).

O D.A.S.P. em 20-4-42, baseado nas informações do S.B.M., manteve o julgamento recorrido (fls. 8 — Processo n. 1.555-42).

Em 3-9-42, apresentando novos elementos em favor da sua pretensão, voltou o interessado a pedir reconsideração daquele ato, alegando:

- a) que as atribuições do cargo de escrivão de polícia não exigem esforço físico (fls. 11 — Proc. n. 1.555-42);
- b) que estava certo, ao fazer o concurso, que o citado cargo poderia ser incluído entre os que os cardíacos podem exercer (fls. 11 — Proc. n. 1.555-42); e
- c) que, de acordo com o princípio da profissionalização das carreiras, os cegos, mutilados e outros indivíduos de capacidade reduzida, não só poderiam ser aproveitados no serviço público como já estavam sendo selecionados para funções adequadas (fls. 11 — Proc. n. 1.555-42).

Nessa petição, manifestando a esperança de que aos cardíacos não faltaria o apoio do Estado, solicitou o interessado, que o D.A.S.P. determinasse quais os cargos que poderia exercer, bem como que ordenasse o seu aproveitamento em função equivalente à do cargo para o qual havia sido aprovado em concurso (fls. 11 e 12 — Processo número 1.555-42).

Ouvindo o S.B.M. foi este, em 15-9-42 de parecer que "o estado de saúde do recorrente o impossibilita de ingressar no Serviço Público" (fls. 16 — Proc. n. 1.555 de 1942).

Acrescentou, ainda, aquele órgão, que a lesão cardíaco-vascular, apresentada pelo interessado, em estado de evolução adiantada, incapaz de uma regressão favorável, o obrigaria, fatalmente, a freqüentes licenças para repouso, ou talvez a solicitar sua aposentadoria, em prazo relativamente curto (fls. 16 — Proc. n. 1.555-42).

Em 24-9-42 pelos mesmos motivos apontados no julgamento anterior, foi mantido o ato recorrido (fls. 17 — Proc. n. 1.555-42).

Em 28-9-42, o interessado pediu juntada, ao processo, de atestado firmado pelo professor Pedro da Cunha, que o considerava apto para exercer qualquer função burocrática (fls. 18 e 19 — Proc. 1.555-42).

O S.B.M. apreciando êsse atestado e em aditamento ao parecer anterior, manteve o seu ponto de vista (fls. 20 — Proc. n. 1.555-42).

Em 13-10-42, em face dos pareceres até então emitidos o D.A.S.P. determinou o arquivamento do processo (folhas 21 — Proc. n. 1.555-42).

Antes dêsse ato, já o interessado interpunha recurso para o Sr. Presidente da República (fls. 57).

No M.J., para onde o recurso fôra encaminhado, foi a questão analisada e após os estudos preliminares, em que foram postos em confronto os casos de aproveitamento de candidatos portadores de deficiências físicas e em que foi salientada a vida funcional do interessado, foi o processo, por intermédio da exposição de motivos n. 2.923, de 5-2-43, submetido à elevada decisão do Sr. Presidente da República.

O processo foi submetido a estudo do D.A.S.P., que a seguir, para completa elucidação do caso, designou os professores Agenor Porto e Genival Londres, para, juntamente com o chefe do S.B.M., constituírem a Junta Médica afim de examinar o interessado e dizer se o mesmo poderia ou não exercer o cargo de escrivão ou escriturário (fls. 2 a 7).

Os professores Genival Soares Londres e Agenor Guimarães Pôrto, em longo e minucioso laudo, apresentado em 7-6-43, concluíram:

a) que, "O Sr. L.V.W., portador de cardiopatia compensada e não evolutiva, tem capacidade para exercer as funções que pleiteia; e

b) que, "em virtude das contingências peculiares à admissão de empregados nas condições de saúde do inspecionando, ou a ela equivalentes, torna-se necessário e também oportuno, que o Govêrno promova o estudo do assunto e decrete as medidas indispensáveis à definição e ao amparo dos complexos interesses em causa" (fls. 8 a 14).

O chefe do S.B.M., votando em separado, discordou das conclusões do laudo, acentuando entretanto que concordava com a sugestão referente à elaboração de legislação especial, de amparo aos cardiopatas e, acrescentando que êsse trabalho deverá abranger não só os cardíacos como também todos os casos de deficiências de saúde e capacidade física, passíveis de determinar "aposentadoria prematura" (fls. 15 e 16).

O D.A.S.P., visando maiores esclarecimentos, propôs, à referida Junta, os seguintes quesitos, *verbis*:

a) nas condições físicas em que atualmente se encontra, pode o candidato exercer eficientemente as funções de escrivão ou escriturário?

b) é provável que as suas condições de saúde lhe permitam continuar a exercer eficientemente essas funções, como se se tratasse de um indivíduo normal?

c) caso contrário, oferece, mais que um indivíduo normal, o risco de

1. Baixa do rendimento do trabalho?
2. Licenças freqüentes?
3. Aposentadoria precoce?
4. Morte prematura? (fls. 21).

O chefe do S.B.M. respondeu:

a) ao primeiro: "Atualmente, sim";

b) ao segundo: "Futuramente não"; e

c) aos itens 1 a 4 do terceiro: "Sim" (fls. 26).

Os professores Agenor Pôrto e Genival Londres responderam:

a) ao primeiro: "Sim, pode"; e

b) ao segundo: "Sim, é provável" (fls. 27), ficando, à vista disso, prejudicados os demais.

Do confronto dessas respostas, é clara e precisa a afirmativa, de todos os componentes da Junta Médica, de que o interessado pode exercer eficientemente as funções de escrivão, ou escriturário.

As divergências verificadas dizem respeito ao futuro, isto é, se o mesmo poderá, ou não, continuar a exercer, eficientemente, as referidas funções, como se se tratasse de um indivíduo normal.

Em face do novo aspecto da questão, já não mais poderá prevalecer o julgamento recorrido.

Nestas condições, o D.A.S.P. opinou:

a) por que seja tornado sem efeito o decreto que exonerou o recorrente;

b) por que seja apostilado o seu título de nomeação interina, para escrivão, em vista da sua habilitação em curso; e

c) por que não seja considerado, para nenhum efeito, o tempo decorrido entre a data da publicação do decreto de exoneração e a do decreto que tornar sem efeito aquele ato.

Em data de 22-9-43, o Sr. Presidente da República aprovou êsse parecer do D.A.S.P.

(Exposição de motivos n. 2.984, de 22-9-43, publicada no *Diário Oficial* de 30-9-43, pág. 14.567).

COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO DE PENALIDADES

CDXXX

A Divisão do Pessoal da Agricultura solicitou, no anexo processo, o pronunciamento do D.A.S.P. sobre a competência das autoridades administrativas para aplicação de penas disciplinares, em face do disposto no art. 242 do E.F.

Motivou a consulta em apêço o fato de ter sido aplicada, pela chefia da Secção de Fomento Agrícola no Estado do Ceará, da Divisão do Fomento da Produção Vegetal do Departamento Nacional da Produção Vegetal, do M.A., a pena de suspensão, por 15 dias, a extranumerário ali lotado.

O E.F., em seu art. 242, estabelece que, para a aplicação das penas enumeradas no seu art. 231, são competentes:

I — O Presidente da República, nos casos de demissão ;

II — O ministro de Estado, nos casos de suspensão por mais de trinta dias ;

III — Os chefes de repartição, nos casos de advertência, repreensão e suspensão até trinta dias ;

IV — Os chefes de serviços, quando subordinados aos de repartição, nos casos de advertência, repreensão e suspensão até quinze dias”.

No entender da D.P.A., devem ser considerados *repartições*, naquele Ministério, entre outros, os Departamentos Nacionais da Produção Vegetal, Animal e Mineral, e serviços as Divisões que os compõem, no caso a D.F.P.V. (fls. 8v.).

Assim, os respectivos dirigentes seriam as autoridades a que se referem os incisos III e IV do art. 242 mencionado, isto é, *chefes de repartição* e de *serviço*, quando subordinados ao de repartição.

Isto pôsto, e tendo-se em vista os princípios gerais que regem a espécie, verifica-se que, no art. 242 do E.F., a hierarquia estabelecida entre os diversos níveis de chefia teve em mira, somente, graduar a competência para a aplicação de penas disciplinares.

A necessidade de estabelecer os diversos níveis e a falta de uma nomenclatura definida obrigaram o emprêgo das expressões “chefe de repartição” e “chefe de serviço, quando subordinado aos de repartição”, valendo-se desta última restrição para excluir o caso geral, que é o dos serviços não subordinados aos de repartição.

O conceito de “repartição” e “serviço”, entretanto, não pode ser estabelecido rigidamente, em face do art. 242 do E.F., tal a diversidade da linha de subordinação interna dos diferentes Ministérios e do seu emprêgo não uniforme na denominação dos órgãos da Administração.

Assim, as necessidades impostas pela natureza da própria finalidade das repartições subdividem, muitas vezes, o seu campo de ação e limitam ou dilatam os encargos respectivos, estabelecendo, como no caso em exame, situações em que não é possível interpretar-se literalmente a lei, o que traria evidente prejuízo para a boa marcha dos trabalhos, de vez que, longe do centro coordenador, ver-se-ia a autoridade privada do exercício efetivo de ação disciplinar sobre os seus subordinados.

Na hipótese focalizada, verifica-se que, na verdade, as Secções do Fomento Agrícola, imprópriamente chamadas Secções, têm características de verdadeiro *serviço* distinto, tal a natureza das atribuições que lhes são peculiares.

De fato, além da sua competência normal, incumbem-lhes, na forma do seu regimento, desempenhar atividades de outros setores, do D.N.P.V., onde este não tenha representantes.

Na esfera própria de sua competência, apresentam-se aquelas Secções, portanto, como Delegacias da Divisão a que pertencem, com a única distinção de terem menor área de jurisdição, mantendo, porém, o mesmo conjunto de atividades.

O próprio Regimento do D.N.P.V. vem em abono desta interpretação quando diz em seu art. 9.º:

“As Secções de Fomento Agrícola, a que se refere o item II do art. 7.º, exercerão nos respectivos Estados, as funções da D.F.P.V.”.

Nestas condições, a D.F. é de parecer que a S.F.A. no Estado do Ceará, sendo uma delegacia da D.F.P.V., tem, como esta, competência para aplicar a pena de suspensão até quinze dias.

(Parecer-processo n. 13.405-43, publicado no *Diário Oficial* de 19-10-43, pág. 15.523).

A CONCESSÃO DE DIÁRIAS DEVE ATENDER ÀS NORMAS VIGENTES, ATE' NOVA REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA

CDXXXI

Manifestando-se sobre algumas sugestões feitas a propósito da concessão de diárias a servidores do Estado, esclareceu o D.A.S.P.:

“Não obstante o que se acentua no processo, não há, legalmente, como admitir-se o custeio das despesas de que se trata, pela forma sugerida.

A indenização de despesas de alimentação e pousada, por serviços prestados fora da sede, é feita mediante concessão de “diárias” aos servidores e está subordinada aos limites e formalidades da lei, que deverá ser cumprida.

O que ocorre na repartição interessada é comum aos demais órgãos de serviço público, cabendo, pois, no caso, solução de ordem geral, que será estudada e proposta pelo D.A.S.P., com a urgência reclamada pela premência da situação.

Até que isso se verifique, entretanto, deverá ser observada a legislação vigente que sobre o assunto dispõe, sem prejuízo da execução dos serviços”.

(Despacho-processo n. 16.690-43, publicado no *Diário Oficial* de 10-10-43, pág. 16.540).

READMISSÃO E' FAVOR CONCEDIDO A CRITÉRIO DO GOVERNO

CDXXXII

Um ex-comissário de polícia, classe H, do antigo Quadro II do M.J., solicitou sua readmissão, no cargo de que era ocupante. — Examinando o assunto, o D.A.S.P. verificou: a) que conforme já teve oportunidade de salientar, no parecer 1.404, de 9-6-43, o inquérito administrativo, a que respondeu o suplicante, não provou a acusação formulada contra o mesmo, não subsistindo, assim, os motivos determinantes da demissão; b) que, por essas razões, já foi devidamente autorizada a readmissão do interessado, na forma da lei, em cargo da carreira de Oficial Administrativo, do M.J.; e, c) que, portanto, não é admissível que, em virtude de conveniência do interessado, deixe de ser cumprida aquela decisão, tanto mais que a readmissão é um favor, concedido a critério do Governo. O D.A.S.P., propôs o encaminhamento do processo ao M.J., afim de que seja providenciada a readmissão do suplicante, na forma determinada.

(Exposição de motivos n. 3.428, de 29-10-43, publicada no *Diário Oficial* de 10-10-43, pág. 16.539).

PÔSTO DE DEFESA SANITÁRIA VEGETAL FECHADO HÁ QUASI DOIS ANOS, POR LI- CENCIAMENTO DO SEU ÚNICO FUNCIONÁRIO

CDXXXIII

O D.A.S.P. foi solicitado a se manifestar sobre a situação do Pôsto de Defesa Sanitária Vegetal em Santana do Livramento.

A solução do caso não oferece a menor dúvida.

O que importa, no momento, é regularizar-se a situação do Pôsto de Defesa Sanitária Vegetal em Santana do Livramento, que não funciona há quasi dois anos, por encontrar-se licenciado, para tratamento de saúde, há mais de 519 dias, um agrônomo, seu chefe e único funcionário ali lotado.

Isso será resolvido com a designação de outro funcionário do Ministério da Agricultura para ali ter exercício com fundamento e na forma do art. 35 do Estatuto dos Funcionários.

Quanto ao funcionário, poderá ser promovida, desde logo, a sua remoção *ex-officio*, no interesse da administração, se observadas as disposições do decreto n. 6.223, de 4 de setembro de 1940, aguardada a sua reassunção ou promoção a sua aposentadoria, se for o caso.

O processo esclarece que esse funcionário está licenciado, de acordo com o art. 170 do E.F., que estabelece:

"A licença (é o caso do art. 168) será *convertida em aposentadoria* na forma do art. 159, e *antes do prazo aí estabelecido* (24 meses) quando assim opinar a junta médica, por considerar definitiva, para o serviço, em geral, a invalidez do funcionário."

o que invalida a informação de 2-8-43, de que não é possível aplicar-se ao caso o disposto no art. 196, itens II, IV (aposentadoria por invalidez decorrente de moléstias especificadas no art. 201 que correspondem às do 168) e V, porque exigem, *todos, o licenciamento prévio por dois anos*.

Conforme se verifica, se dificuldade houvesse no processo, esta não estaria certamente em se encontrar na lei uma solução para o caso, mas em se escolher aquela que dovesse ser adotada, entre as várias que a lei oferece.

Teve razão, portanto, a D.D.S.V. de não se conformar com o desfêcho dado ao processo, após diligências e providências desnecessárias, e de pedir a audiência do D.A.S.P..

O processo é, assim, restituído à Divisão do Pessoal da Agricultura, para que reexamine o assunto e oriente a adoção da medida que mais convier aos serviços.

(Despacho-processo n. 15.478-43, publicado no *Diário Oficial* de 22-10-43, pág. 15.690).

DISPENSA DE INSPEÇÃO DE SAÚDE PARA FUNCIONÁRIOS NO ESTRANGEIRO

CDXXXIV

Atendendo a uma consulta sobre dispensa de inspeção de saúde, para efeito de posse, de funcionários transferidos e nomeados para carreira especializada e que se encontram no estrangeiro, esclareceu a D.F.:

"Excepcionalmente, e nos casos indicados, poderá ser dispensada a prévia inspeção de saúde, diligenciando, porém, o órgão de pessoal respectivo, no sentido de que comprove o interessado, posteriormente, e pelos meios possíveis, estar em boa condição de saúde".

(Despacho-processo n. 17.537-43, publicado no *Diário Oficial* de 10-10-43, pág. 16.541).

SERA, SUSPENSO O SERVIDOR QUE, SEM MOTIVO JUSTIFICADO, NÃO APRESENTAR A SUA CADERNETA MILITAR NO DIA 16 DE DEZEMBRO

CDXXXV

Atendendo a consulta sobre o modo de proceder com os servidores que, sem falta justificada, deixarem de apresentar a caderneta ou certificado de reservista para o visto respectivo, no dia 16 de dezembro, esclareceu o D.A.S.P.: "A lei especifica e que regula a matéria é posterior ao E.F. e determina que, além da multa prevista no art. 199 da Lei do Serviço Militar, fica suspensa, para fins de exercício de função ou cargo, a validade da caderneta militar ou certificado do servidor reservista, que, sem motivo justificado, deixar de apresentá-lo no dia 16-12 de cada ano. Assim, entende o D.A.S.P. que, apurado não ser justificado o motivo da falta de apresentação, deverá o servidor, funcionário ou extranumerário, ser suspenso, sem direito, portanto, a vencimento ou salário, até a apresentação daqueles documentos e se não o fizer até 90 dias, prazo máximo de suspensão, dever-se-á processar a dispensa se o faltoso é extranumerário e promover o inquérito, por abandono, se é funcionário".

(Despacho-processo n. 14.848-43, publicado no *Diário Oficial* de 13-11-43, pág. 16.712).

QUANDO DEVERA' SER INCORPORADA A GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO PARA EFEITO DE AJUDA DE CUSTO OU DIÁRIA

CDXXXVI

Atendendo a consulta sobre incorporação da gratificação de função ao vencimento, para efeito de concessão de ajuda de custo ou diária, despachou a D.F. do D.A.S.P.:

"Restituo ao S.P.F., esclarecendo: a) que a incorporação da gratificação de função ao vencimento, para efei-

to de concessão de ajuda de custo ou diária, somente se verificará depois de estar, o interessado, no desempenho da mesma; b) que, assim, o funcionário designado para função gratificada ou dela dispensado, poderá receber ajuda de custo, arbitrada, porém, na base do vencimento *sem* o acréscimo da gratificação de função; e c) que assim se fará também, no caso de dispensa de função com designação na mesma data, para outra função gratificada, tendo em vista, porém, em qualquer caso, a mudança da sede".

(Despacho-processo n. 17.143-43, publicado no *Diário Oficial* de 13-11-43, pág. 16.712).

NOMEAÇÃO INTERINA PARA A CARREIRA DE DETETIVE

CDXXXVII

O art. 20 do D.L. 3.800, de 6-11-41, que reorganizou os quadros do M.J., determinou:

"O provimento de cargos vagos do Q.P. e da P.P. do Q.J. será feito com os recursos das respectivas contas correntes, ficando vedada, porém, nomeação interina, nas carreiras em que o número total de cargos fôr inferior ao dos funcionários existentes nas carreiras correspondentes do Q.S. e da P.S. do Q.J., ressalvado o disposto no artigo 6.º deste decreto-lei.

A alínea g do art. 1.º do D.L. 3.195, de 14-4-41, que dispôs sobre o provimento de cargos vagos de tabela, estabelece:

"O saldo de dotação da conta corrente não poderá ser aplicado no movimento de cargos vagos

da classe inicial das carreiras em que o número de funcionários existentes iguale ou ultrapasse a lotação fixada para as mesmas carreiras".

Assim, só poderá ser feita uma única nomeação interina para carreira de Detetive, uma vez que é de 235 cargos a sua lotação, no Q.P., e existem, ocupados, no momento 162 cargos do Q.S. e 72 do Q.P.

Estando em andamento a realização de concurso para a aludida carreira, serão, brevemente, providos todos os cargos da classe inicial da mesma, não sendo conveniente qualquer alteração na lei, para que se façam as nomeações interinas propostas, tanto mais quanto se trata de critério de ordem geral, estabelecido para todos os ministérios.

(Despacho-processo n. 17.898-43, publicado no *Diário Oficial* de 13-11-43, pág. 16.712).

APOSENTADORIA EM CONSEQUÊNCIA DE ACIDENTE

CDXXXVIII

À Divisão do Pessoal do Ministério da Viação, a D.F. do D.A.S.P. solicitou as necessárias providências no sentido de ser esclarecida a situação de um servidor em face dos laudos de fls. 4 e 7, visto ter o referido servidor prestado seus serviços desde a ocasião do acidente de que foi vítima, em serviço, no ano de 1926, até a data de seu afastamento para fins de aposentadoria, em 1939, fato que suscita dúvidas quanto a que se considere *agora*, a sua invalidez, como decorrente do acidente referido, tanto mais quanto este, por sua natureza, não se podia agravar, em função do fator *tempo*.

(Despacho-processo n. 17.827-43, publicado no *Diário Oficial* de 13-11-43, pág. 16.712).

APERFEIÇOAMENTO

Como processar a adaptação do novo servidor ao ambiente de trabalho

ANIBAL MAYA

Chefe da Secção de Planejamento e Contrôles da D.A.

Com a grande renovação que se está efetuando, atualmente, nos quadros do serviço público e com o elevado número de concursos, em que competem milhares de candidatos, é cada vez mais avultada a quantidade de elementos novos distribuídos pelas repartições do governo federal. Esse fato acarreta um problema, para o qual ainda não foi suficientemente chamada a atenção daqueles funcionários sob cujas ordens esses indivíduos vão servir: o

problema da sua rápida e efetiva adaptação ao ambiente de trabalho.

Neste particular, o comportamento dos chefes tem sido o mais variado. Encontramos desde aqueles que abandonam o novo empregado à sua sorte, dando-lhe, de chegada, uma tarefa para cujo desempenho ele não se sente ainda capacitado, até os que dedicam uma apreciável parte de seu tempo ao mister de apresentar o novo empregado aos

seus futuros companheiros, de explicar-lhe, embora em linhas gerais, quais as atribuições da secção ou da divisão onde irá servir, qual a sua organização interna e qual o papel por ela desempenhado dentro do departamento. O tronco que produz essa última espécie de supervisores não é, infelizmente, tão fecundo quanto o que produz a outra.

Nem sempre os chefes compreendem, nos devidos termos, o que para um novo empregado representam os primeiros dias de trabalho. Dêsse primeiro contato com a repartição resultam impressões que dificilmente se apagam e decorrem atitudes que poderão ser ou de grande interesse pelo órgão para o qual o servidor foi designado, ou, ao contrário, de completo desajustamento. Para isso podem contribuir muitos fatores: a maneira pela qual o diretor o recebe, a cortezia dos chefes, a simpatia dos colegas mais antigos, o interesse demonstrado por uns e outros para que ele se sinta, imediatamente, à vontade e se familiarize com os diversos aspectos do trabalho que terá de executar.

Em artigo recente, de ampla divulgação, STUART CHASE relembra a história, narrada por "Fortune", do supervisor que, perguntado de que maneira costumava receber um novo empregado, respondeu: "Faço-o parar diante de mim, olho-o de alto a baixo, para que ele sinta quão estúpido é..."

— E então?

— Então, cuspo pro lado! (1)

O episódio ilustra, perfeitamente, uma concepção anacrônica do que seja a função supervisora. Hoje em dia, não se pode mais compreender uma tal atitude dos chefes em relação aos subordinados. A evolução conceitual da direção é marcada, no dizer dos autores americanos, pela distância que há entre os dois verbos: "to boss" (mandar) e "to lead" (guiar). "O supervisor que aplicasse a nossa filosofia da direção — diz ROBERT SUTERMEISTER — não agiria como patrão, mas sim como orientador dos seus homens; reconheceria que o empregado pode ser, dentro da organização, quem melhor conheça o seu trabalho; procuraria de boa vontade o seu conselho e pedir-lhe-ia a opinião sobre assuntos de trabalho; teria o cuidado de consultar previamente todos aqueles a quem uma providência em estudo pudesse afetar; compreenderia que é mais fácil obter a cooperação do pessoal partilhando com ele um segredo e informando-o sobre

as propostas de alteração de métodos de trabalho, do que ocultando-lhe essas coisas. Os supervisores devem sempre se lembrar de que o trabalhador médio, seja ele um maquinista, um operário ou um porteiro, pensa e sente por si mesmo, da mesma forma por que o faz o supervisor" (2).

O fato de os novos servidores terem sido selecionados por meio de provas difíceis e rigorosas, realizadas pelo D.A.S.P., dá, muitas vezes, aos chefes de serviço, a errônea impressão de que não será mais necessário preocupar-se com eles, ou por outra, que não haverá mais necessidade de ensiná-los coisas que, presumivelmente, já sabem. E' evidente o erro. Dada a deficiência do mercado de trabalho, o recrutamento é feito, em muitos casos à base de uma potencialidade de aptidões. Quando não se encontram, no mercado comum, candidatos com os conhecimentos e com a experiência desejados e quando o serviço público não pode esperar pela sua formação, o único remédio consiste em recrutar pessoal ainda inexperiente e, por meio de um treinamento bem orientado, desenvolver-lhe as aptidões, fazendo com que atinja, no mais exíguo espaço de tempo possível, a um elevado padrão de eficiência.

Mas, mesmo nos casos em que os concursos ou as provas de habilitação enviem às repartições elementos integralmente qualificados, será necessário adotar um processo inteligente de adaptação, que vise integrar mais rapidamente o indivíduo ao meio, que desperte nele o interesse pelos trabalhos de que será incumbido, que lhe mostre com exatidão o papel que lhe cabe desempenhar no conjunto da máquina administrativa e que preencha, finalmente, todas as possíveis lacunas existentes na sua formação profissional, eliminando, assim, o hiato que necessariamente se encontra entre a teoria e a prática.

Embora a cada servidor do órgão para o qual foi designado o novo elemento caiba, de certo modo, uma parcela de responsabilidade pela sua adaptação, é, incontestavelmente, ao chefe imediato que cabe a maior parte. E' a ele que cumpre anular a atitude quasi hostil que por vezes os empregados mais antigos assumem em relação ao novato e que na indústria norte-americana foi tão bem expressa com a frase: "Let the son of a gun take his bumps the way I did". E' a ele que com-

(1) STUART CHASE, *Teaching Foremen That Workers Are People*, in "Readers Digest", setembro de 1943.

(2) ROBERT A. SUTERMEISTER, *Training Foremen in Human Relations*, in "Personnel", American Management Association, julho de 1943.

pete instruir ou fazer com que outrem instrua o novo empregado sobre as práticas mais comuns da vida da repartição, tais como : hora de início do expediente, tempo disponível para o "lunch", o que se deve fazer em caso de atraso ou falta, como usar o telefone, regime disciplinar, etc.

Todos esses pequenos detalhes, aparentemente insignificantes, têm para o servidor novo uma grande importância. O fato de ser apresentado pelo próprio chefe a todos os colegas e mesmo ao diretor da repartição — que poderá conversar com ele durante uns poucos minutos — fará com que o novo empregado se sinta bem vindo àquele ambiente e se esforce por não desmerecer a acolhida.

A entrevista inicial entre o novo empregado e o seu chefe imediato, a qual deve, a rigor, constituir a primeira fase desse processo de adaptação, precisa ser efetuada com muita habilidade, pois dela defluirá em grande parte a opinião que o servidor vai formar durante um período relativamente longo, não somente sobre o supervisor, mas também sobre a repartição. De um modo geral, ela se pode processar da seguinte maneira :

"A. Primeiramente, o supervisor passa em revista o que já sabe acerca do novo empregado e tenta figurar como se sentiria se estivesse no seu lugar. Seu objetivo é fazer o empregado sentir que tem nele um chefe que considerará imparcialmente, mas com simpatia, quaisquer problemas que ele porventura possa vir a querer discutir.

"B. Conforme as condições, o empregado deverá ser conduzido à mesa do chefe, o qual o cumprimentará e o convidará a sentar-se. Será sempre conveniente evitar interrupções.

"C. Convirá inicialmente dizer duas ou três palavras sobre assuntos gerais, para que ambos possam pisar o mesmo terreno e verificar o que têm em comum. Isto geralmente induz o empregado a falar e permite ao supervisor conhecê-lo melhor, sem parecer inquisitivo. Por vezes, ele terá que empregar processos diferentes para estabelecer uma compreensão mútua e evitar que o empregado se coloque na defensiva.

"D. O chefe decidirá qual o momento mais apropriado para começar a dar ao empregado informações sobre a repartição e sobre a função que lhe caberá desempenhar. Muitas vezes, as perguntas do empregado o levarão para esse terreno.

"E. Ao encerrar a entrevista o supervisor deve dar ao empregado a sensação de que poderá voltar a qualquer momento" (3).

Outra providência que produzirá bons resultados, dando aos novos empregados uma visão panorâmica do órgão em que se acham, será uma explanação completa sobre a história, as tradições e o programa de trabalho da repartição, o que poderá ser feito com indivíduos isoladamente ou em grupos.

Se se generalizasse o hábito de cada repartição promover a feitura de publicações sobre a sua organização, o seu funcionamento e os objetivos a que visa, isso constituiria, sem dúvida, material utilíssimo para a identificação mais rápida do indivíduo com o órgão. Essas publicações, no entanto, nem sempre seriam suficientes, pois na maior parte dos casos os empregados as leriam apressadamente, com um proveito muito limitado. Conviria, portanto, que os supervisores lhes fizessem, durante os primeiros dias, perguntas sobre o que observaram através da leitura dos folhetos, verificando, assim, se foram lidos e entendidos, e elucidando os pontos que tivessem permanecido obscuros.

Após haver recebido essas informações e haver estabelecido os devidos contatos com os seus companheiros de trabalho, o novo empregado pode ser incumbido de uma determinada tarefa, durante cuja execução será assistido ou pelo próprio chefe, ou por um outro servidor mais antigo, a mando do chefe. Esse orientador poderá dar-lhe informações mais detalhadas, auxiliá-lo a solver as dificuldades que venham a surgir e prepará-lo, aos poucos, para a execução de trabalhos de maior complexidade. A escolha desse orientador deve ser feita com muita cautela pois é necessário, não apenas que ele conheça muito bem os diversos aspectos da atividade daquela organização, mas também que tenha capacidade para instruir e, sobretudo, habilidade para tratar com gente. E' neste período inicial que o indivíduo adquire hábitos profissionais que o acompanharão durante toda a sua carreira. Portanto, tudo deve ser feito para que esses hábitos resultem na sua maior eficiência funcional, tornando-o, assim, em pouco tempo, um elemento de grande utilidade para o serviço público.

E' certo que em algumas repartições muitas dessas providências vêm sendo tomadas, embora de

(3) *Introducing the New Employee to the Job*, in "Personnel", American Management Association, julho de 1943.

modo muito pouco sistemático. Na maior parte das vezes, no entanto, o chefe do novo empregado se limita a apresentá-lo aos demais colegas e, feito isso, deixa-o entregue à sua própria sorte. Muito

embora, as providências que ele deveria tomar nada apresentam de difícil, exigindo, apenas, uma certa habilidade e uma alta dose de interesse humano pelo seu novo auxiliar.

Décima reunião mensal de 1943

"Classificação de cargos"

Aproveitando a permanência do prof. Harvey Walker nesta Capital, na segunda quinzena de outubro p.p., a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. convidou S.S. para pronunciar a conferência-tema da décima reunião mensal de estudos do corrente ano, realizada em 27 daquele mês. A conferência do prof. Harvey Walker, que falou em português, teve o título de "Classificação de cargos" e foi o seguinte o seu teor:

"A idéia em que fundamenta o conceito de classificação dos cargos públicos é a de que o serviço do Estado não se compõe de um agregado de cargos, únicos, isolados. Em outras palavras, do ponto de vista da administração de pessoal, a classificação só terá valor se houver no serviço público muitos cargos bastante parecidos entre si para merecerem tratamento igual.

A classificação é, ou deve ser, especialmente útil aos encarregados da solução dos seguintes problemas de administração: 1) recrutamento; 2) remuneração; 3) promoção; 4) transferência; 5) aperfeiçoamento; e 6) aposentadoria. O plano ideal de classificação será aquele que for capaz de se ajustar ao mesmo tempo a todos esses objetivos. O princípio em que se baseia a classificação deve ser, igualmente, o que melhor atender a todos esses fins.

A CLASSIFICAÇÃO E O RECRUTAMENTO

Em diferentes países e em diferentes épocas, bases diferentes têm sido adotadas para a seleção de empregados públicos. Na Inglaterra, ainda hoje, o funcionário ideal é aquele que possui uma boa cultura geral e uma capacidade de aprender e de se aperfeiçoar, não só na função para a qual é selecionado, mas ainda como um futuro candidato a cargos de maior responsabilidade. Nos Estados Unidos, por outro lado, a seleção baseia-se na suposição de que, desde o momento de seu ingresso no serviço, o empregado deve ser capaz de desempenhar as obrigações de seu cargo de modo satisfatório. Parece-me que o ponto de vista inglês é mais realista, mas frequentemente produz estranhos resultados, como, por exemplo, a nomeação de um poeta e latinista de primeira ordem para um cargo administrativo no Ministério do Trabalho. Poderá ser imprudente aceitar-se a presunção de que um estudante que consegue notas altas no colégio ou na Universidade se deve tornar sempre um bom funcionário público, não obstante ser essa a idéia básica e ao mesmo tempo a fraqueza do sistema inglês.

Uma das razões da atitude inglesa é que seu sistema educativo não é muito especializado. Embora haja cursos, nas instituições de ensino superior, destinados ao ensino de engenharia, de medicina, e, até certo ponto, de direito, essas profissões normalmente recrutam seus novos membros ainda entre os que podemos classificar como aprendizes. As mais antigas universidades inglesas têm-se sempre dedicado mais à cultura humanista do que à educação para determinadas profissões. As mais modernas, como "The London School of Economics", "Birmingham", "Manchester" e a "University College of Hull", estão reconhecendo a necessidade de treinamento para as profissões, e estão diplomando indivíduos que podem, sem favor, ser comparados aos graduados em cursos especializados de algumas das melhores universidades norte-americanas.

A insistência com que os americanos exigem a competência especializada já ao entrar o empregado no serviço, baseia-se, em parte, na grande quantidade de pessoal habilitado sempre disponível. As universidades norte-americanas oferecem cursos de treinamento especializado de tal natureza que aqueles que os completam se apresentam prontos para desempenhar eficazmente as funções dos cargos para que venham a ser nomeados, sem treinamento formal suplementar no serviço. Como exemplos, bastará citar os bibliotecários, os guardas-florestais, os agrônomos, os técnicos de pessoal e até peritos em investigação criminal.

Em consequência, torna-se evidente que o sistema de seleção dependerá do tipo e do estágio de desenvolvimento do sistema educativo do país. Para poder servir aos objetivos do recrutamento, o plano de classificação terá que se basear nesse sistema, o qual também exerce influência decisiva sobre o tipo e a quantidade de treinamento necessário após a entrada no serviço.

O plano de classificação poderá auxiliar o órgão de recrutamento na propaganda em torno dos cargos vagos, pois facilita a descrição exata das funções de cada cargo, assim permitindo que as inscrições se possam basear em informações completas. Estabelecendo padrões básicos, desencoraja os candidatos não qualificados, ao mesmo tempo que permite a rejeição das inscrições daqueles que não apresentem o mínimo de qualificações estabelecido no plano de classificação. Se a classificação tiver sido feita de modo adequado, até os exames podem ser preparados com base na descrição de uma classe de cargos, mesmo sem necessidade de outros esclarecimentos do departamento em que ocorreu a vaga.

Um plano de classificação bem preparado pode ainda ser de grande auxílio para os responsáveis pelo planejamento

do sistema de educação no país, porque lhes permite desenvolver nas escolas cursos que preparem os estudantes para carreiras específicas do governo. Esta é uma das obrigações fundamentais de qualquer sistema educativo. Da mesma maneira, ajudará os estudantes na escolha de uma carreira e no planejamento de seus programas de estudo, de modo que possam ter assegurada a aquisição das qualificações necessárias à entrada no serviço.

A CLASSIFICAÇÃO E A REMUNERAÇÃO

Parece óbvio que *remuneração igual para trabalho igual* seja a única base defensável para um plano de pagamento dos empregados do Estado. Atribuir remuneração diferente a trabalhos iguais produz efeito pernicioso sobre o moral dos empregados, o que pode e deve ser evitado. Somente com remuneração igual para trabalho igual é possível manter um moral elevado e assegurar a afluência de novos servidores a desejada continuidade. A política inglesa de pagar menos a mulheres do que a homens, mesmo que trabalhem lado a lado, desempenhando cargos idênticos, é indesejável. Homens e mulheres são pagos de modo igual nos Estados Unidos e a única limitação que lá se verifica consiste na permissão dada a Chefes de Departamento para atribuir somente a homens o exercício de certos cargos. Tenho satisfação em notar que, também no Brasil, essa diferenciação ocorre apenas em relação a reduzido número de cargos públicos, especialmente nos ministérios militares e no das Relações Exteriores. A meu ver, mesmo essa limitação não deveria existir.

Não tenho, porém, muita certeza de que a política de remuneração igual para trabalho igual esteja sendo inteiramente aplicada aqui, porque, em minha opinião, isso só poderá acontecer quando cada cargo público tiver sido cuidadosamente analisado e quando se dispuser de um plano de classificação no qual todos os cargos de uma mesma natureza hajam sido integrados numa só classe, à qual se aplique uma mesma escala de vencimentos. Somente um plano de classificação baseado na análise da função pode assegurar essa igualdade. No Brasil ainda não existe tal plano.

Não será oportuno nem cabível explicar aqui detalhes da técnica de elaboração de um plano de classificação e de pagamento. Entretanto, creio que isso constitui um dos problemas prementes do governo federal do Brasil. Acho que seria muito conveniente que se desse imediata atenção a esse assunto. Embora a administração do plano de classificação do governo federal americano não possa ser recomendada como um exemplo, os de muitos estados e cidades dos EE.UU. são bem elaborados e podem perfeitamente servir de modelo.

Creio que se estão realizando aqui, no momento, estudos em torno de um aumento de remuneração para os servidores federais. Diz-se que o aumento quando for feito, se o for, será baseado em porcentagens sobre os vencimentos atuais. Espero que, se essa decisão for tomada, o seja somente como medida provisória e que estudos mais completos de classificação se efetuem e escalas adequadas de remuneração sejam adotadas, tão logo seja possível a realização desses estudos.

Uma das principais aplicações do plano de classificação é como base para o estabelecimento de vencimentos padrões, de acordo com os deveres e as responsabilidades de cada

tipo de cargo. A escala de remuneração estabelecida no plano geral de compensações deverá prever para cada classe os níveis máximo e mínimo e os diversos vencimentos intermediários. Um esquema desse tipo permite aumento de remuneração com aumento da utilidade do empregado, sem mudança de classe. Nos EE.UU. chamamos a isto *avanço*, ao passo que denominamos *promoção* à mudança, de uma classe de cargos de responsabilidades menos importantes e difíceis e a que corresponda uma escala de menor remuneração, para outra classe compreendendo responsabilidades mais complexas e uma escala de maior remuneração. Em outras palavras, a primeira é uma promoção horizontal, a segunda, vertical.

Para se fixar uma escala de remuneração devem ser considerados muitos fatores, dos quais talvez seja o fundamental a capacidade financeira do Governo. Também deve ser levado em conta o regime de pagamento corrente nas empresas particulares, que competem com o governo na procura de trabalhadores inteligentes e bem treinados, que não são muitos. Tem igualmente importância o padrão geral de vida, porque o sistema social impõe certos deveres aos servidores civis e as despesas que esses deveres acarretam devem ser consideradas na fixação de escalas de pagamento. A capacidade do governo para pagar é também afetada pelas horas de trabalho. Nos EE.UU. e na Inglaterra os servidores civis trabalham 7 horas por dia e 40 horas por semana. Quando há menos trabalho deve-se esperar menor pagamento. Pequenos vencimentos conduzem também a uma diminuição de interesse da parte dos empregados públicos, os quais são forçados a procurar trabalho suplementar fora do serviço civil. Os governos fariam bem em considerar o custo dessa diminuição de interesse e compará-lo ao custo da remuneração adequada. Se o empregado é pago de modo justo e todas as suas horas são dedicadas ao serviço, é provável que fique tão devotado a seu emprego que os relógios de ponto se tornem desnecessários.

A CLASSIFICAÇÃO E A PROMOÇÃO

Um plano de classificação bem elaborado coloca as classes relacionadas em grupos. Esses grupos incluem todos os cargos de onde e para onde os empregados podem normalmente mover-se em sua carreira. A promoção, como já foi dito, envolve uma mudança de deveres e daí uma mudança de classe. As classes relacionadas formam uma escada que os empregados podem gradualmente galgar, tanto quanto o permitam sua capacidade e a existência de vagas nos cargos mais altos. Sem um plano de classificação, baseado em deveres e responsabilidades, essas relações entre as classes não serão claras. À vista de um plano bem feito o empregado saberá a possível extensão de sua carreira no serviço público.

As classes de cargos, particularmente em certos setores burocráticos, cortam as linhas departamentais no sentido horizontal. Assim, um datilógrafo "junior" no Ministério da Educação estará na mesma classe que um datilógrafo "junior" no Ministério da Agricultura e cada um deles executará trabalhos que tenham aproximadamente o mesmo grau de dificuldade. Ocorrendo uma vaga na classe imediatamente superior no Ministério da Educação, não deve ser possível excluir o datilógrafo do Ministério da Agricultura da concorrência à promoção. Mas, se não fôsse o plano, sua possibilidade de prestar exames para esse fim não esta-

ria clara. Assim, um bom plano de classificação é do maior interesse para o governo, pois assegura a promoção às classes mais altas pela competição entre as pessoas mais qualificadas das classes imediatamente inferiores.

As especificações de classe são também úteis para os empregados ambiciosos que desejam preparar-se para a promoção. Quando bem feitas, dão uma noção exata dos deveres e responsabilidades dos cargos mais elevados. Do mesmo modo, dão aos responsáveis pelo recrutamento as informações necessárias para a preparação dos exames para os candidatos à promoção.

A CLASSIFICAÇÃO E A TRANSFERÊNCIA

Na ausência de um plano de classificação cientificamente preparado, baseado exclusivamente em deveres e responsabilidades, é difícil, se não impossível, reconhecer cargos correspondentes nas diferentes repartições do Governo. Isso porque esses cargos possuem frequentemente denominações diferentes, sendo-lhes atribuída remuneração diferente, embora deveres e responsabilidades sejam praticamente os mesmos. Um sistema de transferência não pode ser organizado nem executado sem um bom plano de classificação, sob o qual essas identidades possam ser reconhecidas. A importância da transferência para o moral e o bom desempenho do serviço dá bem a idéia do significado da classificação neste particular. Se as aptidões de cada empregado devem ser utilizadas no máximo, é imperativo um sistema de transferência, administrado por um órgão centralizador, como, por exemplo, a Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal do D.A.S.P.

Tenho, há muito, advogado nos EE.UU. um sistema pelo qual as transferências possam ser feitas entre o serviço civil federal e os dos vários estados e cidades. A razão para isso é elementar. O conhecimento técnico e a capacidade administrativa devem ser usados onde sejam mais úteis aos interesses da sociedade a que servem. As organizações federais, estaduais e municipais são artifícios criados para conveniência da administração. Todos os governos foram constituídos para o povo a que servem e eles mesmos não são mais do que o povo que, em todos os momentos, trabalha para si. Dêsse modo, é essencial a existência do maior número de servidores públicos habilitados e o seu movimento livre por todos os setores do serviço.

Há ainda outra razão a favor dessa idéia: E' que há uma relação mais estreita entre as atividades municipais, estaduais e federais em um dado campo funcional, como saúde, do que entre dois ou mais departamentos de qualquer uma dessas unidades. Do ponto de vista profissional, um servidor de um departamento federal de saúde está numa correspondência mais exata com outro de um departamento estadual de saúde do que com um do Tesouro Federal.

A importância de um plano dêsse tipo em qualquer governo, organizado em base federal, demonstra que, até agora, temos sido pouco imaginosos e pouco práticos no estudo dêsse problema. A mecânica de um tal esquema poderia ser difícil. Poderia exigir a padronização de planos de classificação, remuneração e seleção, quer federais, quer estaduais, quer municipais, assim como outros pormenores de técnica administrativa. Requereria provavelmente um controle considerável do governo federal sobre a organização dos serviços civis locais, situação que frequentemente dá

causa a ressentimentos de parte dos que são controlados. Entretanto, as vantagens de um tal plano parecem ultrapassar bastante suas desvantagens.

Os ingleses desenvolveram esse sistema de transferência entre o Governo federal e os governos locais de um modo considerável. A residência no local não é uma exigência para o emprego público nas cidades ou condados da Inglaterra como é, infelizmente, nos EE.UU. Mas, ainda aqui, o sistema inglês é mais um resultado de condições peculiares do que um sucesso da administração inglesa. O governo inglês é centralizado e os governos locais são todos subordinados ao governo central. As escalas de pagamento são bem equiparadas e o esquema de classificação elementar que os ingleses têm presta-se bem a um tal sistema. Visando, de um lado, assegurar o controle central num serviço de primordial interesse público e, de outro lado, a padronização dos salários, o governo inglês se responsabiliza pela metade do custo do serviço policial em todas as cidades e condados do país, mas não paga esse subsídio sem que as polícias locais atinjam a um padrão mínimo de eficiência. Esquemas semelhantes de subsídios são comuns nos EE.UU., nos setores da educação e da construção de rodovias.

A CLASSIFICAÇÃO E O TREINAMENTO

Como já foi salientado antes, o plano de classificação oferece às escolas uma base segura para o treinamento anterior à entrada no serviço. Dá também ao possível candidato elementos para planejar seu programa de vida. Do mesmo modo, aos responsáveis pelo treinamento funcional o plano assegura uma base sólida para a formulação de seus programas, tanto para o treinamento de candidatos ao emprego, como para o treinamento de candidatos à promoção. Sem um plano de classificação, esses responsáveis têm, necessariamente, que trabalhar às cegas quanto ao problema como um todo. Podem tratar apenas do treinamento geral de candidatos ao emprego, numa espécie de curso de orientação para o serviço público, e criar cursos especializados de treinamento, exigidos por determinadas repartições para grupos pequenos, todos, em geral, ministrados nas próprias repartições. O problema do treinamento funcional, porém, é muito mais do que isso e só pode ser resolvido com sucesso se as medidas que para esse fim forem tomadas se basearem num plano de classificação.

A CLASSIFICAÇÃO E A APOSENTADORIA

Pode ser difícil compreender, a princípio, de que modo a classificação pode afetar a aposentadoria; admite-se, porém, facilmente, que certos tipos de trabalho são mais perigosos que outros e que os que neles estão empregados devem ser aposentados mais cedo. Há empregos que requerem força física, boa visão, ou grande acuidade auditiva ou olfativa, e é claro que tais atributos estão no seu auge durante a juventude. Por outro lado, há trabalhos de caráter sedentário, nos quais a experiência acumulada do empregado fá-lo útil ao governo mesmo muito depois de ter começado o declínio de seus poderes sensoriais. São exemplos dos primeiros os cargos de engenheiros de estrada de ferro, pilotos da aviação e oficiais de polícia. Entre os segundos se incluem os coletores de imposto de renda, os comissários e os juizes. E' evidente que os do primeiro grupo devem ser aposentados mais cedo que os do segundo,

e a maior parte dos governos assim procede. Isto nada mais é que uma forma grosseira de classificação e poder-se-á obter resultados melhores, mais exatos e mais compreensivos se se usar como base para a política de aposentadoria um plano de classificação cientificamente preparado. E' igualmente óbvio que um esquema de aposentadoria baseado apenas na remuneração dos cargos é inadequado, incompleto e grandemente impreciso.

CONCLUSÕES

A moderna administração de pessoal se baseia numa classificação científica dos cargos públicos que, por sua vez, é baseada nos deveres de cada cargo e não pode ser estabelecida sobre qualquer outro fundamento. Uma boa especificação de classes, que é a essência do plano de classificação, contém: 1) *definição da classe*, que inclua todos os cargos que nela se enquadram e que exclua todos os que nela não possam ser compreendidos; 2) *série de tarefas típicas*, descritivas, realizadas por pessoas cujos cargos estejam incluídos na classe, o que facilitará a identificação de cargos individuais como membros da classe; 3) *qualificações, cultura e experiência* mínimas e consideradas essenciais para o desempenho dos deveres e funções da classe; 4) *escala de remuneração* onde estejam fixados, além dos níveis máximo e mínimo, três ou cinco pontos intermediários, o que definirá a remuneração a ser atribuída ao tipo de trabalho incluído na classe. As especificações de classe, por sua vez, são baseadas em descrições individuais do trabalho, preparadas pelos próprios empregados e grupadas em classes por técnicos competentes.

Um moral sadio entre os empregados públicos depende de uma classificação científica e somente por meio dela se poderá obter no serviço público um máximo de eficiência. A boa remuneração depende também de uma boa classificação e uma classificação baseada na análise das funções é a única que atenderá a essas necessidades.

Desejo sugerir ao governo brasileiro o início, em breve, da coleta dos dados essenciais para a formulação de um plano adequado de classificação. Os questionários de análise de funções empregados em vários estudos desse tipo realizados nos E.E.U.U. poderiam ser obtidos e usados aqui. Precisariam ser traduzidos e ligeiramente modificados. A análise desse material poderá ser feita pelo D.A.S.P., dando-se-lhe assistência técnica para consulta, nas decisões mais difíceis. As especificações de classe resultantes, estabelecidas de acordo com modelos fáceis de obter, deverão ser divulgadas amplamente, para uso geral, e sobre elas se deverão basear as soluções que vierem a ser adotadas em relação a todos os tópicos de administração de pessoal.

O primeiro debatedor, Sr. Newton Corrêa Ramalho, ex-diretor de pessoal do D.S.P. do Estado do Rio de Janeiro, teceu as seguintes considerações em torno do assunto exposto pelo conferencista:

"O professor Walker acaba de mostrar-nos, de maneira irredutivelmente sintética, como a classificação de cargos construída sobre a base de deveres e responsabilidades é indispensável ao tratamento adequado dos mais importantes problemas de administração de pessoal — recrutamento, seleção, treinamento, promoções, transferências, remuneração,

moral. Por outro lado, é sabido que tal classificação requer preliminar análise de funções. Nunca se fez, entre nós, tal análise; conseqüentemente, não temos classificação de cargos, sem embargo das volumosas tabelas anexas à lei n. 284, de 1936.

Não temos classificação de cargos, mas estamos fazendo recrutamento, seleção, treinamento e transferências. E sem dúvida o nosso plano de remuneração procura basear-se no valor do trabalho prestado, valor esse que, obviamente, não se pode estimar, pois não se definiu o trabalho.

O prof. Lourenço Filho, comentando "off the record" fato ligado a essa situação, encontrou para ela uma explicação profunda. Estaríamos sofrendo influências atávicas. Teríamos herdado uma parte da mentalidade primária do índio, que o leva a enfeitar-se antes de vestir-se...

Não temos classificação de cargos mas já possuímos as classes (um certo número delas, pelo menos) — as carreiras instituídas pela lei n. 284 e às quais, por força do art. 7.º do Estatuto, teremos de dar conteúdo, mediante regulamentação.

Será então a ocasião de proceder à reclamada análise do trabalho, a qual servirá de base à distribuição, ou melhor, à redistribuição dos cargos atuais pelas carreiras ora existentes ou outras que venham a ser criadas.

Isso feito, estará cada servidor engaiolado em sua carreira e o administrador manietado, se ainda estiver em vigor o art. 272 do Estatuto, que veda ao funcionário exercer atribuições diversas das inerentes à carreira a que pertencer ou ao cargo isolado que ocupar, ressalvadas as funções de chefia e as comissões legais.

A classificação de cargos, com efeito, deve ser descritiva, e não restritiva. As funções evoluem, modificam-se, pois o serviço é dinâmico, e entre as numerosas causas de evolução das funções deve incluir-se a possibilidade, ditada pela conveniência administrativa, de o administrador atribuir a um servidor funções diversas das inerentes à sua carreira. Se essa faculdade não for legalmente possível, o serviço em certas unidades administrativas, especialmente as pequenas, pode tornar-se desnecessariamente mais caro, pois a divisão do trabalho pode não garantir preenchimento do tempo integral dos servidores. Também não é impossível que se apresentem situações de perplexidade, quando uma função não prevista como integrante de carreira ou cargo aparecer numa unidade administrativa.

O remédio, em tais casos, é permitir certo arbítrio ao administrador e reclassificar o cargo modificado, inclusive, se necessário, mediante criação de classe nova.

Um dos objetivos da classificação de cargos, aliás considerado um princípio, tem sido o de assegurar pagamento igual por trabalho igual. Tal princípio, entretanto, dificilmente poderia entrar em vigor imediatamente após o trabalho de reclassificação que se realizasse no serviço federal, pois razões sentimentais, senão legais, viriam muito provavelmente assegurar a estabilidade da remuneração. E quicá acertadamente, uma vez que procedimento contrário viria talvez abalar profundamente o moral do nosso funcionalismo, menos influenciado ou influenciável pelos princípios individualistas e pragmáticos de uma filosofia de competição e concorrência.

Cabe aqui a observação de que a classificação de cargos, por si só, não pode instituir a vigência do princípio de pagamento igual por igual trabalho.

Com efeito, a classificação define o trabalho qualitativamente, mas não estabelece padrões de produção. Assim, duas dactilógrafas, pelo fato de executarem trabalho da mesma natureza, perceberão vencimento igual, ou quasi, pois o grau de eficiência de cada uma poderá influir apenas reduzidamente em sua remuneração. Entretanto, essa eficiência maior poderá representar produção muito mais elevada e não relativa ao conseqüente aumento do salário.

Há, pois, um problema complementar da classificação de cargos e que se afigura igualmente importante — o problema de sua padronização. Trata-se, aliás, de questão já mencionada em alguns livros sobre administração de pessoal no serviço público.

E' sabido que a análise de funções teve objetivo e conseqüências diversas, de modo geral, na indústria privada e no serviço público. Naquela procurou-se, de preferência, o aumento da produção, por meio do estabelecimento da melhor técnica de operação, em cada caso; no serviço público visou-se especialmente a estabelecer bases para recrutamento, seleção, pagamento, etc.

Ora, é à vigência do princípio de pagamento igual por trabalho igual que a padronização de cargos pode ser especialmente útil, pois importará a definição quantitativa do trabalho. E a padronização, para esse fim, não precisará de descer a minúcias de processo de operação, à determinação de *como* fazer, o que seria difícil de conseguir-se, de modo geral, no serviço público; bastará estabelecer quanto deve ser feito.

A produção em cada função depende, como se sabe, de vários fatores, entre os quais as condições ambientes. De modo que os padrões teriam de ser fixados, para cada cargo, em cada repartição.

Parece dispensável advertir de que se reconhece a dificuldade de realizar a preconizada padronização, especialmente em certos gêneros de atividade tão comuns no trabalho governamental; sirvam de exemplo as funções de consultor jurídico ou organizador de serviços. Mas é de esperar-se que o desenvolvimento de técnicas de medidas permita estender a padronização a um número considerável de funções. Se isso for conseguido, ter-se-á estabelecido talvez a mais sólida garantia de eficiência no serviço público, pelo menos no serviço público brasileiro. E aí, parece, têm a D.C. e a D.E. excelente campo para pesquisas.

Mas penso que estamos nos excedendo e abusando do direito de divagar sem bases na realidade.

Está o índio a cuidar de enfeitar-se ainda mais, inconciente de que lhe falta a roupa...".

Seguiu-se com a palavra o prof. Benedito Silva, diretor da Divisão da Receita da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, que disse:

"Em um de seus recentes livros, o professor Francisco Campos chama a atenção para a reverência tropical aflorante com que, no Brasil, louvaminhamos indiscriminadamente os técnicos estrangeiros. Tão fácil é a nossa atitude de aceitação benévola e consagratória para com os inte-

lectuais alienígenas, que, muitas vezes, damos ao indivíduo a categoria de técnico apenas porque é estrangeiro. Se técnico efetivamente é e, além disso, estrangeiro, então, sem mais exame, logo o alçamos às culminâncias de sumidade. Já é tempo de emanciparmos o nosso entusiasmo. Como quer o referido professor, "temos de acabar com esse estúpido preconceito", nada lisonjeiro para a cultura nacional.

Efetivamente, ao passo que o ceticismo reinante quanto aos méritos dos nossos próprios técnicos é incansável e absoluto, a nossa atitude sistematicamente laudatória diante do especialista estrangeiro traduz o prestígio maravilhoso, a fascinação irresistível, que ainda exercem sobre nós as novidades, as idéias e as pessoas vindas de fora. Muitos valores brasileiros, aliás, só têm conseguido reconhecimento, no Brasil, depois de o lograrem em outros países. Então, sim, passamos a examinar, com olhos de ver, idéias e realizações que, por haverem partido de patrícios nossos, antes só nos mereciam silêncio, indiferença, frieza.

Parece-me necessário indigitar a superficialidade com que costumamos endear, a torto e a direito, os intelectuais estrangeiros, porque, convidado para o honroso mister de debater uma conferência do Professor Harvey Walker, pioneiro da Ciência da Administração nos Estados Unidos, não desejo envolvê-lo, nem tampouco a mim, na rede dos elogios abundantes e inconseqüentes, que comumente reservamos aos técnicos e intelectuais estrangeiros — mereçam ou não.

Cumpramos declarar que a estima com que introduzimos no Brasil, em 1941, a obra e as idéias do Professor Harvey Walker jamais foi inspirada por esse hábito de aplaudir automaticamente os estrangeiros. E' bem verdade que, aqui, todos nós participamos praticamente na política da boa vizinhança. Nem é menos certo que estimamos cada vez mais o grande povo americano. O fato, porém, de ser cidadão americano não qualificaria a nosso ver o conferencista, nem o importaria ao nosso aprêço — como professor de Ciência Política. Aplaudimo-lo porque o Professor Harvey Walker é, efetivamente, uma autoridade em Administração Pública. Aplaudimo-lo sobretudo porque ele ocupa lugar de relêvo entre os patronos intelectuais dos Cursos de Administração Pública do D.A.S.P., núcleo matriz e nutriz dessa onda crescente de interesse pela Ciência da Administração, que já hoje desborda para os ministérios, para os Estados, para os Municípios, para os domínios particulares.

As condições a que os debatedores desta conferência estão sujeitos não nos permitem apreciar substancialmente todas as afirmações e idéias que seria interessante discutir com o ilustrado conferencista. Por outro lado, esse conjunto de idéias, informações e conceitos não oferece margem para muitas indagações, uma vez que a utilidade dos planos de classificação de cargos é óbvia e geralmente reconhecida pelos que se ocupam teórica ou praticamente com administração de pessoal.

Mas a validade incontestada da maioria dos conceitos do Professor Harvey Walker não impede que suscitemos, aqui e ali, algumas pequenas dúvidas, menos para lhe contestar os pontos de vista do que para lhe dar oportunidade de suplementá-los.

Diz êle que a classificação de cargos é, ou deve ser, útil quando se consideram os seguintes problemas de administração de pessoal: 1) recrutamento; 2) remuneração; 3) promoção; 4) transferência; 5) aperfeiçoamento; 6) de classificação será aquele que for capaz de se ajustar, ao aposentadoria. Conseqüentemente, para êle, "plano ideal de classificação será aquele que for capaz de se ajustar, ao mesmo tempo, a todos êsses objetivos e, portanto, o princípio em que se basear a classificação deve ser, igualmente, o que melhor atender a todos êsses fins". O exame dessas afirmações suscita a necessidade de esclarecimentos adicionais. Com efeito, é difícil de se identificar um princípio de classificação de cargos que se ajuste, ao mesmo tempo, a todos êsses objetivos — do recrutamento à aposentadoria. O princípio de classificação que permitir tratamento adequado do recrutamento de pessoal, dificilmente servirá de base igualmente útil e completa para o tratamento do problema da remuneração.

O pesquisador pode facilmente imaginar casos em que dois cargos de atribuições e responsabilidades iguais, prováveis mediante a satisfação dos mesmos requisitos intelectuais e profissionais, devam ser diversamente remunerados, em virtude do maior risco a que um dêles expõe o respectivo ocupante. Seria injusto, por exemplo, remunerar igualmente dois datilógrafos que trabalhassem, um no gabinete do diretor do Departamento Nacional de Saúde, e outro num leprosário. Ainda que o último se incumbisse de trabalhos datilográficos relativamente mais simples do que aquele, o risco de contágio deveria assegurar-lhe remuneração adicional correspondente. Essa circunstância, no entanto, não aumenta nem diminui as atribuições e as responsabilidades do cargo de datilógrafo. Em outras palavras, a descrição do cargo, para efeito de recrutamento, seria a mesma nos dois casos.

Desta arte, a remuneração justa e equitativa parece depender também de fatores que não é necessário pesar quando se trata do recrutamento e da promoção. Imaginemos um terceiro datilógrafo, recrutado e selecionado segundo os mesmos métodos e padrões, mas que, em vez de servir no gabinete do diretor do Departamento Nacional de Saúde, ou num leprosário, servisse numa repartição responsável por segredos de Estado. Nem por isso as suas funções e responsabilidades técnicas de datilógrafo seriam diferentes. Em virtude, porém, de sua intimidade com segredos de Estado, acaso não seria justo abonar-lhe certa vantagem monetária?

O Professor Harvey Walker refere-se a "planos de classificação cientificamente preparados". Temos a impressão de que não é possível excluir-se de todo o arbítrio e o empirismo dos planos de classificação de cargos. Arbítrio e empirismo são conceitos incompatíveis com o procedimento científico.

De acordo com Félicien Challaye, autor da "*Philosophie scientifique et philosophie morale*", a classificação, em geral, consiste em reunir objetos ou seres semelhantes em

grupos diferentes uns dos outros. Distinguem-se, ordinariamente, dois tipos de classificação: artificial e natural. A classificação é artificial quando os objetos ou seres são agrupados segundo um atributo prático, arbitrariamente escolhido, como, por exemplo, a ordem alfabética; é natural, quando leva em conta todos os caracteres essenciais dos objetos ou seres classificados. Somente as classificações naturais oferecem interesse científico, o que não quer dizer que as classificações artificiais não sejam úteis e até mesmo indispensáveis.

A classificação dos cargos públicos que, segundo o Professor Harvey Walker, deve basear-se nas atribuições e responsabilidades, não pode levar em conta todos os caracteres fundamentais dos cargos classificados. Há de se apoiar apenas, e ainda assim arbitrariamente, em alguns dêles. Apesar de que a classificação de cargos deve fundar-se nas diferenças profissionais e ocupacionais das atividades, todos os planos de classificação conhecidos até a presente data são largamente arbitrários e artificiais.

Em outra passagem do trabalho, afirma o Professor Harvey Walker que, na Inglaterra, ainda hoje, "o funcionário ideal é aquele que possui uma boa cultura geral e capacidade de aprender e se aperfeiçoar". Aqui estão presentes muitos alunos do Professor Harvey Walker, habituados a acatar sua autoridade e a beneficiar-se de suas lições nos cursos do D.A.S.P. Tal circunstância torna oportuno esclarecer essa referência ao serviço civil inglês, que o Professor Harvey Walker certamente conhece muito mais do que nós. Pensávamos, com efeito, que as qualidades que êle atribue ao "funcionário inglês ideal" eram antes exigidas do candidato ao serviço civil inglês. Não ignoramos que o recrutamento, especialmente para a famosa classe administrativa inglesa, exige dos pretendentes boa cultura geral e alto nível de inteligência, razão por que, dentre as 30 vagas que, em média, se abrem anualmente naquela classe, apenas de 6 a 8 são preenchidas mediante promoção; todas as demais cabem a elementos de fora, jovens brilhantes, primeiros alunos egressos das universidades, recrutados por concurso. Mas o serviço público inglês exige, em grau crescente, não só cultura geral como também, e sobretudo, conhecimentos profissionais especializados.

Sabe o Professor Harvey Walker que a Inglaterra se inclue entre os países que estabelecem, nas categorias administrativas, distinções jurídicas nítidas, de modo que o conjunto das funções públicas é claramente dividido em grandes grupos, cujos ocupantes variam em formação, aptidões e conhecimentos. A classe administrativa, por exemplo, que monopoliza os altos postos de direção dos grandes departamentos, constitui uma verdadeira casta, composta de cerca de 1.200 funcionários, altamente remunerados, a grande maioria dos quais lotados nas repartições de Londres. O sistema de seleção de seus elementos baseia-se especialmente na cultura geral. Para as classes mais numerosas, porém, como a *clerical class* e a *manipulative class*, a regra é exigir certas habilitações e conhecimentos especializados.

O Professor Harvey Walker argumenta que, na Inglaterra, em virtude do sistema educativo ainda predominante, sistema que dá maior ênfase à cultura clássica do que à cultura científica moderna, não se exigem especializações. Também essa afirmativa pede esclarecimentos. Conforme observa finamente Salvador de Madariaga, no seu grande livro *Inglese, franceses e espanhóis*, a superioridade do inglês na ação é coisa conhecida e reconhecida por todos. Ora, essa superioridade é atribuída à educação que o inglês recebe. A consideração de que o Estado Moderno, na Inglaterra como em qualquer outro país, está sendo chamado a desempenhar um número cada vez maior de funções cada vez mais técnicas e especializadas, torna discutível a afirmativa do Professor Harvey Walker, de que, ainda hoje, na Inglaterra, o funcionário ideal é o que possui uma boa cultura geral e capacidade de aprender e se aperfeiçoar.

Se fôsse necessário documentar esta observação, bastaria citar trechos da famosa exposição submetida, em 1930, à Comissão Real do Serviço Civil Inglês, pela Associação dos Funcionários Cívicos, na qual se afirma, por exemplo, o seguinte :

"Assim, a execução eficiente do trabalho administrativo dos vários ministérios demanda, em todos os casos, equipamento mental amplo e de alta qualidade, ao passo que, no caso concreto, o conhecimento especializado, isto é, desenvolvido neste ou naquele sentido particular, se faz necessário. Em certas esferas, o que se requer, principalmente, é discernimento, *savoir-faire*, penetração e equanimidade. Em outras, um equipamento intelectual capaz de dominar prontamente problemas complexos e intrincados sobre, por exemplo, tributação e outros assuntos econômicos. Em outras, finalmente, imaginação e capacidade construtiva".

O próprio Professor Harvey Walker opina que o sistema inglês de recrutamento é mais realista do que o norte-americano. Ora, hoje, não se concebe nenhum sistema de recrutamento realista que não tenda, cada vez mais, a dar ênfase à especialização indispensável àqueles que se candidatam aos serviços públicos.

Deteve igualmente minha curiosidade o trecho em que o ilustrado conferencista assevera que "o sistema de seleção depende do tipo e do estágio de desenvolvimento do sistema educativo de cada país e que, para poder servir aos objetivos do recrutamento, o plano de classificação terá de se basear nesse sistema". O valor dessa afirmativa é logo atenuado pelo reconhecimento explícito, que faz, de que um plano de classificação bem elaborado pode ser de grande auxílio aos responsáveis pela educação no país, pois lhes permite desenvolver cursos de treinamento que preparem os estudantes para carreiras específicas do Governo. Quer nos parecer, todavia, que há uma interação tão viva e constante entre o sistema de seleção e o estágio de desenvolvimento do sistema educativo de qualquer país, que é muito difícil de se determinar qual deles depende efetivamente do outro. No caso do Brasil, presentemente, não se pode ignorar o fato de que o sistema de seleção está inter-

ferindo quasi violentamente no tipo e no estágio de desenvolvimento do nosso sistema educativo. Os cinco milhares de interessados — verdadeiros descontentes culturais — que passaram nos últimos três anos pelos cursos do D.A.S.P., quasi todos para o fim de completar e ampliar seus conhecimentos, e afeiçoá-los às novas necessidades do serviço público, bem demonstram a influência considerável que o sistema de seleção adotado pelo Governo Federal, apesar de recente, está exercendo no sistema educacional brasileiro.

Outra proposição do Professor Harvey Walker que me parece digna de comentário é a de que, dentre os muitos fatores que se devem considerar, para efeito de fixação de uma escala de vencimentos e salários, talvez o fundamental seja a capacidade financeira do Governo. Aqui sou forçado a discordar, *data venia*, do Professor Walker. Em primeiro lugar, a expressão "capacidade financeira" é imprecisa e vaga. Em segundo, se o Estado detem o poder, teoricamente absoluto, de gravar pessoas e coisas para levantar recursos financeiros com que custear os serviços públicos e se, conforme afirma o filósofo inglês Bertrand Russell, o poder do Estado só é limitado, internamente, pelo temor de revolução, a capacidade financeira do Governo, resultante do soberano poder de tributação do Estado, é o que pode haver de mais elástico: flexiona-se ao sabor dos caprichos, das tendências, das filosofias sociais dos grupos ou indivíduos que, em dado momento, estejam conduzindo "a nau do Estado", para nos servirmos da imagem de Sófocles, velha de 23 séculos.

Qualquer que seja a teoria de Estado adotada, em toda sociedade humana, politicamente organizada num território definido, o Estado é, conceitual e praticamente, a instituição mais poderosa. A sua capacidade financeira será sempre uma função do maior ou menor exercício do poder de tributação, combinado com a capacidade econômica da população respectiva.

Em minha modesta opinião, a capacidade financeira do Governo não deve preponderar, senão em casos especiais, na questão da fixação de salários e vencimentos dos servidores públicos. Se prevalecesse a doutrina contrária, então um Governo nababescamente rico — o dos Estados Unidos, por exemplo — deveria dar rendas de mandarim aos seus servidores. O custo de vida e os encargos de família nos parecem fatores mais consentâneos às modernas e incoeríveis tendências do progresso social.

Outra afirmativa do Professor Walker que me permito a liberdade de discutir é a seguinte: "Se o empregado é pago de modo justo — diz ele — é provável que fique tão devotado ao emprego que relógios se tornarão desnecessários".

As experiências feitas por psicólogos e técnicos americanos, durante os últimos vinte anos, na Companhia Western Electric, de Hawthorne, sobre as quais há amplas informações no livro *Management and the worker*, de autoria do Professor F.J. Roethlisberger, da Universidade de Harvard, e de William Dickson, daquela Companhia, vieram infirmar a crença antiga de que o principal fator de produção individual é o salário elevado. De acordo com as referidas experiências, nas relações entre empregador e empregado, existe algo muito mais importante do que horários, salários ou condições físicas, algo que aumenta a produção indepen-

dentemente das providências tomadas a respeito de condições físicas, algo que atrai o trabalhador para o serviço e que o exonera da *fadiga* e o livra da monotonia. E esse algo consiste em despertar no trabalhador o sentimento de importância que, segundo o filósofo americano John Dewey, constitui a mais profunda solicitação da natureza humana.

Merece aplausos substanciais e estudos acurados, entre outras, a idéia revolucionária, lançada pelo conferencista, de enredar no mesmo sistema de carreiras os serviços públicos federais, estaduais e municipais. Como o tempo já está mais do que esgotado, limito-me a manifestar minha adesão calorosa a essa idéia.

Finalmente, quero registrar aqui o grande prazer que experimento por verificar que nós, estudantes brasileiros de administração pública, já contamos com um professor norte-americano, sem dúvida o primeiro desta especialidade, capaz de nos ensinar em nossa própria língua. Diferente da grande maioria dos americanos que vivem temporariamente no Brasil, o Professor Harvey Walker não se furtou ao trabalho de aprender o português. Com isso provou que é um verdadeiro cientista social — habil em aproximar-se da alma dos outros povos”.

Novamente com a palavra, o prof. Harvey Walker respondeu a seus debatedores:

“Diz o Dr. Ramalho:

“Não temos classificação de cargos *mas já possuímos as classes* (um certo número delas, pelo menos) — as carreiras instituídas pela lei n. 284”.

Sim, as carreiras da lei 284 podem ser consideradas *classes*, mas de um tipo muito elementar. Não há definição dessas carreiras, ou seja, não há definição das funções das *classes*, o que é indispensável. Aqui, somente a denominação das carreiras dá idéia — e muito vaga — das atribuições que lhes competem. Assim, mesmo considerando-as *classes* de um plano de classificação, precisam as carreiras ser definidas.

Logo adiante, temos:

“Isso feito” — isto é, feita a análise do trabalho e redistribuídos os cargos — “estar cada servidor engaiolado em sua carreira e o administrador manietado, se ainda estiver em vigor o art. 272 do Estatuto que veda ao funcionário exercer atribuições *diversas das inerentes à carreira*” etc.

Ora, nos EE.UU., as nossas especificações de cargos sempre terminam dizendo “e executar outros trabalhos que forem necessários”. E’ evidente que tais trabalhos não devem ser inteiramente estranhos aos descritos nas especificações, isto é, não se deve atribuir ao funcionário de determinada classe função completamente diversa da de seu cargo. Funções relacionadas com as da classe podem ser exigidas. Assim, parece-me que, se aqui se adotasse semelhante orientação, estariam afastados os perigos a que se refere o Dr. Ramalho. Aliás, desejo ainda esclarecer que casos dessa natureza se resolvem na administração do plano, que deve ser contínua, inteligente e esclarecida.

Desejo salientar que estou perfeitamente de acordo com que a classificação de cargos deve ser descritiva e não restritiva.

Logo adiante encontramos:

“Também não é impossível que se apresentem situações de perplexidade, quando *uma função não prevista como integrante* de carreira ou cargo aparecer numa unidade administrativa”.

Também esse é um problema não do plano em si mesmo mas de sua *administração* que, devidamente exercida, resolverá — e imediatamente, como é necessário — a questão.

Diz o Dr. Ramalho:

“Um dos objetivos da classificação de cargos, aliás considerado em princípio, tem sido o de assegurar pagamento igual por trabalho igual. Tal princípio... etc. — “pois razões fundamentais” — etc.

Ora, a norma geralmente adotada em casos dessa natureza consistem em pagar mais àqueles que estejam percebendo *menos* do que o devido, mas não pagar *menos* a quem esteja recebendo *mais* do que o merecido. Os dêste segundo grupo devem continuar a receber mais do que o devido até que deixem o serviço público. Somente àqueles que venham a ocupar as suas vagas é que se aplica a nova tabela.

Concordo em que a classificação de cargos não pode instituir a vigência do princípio de “pagamento igual por igual trabalho”, mas ela é a única base possível para instituir tal regime.

“A classificação não estabelece padrões de produção”. A eficiência na produção é recompensada, porém, por promoção, ou horizontal, ou vertical.

A padronização de produção, no serviço público, é sem dúvida desejável, mas nem sempre possível, pois, como bem reconhece o debatedor, muitas funções públicas não se prestam a tal padronização. Mas naquela que seja possível padronizar, podemos usá-la como base para a apuração de eficiência, que, por sua vez, deve ser a base para efetuarem-se promoções.

Treplica ao prof. Benedito Silva

1.^a observação:

“Seria injusto, por exemplo, remunerar igualmente dois datilógrafos que trabalhassem um no gabinete do diretor do Departamento Nacional de Saúde, e outro num leprosário”.

Estou de acordo em que essa igualdade seria injusta. O remédio, porém, não deve ser uma melhor classificação para o cargo do leprosário, mas sim dar uma gratificação especial ao datilógrafo e a todos os demais servidores de repartições onde a vida e a saúde correm risco especial.

2.^a observação:

Por outro lado, discordo de que ao servidor de uma “repartição governamental responsável por segredos de Estado” seja abonada certa vantagem monetária. Um funcionário que precisasse ganhar mais para não revelar se-

gredos do Estado não deveria ser conservado a serviço desse Estado. Nesta ou naquela repartição, é imprescindível que qualquer servidor seja digno de confiança. Se não o for, só cabe uma medida: dispensá-lo.

3.^a observação:

Referi-me a que na Inglaterra, ainda hoje, "o funcionário ideal é aquele que possui uma boa cultura geral e capacidade de aprender e se aperfeiçoar". O Prof. Benedito Silva acha discutível essa minha afirmativa, dizendo que "para as classes mais numerosas, porém, como a *clerical class* e a *manipulative class*, a regra é exigir habilitações e conhecimentos especializados". Quanto à 2.^a classe, estou de acordo, mas não quanto à primeira (*clerical class*), cujo ingresso continua sendo feito à base de "cultura geral e capacidade de aprender e se aperfeiçoar", o que também acontece em relação às classes *administrativa* e *executiva*.

4.^a observação:

Ouvimos do Prof. Benedito Silva, que "no caso do Brasil, presentemente, não se pode ignorar o fato de que o sistema

de seleção está interferindo violentamente no tipo e no estágio de desenvolvimento do nosso sistema educativo".

Considero essa "interferência" algo bastante desejável e cujos bons efeitos são inegáveis. Creio, portanto, que tal situação só pode alegrar-nos, até o ponto em que contribua para o aperfeiçoamento do sistema educativo brasileiro.

5.^a observação:

Concordo com o debatedor em que é "imprecisa e vaga" a expressão "capacidade financeira do Governo", por mim usada quando enumerei os fatores a considerar na fixação de uma escala de remuneração. Concordo ainda com ele quando diz que a "capacidade financeira será sempre uma função do maior ou menor exercício do poder de tributação, combinado com a capacidade econômica da população respectiva". Creio, porém, que, assim entendida, assim definida, a "capacidade financeira do Governo" é um fator importante na fixação dos salários".

Após a tréplica do Prof. Walker, o diretor da D.A. encerrou a sessão, que foi, sem favor, uma das mais proveitosas da série cumprida este ano.

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Reunião dos Conselhos Administrativos dos Estados

Realizou-se nesta Capital, de 10 a 17 de novembro findo, a reunião dos representantes dos Conselhos Administrativos dos Estados, convocada pelo ministro da Justiça e Negócios Interiores, para o estudo de importantes questões interessando tanto a administração federal como as administrações estaduais.

A instalação solene dessa assembléia verificou-se às dez horas do dia 10 de novembro, no Palácio Monroe, sob a presidência do Sr. Marcondes Filho, titular interino da pasta da Justiça, e com a presença de todos os delegados e de altas personalidades do mundo oficial. Além do ministro da Justiça, faziam parte da mesa os Srs. Adroaldo Junqueira Aires, presidente da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, e Oto Prazeres, membro da mesma Comissão nas funções de secretário.

Feita a chamada dos congressistas, o ministro Marcondes Filho declarou aberta a sessão, pronunciando em seguida importante discurso, já amplamente divulgado, em que disse da significação e

alcance da reunião que se instalava e, saudando os representantes estaduais em nome do Presidente da República e no seu próprio, apresentou-lhes as melhores boas vindas e votos de completo êxito para os trabalhos que então se encetavam.

A seguir, usou da palavra o Sr. Antônio Gontijo de Carvalho que, em nome da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, saudou os delegados dos Conselhos Administrativos dos Estados. Falaram, ainda, em nome dos representantes estaduais, os Srs. Paulo Nunes Augusto Figueiredo e Leopoldo Peres, delegados, respectivamente, de Goiás e do Amazonas.

Estiveram assim representados na reunião os vinte Estados: *Alagoas* — Alexandre Nobre; *Amazonas* — Leopoldo Peres; *Baía* — Arnaldo Pimenta da Cunha; *Ceará* — Alcebíades Dracon Barreto; *Espírito Santo* — Américo Ribeiro Coelho; *Goiás* — Paulo Nunes Augusto Figueiredo; *Maranhão* — Djalma Caldas Marques; *Mato Grosso* — Isaac Póvoas; *Minas Gerais* — Ciro Versiani dos

Anjos e Nestor Fóscolo; *Pará* — Bianor Penalber; *Paraíba* — Osias Nacre Gomes; *Paraná* — Flávio Guimarães; *Pernambuco* — Joaquim Ignácio de Almeida Amazonas; *Piauí* — Francisco Pires Gayoso e Almendra; *Rio de Janeiro* — Francisco de Paula Lupério Santos; *Rio Grande do Norte* — Luiz Tavares Guerreiro; *Rio Grande do Sul* — Camilo Teixeira Mércio e Carlos Eurico Gomes; *Santa Catarina* — Álvaro Millen da Silveira; *São Paulo* — Gofredo Teixeira da Silva Teles e Carlos Cirilo Júnior; *Sergipe* — Álvaro Fontes da Silva.

Conforme antecipámos em nosso número anterior, a reunião foi dividida nas quatro sub-comissões seguintes: a) Orçamento: elaboração, execução e fiscalização; b) Tributação — Terras; c) Conselhos Administrativos — Recursos; d) Organização administrativa dos Estados e Municípios.

De acôrdo com o Regimento da reunião, o presidente e o vice-presidente de cada sub-comissão

seriam membros da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais. Foram assim designados, respectivamente, presidentes e vice-presidentes: da primeira sub-comissão, os Srs. Luiz Simões Lopes e Cleveland Maciel; da segunda, os Srs. Francisco Sá Filho e Waldyr Niemeyer; da terceira, os Srs. Leony de Oliveira Machado e Oto Prazeres; e da quarta, os Srs. Clodomir Cardoso e Demétrio Mércio Xavier.

As proposições formuladas subiram a 143, assim distribuídas pelos Estados que as apresentaram: Amazonas — 16; Baía — 6; Ceará — 5; Espírito Santo — 10; Goiás — 18; Maranhão — 6; Minas Gerais — 5; Pará — 1; Paraná — 2; Paraíba — 10; Pernambuco — 4; Piauí — 8; Rio de Janeiro — 5; Rio Grande do Norte — 12; Rio Grande do Sul — 7; Santa Catarina — 1; e São Paulo — 27.

Em nosso próximo número daremos notícia das principais conclusões a que chegou a reunião.

NOTAS

O acôrdo para a solução da dívida externa do Brasil

Não é possível deixar sem registro especialíssimo o acôrdo para a solução da dívida externa do Brasil, divulgado pelo ministro da Fazenda, senhor Arthur de Souza Costa, no discurso que pronunciou na sessão de instalação do Congresso Brasileiro de Economia, promovido pela Associação Commercial do Rio de Janeiro — acôrdo a que, além dêste comentário, dedicamos o editorial da presente edição. Representa aquela oração, em que se expõem lucidamente as condições do ajuste a que chegaram os representantes dos nossos credores e o Governo brasileiro, não somente uma página de equilibrada sagacidade financeira e largo descortino econômico, senão também um preciso retrospecto de algumas fases de nossa história. Quando se considera a maioria dos empréstimos brasileiros desde o Império, o que impuseram à economia nacional em sacrifício e estagnação, não se pode deixar de louvar o aprumo do Sr. Souza Costa em fazer tão somente breves referências ao caráter, indistigavelmente anti-econômico, de que eles se revestiram. Sua posição à frente dos Negócios da Fazenda, há tantos anos, tornava-o particularmente autorizado a examinar de público o pêso das responsabilidades que as administrações anteriores tinham legado à atual. Preferiu o Ministro, todavia, no momento em que comunicava ao povo brasileiro o resultado dos seus esforços, considerar generosamente aquela sucessão de erros — mais funestos do que muitos crimes... Concitou mesmo os brasileiros a que esquecessem o descalabro passado e, sem que a atitude implicasse apoucamento dos compromissos presentes, olhassem o futuro confiadamente.

O acôrdo para a solução da dívida externa do Brasil convida, porém, à meditação. O primeiro empréstimo que nos onerou a capacidade financeira foi, como não se ignora, aquele que Portugal contraiu em Londres e cuja responsabilidade tomamos, em 1826, como consequência do reconhecimento da nossa independência pela antiga Metrópole. Fôsem as operações de crédito do Império do Brasil semelhantes à primeira e, certo, nelas pouco haveria a censurar. Todas as que se seguiram não tiveram, porém, a mesma nobre finalidade: resguardar

a nossa independência. Pelo contrário: concorreram mais para nos acorrentar do que para nos inculcir consciência de verdadeira soberania. Os deficits orçamentários que se sucederam ano após ano — O Império é o deficit! — sem que à economia nacional se assegurassem meios de obviá-los, foram os responsáveis diretos por essa actumulação de empréstimos imprevidentemente contraídos. Iam-se transferindo, assim, às gerações futuras — àquelas precisamente que deveriam resolver o maior problema da nacionalidade: a organização do trabalho em seguida à Abolição — encargos tão pesados que o desenvolvimento normal do país ficava de antemão comprometido.

Múltiplas e variadas são, na verdade, as consequências das operações de crédito efetuadas pelos poderes públicos — em geral propriamente econômicas, outras vezes, sociais e políticas. Projetam-se todas elas, porém, decisivamente, sobre a economia particular e sobre a do próprio Estado. Os empréstimos não só afetam a distribuição da renda nacional — determinando que, pelo pagamento de juros e progressiva amortização, a riqueza se transfira de uns para outros, isto é, dos contribuintes para os subscritores da operação, da massa absoluta do povo para uma exígua minoria de aquinhoados — como também exigem dos governos que aspectos diversos das relações da economia privada com a pública sejam tomados em consideração, afim de que, ao apelarem para o crédito, não suscitem, concomitantemente, efeitos desastrosos para o bem estar da população, como sejam: a alta dos preços, a inflação, etc. Os empréstimos exigem, por isso mesmo, redobrada consideração quando, ao invés de lançados no interior do país, se apela para o capital estrangeiro. E' que, então, ao se proceder ao serviço da dívida, a transferência de riqueza nem ao menos se dará de um grupo social para outro da mesma nação. A parte que ao Estado cabe no processo produtivo, sob a forma de tributação, vai-se encaminhando, assim, para o exterior, com as consequências sobejamente conhecidas. E se, na aplicação que tiverem, não estimulam nem aumentam as forças produtivas do país, facilmente se tor-

nam os empréstimos externos instrumentos de atrofia lenta, mas nem por isto menos segura.

O exame imparcial das operações de crédito, efetuadas durante o Império, leva sem dúvida às conclusões mais desalentadoras. Que dizer, no entanto, da maior parte das que, irrefletidamente, os governos da União, dos Estados e Municípios foram acumulando, sob o regime republicano, em menos de meio século? ... Várias publicações oficiais aí estão para documentar, sem necessidade de análise muito severa, os desatinos administrativos dessa fase de nossa história. O acervo de compromissos avolumava-se cada vez mais, sem que se realizassem, paralelamente ao crescimento apavorante do passivo, ou obras públicas de vulto, ou uma real melhoria da situação econômica. Eis por que não se pode deixar de reconhecer com o Sr. Souza Costa — a exemplo do articulista do "Jornal do Comércio" — que era deveras estranho o fato de "que uma nação trabalhasse para transferir os seus recursos aos credores, sem poder destinar uma fração ao menos desses recursos aos custeio de suas necessidades fundamentais"...

Os fundings, celebrados em várias emergências, completam a melancolia do quadro. Se por um lado não são às vezes conhecidas as condições verdadeiramente críticas em que eles nos foram impostos, por outro lado não se ignora como pesaram sobre os nossos orçamentos e retardaram a redenção da economia brasileira.

Cumpramos reconhecer, porém, que a partir de 1930 a questão da dívida externa sempre veio sendo resolutamente encarada e passou a preocupar muito mais a opinião pública. Está bem viva na memória de todos por certo a série de projetos sentimentais e inócuos para o seu resgate integral. Ela atingia, em 1932, depois do terceiro funding, conforme declaração do próprio ministro da Fazenda, o montante respeitável de US\$ 1.104.228.296 (£ 276.057.074). Ao esquema Oswaldo Aranha, de 1934, todavia, não foi possível obedecer pontualmente, porque, em consequência da depressão mundial de 1937, suspendemos o serviço da dívida externa. Quando o retomamos, em 1940, graças ao esquema Souza Costa, já o mundo se achava empenhado na grande luta que afinal nos haveria de atrair também; não eram, pois, favoráveis as condições que se esboçavam para empreendermos a volta à satisfação dos nossos compromissos. Contudo, convém recordar aqui quanto nos foram convenientes e benéficas as condições em que se proces-

sou, nos últimos anos, o pagamento do serviço da dívida externa. Efetivamente, a taxa de juros, que até agora vigorou, segundo os acordos concluídos em 1940 pelo ministro Souza Costa, não ultrapassou de 1%. Assim, embora não tenham sido vultosas por motivos bem conhecidos as remessas efetuadas em 1942, para a dívida externa do Brasil, enviá-mos um montante em moeda estrangeira equivalente a 258,2 milhões de cruzeiros.

Os acordos celebrados em 1940 eram, no entanto, transitórios. Daí os esforços do Governo Federal por alcançar junto aos nossos credores uma base definitiva de pagamento, graças à qual se pudesse estabelecer, em termos simples, o montante dos nossos compromissos, a importância necessária ao custeio do serviço da dívida e o prazo do resgate. Nunca será demais exaltar a objetividade e a finura com que o ministro da Fazenda soube conduzir as negociações até a conclusão dos acordos. Sem arrogâncias descabidas, mas sem mendigar concessões incompatíveis com a nossa dignidade, obteve o Governo Federal a alternativa dos planos A e B que oferecem, efetivamente, no momento atual, as melhores normas para a solução do problema da dívida externa do Brasil. Serviram de muito, sem dúvida, para isso, os dotes de financista e homem de governo do ministro Arthur de Souza Costa, dotes que o capacitam a apreender rapidamente a essência das questões.

A opinião dos especialistas e teóricos, no estrangeiro, acerca dos entendimentos levados a efeito entre o Governo brasileiro e os representantes de The Council of the Corporation of Foreign Bondholders, de Londres, e do Foreign Bondholders Protective Council Inc., de Nova York — certamente só nos poderá ser favorável. E' que já não se ignora nos Estados Unidos, por exemplo, que nos países sul-americanos "os problemas orçamentários provavelmente constituem um obstáculo mais sério ao serviço das dívidas externas do que as possíveis deficiências da renda nacional. A economia da maior parte desses países ainda se encontra no estágio pre-industrial. As economias deste tipo não se acomodam rapidamente à aplicação de métodos progressistas de tributação e, destarte, a proporção da renda nacional, que pode ser convenientemente canalizada para as mãos do Governo, é menor do que nos Estados Unidos. (... Ademais,) a combinação das modernas espécies de despesas públicas com um sistema tributário primitivo forçosamente criará, por algum tempo ainda, difi-

culdades orçamentárias. Estas dificuldades ficam ainda mais agravadas pelo fato de que virtualmente nenhum país latino americano possui um mercado interino de capital realmente bom, graças ao qual o Governo pudesse financiar uma série de deficits sem recorrer aos perigos da inflação". (H. C. WALLICH: *The Future of Latin American Dollar Bonds*, in "*The American Economic Review*", June, 1943).

Estas considerações demonstram, à saciedade, que o Governo Federal, representado pelo ministro da Fazenda, conduziu os entendimentos com os nossos credores externos de maneira ao mesmo tempo sensata e arguta. Confiando na elasticidade admirável que o nosso imposto sobre a renda vem revelando, a par de outras rendas tributárias, auscultando o surto de inegável progresso industrial que se verifica no Brasil, sopesando os prós e os contras de nossa balança comercial, compreendeu o Governo que o momento era oportuno para fixar, em definitivo, os meios que deviam ser destinados no Orçamento da União, bem como nos dos Estados, à satisfação de nossos compromissos externos. Os recursos disponíveis e os que se antecipam nos anos próximos, sem dúvida, não permitem ocorrer com desfalecimento às responsabilidades de qualquer dos planos oferecidos aos portadores de títulos brasileiros. Talvez se torna mesmo necessário realizar aquela operação de crédito de que nos fala o ministro da Fazenda, cuja indiscutível conveniência ele tão bem soube assinalar. Contudo, a questão da dívida externa só agora foi examinada numa ampla perspectiva econômica e dentro das possibilidades reais e não mascaradas do país. Não dissimulou o Brasil o direito dos seus credores, nem se propôs, no correr das negociações, obter favores que as circunstâncias internacionais talvez comportassem. Tratou a questão lealmente, expôs suas condições financeiras, mostrou a larga margem de lucro que o capital estrangeiro já havia colhido e, em consequência, advogou melhores taxas de juro ou mesmo uma redução considerável do montante da dívida.

Que os termos do entendimento não serão nocivos aos interesses de qualquer das partes contratantes — parece evidente. Que sejam mesmo um excelente negócio para os nossos credores nos dias difíceis que vivemos — não é menos certo. Haja vista a imediata alta nos títulos brasileiros, verifi-

cada em New York e em Londres, logo que se noticiou o acordo. Teóricos e leigos, nos países interessados pela emigração do capital, tendem hoje a considerar os empréstimos, nada obstante as condições porventura pouco satisfatórias em que sejam concedidos, como um negócio tentador. Os círculos Keynesianos sintetizam mesmo o seu credo numa fórmula violenta: "*Tis better to have lent and lost than never to have lent at all*". Ora, à vista do que exprime "como base de conselho para maior número de empréstimos", talvez venha a talho de foice lembrar — como sugere WALLICH — que a fórmula se prestaria mais para "acentuar que um país não deve ser demasiadamente teimoso em reclamar pagamento integral dos empréstimos feitos no passado". E' que as condições em que muitas vezes se realizaram as suas operações de crédito talvez já não possam subsistir...

Os planos A e B, cujos termos o Sr. Souza Costa analisou proficientemente, oferecem vantagens análogas. Se um reduz apreciavelmente o montante da dívida, o outro abate a taxa de juros; tais soluções, que consultam os interesses dos portadores de títulos, conforme lhes seja mais conveniente dispor de maior capital ou melhor rendimento, não são, apesar disto, prejudiciais à nossa economia pública. Constituem ambas instrumentos definitivos, graças aos quais se resgatará em prazo não muito remoto a dívida externa brasileira. Dir-se-á que o serviço de juros e amortização, porque muito oneroso, pode comprometer o equilíbrio orçamentário e talvez mesmo o da balança comercial. Haveria muito que dizer a respeito dessas objeções, talvez um tanto especiosas e solertes ao mesmo tempo. No entanto, são inegáveis as vantagens que, nas atuais circunstâncias, nos advirão das medidas constantes do decreto-lei de 23 de novembro. Firma-se o nosso crédito internacional, resgatam-se velhos empréstimos e define-se de vez a situação financeira do país. Se a nossa futura política tributária acompanhar em flexibilidade e sensatez a clarividência das resoluções agora tomadas, não será temerário prever, para o Brasil — agora que já se inauguraram os nossos primeiros ensaios de uma verdadeira indústria pesada — um futuro realmente digno de todos os nossos anseios.

Transcrevemos a seguir o texto da lei que nos inspirou estas considerações:

DECRETO-LEI N. 6.019 — DE 23 DE NOVEMBRO DE 1943

Fixa normas definitivas para o pagamento e serviço dos empréstimos externos realizados em libras e dólares pelos Governos da União, Estados e Municípios, Instituto de Café do Estado de S. Paulo e Banco do Estado de São Paulo e dá outras providências.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, e

Considerando os entendimentos levados a efeito com os representantes do "The Council of the Corporations of Foreign Bondholders", de Londres e do "Foreign Bondholders Protective Council, Inc." de Nova York, visando a fixação de normas definitivas para pagamentos e serviços da Dívida Externa do Brasil, em libras e dólares, decreta :

Art. 1.º A partir de 1.º de janeiro de 1944, o pagamento dos juros e da amortização dos títulos dos empréstimos externos realizados em libras e dólares pelos Governos da União, Estados e Municípios, Instituto de Café do Estado de São Paulo e Banco do Estado de São Paulo, será feito de acôrdo com um dos Planos A ou B anexos, à opção dos portadores de títulos.

§ 1.º O Plano A mantém o valor nominal e original do título, fixando novas e definitivas taxas de juros e quotas de amortização.

§ 2.º O Plano B estabelece uma redução do valor nominal original do título, compensado por pagamentos em dinheiro, fixando uma taxa uniforme de juros e quotas de amortização.

§ 3.º A opção será feita perante o respectivo agente pagador que, mediante legenda apropriada, consignará no título os termos do plano aceito.

§ 4.º É facultado aos portadores de títulos do Empréstimo, em libras, Distrito Federal — 5 %, exercerem o direito de opção de que trata o presente decreto-lei, garantindo-se-lhes as vantagens concedidas a empréstimos equivalentes.

Art. 2.º O Governo Federal resgatará à vista, a partir de 1 de janeiro de 1944, os títulos dos empréstimos incluídos no anexo número três (3) na base de doze por cento (12 %) do seu valor nominal, contra sua entrega aos agentes pagadores, considerando-se cancelados todos os cupões vencidos e a vencer relativos a tais títulos.

Parágrafo único. As condições a que se refere o presente artigo aplicam-se ao empréstimo emitido em libras pela Prefeitura de Belo Horizonte, em 1905.

Art. 3.º O Governo Federal resgatará à vista, a partir de 1 de janeiro de 1944, os cupões constantes do anexo número quatro (4), nas seguintes bases :

I, dez por cento (10 %) sobre as taxas do último período do plano aprovado pelo decreto-lei número 2.085, de 8 de março de 1940, os constantes da coluna um (1) e relativos aos atrasados anteriores ao decreto n. 23.829, de 5 de fevereiro de 1934 ;

II, vinte e cinco por cento (25 %) sobre as taxas referidas no item anterior, os constantes da coluna dois (2) e referentes aos cupões cujas da-

tas de vencimento estão compreendidas no período entre 1 de julho de 1939 e 31 de dezembro de 1943 ;

III, às taxas fixadas no aludido decreto-lei n. 2.085, os constantes da coluna três (3) e referentes aos atrasados verificados na sua vigência.

Art. 4.º O prazo concedido aos portadores de títulos para exercerem a opção a que se refere o art. 1.º d'êste decreto-lei será de doze (12) meses, contados a partir de 1 de janeiro e a terminar em 31 de dezembro de 1944, podendo o ministro de Estado dos Negócios da Fazenda autorizar a sua prorrogação.

§ 1.º Aos portadores que exercerem, dentro do prazo concedido, a opção a que se refere o art. 1.º, serão garantidas as vantagens e o pagamento dos juros vencidos, a partir de 1 de janeiro de 1944, na base do plano escolhido.

§ 2.º Se decorrido o prazo estabelecido neste artigo o portador não houver exercido a opção, será automaticamente incluído no "Plano A", sendo-lhe assegurado o direito de percepção dos juros vencidos, a contar da data a que se refere o parágrafo anterior.

§ 3.º Aos portadores que não hajam exercido o direito de opção por motivos independentes de sua vontade e que tenham apresentado prova bastante ao respectivo agente pagador poderá ser concedido um prazo suplementar pelo ministro de Estado dos Negócios da Fazenda.

Art. 5.º No caso dos empréstimos incluídos no "Plano A" a responsabilidade é do devedor original, sendo pelo órgão competente asseguradas as cambiais, mediante prévio depósito a ser feito, em moeda nacional, pelos respectivos devedores.

Art. 6.º O Governo Federal se responsabiliza pelo pagamento dos serviços dos títulos estaduais, municipais, inclusive os do Instituto de Café do Estado de São Paulo e do Banco do Estado de São Paulo, cujos portadores tenham optado pelo "Plano B".

Art. 7.º Fica o ministro de Estado dos Negócios da Fazenda autorizado a convocar, oportunamente, uma reunião dos governos dos Estados e Municípios interessados, afim de fixar normas para o exato cumprimento das obrigações decorrentes d'êste decreto-lei.

Art. 8.º Incumbe à Contadoria Geral da República, na parte relativa aos empréstimos federais e à Secção Técnica de que trata o decreto n. 22.089, de 16 de novembro de 1932, no que concerne aos empréstimos estaduais e municipais, fiscalizar a execução d'êste decreto-lei.

Art. 9.º Deverão os respectivos agentes pagadores ajustar diretamente com o ministro de Estado dos Negócios da Fazenda o valor da remuneração devida pelo pagamento de juros, resgate e carimbagem de títulos.

Parágrafo único. Os agentes pagadores dos empréstimos em dólares deduzirão, no pagamento do primeiro cupão, um oitavo (1/8) de um por cento (1 %) sobre o valor nominal e original do título, importância que será entregue ao "Foreign Bondholders Protective Council, Inc." de Nova York.

Art. 10. O Governo Federal, à medida que se torne praticável, proporcionará aos portadores de títulos dos empréstimos estaduais e municipais, emitidos em francos e florins,

tratamento correspondente ao oferecido aos dos empréstimos equivalentes em dólares e libras.

Art. 11. Serão incluídos nos orçamentos da União, Estados e Municípios as dotações necessárias aos pagamentos previstos neste decreto-lei, mediante instruções expedidas pelos órgãos competentes.

Art. 12. Os fundos de amortização serão cumulativos e empregados na compra de títulos quando cotados abaixo do par e no sorteio pelos valores nominais quando ao par ou acima dele.

§ 1.º No "Plano A" o total de serviço anual de juros e amortizações estabelecido para cada devedor será constante até o resgate final de todos os títulos por ele emitidos e atualmente em circulação.

§ 2.º No "Plano B" o total do serviço anual de juros e amortizações será constante até a final liquidação de todos os títulos compreendidos no referido plano.

Art. 13. Os empréstimos emitidos em libras e dólares serão pagos nas respectivas moedas de curso legal.

Art. 14. Havendo disponibilidade de cambiais, é facultado ao Governo Brasileiro aplicá-las nos resgates extraordinários de títulos de sua dívida externa.

Art. 15. O texto deste decreto-lei e o dos planos nele referidos, serão transmitidos na íntegra, imediatamente, aos Embaixadores do Brasil na Inglaterra e nos Estados Unidos da América do Norte, afim de serem publicados.

Art. 16. E' o ministro da Fazenda autorizado a baixar regulamentos, instruções e a promover os entendimentos necessários para a efetivação das operações concernentes ao presente decreto-lei.

Art. 17. Os casos omissos serão apreciados e decididos pelo ministro de Estado dos Negócios da Fazenda, mediante representação dos interessados feita por intermédio dos respectivos agentes pagadores.

Art. 18. O presente decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 19. Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 23 de novembro de 1943, 122.º da Independência e 55.º da República.

GETÚLIO VARGAS.

A. de Souza Costa.

Alexandre Marcondes Filho.

Eurico G. Dutra.

Henrique A. Guilhem.

João de Mendonça Lima.

Oswaldo Aranha.

Apolonio Sales.

Gustavo Capanema.

Joaquim Pedro Salgado Filho

(D.O. 25-11-43).

Salário-família e composição familiar

O salário-família, recentemente instituído para os servidores e inativos civis da União, teve uma repercussão tão larga e foi recebido com tamanhas demonstrações de simpatia, que imediatamente se consagrou o acêrto desse novo rumo que o Governo tomou na questão da remuneração do seu pessoal.

Antes de formular a proposta nesse sentido, o DASP examinou o assunto meticulosamente, não só quanto aos aspectos sociais e administrativos do problema, como também do ponto de vista financeiro.

Realmente, por mais acertada e justa que a medida parecesse, não poderia o Governo decretá-la sem uma base segura para calcular os novos encargos que lhe adviriam.

O cálculo foi possível graças à colaboração do IPASE, que, manipulando os dados obtidos por ocasião do censo dos servidores civis, procedeu a uma apuração minuciosa da composição de família daqueles servidores.

Esses elementos constam de trinta quadros elucidativos, que acompanharam em anexo a proposta do DASP, e que, em sucessivos desdobramentos, proporcionam todas as informações ne-

cessárias, combinando os dados relativos a estado civil dos servidores, número de filhos de cada um e idade de cada filho.

Embora o censo não haja sido realizado agora, oferece a vantagem de ter arrolado 131.628 famílias de servidores, inclusive 5.294 aposentados, constituindo, assim, uma amostra quase universal e altamente representativa, pois nada leva a crer que o comportamento da massa se tenha modificado substancialmente.

Baseado nesses elementos, e considerando a existência provável, atualmente, de cerca de 156.000 servidores civis, inclusive os inativos, pode o DASP estimar a existência de pouco mais de 183.000 filhos menores de 21 anos, calculando a despesa em Cr\$ 110.000.000,00 anuais, aproximadamente. Se se tomasse por limite a idade de 18 anos, seriam excluídos, em números redondos, 28.000 filhos, reduzindo a despesa de Cr\$ 16.800.000,00.

A concessão, ao servidor casado, de uma quota relativa à esposa, além da parte relativa aos filhos, era outra solução a ser examinada. Do ponto de vista social, envolvia uma questão delicada — a emancipação econômica da mulher.

Sob o aspecto financeiro, determinaria um considerável aumento de despesa. Seriam mais uns 90.000 dependentes, acarretando um dispêndio anual de Cr\$ 54.000.000,00, se a quota fôsse a mesma dos filhos, ou um acréscimo anual de Cr\$ 108.000.000,00, se a quota da esposa fôsse de Cr\$ 100,00 por mês.

O censo do IPASE, fornecendo os detalhes da composição de família dos servidores civis, permitiu ao DASP examinar essa e outras alternativas. Se se tivesse pretendido excluir os filhos dos servidores solteiros, ou estabelecer um limite mínimo de filhos para qualquer servidor, ou variar as quotas dos filhos de acordo com a sequência de nascimento, pagando, por exemplo, mais pelo segundo filho que pelo primeiro, ou, ainda, fixar um limite máximo de filhos, em qualquer desses casos teria sido possível estimar a despesa correspondente.

Sem verificar a composição de família, não poderia o Governo aventurar-se à introdução de um sistema cujo custo não era passível de estimativa.

Foi o que se passou em relação aos militares. O DASP não tem conhecimento de que se haja

realizado, nas classes armadas, um censo do mesmo gênero daquele que efetuou o IPASE entre os servidores civis, cobrindo a quasi totalidade do pessoal, de todas as categorias. À falta desses elementos, não era possível estimar a despesa que decorreria da aplicação do salário-família aos militares.

Nem se poderia tomar por base, para ambos os casos, o censo realizado entre os servidores civis. Se é verdade que nas camadas mais altas provavelmente não haverá grande diferença entre a composição de família dos dois grupos, já o mesmo não acontece nas classes inferiores, onde está o maior contingente de pessoal. As próprias condições da vida militar, no que se refere à praça de *pret*, fazem presumir que a composição de sua família seja diferente da família do trabalhador civil.

Por esses motivos a elevação dos respectivos vencimentos foi feita sob uma forma única — aumento fixo médio de 40% — ao passo que aos servidores civis o aumento foi concedido sob duas formas: uma elevação fixa, de 30% em média, e o salário-família, que corresponde aos 10% restantes.

O aumento de vencimentos do funcionalismo e a instituição do salário-família

A assinatura do decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro último, veio mais uma vez patentear o real interesse com que o Governo Nacional acompanha a situação dos seus servidores, providenciando sábia e oportunamente, sempre que se faz necessário, em benefício da numerosa classe.

O decreto-lei mencionado não só concedeu um aumento geral de remuneração, vencimento e salário dos servidores civis e militares da União, como também instituiu, para aqueles, para os aposentados e em disponibilidade, o regime do salário-família. Ambas as medidas repercutiram de modo intensamente favorável em todo o país, pois vieram corresponder plenamente aos anseios da classe. Efetivamente, concedendo o aumento geral de vencimentos, o governo atendeu ao desajustamento existente na situação econômica de seus servidores, motivado pelo encarecimento geral do custo de vida, e, instituindo o salário-família,

beneficiou sobretudo aqueles que menos ganham — que são justamente os mais onerados com encargos familiares — evidenciando que não é letra morta o preceito constitucional que declara a família sob a proteção especial do Estado. A instituição do salário-família para os servidores civis da União marca, sem dúvida, um dos pontos mais significativos da política social do regime estabelecido no país em 10 de novembro de 1937.

A exposição de motivos com que o D.A.S.P. submeteu o projeto ora convertido em lei à apreciação do Sr. Presidente da República é longa e constitui um valioso subsídio a quantos se queiram documentar a respeito da remuneração do funcionalismo civil da União. É um trabalho consciencioso, para cuja elaboração a Comissão do Orçamento, do Ministério da Fazenda, pela sua Divisão da Receita, prestou valiosa contribuição. As diretrizes gerais a que obedeceu o estudo rea-

lizado pelo D.A.S.P. foram expostas, em síntese, pelo Sr. Luiz Simões Lopes, seu presidente, numa entrevista que concedeu à imprensa desta capital e que passamos a transcrever.

FALA O PRESIDENTE DO D.A.S.P.

"Como já tive oportunidade de declarar em comunicado à imprensa, este Departamento, ao divulgar-se a resolução do Senhor Presidente da República, determinando que se examinasse a possibilidade de aumento geral de vencimentos aos servidores civis e militares da União, iniciou espontaneamente o estudo do assunto, prevendo a hipótese de ser chamado a opinar sobre a questão.

Recentemente, Sua Excelência encaminhou a este Departamento a proposta que o Ministério da Fazenda havia elaborado, no sentido da concessão de um abono provisório. Já se achavam adiantados os estudos deste Departamento, que assim pôde, em curto prazo, manifestar a sua opinião sobre o assunto e submeter um projeto seu à deliberação do Chefe do Governo.

O projeto do D.A.S.P., agora convertido em lei, prevê, de um lado, um aumento geral de remuneração, vencimento e salário de todos os militares e servidores civis da Administração Federal, e, paralelamente, a instituição do regime de salário-família, para os servidores civis e os inativos da União, numa despesa total equivalente à que foi proposta pelo Ministério da Fazenda e que traduz, portanto, as possibilidades do Tesouro.

As razões em que se fundamentou o projeto são expostas e analisadas, em longo estudo que o acompanhou. Resumi-las, aqui, em duas palavras, seria praticamente impossível.

De modo geral, porém, posso afirmar que a fórmula proposta por este Departamento resultou de um exame acurado da questão, sob todos os seus aspectos essenciais, refletindo, por conseguinte, os próprios elementos do problema.

Dentro dos recursos disponíveis, e atendendo às razões que ditaram o aumento, projetou-se uma providência que beneficiasse a todos os servidores do Estado, particularmente os que ganham menos. Na verdade, tendo a questão do aumento sido suscitada pelo encarecimento da vida, era necessário contemplar, de uma forma ou de outra, a todos os servidores, dando-se preferência, porém, aos que mais sofrem os efeitos desse encarecimento e que são, justamente, os que menos ganham e os que têm maiores encargos de família. A lei atende a esse objetivo, de duas formas: por meio de um aumento geral em porcentagens decrescentes e mediante a instituição do salário-família.

A instituição desse novo regime de salário, fundamentando-se em princípios da mais alta e sábia política social, vem satisfazer a necessidades as mais imperiosas: a valorização quantitativa e qualitativa de nosso potencial hu-

mano e a estabilidade econômica da família. Aliás, essa medida corresponde às diretrizes traçadas pela Constituição de 1937, que declara a família sob a proteção especial do Estado.

E' verdade que já o decreto-lei n. 3.200, de 1941, havia instituído os abonos familiares para as famílias numerosas. Trata-se, porém, de duas cousas distintas. Esse abono familiar é um auxílio que se concede aos necessitados e que, por isso mesmo, não deve atingir os servidores do Estado. O salário-família é um sistema de remuneração em que são levados em conta os encargos de família do servidor. Note-se que o abono familiar, instituído pelo decreto-lei n. 3.200, beneficiava menos de 500 famílias de servidores, ao passo que o novo sistema atingirá mais de 60.000.

Em suma, o nosso projeto visou principalmente, quer sob a forma de elevação dos níveis de remuneração, quer mediante a concessão do salário-família, beneficiar as classes de remuneração inferior. Assim, quem ganha..... Cr\$ 100,00 por mês terá um aumento fixo de Cr\$ 150,00, ou seja, de 150 %, ao passo que os servidores que atualmente percebem Cr\$ 5.000,00 terão um aumento fixo de Cr\$ 500,00 ou seja, de 10 %, apenas.

Sabido que entre as classes mais pobres se encontram as famílias mais numerosas, a lei, por meio do salário-família, vem beneficiar de preferência essas classes. Considere-se o exemplo de um servente classe B, isto é, com Cr\$ 300,00, e que tenha três filhos: terá um aumento fixo de Cr\$ 150,00 e mais Cr\$ 50,00 por filho, ou sejam Cr\$ 300,00. Passará a perceber, desse modo, Cr\$ 600,00, o que representa o dobro de seus vencimentos anteriores.

Outro exemplo: um trabalhador que ganhe, digamos, Cr\$ 4,00 por dia, ou Cr\$ 100,00 por mês, receberá um aumento fixo de Cr\$ 150,00. Se tiver três filhos, receberá mais Cr\$ 150,00, que, acrescidos aos Cr\$ 150,00 de majoração fixa, darão Cr\$ 300,00. Somados esses..... Cr\$ 300,00 aos Cr\$ 100,00 que percebia, terá havido uma quadruplicação do salário.

Esses exemplos se tornam particularmente significativos, quanto ao seu aspecto social, quando se sabe que existem, atualmente, ganhando salário igual ou inferior a Cr\$ 300,00, cerca de 50.000 servidores da União, ou seja, um terço da totalidade de funcionários e extranumerários.

Porcentualmente, o pessoal civil e o pessoal militar terão o mesmo aumento médio: 40 % em ambos os casos.

Quanto aos civis, o aumento se desdobra numa parte fixa, correspondente a 30 %, e numa parte variável, correspondente ao salário-família, que representa 10 %.

Em relação aos militares, o aumento foi concedido sob uma forma única: majoração fixa dos vencimentos. Não foi possível estender-lhes o regime do salário-família, porque não é conhecida a respectiva composição familiar, e esse estudo viria retardar a solução de um problema que era urgente.

A distribuição do aumento fixo aos militares, por outro lado, não obedeceu ao mesmo critério que orientou a solução quanto ao pessoal civil, dadas as peculiaridades de cada grupo.

O militar de vencimento inferior, a praça, goza de umas tantas vantagens que lhe aliviam enormemente as despesas, tais como facilidades de habitação, alimentação e vestuário, o que não ocorre com o servidor civil do mesmo nível de remuneração. Assim, nas classes inferiores os vencimentos dos servidores civis foram aumentados em proporção maior que os dos militares. Inversamente, nas classes superiores o aumento dos militares foi maior que o dos civis.

Recorrendo mais uma vez aos exemplos: o soldado engajado, que percebe Cr\$ 197,00, terá um aumento de 50 %, isto é, de Cr\$ 99,00, passando, portanto, a..... Cr\$ 296,00. No entanto, o extranumerário-diarista que estiver percebendo aquela mesma quantia passará a perceber Cr\$ 347,00, obtendo, assim, um aumento de..... Cr\$ 150,00, isto é, de 76 %, além do salário-família, na razão de Cr\$ 50,00 por filho.

Nas classes superiores, dá-se o inverso: o militar que estiver percebendo Cr\$ 3.500,00 passará a Cr\$ 4.150,00, obtendo, assim, um aumento de Cr\$ 650,00, isto é, de 18,5 %. O funcionário de vencimento igual será aumentado de Cr\$ 500,00, isto é, de 14,3 %.

O aspecto mais interessante da lei é, sem dúvida, a instituição do regime de salário-família, que modifica substancialmente o sistema de remuneração dos servidores civis da União e representa medida complementar da política de proteção à família ditada pelo Chefe do Estado Nacional.

E' mais um episódio representativo da alta visão dos nossos problemas que caracteriza o Presidente Getúlio Vargas, iniciador da grande reforma da nossa administração, criador do Serviço Civil Brasileiro".

OS NOVOS PADRÕES DE VENCIMENTOS E SALÁRIOS DO FUNCIONALISMO FEDERAL

De acôrdo com o decreto-lei n. 5.976, passaram a ser os seguintes os padrões de vencimentos e salários dos servidores civis da União:

ESCALA-PADRÃO DE VENCIMENTOS, QUE SUBSTITUE OS PADRÕES INSTITUÍDOS PELA LEI N. 284, DE 28 DE OUTUBRO DE 1936

Padrão	Vencimento mensal	Vencimento anual
A	Cr\$ 350,00	Cr\$ 4.200,00
B	Cr\$ 450,00	Cr\$ 5.400,00
C	Cr\$ 550,00	Cr\$ 6.600,00
D	Cr\$ 750,00	Cr\$ 9.000,00
E	Cr\$ 650,00	Cr\$ 7.800,00
F	Cr\$ 900,00	Cr\$ 10.800,00
G	Cr\$ 1.100,00	Cr\$ 13.200,00

Padrão	Vencimento mensal	Vencimento anual
H	Cr\$ 1.300,00	Cr\$ 15.600,00
I	Cr\$ 1.500,00	Cr\$ 18.000,00
J	Cr\$ 1.800,00	Cr\$ 21.600,00
K	Cr\$ 2.200,00	Cr\$ 26.400,00
L	Cr\$ 2.600,00	Cr\$ 31.200,00
M	Cr\$ 3.000,00	Cr\$ 36.000,00
N	Cr\$ 3.500,00	Cr\$ 42.000,00
O	Cr\$ 4.000,00	Cr\$ 48.000,00
P	Cr\$ 4.500,00	Cr\$ 54.000,00
Q	Cr\$ 5.000,00	Cr\$ 60.000,00
R	Cr\$ 5.500,00	Cr\$ 66.000,00
S	Cr\$ 6.000,00	Cr\$ 72.000,00
T	Cr\$ 6.500,00	Cr\$ 78.000,00
U	Cr\$ 7.000,00	Cr\$ 84.000,00
V	Cr\$ 7.500,00	Cr\$ 90.000,00
X	Cr\$ 8.000,00	Cr\$ 96.000,00
Y	Cr\$ 8.500,00	Cr\$ 102.000,00
Z	Cr\$ 9.000,00	Cr\$ 108.000,00
Z-1	Cr\$ 9.500,00	Cr\$ 114.000,00
Z-2	Cr\$ 10.000,00	Cr\$ 120.000,00

ESCALA-PADRÃO DE VENCIMENTOS, QUE SUBSTITUE OS PADRÕES INSTITUÍDOS PELO DECRETO-LEI N. 1.847, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1939

Padrão	Vencimento mensal	Vencimento anual
1	Cr\$ 450,00	Cr\$ 5.400,00
2	Cr\$ 550,00	Cr\$ 6.600,00
3	Cr\$ 650,00	Cr\$ 7.800,00
4	Cr\$ 750,00	Cr\$ 9.000,00
5	Cr\$ 900,00	Cr\$ 10.800,00
6	Cr\$ 1.000,00	Cr\$ 12.000,00
7	Cr\$ 1.100,00	Cr\$ 13.200,00
8	Cr\$ 1.200,00	Cr\$ 14.400,00
9	Cr\$ 1.300,00	Cr\$ 15.600,00
10	Cr\$ 1.400,00	Cr\$ 16.800,00
11	Cr\$ 1.500,00	Cr\$ 18.000,00
12	Cr\$ 1.600,00	Cr\$ 19.200,00
13	Cr\$ 1.800,00	Cr\$ 21.600,00
14	Cr\$ 1.900,00	Cr\$ 22.800,00
15	Cr\$ 2.000,00	Cr\$ 24.000,00
16	Cr\$ 2.100,00	Cr\$ 25.200,00
17	Cr\$ 2.200,00	Cr\$ 26.400,00
18	Cr\$ 2.300,00	Cr\$ 27.600,00
19	Cr\$ 2.400,00	Cr\$ 28.800,00
20	Cr\$ 2.600,00	Cr\$ 31.200,00
21	Cr\$ 2.800,00	Cr\$ 33.600,00
22	Cr\$ 2.900,00	Cr\$ 34.800,00
23	Cr\$ 3.000,00	Cr\$ 36.000,00
24	Cr\$ 3.200,00	Cr\$ 38.400,00
25	Cr\$ 3.500,00	Cr\$ 42.000,00
26	Cr\$ 3.800,00	Cr\$ 45.600,00
27	Cr\$ 4.000,00	Cr\$ 48.000,00
28	Cr\$ 4.100,00	Cr\$ 49.200,00
29	Cr\$ 4.300,00	Cr\$ 51.600,00
30	Cr\$ 4.700,00	Cr\$ 56.400,00
31	Cr\$ 5.100,00	Cr\$ 61.200,00

ESCALA-PADRÃO DE SALÁRIOS, QUE SUBSTITUE
A DO DECRETO N. 9.808, DE 30 DE JUNHO
DE 1942

Referência	Salário mensal	Salário anual
I	Cr\$ 250,00	Cr\$ 3.000,00
II	Cr\$ 300,00	Cr\$ 3.600,00
III	Cr\$ 350,00	Cr\$ 4.200,00
IV	Cr\$ 400,00	Cr\$ 4.800,00
V	Cr\$ 450,00	Cr\$ 5.400,00
VI	Cr\$ 500,00	Cr\$ 6.000,00
VII	Cr\$ 550,00	Cr\$ 6.600,00
VIII	Cr\$ 600,00	Cr\$ 7.200,00
IX	Cr\$ 650,00	Cr\$ 7.800,00
X	Cr\$ 700,00	Cr\$ 8.400,00
XI	Cr\$ 750,00	Cr\$ 9.000,00
XII	Cr\$ 800,00	Cr\$ 9.600,00
XIII	Cr\$ 900,00	Cr\$ 10.800,00

Referência	Salário mensal	Salário anual
XIV	Cró 1.000,00	Cr\$ 12.000,00
XV	Cr\$ 1.100,00	Cr\$ 13.200,00
XVI	Cr\$ 1.200,00	Cr\$ 14.400,00
XVII	Cr\$ 1.300,00	Cr\$ 15.600,00
XVIII	Cr\$ 1.400,00	Cr\$ 16.800,00
XIX	Cr\$ 1.500,00	Cr\$ 18.000,00
XX	Cr\$ 1.600,00	Cr\$ 19.200,00
XX-A	Cr\$ 1.700,00	Cr\$ 20.400,00
XXI	Cr\$ 1.800,00	Cr\$ 21.600,00
XXII	Cr\$ 1.900,00	Cr\$ 22.800,00
XXIII	Cr\$ 2.000,00	Cr\$ 24.000,00
XXIV	Cr\$ 2.100,00	Cr\$ 25.200,00
XXV	Cr\$ 2.200,00	Cr\$ 26.400,00
XXVI	Cr\$ 2.300,00	Cr\$ 27.600,00
XXVII	Cr\$ 2.400,00	Cr\$ 28.800,00
XXVIII	Cr\$ 2.500,00	Cr\$ 30.000,00

O aproveitamento dos indivíduos de capacidade reduzida no Serviço Civil Federal

O Presidente da República assinou, em 20 de outubro passado, um decreto-lei de grande significação social e econômica. Trata-se do decreto-lei n. 5.895, que autoriza o Departamento Administrativo do Serviço Público a estudar e a expedir normas para o aproveitamento de indivíduos de capacidade reduzida, nos cargos ou funções do Serviço Civil Federal.

Essa providência, que teve repercussão altamente simpática em todo o país, está amplamente justificada na exposição de motivos com que o D.A.S.P. a propôs ao Chefe do Governo e que passamos a transcrever:

"N. 3.038 — Em 25-9-43 — Excelentíssimo Senhor Presidente da República — A seleção do pessoal para o serviço civil brasileiro, introduzida de maneira sistemática pela lei n. 284, iniciada pelo extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil e continuada por este Departamento, atingiu nos últimos dois anos uma fase de grande desenvolvimento.

2. Para comprová-lo, bastará expor a Vossa Excelência, resumidamente, as atividades desse importante setor de ação, no último quinquênio.

3. O número de candidatos inscritos nos vários concursos e provas passou de 140, em 1937, para 5.784, em 1938; 4.237, em 1939; 17.364, em 1940; 29.859, em 1941; 20.540, em 1942. Se a essas parcelas adicionarmos as inscrições do corrente ano, teremos um total de quase 110.000 pessoas de todos os pontos do território nacional,

disputando, sob o mais equânime tratamento, os numerosos cargos e funções do nosso serviço civil.

4. Por outro lado, a área de seleção não se circunscreveu apenas ao Distrito Federal. De acordo, aliás, com o programa do Governo Nacional, uma vez instalado o sistema e vencidas as naturais dificuldades, a rede de concursos atingiu, em 1940, vários Estados, e, em 1941, essa rede cobriu todos os pontos do território, tornando-se, por essa forma, uma realidade o dispositivo constitucional de que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros.

5. O interesse demonstrado nos Estados tem ultrapassado as mais otimistas expectativas. Realmente, enquanto em 1940 apenas 3.219 candidatos solicitavam inscrições, em 1941 esse total subiu a 13.780, o que representa um aumento superior a 400%.

6. O mesmo crescimento se verificou em relação ao número de concursos e de provas abertos e em realização. Em 1937, tivemos 3; 9, em 1938; 27, em 1939; 79, em 1940; 101, em 1941; 106, em 1942. E se a esse total adicionarmos os 185 concursos e provas abertos e em realização no corrente ano, teremos um total de 510, para todos os postos do serviço federal.

7. Ao lado disso, deve ser levado ao conhecimento de V. Excia. que os métodos usados para a apuração das capacidades de cada um têm merecido a crítica favorável dos técnicos mais acatados, e a inflexibilidade em apurar o que cada um pode apresentar realmente tornou-se o lema com que estamos impondo o sistema do mérito, dentro do mais alto nível de respeitabilidade e de justiça.

8. Essa forma de ação havia de conquistar, por certo, como conquistou, a confiança do público, e hoje é com satisfação que vemos os mais capazes, a despeito de suas condições econômicas e sociais, lograrem obter as mais distintas

classificações. E o crescimento do número de candidatos, ano a ano, em proporção cada vez maior, é, sem dúvida, o primeiro resultado da confiança que todos votam ao sistema de seleção pôsto em vigor pelo governo de V. Excia.

9. E' certo que o nosso sistema de seleção de pessoal, ainda hoje, a despeito de todos os esforços, se apresenta com deficiências e falhas. Porque somente o acúmulo de novas experiências, a comparação dos resultados e o estudo das complexas soluções propostas, conseguirão, por certo, remover os óbices que ainda estamos enfrentando, na implantação do sistema concebido em 1936, quando V. Excia. criou o Serviço Civil Brasileiro.

10. Estamos certos, porém, de que a experiência brasileira em seleção de pessoal, posto que recente, vai, gradualmente, repousando em bases verdadeiramente científicas, e tudo isso ocorre porque em assunto dessa complexidade e importância não é possível ou admissível a improvisação.

11. A matéria não comporta soluções primárias ou precipitadas, e não é possível, portanto, que o sistema se apresente como um todo perfeito e acabado, de um momento para outro, em um país que não possui suficiente tradição de administração de pessoal, que não dispõe de razoável número de técnicos em seleção, e, sobretudo, onde os estudos de psicologia aplicada à seleção se encontram, por assim dizer, na infância.

12. Foi preciso criar tudo em todos os campos; e foi preciso, ainda, implantar, em primeiro lugar, como condição necessária, um sistema em que a justiça e a igualdade de tratamento para todos os candidatos, de acordo com a capacidade de cada um, fôsem o denominador comum de nossas atividades em seleção, porque bem sabíamos o quanto chegara ao descrédito o regime de concursos no Brasil e o descaço que lhe votavam os mais capazes.

13. Certo, a experiência de seis anos em seleção de pessoal já nos autoriza a trazer a V. Excia. as nossas primeiras conclusões, ainda que tenhamos sobre elas as nossas reservas e, dia a dia, ainda estejamos provando essas conclusões à luz da experiência, pois somente o trabalho cotidiano e a pesquisa continuada nos poderão revelar as qualidades e os defeitos dos processos empregados.

14. Decidida a implantação, quaisquer que fôsem as dificuldades, incompreensões e os pregões em contrário, de um sistema de seleção que atendesse às nossas peculiaridades, que visasse diretamente aos nossos problemas, não seria crível buscar no estrangeiro o figurino para submeter os nossos problemas, as nossas condições e a nossa realidade, a fórmulas feitas e acabadas para outros povos.

15. Teríamos de começar por onde iniciamos a tarefa, ou seja, procurando na experiência alheia tudo aquilo que se coadunasse com os nossos propósitos e com as nossas possibilidades de ação. Depois, construindo na experiência vencida, os alicerces para a trajetória futura e tudo isso sem desprezar, em qualquer instante, os agudos problemas de escassez de mão de obra qualificada, quando sabemos não ser possível seleção onde não existam fontes abastecedoras de pessoal preparado e onde faltem os elementos capazes de transformar a matéria bruta em matéria prima indispensável ao cumprimento do programa que se deseja realizar.

16. Depois de seis anos de continuado labor, já é possível agora mostrar que o nosso sistema de seleção, implan-

tado pela forma antes descrita, não fugiu às nossas realidades. Ao contrário, foi-lhe ao encontro, para resolver os seus complexos e peculiares problemas. Só nós próprios, sentindo e avaliando as possibilidades e deficiências do mercado, conseguiríamos encontrar a estrada mais justa, construindo uma obra capaz de frutos duradouros.

17. Forçoso é confessar que até agora o nosso sistema na maioria das vezes só procurou aproveitar do pouco contingente de trabalhadores qualificados ou semi-qualificados, aqueles que, de acordo com certos padrões e normas fixados segundo o próprio grupo, se revelaram mais capazes ou medianamente capazes. Isso, aliás, tem a sua explicação. Não possuindo os estudos e pesquisas indispensáveis, não podíamos ir buscar em terras estranhas as fórmulas feitas para aplicação ao caso brasileiro.

18. Também seria pouco defensável que ao primeiro impulso das nossas atividades desejássemos resolver questões cuja existência apenas suspeitávamos.

19. Nem por isso este Departamento deixou de considerar o problema e, tanto assim que, há quase quatro anos, vem promovendo provas de habilitação nas quais apenas indivíduos cegos podem concorrer e os resultados dessa experiência têm sido coroados do melhor êxito. Com efeito, fizemos os exames e provas para Mestres, Artífices e Auxiliares de Escritório do Instituto Benjamin Constant e os resultados provaram que os critérios seguidos se revelaram, dentro da prática, plenamente satisfatórios.

20. Ocorre, porém, que essas experiências isoladas não resolveriam o problema em toda a sua complexa magnitude; seria necessário que aparecessem outros problemas para que, posto o assunto em equação, procurássemos as soluções gerais e mais compatíveis.

21. Assim, à medida que os concursos e provas de habilitação se realizavam e os resultados pouco satisfatórios, muitas vezes, eram publicados, sentíamos que por trás de tudo ia ficando uma massa de indivíduos cuja composição só agora podemos diagnosticar em parte.

22. Mal preparados ou apresentando, em face das normas provisórias, fixadas com os valores fornecidos pelo próprio grupo, deficiências ou redução de capacidade, esses indivíduos vêm constituindo nossa preocupação constante, pois, jamais poderíamos ficar satisfeitos em selecionar os médios e mais capazes, relegando, à própria sorte, a grande leva de inhabilitados ou impossibilitados de inscrição.

23. Não seria justo, portanto, que o Estado se despreocupasse com o restante da massa julgada deficiente ou mal preparada. A nossa política de pessoal, no que diz respeito à seleção, estaria traindo os postulados do Governo de Vossa Excelência, se se preocupasse apenas com o grupo superior, deixando no eito aqueles que, por causas removíveis, por condições financeiras ou de ordem biológica, ou até pela ausência do Estado, não conseguiram os meios indispensáveis para vir disputar a função pública, dentro dos postulados traçados por V. Excia., que é o da igualdade de oportunidades, para todos os indivíduos, segundo as capacidades de cada um.

24. A nossa política de seleção para os quadros do funcionalismo não podia deixar de considerar, desde o início, o aproveitamento dos indivíduos de capacidade reduzida, pelo fato de que quase toda pessoa pode exercer tarefas com eficiência, a despeito de sua redução de capacidade, tanto

os processos de análise do indivíduo indiquem as tarefas que mais se coadunem com a sua capacidade.

25. Não se trata do aproveitamento de indivíduos com *capacidade para rendimento abaixo do normal, de rendimento inferior ou desprezível*. Nem se trata apenas de movimento altruístico sem outros fundamentos que não sejam os impulsos de humanidade e de solidariedade. O que se pretende é ajustar o indivíduo a uma atividade profissional na qual as suas deficiências não sejam elementos perturbadores do rendimento.

26. Por outro lado, e aqui milita a razão mais forte, o Brasil progrediu em todos os setores e de maneira tal que o nosso sistema de educação não conseguiu acompanhar esse progresso, fornecendo os elementos indispensáveis para propulsão das atividades em todos os campos do trabalho humano.

27. Com efeito, as nossas atividades agrícolas cresceram, tomaram novo ritmo; a nossa indústria, nestes últimos dez anos, apresentou um soberbo desenvolvimento; o nosso mercado interno cresceu de maneira surpreendente; enfim, o próprio Estado ampliou o seu campo de ação, assumiu novas e complexas responsabilidades e foi obrigado a ir buscar o pessoal indispensável para manutenção e desenvolvimento da própria máquina governamental.

28. Esses primeiros seis anos de seleção revelaram que o estoque de indivíduos profissionalmente capazes se vai esgotando pouco a pouco, porque o crescimento do país consumiu rapidamente esse pequeno núcleo de trabalhadores. Essa carência de profissionais, aliás, é sentida pela luta de salários que se esboça; pelos resultados de nossos concursos e provas de habilitação; pelas medidas laterais que o Governo toma no sentido de resolver essa situação premente. E' que as fontes de preparação de trabalhadores não estão ainda ajustadas às nossas necessidades, não foram ampliadas suficientemente para atender aos reclamos dos vários setores, ou ainda não procuraram dar o enderêço nitidamente prático à formação profissional das massas populares.

29. Ora, o Governo gasta somas incalculáveis para conservação e recuperação de seus recursos naturais, florestas, solos, quedas d'água, etc., e não se compreende que o Estado se despreocupe inteiramente da recuperação dos indivíduos que, por motivos econômicos ou de ordem biológica, ou ainda, por falta de assistência, muitas vezes do próprio Estado, não puderam igualar-se aos demais na luta pela vida, para manutenção ao menos de sua própria existência.

30. Pela consideração desses problemas surgem a cada passo campanhas de benemerência e de fins caritativos, que não representam mais do que medidas protelatórias ou paliativas de resultado pouco eficaz e duradouro.

31. A medida mais comumente adotada, o recolhimento a asilos ou hospitais ou ainda centros de assistência, mantidos pelo Estado ou instituições pias, não pode ser tomada como solução adequada para o problema.

32. Na verdade, quasi sempre o verdadeiro espírito da segregação do indivíduo nos estabelecimentos antes referidos, apesar de não explícito, tem por objetivo afastar do convívio dos demais aqueles indivíduos julgados incapazes, ou marcados fisicamente, afastamento este que não apresenta apenas a separação do convívio social, mas a segregação de valores que constituem bens inalienáveis, e, ainda,

a impossibilidade de os indivíduos, assim afastados, contribuírem para a economia do país pelo trabalho profícuo.

33. Essa segregação tem, por outro lado, efeitos morais sobre o indivíduo, de tal monta que poderíamos dizer que eles ficam marcados para toda a sua existência como párias da sociedade. Geralmente justificada por um ideal humanitário de proteger e assegurar a existência desses nossos irmãos, tem como consequência mostrar que eles são inúteis e que estão impossibilitados de cumprir as funções elementares do homem em sociedade.

34. Ademais, esse regime de isolamento acarreta para o Estado a inversão de avultadas quantias para manutenção ou subvencionamento, daí não esperando o Estado qualquer recompensa, ou, ao menos, que esses indivíduos sejam, pouco a pouco, transformados em elementos úteis da sociedade, produzindo para a sua manutenção e contribuindo para o progresso da vida social.

35. Em face de todos esses problemas, o Estado não pode ficar indiferente nem ausente. Não pode assistir como espectador à complicação que traz, dia a dia, a ampliação desses problemas; pelo contrário, deve intervir e de modo decisivo para resolver o assunto e recuperar valores humanos postos à margem da vida, porque, em última análise, esses valores pertencem à Nação, representam uma economia relegada.

36. O Governo Brasileiro se caracteriza justamente pela decisão e firmeza com que enfrenta tais problemas. Longe de ficar à espera de que as questões se compliquem ou que surjam novos problemas delas decorrentes, vai ao encontro dos fatos e objetivamente procura as soluções mais compatíveis, dentro da nossa própria realidade. As reformas sociais do Governo de V. Excia. trazem um marco nitidamente democrático; procuram resolver as questões antes de que as classes trabalhistas as reclamem nas ruas e são marcadas justamente por uma tendência de recuperação não somente econômica mas social e profundamente humana.

37. Com efeito, o Governo amparou o trabalhador, deu-lhe assistência no mais lato sentido, trouxe para o seu lar a certeza de que as idas e vindas do destino não alterariam a subsistência de sua família, a educação de seus filhos e o sossego da velhice. E tudo isso sem que os trabalhadores viessem defender direitos ou reivindicar compensações.

38. Por outro lado, o Estado não pode delegar aos particulares essa empreitada de aproveitamento dos indivíduos postos à margem. E' atribuição do próprio Estado, ao qual compete adotar as medidas de proteção aos cidadãos e da própria administração, estabelecendo normas para converter em fontes de produção aqueles que ficaram à margem e vivem, por assim dizer, como instituições parasitárias de manutenção custosa e difícil. O Estado, aliás, precisa ser o primeiro a dar o exemplo, traçando as normas para o aproveitamento desses indivíduos.

39. Por tudo isso, o Governo Nacional precisa voltar as suas vistas para a recuperação daqueles que, por circunstâncias diversas, não estão ativamente colaborando no programa de V. Excia. Essas medidas visam justamente destruir, de uma vez, aqueles grupos de indivíduos marcados pela incapacidade física ou pelo momentâneo despreparo e que, muitas vezes, formam verdadeiros compartimentos estanques, verdadeiros quistos sociais, injustamente postos à margem de todo convívio social ou atividade de produção.

40. O problema entre nós, infelizmente, não tem sido atacado de maneira sistemática. Convém, entretanto, salientar-se que várias providências têm sido tomadas pela Administração com a finalidade justamente de dar solução compatível para casos que se apresentam.

41. O Sr. ministro da Marinha, ainda recentemente, autorizou a admissão de cegos para determinados trabalhos no Arsenal da Ilha das Cobras.

42. Por proposta deste Departamento, o Sr. ministro da Educação admitiu um cego para a Biblioteca Nacional. Além disso, com relação aos cegos e amblíopes, este Departamento fez um treinamento, com a colaboração do Ministério do Trabalho, para as funções de ascensorista, com resultados satisfatórios. A Divisão de Seleção, devidamente autorizada, vem promovendo provas destinadas exclusivamente a cegos e amblíopes para funções de mestres, artífices e auxiliares de escritório. Realmente, tendo realizado provas para artífice (encardenedores cegos), mestres (cegos), auxiliares de escritório (cegos e amblíopes) e linotipistas, já habilitou o D.A.S.P. cerca de vinte pessoas de capacidade reduzida para o Instituto Benjamim Constant, com resultados plenamente satisfatórios.

43. No estrangeiro o problema tem sido atacado por várias formas e seria longa a enumeração das tentativas feitas com êxito tanto na França como na Inglaterra, no Canadá e nos Estados Unidos.

44. A guerra atual, aliás, veio provar, quando os países sentiram a deficiência de indivíduos para impulsionar o *front* produção, que o aproveitamento dos indivíduos de capacidade física reduzida se impunha por todos os pontos de vista e os resultados até agora conseguidos documentam que medidas dessa natureza, longe de trazerem redução no rendimento, mostraram justamente que, quando ajustados em funções compatíveis, esses indivíduos dão apreciável nível de produção.

45. Em trabalho há poucos meses publicado na revista "Post", o Sr. Edsel Ford, continuador da grande obra de Henry Ford, um dos pioneiros mais argutos do aproveitamento de potencial humano, assim justifica o aproveitamento de indivíduos de capacidade reduzida nas indústrias que dirigiu:

"Hoje nós empregamos 1.208 total ou parcialmente cegos. Todos, com exceção de dois deles, eram cegos

quando vieram procurar trabalho. 111 dos nossos empregados são surdos-mudos. Há, além disso, 135 que sofrem de epilepsia; 91 com um braço apenas; três com os dois braços amputados; 260 com um braço aleijado; 157 com uma perna amputada; 101 com aleijões nas pernas; 10 com as duas pernas amputadas; 139 com curvaturas na espinha; 322 com doenças orgânicas de coração. Ao todo, 11.163 homens, de vários estados de incapacidade, recebendo pagamento integral".

46. E na mesma ordem de idéias, salientou o grande industrial, com palavras fortemente embuídas de um espírito altamente social e perfeitamente humano:

"Nenhuma companhia olha tal forma de empregar como caridade ou altruísmo. Todos os nossos trabalhadores de capacidade reduzida dão valor integral ao seu trabalho e suas tarefas são executadas sem concessões ou considerações especiais. Nossa assistência real a esses indivíduos foi meramente descobrir tarefas nas quais pudessem trabalhar com êxito".

47. Nem por isso o rendimento decresceu; o que se verificou foi simplesmente melhor conhecimento do homem, acurada análise das capacidades do indivíduo afim de, conhecidas as condições de trabalho, ajustar essas capacidades às funções que devem ser exercidas.

48. O que se pretende com esta medida é o estabelecimento de normas para o aproveitamento dos indivíduos de capacidade reduzida nos cargos e funções do serviço público. De acordo com nossos processos de seleção e com a orientação até agora seguida, o que se deseja é instituir-se a autorização legal para estudar o assunto e a fixação de normas para a execução do decreto-lei.

49. Nestas condições, pelas razões anteriormente expostas, este Departamento tem a honra de submeter à apreciação de V. Excia. o projeto de decreto-lei, em anexo, que visa justamente procurar uma solução compatível para esses indivíduos que, apenas por circunstâncias adversas, ainda não estão colaborando na medida de suas capacidades, no programa de ressurgimento nacional.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes, presidente*".

Mais uma Divisão no DASP

Transformado o Serviço de Obras em Divisão de Edifícios Públicos

O decreto-lei n. 1.720, de 30-10-39, quando conferiu ao D.A.S.P. atividades relativas à construção, remodelação ou adaptação de edifícios destinados aos serviços públicos civis, determinou ainda que a Divisão do Material seria reorganizada, afim de atender à execução dessas atividades. Sur-

giu, assim, em consequência de tal determinação, o decreto-lei n. 2.143, de 22 de abril de 1940, que, reorganizando a Divisão do Material do D.A.S.P., nela incluiu um Serviço de Obras para desempenhar aquelas funções especiais.

Posteriormente, com o desenvolvimento contínuo da administração de material e dos serviços de obras, criou-se na D.M. uma situação de congestionamento e heterogeneidade de atribuições, que trouxe como consequência lógica a separação do Serviço de Obras da Divisão do Material (decreto-lei n. 4.630, de 27-8-42), subordinando-o diretamente ao presidente do D.A.S.P.

Os trabalhos afetos ao Serviço de Obras desenvolveram-se, então, em ritmo acelerado, fato este que levou o presidente do D.A.S.P. a propor ao Chefe do Governo a sua transformação em Divisão, considerando que as atividades-fins de uma repartição devem ser confiadas aos seus órgãos de mais alto nível. Por outro lado, considerando que as funções de tal órgão são as de opinar quanto à construção, remodelação ou adaptação de todos os edifícios destinados aos serviços públicos civis, o D.A.S.P. sugeriu que, na designação do órgão,

fôsse a palavra *Obras* substituída pela expressão *Edifícios Públicos*, que melhor define sua finalidade.

Aprovando a proposta do D.A.S.P., o Presidente da República assinou, em 16 de novembro último, o decreto-lei n. 5.993 (D. O. de 18-11-43), que "transforma o Serviço de Obras do Departamento Administrativo do Serviço Público em Divisão de Edifícios Públicos, e dá outras providências".

O antigo Serviço de Obras fôra dirigido, desde a sua criação até a sua atual transformação, pelo engenheiro civil Arí Fontoura de Azambuja, o qual acaba de ser designado para a função de administrador do novo edifício do Ministério da Fazenda. Para a função de diretor da Divisão de Edifícios Públicos foi nomeado o técnico de educação engenheiro civil Paulo de Assis Ribeiro.

Conselho de Administração do Pessoal

Pelo decreto-lei n. 5.937, de 28 de outubro último, foi criado o Conselho de Administração de Pessoal (C.A.P.), órgão integrante do sistema de pessoal e que funcionará junto ao D.A.S.P.

Sua finalidade é promover melhor coordenação e maior eficiência dos órgãos interessados na administração de pessoal do Serviço Civil Federal.

Integram o novo órgão os diretores das seguintes Divisões do D.A.S.P.: de Orientação e Fiscalização, de Estudos, de Seleção e de Aperfeiçoamento, bem como os chefes ou diretores dos órgãos de pessoal civil dos Ministérios.

O presidente do C.A.P., cuja designação compete ao Presidente do D.A.S.P., poderá convocar, para tomar parte nos trabalhos do mesmo, os dirigentes ou representantes de quaisquer órgãos ou entidades cujas atividades interessem à administração de pessoal, ou se relacionem com assuntos que venham a ser debatidos.

Pelas portarias ns. 419 e 420, de 8 de novembro findo, foram designados, respectivamente, para presidente e substituto eventual do presidente do C.A.P., os bacharéis Paulo de Lira Tavares, diretor da D.F., e Murilo Braga de Carvalho, diretor da D.S.

E' o seguinte o teor da exposição de motivos n. 3.366, de 25-10-43, com que o D.A.S.P. sub-

meteu à apreciação do Chefe do Governo o projeto ora transformado em lei:

"Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

Dentre as medidas adotadas pelo Governo de V.Excia., para a racionalização do nosso aparelhamento administrativo, avulta o conjunto de órgãos encarregados da Administração do Pessoal.

2. Fundidos, em 1936, em amplos quadros ministeriais, os restritos quadros de funcionários das diversas repartições ou serviços, surgiu a necessidade de existir, em cada Ministério, um órgão dedicado, exclusivamente, ao exame dos assuntos relativos aos servidores públicos, uma vez que os problemas gerais de seleção e supervisão estavam concentrados no antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil.

3. Foram, então, criados pela lei n. 204, de 1938, os serviços de pessoal dos Ministérios, já previstos na lei 284, de 1936, e que têm por finalidade o exame dos assuntos relativos aos servidores, bem como a execução e fiscalização das medidas de caráter administrativo, econômico e financeiro, que a seu respeito forem adotadas.

4. Servem, assim, os serviços de pessoal como órgãos de amparo e defesa dos servidores que não podem ter intermediários junto à Administração, como V. Excia. tem decidido, e de elemento de ligação, entre os órgãos específicos, nos assuntos que digam respeito à administração de pessoal.

5. Criado este Departamento, em 1938, foram destinadas, desde logo, três das suas Divisões — a do Funcionário, hoje de Orientação e Fiscalização do Pessoal, a do Extranumerário, hoje, de Estudos do Pessoal, e a de Seleção e Aperfeiçoamento, ao estudo e execução dos problemas referentes aos servidores públicos.

6. O rápido desenvolvimento do programa de aperfeiçoamento traçado por este Departamento, com o apóio de V. Excia., determinou, em breve, a necessidade da criação de uma divisão própria, para dar ao mesmo integral execução, o que foi feito com o desmembramento da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, de que resultou a criação da Divisão de Aperfeiçoamento.

7. Assim, das seis Divisões que atualmente constituem este Departamento, quatro se dedicam precipuamente, às questões referentes à Administração de Pessoal, o que demonstra a importância do elemento humano na realização dos fins do Estado.

8. Mas não são esses, apenas, os órgãos que tratam do assunto.

9. O sistema do pessoal tem hoje como órgãos principais:

I — As seguintes divisões deste Departamento:

a) Divisão de Seleção, incumbida de recrutar e seleccionar candidatos a cargos e funções, excetuando os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;

b) Divisão de Aperfeiçoamento, encarregada de promover a adaptação, readaptação e aperfeiçoamento dos servidores civis da União, e de colaborar no treinamento dos candidatos a cargos e funções públicas;

c) Divisão de Estudos do Pessoal, que tem por finalidade estudar os sistemas de remuneração, classificação dos cargos e funções e planos de assistência e previdência;

d) Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal, à qual compete orientar e fiscalizar a execução da administração do pessoal civil da União.

II — Os órgãos centrais do pessoal civil, nos Ministérios, incumbidos da coordenação sistemática dos assuntos relativos aos servidores de todo o Ministério; e

III — Os serviços regionais e secções e turmas de pessoal que cuidam da execução e fiscalização das medidas referentes aos servidores lotados nos órgãos a que pertencem.

10. Colaboram, ainda, no sistema de pessoal, os seguintes órgãos da Administração Pública e entidade para-estatal:

I — O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, que auxilia a Divisão de Seleção deste Departamento, na elaboração das questões objetivas utilizadas em concursos e provas, e se incumbem da realização das provas de sanidade e capacidade física para os candidatos a cargos e funções do serviço público;

II — O Tesouro Nacional, que, pela Diretoria da Despesa Pública, calcula e paga os proventos de aposentadoria e disponibilidade e as pensões de montepio;

III — O Tribunal de Contas, que, privativamente, julga a funcionários encarregados da arrecadação ou guarda dos bens ou valores da União e libera os mesmos das responsabilidades contraídas ou advindas; examina as concessões de aposentadoria, disponibilidade e montepio e regista os contratos de extranumerários; e

IV — O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, que concede pecúlio e pensão aos herdeiros dos servidores públicos e paga os proventos de aposentadoria dos extranumerários.

11. Tão avultado número de órgãos, colaborando num problema complexo e de tão profundo alcance social privativa e subsidiariamente, como são todos aqueles que dizem respeito ao elemento humano, está a exigir a criação de um órgão que congregue os chefes e diretores dos principais serviços do pessoal civil, aqueles a que incumbe administrá-lo sob todos os aspectos, afim de que se possa obter uma perfeita uniformidade de ação na aplicação da legislação e solução dos problemas que interessam aos servidores.

12. Nestas condições, este Departamento tem a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência o anexo projeto de decreto-lei, que cria, sem aumento de despesa, junto a este Departamento, o Conselho de Administração de Pessoal, órgão integrante do sistema de pessoal, e que tem por finalidade promover melhor coordenação e maior eficiência dos órgãos diretamente interessados na administração de pessoal do Serviço Civil Federal.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes, presidente*”.

O novo edifício do Ministério da Fazenda

Com a presença do Presidente da República, foi solenemente inaugurado, a 10 de novembro último, o novo edifício do Ministério da Fazenda, localizado à esplanada do Castelo, junto aos prédios do Trabalho e da Educação.

De há muito se impunha a construção de um edifício em que pudessem ficar reunidos todos os serviços subordinados ao Ministério da Fazenda. Como se sabe, até há poucos anos, esse importante departamento da administração federal funcionava no velho casarão da avenida Passos, que

o tempo transformara em verdadeiro pardieiro. Dalí, foi transferido para o edifício da Caixa da Amortização, à avenida Rio Branco, demasiadamente exíguo para poder conter todos os serviços do Ministério. Por este motivo, diversas repartições tiveram de ser instaladas em prédios diferentes, muito distantes uns dos outros, o que, além de grandes despesas com aluguéis, acarretava sérios inconvenientes à marcha regular da máquina administrativa e obrigava o público a exaustivas peregrinações e perda de tempo. A construção do Pa-

lácio da Fazenda veio sanar todos êsses inconvenientes.

O novo edifício do Ministério da Fazenda é um magnífico palácio em estilo neo-clássico, cuja construção obedeceu aos mais modernos princípios tendentes a proporcionar ao público, que dêle se servirá, e aos servidores, que ali exercerão suas atividades, as melhores condições ambientes. Ocupa a área construída de 102.000 metros quadrados, sendo, possivelmente, o maior do Brasil e um dos maiores do continente sul-americano. Sua área útil é de cerca de 85.000 metros quadrados, maior que a da avenida Rio Branco, do obelisco à praça Mauá, que é de 63.000 metros quadrados. Em todo o edifício existem 4.905 portas e janelas. Somente os fios da instalação elétrica dariam para ligar o Rio a Petrópolis. A energia elétrica necessária a toda a iluminação do prédio, acrescida da força indispensável aos elevadores, é de cerca de 1.100.000 kilowatts-hora, superior à que é utilizada na cidade de Petrópolis, que é de cerca de 900.000 kilowatts-hora. Deverão trabalhar no edifício perto de 4.500 pessoas, número êste que poderá facilmente elevar-se a 7.200, dentro da capacidade de suas dimensões.

A pedra fundamental do Palácio da Fazenda foi lançada em 3 de outubro de 1938, havendo as obras sido iniciadas em 1 de agosto de 1939.

A sua construção esteve a cargo de uma comissão chefiada pelo eng. civil Arí Fontoura de Azambuja, atual administrador do edifício, e da qual fizeram parte os Srs. eng. civil Homero Duarte; eng. civil Petrônio Barcelos; eng. civil Liberato Soares Pinto; eng. arq. Luiz Eduardo Frias Pereira de Moura; eng. arq. Edgard de Oliveira Fonseca; eng. arq. Luiz Paulo de Oliveira Flores; eng. arq. Manoel Vilela; Oto Eduardo Raulino; e eng. arq. Rubens Moreira Torres.

Os serviços de mudança e instalação das repartições do Ministério da Fazenda foram confiados ao eng. civil Felinto Epitácio Maia, técnico de administração do D.A.S.P.

O D.A.S.P. ocupará o sexto e o sétimo andares do Palácio da Fazenda. Todas as suas divisões e serviços serão ali instalados antes do fim do ano, com exceção de parte da Divisão de Aperfeiçoamento (Cursos de Administração), que ficará localizada no Edifício Andorinha, onde se acha atualmente o Tribunal de Contas. A data em que fôr dado à circulação o presente número, já estarão funcionando no novo prédio as Divisões de Aperfeiçoamento, de Edifícios Públicos, de Orientação e Fiscalização do Pessoal, do Material, e o Serviço de Documentação. A *Revista do Serviço Público*, parte integrante dêste último, tem sua sede na sala 615, 6.º andar.

Encontra-se no Rio o Prof. Henry Reining Junior

E' com grande prazer que a *Revista do Serviço Público* regista a permanência, nesta capital, do Professor Henry Reining Junior, nome que, sem dúvida, prescinde de apresentação a todos os que no Brasil se têm dedicado ao estudo dos modernos problemas de administração pública.

A-pesar-de jovem, o professor Henry Reining Junior já grangeou grande reputação entre os estudiosos da ciência do governo, sendo autor de trabalhos amplamente conhecidos, tais como: "Lay Cooperation in State Labor Law Administration", "Regulatory Administration" (escrito em colaboração com George Graham), e de um apreciável número de artigos publicados em "Public Administration Review", "Public Personnel Review", "Public Management" e outros órgãos especializados. Além disso, vem êle, há já um certo tempo, exercendo o magistério, tendo lecionado administração

pública em Princeton, na "George Washington University" e na "American University".

Atendendo, agora, a um convite formulado pelo D.A.S.P., aquele professor consentiu em afastar-se, durante o curto período de quatro meses, do "National Institute of Public Affairs", de que é diretor, para cooperar com a obra de aperfeiçoamento do serviço público brasileiro. Assim sendo, durante a sua permanência nesta capital, o professor Reining realizará um exame crítico do D.A.S.P., fará palestras e orientará discussões em mesa redonda sobre problemas administrativos, atividades essas para as quais êle está credenciado não apenas pelos seus títulos de professor e de autor, mas, particularmente, pela sua grande experiência prática sobre as dificuldades do funcionamento de uma administração.

Ecos do Dia do Servidor Público

O discurso do representante do funcionalismo, nesta capital, e as comemorações em São Paulo e no Espírito Santo

Em nosso número anterior, mal tivemos tempo de registrar, em nota de última hora, a comemoração do Dia do Servidor Público nesta capital, marcada por uma cerimônia realizada no Teatro Municipal e em que usou da palavra, em nome dos servidores civis do Brasil, o prof. Raul Bittencourt.

Voltamos agora ao assunto, para reproduzir o discurso então proferido pelo representante do funcionalismo e para noticiar as solenidades levadas a efeito em São Paulo e no Espírito Santo, nas quais o D.A.S.P. esteve representado, respectivamente, pelos Srs. Paulo Lira e Hésio Kleber Fernandes Pinheiro.

Foi o seguinte o discurso do prof. Raul Bittencourt, segundo notas taquigráficas não revistas pelo autor:

"Sr. Representante de S. Excia. o Sr. Presidente do Brasil; Sr. Embaixador do Chile; Srs. Ministros de Estado e Presidentes dos Tribunais de Justiça; Sr. Representante do Sr. Prefeito do Distrito Federal; Sr. Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público, Dr. Luiz Simões Lopes; demais autoridades presentes ou representadas; Sr. Presidente da Associação dos Servidores Civis do Brasil, Dr. João Carlos Vital; Senhoras e Senhores.

Em nome de todos os servidores públicos de nosso país, trago a palavra de regosijo a esta festa comemorativa da data que lhes é consagrada. E' da própria natureza humana sentirmos, alternadamente, alegrias e tristezas. Todos nós nascemos, privados e públicos, em ciclos que se sucedem em períodos variáveis.

Excluídas as alegrias do fôro íntimo, que variam de homem para homem, pela motivação do seu temperamento e da sua educação, creio poder asseverar, com verdade, que quatro causas mais fundamentais trazem o júbilo, uniformemente, a todos os homens.

A primeira é a convicção de algum valor próprio. Quem se sente desamparado dessa certeza, recolhe-se na inércia de uma consciência de inferioridade ou rebela-se como debaterador ineficaz.

A segunda causa de alegria uniforme entre os homens será encontrarem uma oportunidade de vida que lhes permita realizar o valor próprio sentido, em aptidões e virtualidades. Os que não o conseguem ficam como um nadador exímio que só tenha a seu dispor um córrego baixo e estreito, a quem furtam a onda altaneira do mar que êle sabe vencer; como um gigante para quem dão combate com crianças; ou como um gênio universitário que recebe como missão alfabetizar crianças na primeira série primária.

A terceira causa que traz a felicidade humana estará no reconhecimento público, na correspondência social de que se confessa o próprio valor individual, no retorno, por aplausos e por consenso social, do serviço que a essa sociedade alguém presta e, finalmente, que êsse aplauso não seja apenas platônico, mas que a sociedade devolva ao homem prestante garantias de vida, vantagens materiais, além das recompensas de espírito, que lhe dêem segurança de vida.

Há alguns anos, a partir do movimento revolucionário de 1930, os funcionários públicos federais e, logo depois, progressivamente, os funcionários públicos estaduais e municipais vão conquistando, mediante leis hábeis, justas, fecundas, progressivas e minuciosas, êsses quatro fatores que trazem o laurel da alma.

A legislação da atual administração brasileira ampara o funcionário público, o servidor da Nação, em qualquer setor em que êle se encontre, dando-lhe a consciência, se ainda não a tiver pessoal, das suas altas atribuições coletivas e reconhecendo-lhe o valor próprio individual. A legislação oportuniza a que cada qual, segundo o seu valor, alcance carreiras, funções, atributos, responsabilidades, serviços e missões que satisfaçam o desejo humano e glorioso de ser útil à sua terra e à gente humana.

A legislação brasileira tem progressivamente oportunizado a que o consenso unânime do país, dia a dia, reconheça no funcionário público, no servidor nacional, um homem merecedor de aprêço especial, porque é, antes de tudo, um conjunto, um esqueleto vivo, de que a alma é a cultura nacional e é a força dinâmica da governança.

A legislação contemporânea ampara o servidor público de garantias que diminuem, dia a dia, suas apreensões quanto à velhice, quanto à moléstia e quanto ao destino da família depois do seu desaparecimento, tornando a vida mais tranqüila, tornando o trabalho mais estimulado, tornando a eficácia de ação mais produtiva.

A partir de 1930, depois de tentativas e realizações ainda não sistemáticas, o momento crucial e decisivo chegou aos 28 de outubro de 1936, com a chamada "lei do reajustamento", que não foi apenas de vencimentos, mas que foi de reajustamento dos quadros e de sólida estruturação fundamental dos quadros dos funcionários. Depois, o Conselho Federal do Serviço Público Civil, transformado em Departamento Administrativo do Serviço Público, colaborando na intenção do Chefe do Governo, fez promulgar a mais alta conquista, de tanto tempo de vida nacional independente, por parte do funcionalismo público: o Estatuto do Funcionário Federal. De 1939 em diante, esta trilha aberta começou a ser percorrida por novos decretos e novas leis, que se sucedem de maneira regular, quasi sempre premiando o funcionário público na própria data que lhe foi consagrada. E assim é que o dia 28 de outubro, em anos sucessivos, tem representado não só o júbilo de um reencontro de servidores que se saúdam reciprocamente e que mais prometem bem servir à nacionalidade, como também uma

oportunidade pela qual a administração superior do país realiza os seus propósitos de efetivação progressiva da estrutura dos funcionários brasileiros. E' assim que, depois do Estatuto do Funcionário Federal, sobreveio o decreto relativo às bases de organização dos estatutos municipais e estaduais e a esse decreto basilar corresponderam e vão correspondendo novas legislações, na esfera estadual e na esfera municipal, que, sem violar as diretrizes uniformes e nacionais, assentadas quanto ao servidor público, especificam particularidades regionais e locais.

Além disto, leis sucessivas, que a oportunidade da vida sugere e a que a administração brasileira solidamente reage em soluções adequadas, leis sucessivas, entre as quais várias ainda no ano de 1943, vêm dando não uma conclusão, mas um prosseguimento, ao mesmo tempo que abrem novas clareiras e perspectivas ao funcionalismo federal, estadual e municipal.

Primeiro é preciso organizar e a organização foi feita. Não a organização isolada de repartições, conceito antigo e perempto, mas a organização geral de quadros de funcionalismo público, de carreiras pre-determinadas, com precipitação dos processos de ingresso e de promoção, de maneira a cada um sentir as suas responsabilidades e as perspectivas que se abrem no momento oportuno de delimitar-se a causa do servidor público.

Além da organização quanto à distribuição de quadros e carreiras, é preciso ainda organizar, dinâmica e estritamente, a fixação clara, sistemática e inequívoca de deveres, direitos e vantagens, o que têm feito de maneira magistral o Estatuto do Funcionário Público Federal e as leis que prosseguem a êle. Ao lado desses direitos de ordem moral e de aspecto técnico, estão as vantagens materiais, que dão ao funcionário a segurança de que há pouco falava e que é estímulo primaz para a vida: os vencimentos, que outrora eram abolidos à hora da doença e que agora são recebidos integralmente; que eram abolidos ao tempo da gestação e do puerpério e que agora a mulher brasileira funcionária recebe integralmente na hora da maternidade; os vencimentos que, rigidamente estabelecidos, não tinham uniformidade, nem flexibilidade quanto a gratificações e que hoje encontram uma sistemática perfeita e ordenada a esse propósito; e a segurança do amanhã, na aposentadoria, que começa a existir desde o primeiro dia do exercício da função, para um terço dos vencimentos, de maneira que o funcionário, quando começa a exercer a sua tarefa, já tem o espírito ao menos tranqüilizado de que, ao morrer, deixaria não só as vantagens amparadas pelo IPASE à sua família, mas ainda, na velhice ou na invalidez ocasional, poderia encontrar a aposentadoria como se funcionário fôsse já há dez anos.

Leis complementares de proteção à família, de amparo aos que são vitimados e invalidados no exercício do seu mister funcional ou em ocasiões de guerra, concessões de pensões especiais às famílias dos que tomaram na defesa da Pátria ou em naufrágios relacionados com a guerra, tudo isso dá complemento integral a vantagens progressivamente acrescentadas, em satisfação à aspiração geral do servidor público.

Mas, se as vantagens dão segurança, preciso é que, ao lado delas, esteja a presença de uma assistência, não apenas transformada em numerário, mas de uma assistência mate-

rial e cultural efetiva que, além de vencimentos e de perspectivas de montepio ou de aposentadoria, ampare e estimule e aprimore o funcionalismo público no dia a dia, na vida quotidiana.

Aí está a obra mais importante do Departamento Administrativo do Serviço Público, representada, mui especialmente, nas importantíssimas Divisões de Seleção e de Aperfeiçoamento; aí está a legislação brasileira amparando o funcionário público, não só pela higiene dos recintos em que êle exerce sua operosidade, não apenas pela alimentação que se sistematiza e cujos preços se baixam, como ainda, principalmente, pelo amparo cultural, de tal forma que o DASP, através de cursos sucessivos e simultâneos, de diversos modelos mas de objetivos comuns, aprimora, incentiva, desenvolve a educação, ilustra, exalta o valor técnico dos funcionários, irmana-os num pensamento comum e dá-lhes, se ainda não têm e aumenta-lhes se já possuem, a consciência viva de que o servidor público nacional é uma das figuras simbólicas mais representativas da unidade brasileira (*palmas*), porque, onde quer que se encontre, nos desvãos longínquos de município do interior, na modéstia de um porteiro de coletoria ou na grandeza da alta magistratura das côrtes de justiça, sempre é o mesmo, nesta unidade de intenções: servir à Pátria com probidade, com competência e com dedicação. Seja um estafeta, nas estradas do planalto brasileiro, conduzindo a correspondência de particulares, ou seja um professor universitário, lecionando aos seus alunos, ou pesquisando ciência, ou elaborando pensamentos filosóficos, todos se unem democraticamente no mesmo pensamento: serem brasileiros antes de tudo a serviço do interesse coletivo.

Assim, o DASP proporciona assistência material, cultural e espiritual em cursos e em bolsas de estudo, que têm conduzido já tantas vezes levar sucessivas de funcionários, gradativamente viajados de diversos países, inclusive a nobre nação norte-americana que, pela grandeza de sua civilização e pelos laços profundos de amizade da nação brasileira, aqui merece menção especial (*palmas*).

Mas o homem só está tranqüilo quando trabalha com satisfação; o trabalho que lhe dá segurança de vida e de sua família, mas que é feito com desgosto, com mal estar, com inquietação, não lhe traz a felicidade desejada e então é que o pão de cada dia vem do suor. Mas o trabalho feito com alegria e com entusiasmo não vem do suor, vem do sópro vivo do coração. E' como o criador da arte, que pinta ou compõe uma música sem chamar a isso trabalho, porque é criação da sua vida, porque é expressão da sua personalidade, porque é afan de traduzir seu ser, diante do ideal e para o bem de todos. Ora, o segredo desta alegria está em cada um trabalhar segundo as suas aptidões. E' isto que o DASP provê, de acordo com a legislação dos funcionários públicos, através da Divisão de Seleção, estabelecendo orientação profissional, estabelecendo predileções vocacionais dos grupos que aspiram ingressar nos quadros do funcionalismo público, orientando-os e dando-lhes um arsenal suficiente para a efetivação de seus misteres, de sorte que cada qual não se engane por inclinações superficiais ou por vantagens efêmeras acenadas, não se engane na sua vocação e possa encontrar trilha autêntica, correspondente às aptidões pessoais.

Então, o trabalho deixa de ser uma canseira, mas é alegria; deixa de ser um fardo às costas, mas é uma bandeira conduzida para os céus do Brasil (*palmas*).

E se acaso se trate de funcionários já antigos ou de novos funcionários que, a despeito do crisol da seleção inicial, não chegaram a uma exata regulação entre o trabalho e as aptidões, o Estatuto do Funcionário encontra solução hábil — é a readaptação — de maneira a poder conduzir o funcionário transviado da sua vocação para um posto condigno, sem prejuízo de suas vantagens e certamente com a perspectiva de realizações fecundas. Nisto, o famoso Plano Beveridge não inova para o mundo, porque a readaptação preconizada pelo grande economista e sociólogo inglês consta, desde 1939, do Estatuto do Funcionário Público Brasileiro (*palmas*).

Finalmente, só existe alegria e entusiasmo quando existe a consciência de tratamento igual e foi o que a legislação brasileira da atual administração fez, estabelecendo que a aposentadoria não era apenas um direito de funcionário dos quadros, mas de qualquer servidor, inclusive o extranumerário, justiça que tardava, mas que veio completa e integral. Também quando dá direito à aposentadoria aos funcionários comissionados apenas, que não pertenciam aos quadros e cargos efetivos, mas que, por quinze anos labutando nessas comissões, fizeram jús a êsse reconhecimento da administração pública, assim como outras vantagens dia a dia vão sendo dilatadas do âmbito restrito do quadro de funcionários para os executantes das funções em autarquias e instituições para-estatais.

A igualdade social não é a igualdade rígida de tratamento dos homens. Tratar a iguais com desigualdade e tratar a desiguais com igualdade é rematada desigualdade, dizia Rui Barbosa. E assim é onde poderemos pautar o sentido profundo da igualdade social no reconhecimento da desigualdade natural dos homens. Tratar os homens segundo as suas desigualdades naturais de temperamento, de aptidão, de caráter, de dedicação, é tratamento socialmente igualitário. Tratamento desigual será aquele que se apoiar não nas desigualdades naturais, mas nas diferenças ocasionais de interesses criados ou em falsos fundamentos naturais: desigualdade de privilégios, de raças, de partidos, e de facções, de opiniões, de conceituações ideológicas, de níveis de fortuna material.

Ora, a legislação dos funcionários brasileiros estabelece que só há um tratamento que os desigua: é o seu valor próprio e isto é igualdade social (*palmas*). Desigualam-se os homens na inteligência e portanto se destinam a misteres hierarquicamente distribuídos; desigualam-se os homens em dedicação ao estudo e ao trabalho e por isso é normal que se desigualem nas missões que lhes são atribuídas.

O concurso de início, que dá ingresso às carreiras dos funcionários, é precisamente aquele elemento de diferenciação social natural, que o velho filósofo Platão, há 2.400 anos, reclamava para a boa estruturação da governança dos povos.

Tudo isto o servidor público brasileiro tem conquistado, ao tempo de pouco mais de um decênio, e especialmente a partir de 1936, sendo governante do país o Sr. Getúlio Vargas (*palmas*), a quem de direito, pois, os funcionários federais, estaduais e municipais outorgaram, por expressão livre da sua vontade, o alto título de "patrono do servidor

público" (*palmas*). O nome dêle ficará como o de Tamandaré para a Armada Brasileira, como o de Caxias para o Exército Nacional.

Aquí estamos reunidos em um tempo árduo. Há pouco mais de um ano, o Chefe do Governo, aos 7 de setembro de 1942, pouco depois do Brasil ter-se incorporado às Nações Unidas, declarou, em discurso memorável, falando pelo governo ao povo e em nome da Nação ao mundo inteiro, e declarou que, em face das agressões recebidas em oceanos longínquos e, depois, nas próprias águas territoriais do Brasil, êle, Chefe do Governo, aceitara formal e oficialmente o estado de beligerância com as nações agressoras, para traduzir e corresponder à opinião pública nacional (*palmas*). É uma glória para o governante dizer, com verdade, que um seu ato traduz a opinião de seu povo. O povo brasileiro, pelas suas tradições democráticas, jamais poderia aceitar a ideologia nazista, o sonho de Hitler que, no campo interno, realiza a escravidão e no campo internacional efetiva o imperialismo.

O Brasil, infenso a essa doutrina e conciente da sua soberania, declarou-se, resistente, pelo comício popular e pela voz do Chefe do Governo.

Assim sendo, sentimo-nos hoje regosijados quando o sombrio véu da noite hitleriana, que parecia descer por um tempo incalculável sobre a história da civilização do mundo, é detido pelas hostes vitoriosas no setor da Rússia e na África, a partir da batalha de El-Alamein e a seguir pela Argélia, pela Tunísia, pela Sicília, pela Itália (*palmas*). Já o inimigo facista está derrotado e em tempo oportuno, que nenhum de nós pode prever, mas cuja realização prática temos consciência que virá em tempo oportuno, o nazismo claudicará definitivamente (*palmas*). O ímpeto germânico-nipônico se dobrará à força das Nações Unidas, entre as quais o lábaro auri-verde tem orgulho de formar.

No vasto âmbito do território nacional, somos 180 mil funcionários federais, mais de 170 mil funcionários estaduais, perto de 16 mil funcionários municipais, ao todo mais de 360 mil servidores públicos. Somos um exército pacífico que, na guerra, mesmo quando não seja em massa, o que seria impossível, convocado para as lides bélicas, realiza o trabalho indispensável da frente interna (*palmas*). Orgulhamo-nos desta cooperação e desejamos manifestar às altas autoridades do país, ao Presidente da Associação dos Servidores Cívicos, ao Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público (*palmas*), ao Presidente do Brasil (*palmas*) que nós, servidores públicos, só desejamos, além da vitória do Brasil, que é a das Nações Unidas, que sejamos todos um modelo na competência técnica e na virtude cívica de quantos amem e queiram servir ao Brasil (*palmas*).

A COMEMORAÇÃO EM SÃO PAULO

O Dia do Servidor Público foi brilhante e expressivamente comemorado em São Paulo. Às quinze horas do dia 28 de outubro, realizou-se uma sessão solene no Teatro Municipal, a qual foi presidida pelo Sr. Fernando Costa, interventor federal, e contou com a presença das figuras mais representativas da classe.

Aberta a sessão, foi dada a palavra ao professor Cândido Mota Filho, diretor geral do D.E.I.P., que, em nome do governo estadual, dirigiu ao funcionalismo bandeirante uma oração, cujos principais tópicos reproduzimos aqui. Disse de início o prof. Mota Filho que o governo do Sr. Fernando Costa desejava, com aquela solenidade, testemunhar seu especial apreço aos serviços do funcionalismo. A mais eloqüente prova desse apreço — disse o orador — era a atenção com que o governo procurava dar uma solução condigna aos reclamos da classe, apesar das assoberbantes exigências da guerra. Acrescentou:

“Porém, o governo quer, no dia de hoje, além disso, participar das festividades deste dia, que, sem relutância, proclama como um dos grandes dias do Brasil. Na convergência dos esforços e na divergência dos pontos de vista, o que se classifica como máquina administrativa, luzida e complexa, é um continuado esforço humano pelo bem comum. Conforme ela trabalha, conforme ela se afirma, trabalha e se afirma para a coletividade. Conforme ela se revela, revela-se o Estado, conforme ela se dedica, dedica-se o governo. Na vida política de um povo é com ela que o verbo se faz carne. Os planos, as discussões, as preocupações, os projetos com ela se concretizam e tomam forma atuadora. “A função da administração — diz Goodnow — é a execução da lei”. Poderá haver problema mais delicado que esse? Poderá haver responsabilidade maior do que essa?”

“O Estado tem dois fins predominantes: um de pacificação, outro de realização; um de compreensão, outro de afirmação; um político, outro administrativo. O fim político visa a realização da aspiração coletiva. O fim administrativo, a realização concreta das funções do Estado. Daí a situação sui-generis do funcionário, participando dessas duas atividades. Ele não está a serviço de alguém, não recebe salário por fazer um certo trabalho. Ele serve a causa pública, participando, portanto, das finalidades superiores do Estado. Ele não cumpre apenas uma determinação, mas coloca na determinação que cumpre, uma grande dose de sua devoção pessoal e, conseqüentemente, se utiliza do empreendimento próprio e do espírito de iniciativa.

“Não há estudioso da ciência de administração que não reconheça no funcionário um certo poder discricionário. Para ajustar a lei ao caso concreto necessita de uma certa liberdade de movimentos. Diante de seus olhos tem sempre um problema a resolver. O conhecido tratadista Otto Meyer faz questão de anotar que aqueles que são chamados a desempenhar as atividades administrativas, longe estão de ser simples instrumentos. Possuem, diz ele, uma certa independência no uso do poder que lhe é confiado e ao direito cumpre assegurar essa autonomia”.

“Por aí se pode calcular do valor de uma tradição administrativa como a nossa que, passando por todas as vicissitudes e contratempos, épocas de peste, épocas de guerra, épocas de revolução, épocas de dificuldades econômicas, épocas de dificuldades políticas, a tudo isso venceu e superou, para oferecer, para a dignidade de nosso povo e para o compromisso de honradez de nossa terra a certeza não

desmentida do dever cumprido. Tudo isso conforta e reanima como estamos reanimados agora, quando o panorama da vida é de redobrado sacrifício e de redobrado trabalho”.

Após afirmar que, não fôsse a história da administração paulista e a tradição do empenho comum pelo bem público, não teríamos a segurança necessária para atravessar os rozeiros da atualidade, disse S.S.:

“Daqui a pouco vamos ouvir a palavra confortadora e segura do ilustre diretor do D.S.P. Com ele sabemos que todo o esforço se faz para que a racionalização do serviço se baseie, antes do mais, na racionalização do pessoal. Com ele sabemos que, sem pessoal organizado, não há serviço eficiente e que essa racionalização só é possível pelo reconhecimento claro e inofismável dos direitos e deveres dos funcionários”.

“Não só está garantida a carreira funcional, não só se procura dar ao funcionário as garantias de que ele necessita, mas se conheceu um capítulo da lei básica do país, inteiramente consagrado aos funcionários públicos. Parte-se da igualdade para a seleção. Parte-se de uma possibilidade para todos com o reconhecimento da capacidade de cada um. Entre os direitos e garantias asseguradas pelo art. 122 da Constituição, está a que diz que “os cargos públicos são igualmente acessíveis a todos os brasileiros observadas as condições de capacidade prescritas nas leis e regulamentos”.

• Temos agora a Carta dos funcionários públicos.

“O Presidente Getúlio Vargas que estendeu sobre o país esse admirável sistema de garantias, cuidando ao mesmo tempo do funcionário e da função, da eficiência e da economia pública, sem perder de vista a conjugação efetiva entre os órgãos administrativos das três esferas do poder público, isto é, da União, dos Estados e dos Municípios, — tinha de início firmado um compromisso e do qual jamais desertou. Para o Chefe da Revolução Brasileira, o esforço do funcionalismo não seria mais um sacrifício para o funcionário, nem um sacrifício para o poder público. “O Governo, disse S. Excia. de uma feita, não vê mais no funcionalismo uma clientela eleitoral destinada à exploração do voto, para satisfazer ambições políticas, mas uma classe consagrada ao serviço da Nação e beneficiada pelas garantias legais”.

“A previdência governamental foi o bastante para nos adequar às exigências da atualidade. A tradição se harmonizou com a renovação, para deixar por terra os males de situações que não mais tinham sentido. O funcionário desarmado encontrou meios para defender-se. A administração racionalizada encontrou meios para realizar, com segurança, os anseios da vida coletiva. Em verdade, a transformação operada teve, para facilitá-la, o meio para operar-se. Não houve necessidade de violências e de medidas cirúrgicas. Porque se assim não fôsse, como suportar o organismo administrativo a transformação profunda por que passa, justamente quando se anuncia, por toda parte, novas aspirações políticas, novos sistemas de vida, novos campos para a liberdade, incorporações novas de classes sociais?”

O professor Cândido Mota Filho referiu-se longamente à harmonia de pontos de vista reinante em nosso país, entre governantes e governados, dizendo a seguir:

“Há, porém, um verdadeiro encanto em nossa história administrativa, quando, a partir, por exemplo, em São

Paulo, da proclamação da República, com a destruição dos privilégios e dos exageros da centralização monárquica, se percebe o fervor da operosidade administrativa. Sente-se o entusiasmo dos começos, as imprecisões das iniciativas, as ingenuidades dos primeiros planos, as dificuldades dos movimentos inaugurais para atender aos heróis da jornada republicana!

"O país saído de uma economia baseada no braço escravo precisava realmente de uma administração para manter um Estado de homens livres e iguais. Mas, a vida republicana se movimentava com dificuldades, dentro de uma atmosfera de graves e ameaçadoras perturbações políticas. Havia um compromisso grave. Administrar era a mesma coisa que criar. Leia-se o relatório do inesquecível Bernardino de Campos. O funcionário tinha que enfrentar as dificuldades enormes desse esforço criador. Ampliar o serviço de arrecadação sem uma tradição arrecadadora; criar um serviço de higiene e saúde pública, dentro das conquistas da ciência moderna, sem ter, de momento, os técnicos especializados para isso; organizar a instrução pública e dar sólidos fundamentos ao mecanismo escolar, enfrentando o despreparo geral; dar novas linhas ao ensino superior e técnico, agrícola e industrial, num país de improvisadores e sentimentais; estimular a produção, racionalizar o trabalho agrícola, fazer o milagre de substituir o trabalho escravo pelo trabalho livre, num meio desprevenido e desconfiado; reformar os serviços de Polícia, onde realmente pouca polícia havia, — tal era o quadro de extraordinárias proporções em que se movimentou primeiramente o improvisado funcionalismo republicano. Não havia leis especiais, garantias especiais, estudos especiais. Não havia um exemplo a seguir. Havia, isto sim, essa estupenda vontade de servir, essa empolgante fé patriótica, essa paixão pelo bem público inicial, que selou definitivamente a prosperidade e a grandeza de São Paulo".

Disse ainda o professor Mota Filho:

"Hoje, temos uma grande e fecunda experiência. Sabemos o que se fez e o que não se pôde fazer; temos conhecimento dos erros e pecados havidos e principalmente nos sentimos amparados por essa vocação de bem servir, transmitida pelos nossos maiores. Hoje não mais se desenha, em forma caricatural, o funcionário, o humilde e inepto tipo de romance que passou sua insignificância dramática pelas obras de Machado de Assis e Lima Barreto. Hoje ouvimos um Presidente da República falar, como fala o Sr. Getúlio Vargas: "Vão longe os tempos em que se tratava com desdém a burocracia". Hoje, numa solenidade como esta, podemos proclamar com o Sr. Fernando Costa, cuja devoção ao bem público é ilimitada e profícua — que uma das preocupações constantes do seu governo é o bem estar do funcionalismo".

Afirmando que, diante dos exemplos do passado e das conquistas do presente, não temos por que descer do futuro, finalizou S.S.:

"A tempestade que desaba sobre o mundo, nos roubando o enlevo da paz, exige de nós maiores sacrifícios, persistência ao trabalho, constância nos empreendimentos, união nos pontos de vista e confiança absoluta nos responsáveis pelos destinos do Estado e da Nação. E ela não nos atemorizará, de forma alguma. Por isso mesmo, a reunião de hoje,

governantes e governados, juntos colocamos, com a nossa alegria, a reafirmação dos nossos compromissos de tudo fazer pela Pátria que luta, ao lado de grandes povos, pela restauração das fontes da vida, pela purificação dos princípios jurídicos de liberdade e de justiça".

A ORAÇÃO DO DIRETOR DO D.S.P.

Finda a saudação do Diretor Geral do D.E.I.P., foi executado um número de música, após o qual foi dada a palavra ao Sr. José Reis, diretor do Departamento do Serviço Público, que principiou sua oração pela afirmativa de que seria difícil, em outras épocas, compreender o sentido da comemoração que ali se promovia, pois como acentuou: "na verdade, a idéia do funcionalismo como classe organizada e ciosa de sua missão no arcabouço do Estado, se fôra aos poucos perdendo, e a função pública descera à cotação mais baixa. Tal estado de coisas não decorrera, porém, do funcionalismo em si, que, ontem, como hoje, sempre tem constituído o mesmo conjunto digno e paciente, operoso e persistente, de cujas mãos o interesse comum tem recebido, sem hiatos de continuidade, alguns dos seus melhores serviços. Dos melhores e mais difíceis, dos melhores e dos mais esquecidos".

Disse S.S.: "resultara, isto sim, de uma série de erros de administração geral, da ausência de planos de organização, da inexistência de critérios definidos para escolha e aperfeiçoamento do pessoal. Esses erros, impedindo o bom aproveitamento do trabalho e a necessária articulação dos serviços, gerando, ao mesmo tempo, injustiças e desajustamentos, acabaram por desorganizar o exército dos servidores públicos civis, reduzindo-o a um aglomerado de valores, sem dúvida notáveis, porém despojados do espírito de unidade".

"Era imperioso, portanto, dar unidade a esse grande exército dos servidores da nação. Esse grande trabalho de galvanização veio, como sabeis, com a revolução de 30 e culminou na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público e na promulgação do Estatuto dos Funcionários Públicos. Não é temerário dizer que assim se consolidou, no país, a carreira do serviço público, organizando-se em bases racionais os quadros dos servidores, dando-se-lhes garantias e prerrogativas adequadas à magnitude de seus deveres e definitivamente instituindo, como norma administrativa, o regime do mérito. Esse movimento renovador ficará, por certo, como uma das colunas mestras da revolução nacional, que o Presidente Getúlio Vargas tem sabido realizar com tanto vigor, e todavia, com tamanha moderação e tão grande clemência".

Dirigindo-se então aos funcionários paulistas, disse o Sr. José Reis: "Sem dúvida, muito realizastes no passado. Marcos gloriosos foram por vós fincados em alturas magníficas e em terras longínquas projetou o eco de vossos feitos, conseguidos com muito esforço, muita renúncia, muita inteligência, em condições não raro adversas, muitas vezes a golpes de improvisações pasmosas. O progresso de São Paulo está, todo ele, fundamente ligado à atividade de seus serviços públicos. Esta é a convicção que se me tem solidamente arraigado no espírito, à medida que melhor conheço, em extensão e profundidade, a essência do vosso labor".

Após referir-se ao fato de que, a seguir, foram tão grandes os problemas específicos, que exigiram soluções de

emergência, tais como a criação de órgãos e quadros de pessoal, os quais "recebendo o alento criador, se desenvolveram por si," — acentuou S.S.: "Disso resultou uma estrutura aparentemente caótica, difícil de enquadrar em esquemas teóricos. O crescimento vertiginoso decorrente das circunstâncias já apontadas, não permitira o planejamento da administração como um todo. Surgiram duplicidades e atritos. Congestionaram-se os quadros, delineando-se, em muitos dêles, nítidos sinais de asfixia, que se resolveram com medidas de urgência, não havendo tempo ou calma para o estudo e a aplicação das grandes medidas gerais de profilaxia".

Entrando na apreciação da atividade desenvolvida pelo Sr. Interventor Fernando Costa logo após a sua condução ao governo do Estado, disse o Dr. José Reis: "Esta, a situação de suma gravidade em que o Interventor Fernando Costa encontrou a administração do Estado, e que êle se apressou a corrigir pela aplicação de remédio e fórmulas semelhantes àqueles que o governo federal havia, com tanto êxito, ensaiado. Daí nasceu o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, do Estado; daí surgiu o D.S.P. de São Paulo, modelado à feição do D.A.S.P. e com o pesado encargo de reorganizar a retaguarda dos serviços públicos civis".

"Criando o novo órgão deu o eminente Interventor paulista mais uma prova de seu tino administrativo. Maior prova deu êle, porém, de tẽmpera admirável mantendo-o e prestigiando-o, intransigentemente, contra as tormentas que o ceticismo e a animadversão de muitos sempre levantam contra as organizações dêsse gênero, em toda parte onde apareçam. Contra elas se levantam, na verdade, os grupos cujos interesses têm de ser sacrificados em benefício de interesses maiores; os passadistas, que nesses órgãos supõem divisar uma idéia reacionária que venha desdenhar do passado, telapidar-lhe os monumentos e reduzir as tradições a táboa rasa; os céticos, enfim, aos quais preocupa a idéia de que a nova instituição outra coisa não represente senão uma complicação a mais na grande máquina da burocracia".

Frisou então o Dr. José Reis que o D.S.P., todavia, fôra criado para desempenhar funções opostas àquelas que acabara de assinalar. "Órgão eminentemente racionalizador — disse —, portanto, simplificador, sua fixação, no quadro geral da administração pública não representa uma simples concessão à moda, mas uma necessidade inelutável, sentida em todos os países civilizados, aristocráticos ou democráticos, monárquicos ou republicanos, e que não poderia passar despercebida ao espírito do Sr. Interventor Federal, acostumado à visão da coisa pública em seu todo, em sua unidade, e não apenas dissecada, em determinados problemas e aspectos isolados".

"Êle veio, o Departamento do Serviço Público, para melhor aproveitar e estimular os impulsos construtivos dos que servem a causa pública; para eliminar da administração os fenômenos parasitários, as interferências, os desajustamentos. Para impor o primado do mérito, garantindo aos mais capazes o ingresso e o progresso na carreira pública. Para democratizar a função pública. Para dignificar e proteger o próprio funcionário".

No tópico dos desajustamentos do pessoal, disse o orador que o D.S.P. viera, portanto, encontrar completamente

desajustado o funcionalismo, dentro dos quadros acanhados e com possibilidades irregulares de acesso, consolidando-se situações muitas vezes anômalas e surgindo outras verdadeiramente prejudiciais ao bom desenvolvimento dos serviços públicos. "Fôrça é convir — disse — que a situação dessa forma criada era assás grave, e poderia ameaçar fundamente o moral do conjunto, pois a aplicação de normas de absoluta justiça é um dos requisitos fundamentais para a manutenção de elevado moral nas organizações de pessoal. Era tempo de lutar para isso, e oportuna foi, portanto, a criação do órgão integrante, que de tal problema pudesse cuidar, tendo em vista não apenas sistemas ou aparelhos isolados, mas o organismo inteiro da administração".

Referindo-se às carreiras e concursos, disse S.S. que êstes últimos não constituíam praxe, o que não significa que no serviço público paulista apenas se entrasse pela "porta viciosa das conveniências políticas". A generalização de tal afirmação deixaria o historiador embaraçado para explicar todas as nossas conquistas. "Todavia, a boa intenção e honestidade dos governantes não podem, por si sós, dispensar o concurso. Êste possui, ao lado do seu mérito, como instrumento selecionador, uma outra virtude inestimável que é o seu sentido eminentemente democrático, pois torna pública a existência da vaga e concita a preenchê-la todos os cidadãos capazes. Por mais criticável que, às vezes, possa resultar, do ponto de vista técnico, a operação do concurso, por melhor que se possa justificar, num caso ou noutro, a impossibilidade de selecionar por meio de provas formais e a competência de especialistas, uma coisa é certa e indutível: o espírito do concurso é inatacável na sua base e na sua essência, entendida como tal a faculdade, que a todos os capazes se estende, e não apenas a determinados núcleos mais chegados aos dirigentes, de concorrer à carreira do serviço público".

No capítulo do reajustamento, disse S.S. que êsse problema constituía um dos encargos básicos e dos mais difíceis do D.S.P. "Muito se tem falado dêste assunto, não poucas vezes com leviandade. Não são raros os que por isso apenas entendem um aumento de vencimentos, uma espécie de abono, quando o problema é muito outro, "consistindo essencialmente em distribuir o pessoal do serviço público em quadros racionais que permitam acesso normal e retribuições equitativas para funções idênticas, colocados os cargos da mesma especialidade dentro de carreiras únicas e homogêneas".

"As dúvidas se chocam de preferência no estudo a respeito da organização do funcionalismo num quadro único ou em vários quadros, segundo as secretarias ou repartições; a idéia daquele é das mais hostilizadas, pois imaginavam os argumentadores que, por fôrça das promoções, dentro das respectivas carreiras, devem os servidores ter alterada a sua lotação, passando a preencher os claros nas repartições em que êstes ocorram. Ora, não é esta a idéia do quadro único, e se fôsse, não há dúvida que seria altamente criticável, porquanto não permitiria a especialização dos funcionários nem os estimularia à construção de obras sólidas, que só a continuidade propicia".

Disse o Dr. José Reis, a seguir: "Esclarecido êsse ponto, e bem ponderado o assunto, não pode prevalecer sombra de dúvida. "O quadro único representa a solução ideal, e nem poderia deixar de ser, pois existem", dispersos pelas mais variadas repartições, das diversas secretarias, cargos e fun-

ções absolutamente idênticos. Por que manter os seus titulares cerceados dentro de carreiras pequenas, ou parados de vez em cargos isolados, se o quadro único permitiria, com mais justiça, reuni-los em carreiras comuns e dar a todos os funcionários da mesma classe o direito de concorrer a cada vaga que se abra na classe imediatamente superior?

O erro das carreiras exíguas, evidenciou sobejamente o passado. Enquanto, em certas repartições, alguns escrivães mofavam por muitos anos, sem possibilidades de acesso, outros, em repartições bafejadas por freqüentes reformas, galgavam de dois em dois os degraus das promoções, sem a concorrência que estimula o esforço de aperfeiçoamento; leva-os para a frente, bons ou maus, a vis-à-vis da necessidade de, periodicamente, melhorar os salários dos menos graduados.

A grande dificuldade do quadro único está no estabelecimento de carreiras adequadas. "E", realmente, indiscutível que os entusiastas do quadro único às vezes se deixam empolgar pela idéia simplista de reduzir todo o quadro de funcionários a um número excessivamente pequeno de carreiras. Erro oposto ao que se queria evitar, pois se pode cair, assim, no contrassenso de misturar em grandes carreiras comuns funções heterogêneas, especialidades totalmente diversas. O estabelecimento de carreiras bem homogêneas é, sem dúvida, a alma do quadro único, e isto em caso algum se poderá fazer sem amplo contacto dos técnicos de pessoal com os especialistas dos diversos setores da administração, que aquelas carreiras devem abranger".

Não se pode subestimar o que já se tem feito em nossa organização de pessoal, porquanto, se faltou espírito de conjunto, encontramos, não obstante, nos quadros caóticos de hoje, carreiras especializadas perfeitamente esboçadas, cuja existência se justifica pelas necessidades específicas dos serviços. "Justo não seria certamente — disse — considerá-las erradas pelo simples fato de se não amoldarem aos planos gerais que estabelecemos *a priori*. Indispensável será meditar, profundamente, os motivos que inspiraram sua criação, afim de a eles atender, da melhor maneira, no sistema novo que se erigir".

Dizendo que vivemos uma época difícil, que "a miúdo reclama soluções urgentes, não bastando semear e aguardar que as sementes frutifiquem", deteve-se o Sr. José Reis no estudo da longa série de medidas de emergência que o nosso governo tem tomado, como aquela recente, de "baixar o regulamento que permitirá o processamento das promoções muito antes do que em geral se esperava". "Muito gratos deveis ser, funcionários públicos, ao Interventor Fernando Costa, por tudo quanto esse ato representa de louvável intenção e elevado desejo de resolver com sabedoria e justiça os problemas da administração, dando-lhes prontamente soluções reais e não apenas simbólicas".

Quanto aos extranumerários, esses, "receberam do Interventor Fernando Costa a lei que lhes estendeu uma série de regalias e prerrogativas que o Estatuto atribuíra ao funcionário. Vencendo dificuldades oriundas da situação especial que o país atravessa, foi baixada a lei que elevou o padrão de vencimentos dos funcionários de mais baixo nível de estipêndio, e, ao mesmo tempo, se iniciaram estudos para aplicação de medida semelhante aos extranumerários.

No Conselho Administrativo já se encontra o projeto de decreto-lei que institue o abono familiar aos servidores pú-

blicos. Esse diploma visa, acudir ao aspecto social do trabalho, garantindo à família do servidor auxílio especial por filho menor, e corporificará, na órbita estadual, os grandes princípios que o Governo Nacional, inspirada e sãbiamente, afirmou e que tão bem refletem a esplêndida política de amparo, assistência e dignificação da família e do trabalho, que o Presidente Vargas inscreveu como um dos pontos fulgurantes de seu programa de ação".

Deixamos para transcrever na íntegra os trechos finais do discurso do Sr. José Reis, nos quais se refere a três fatos auspiciosos para o funcionalismo.

"Neste dia celebramos, especialmente, três fatos auspiciosos. Os dois primeiros são projetos de decreto-lei que acabam de ser encaminhados ao Conselho Administrativo, dispondo sobre a instituição de Cursos de Aperfeiçoamento para servidores e sobre a realização de concursos de monografias a respeito de assuntos de interesse público. O terceiro é a constituição de uma comissão de especialistas para, em articulação com o D.S.P., elaborar o projeto de decreto-lei que regule a situação jurídica dos extranumerários e os projetos de regulamentos que se tornem necessários à boa aplicação do Estatuto dos Funcionários Públicos. E' desnecessário encarecer o interesse dessas três últimas iniciativas.

Os cursos de aperfeiçoamento oferecerão, aos servidores públicos, magnífica oportunidade para aquisição de melhores técnicas e de conhecimentos mais adequados para a realização dos trabalhos de administração geral. Eles irão metódicamente avolumar e multiplicar as reclamadas elites indispensáveis à restauração daquela vacilante retaguarda a que me referi e que poderão manter, com a necessária continuidade, no seio da administração, o espírito de compreensão e interesse pelas atividades finais do Estado, isto é, por aquelas atividades através das quais o interesse público é diretamente servido. Os concursos de monografias irão estimular os debates em torno das coisas públicas, revelar valores anônimos, trazer ao Governo a cooperação de numerosos especialistas estranhos aos seus quadros.

A comissão de estudo dos regulamentos atenderá a uma necessidade premente e inadiável e resolverá as dificuldades e dúvidas que a prática vem revelando na aplicação do código básico do funcionalismo, de modo que esta grande lei possa ser utilizada, em toda a sua plenitude, no menor prazo possível. Embora subordinada ao D.S.P., e com êle articulada, a comissão encerra elementos de várias Secretarias e da Prefeitura da capital, de modo que o seu trabalho representará esplêndida soma de esforços, o fruto de ampla colaboração, de fortíssimo espírito de solidariedade que, folgo em registá-lo, prende ao Departamento do Serviço Público os demais órgãos estaduais da administração, como peças de um harmônico sistema que gravita em torno da figura solar do Sr. Interventor Federal, de quem muito podeis esperar, e em quem muito podeis confiar, funcionários de São Paulo.

Porque naquela figura, em cujas mãos tão altos poderes se concentram, vós encontrais, não apenas o sábio administrador, capaz de reconhecer, apreciar e estimular o vosso trabalho, devolvendo-vos em recompensa justa o esforço dispendido, mas também o coração magnânimo e singelo, capaz de amar-vos por vossa condição humana, o coração que o poder não empederniu nem crestou e que, fundando em

simpatia e bondade, em compreensão e benevolência, aquela diferenciação entre governantes e governados, que é o elemento do Estado, transforma o próprio Estado em uma grande e privilegiada família.

Por tudo isso, minhas senhoras e meus senhores, pelos horizontes que se descerram ao serviço público e pelos caminhos que se abrem aos seus agentes, o dia 28 de outubro, que consagra o espírito novo da administração, há de ser, para todos nós, de exaltação e de fé”.

PALAVRAS DO REPRESENTANTE DO D.A.S.P.

Prosseguindo o programa do festival, foi apresentado um outro número artístico, em seguida ao qual discursou o Sr. J. B. Melo Monteiro, presidente da Associação dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo.

Encerrando a série de orações da tarde, fez-se ouvir, falando de improviso, atendendo à designação do Sr. Interventor Fernando Costa, o Sr. Paulo Lira, representante do D.A.S.P. naquela solenidade.

Depois de saudar os funcionários, seus colegas, disse o Sr. Paulo Lira, diretor da Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal daquele departamento: “Disse o eminente professor, diretor do D.E.I.P., que, antigamente, antes de tudo isto que nos deu o Governo Nacional e que a vocês deu o governo Fernando Costa, muita coisa se realizou, muita coisa se fez, muita coisa ainda se projetou no terreno da saúde, da educação e da administração, afinal, sem que houvesse concurso, sem que houvesse sistema de mérito, sem que houvesse Estatuto e toda essa vasta legislação de garantias, direitos e vantagens de que nós todos hoje gozamos”.

“Disse o ilustrado diretor do D.S.P., aliás reafirmando o que tivemos ocasião de salientar há tempos, que antes da administração do eminente Interventor, que hoje preside os destinos de São Paulo, era a situação de vocês, aqui no Estado, caótica e merecedora do amparo do Estado; e mais outras coisas, que a minha memória não reteve, mas que, em suma, devia ser imediata, urgente e inadiável a efetivação das medidas que o governo do Dr. Fernando Costa ideou, projetou e vai realizando, para assegurar o ressarcimento de prejuízos e preterições do tempo que se foi, e, felizmente, não mais voltará.

E, finalmente, meus prezados colegas do lado de lá, ouviram vocês o discurso do presidente da Associação dos Funcionários Públicos do Estado. Disse ele que deveriam vocês, e nós também, prestar, no dia de hoje, um juramento de obediência ao Chefe do Governo Nacional, que nos propicia este ensejo, esta intimidade, esta manifestação de solidariedade que nós vivemos, neste momento, não só em São Paulo, mas do Amazonas ao Rio Grande do Sul, numa manifestação unânime de solidariedade e de apoio de uma classe reconhecida a quem tudo fez por ela, sem prometer e sem lhe ser pedido, espontaneamente”.

Esse voto, disse, não deveria ser somente de obediência, mas também de fidelidade, isto é, de uma obediência consciente, compreensiva, que os pudesse conduzir incondicionalmente aos destinos que indicar o Chefe do Governo brasileiro, o Sr. Getúlio Vargas.

Acrescentou S.S.: “Dentro do Estado é, inegavelmente, o Servidor número um, o Interventor Fernando Costa. E’ a ele que cabe, neste momento, a homenagem sincera da classe inteira, presente, e ausente (por motivos que os serviços de pessoal verificarão depois, se são, ou não, justificáveis...), mas que está presente, eu o garanto, nesta festa, pelo espírito e pelo coração, porque ao Interventor Fernando Costa a classe não poderá deixar de manifestar, unanimemente, o seu reconhecimento por tudo que ele tem feito, sem prometer, e por tudo aquilo que nós queremos, ou melhor, vocês desejam que ele ainda faça. E ele o fará.

E a outra homenagem ao Servidor número um, não do Estado de São Paulo, mas do Brasil inteiro: — o Presidente Vargas. E’ a ele que devemos, inegavelmente, todo o motivo desta reunião, toda a razão desta concentração da classe, para comemorar um dia que sempre ambicionamos, que sempre nos prometeram naquelas famosas e vãs platinformas, mas que nunca chegou. Somente quem no-lo deu foi Getúlio Vargas, sem nunca nos ter nada prometido”.

O Dr. Paulo Lira terminou a sua oração com estas palavras: “Pelo Brasil, com Getúlio Vargas, caminhemos para a guerra, para a conquista da Vitória!”

O 28 DE OUTUBRO NO ESPÍRITO SANTO

O Dia do Servidor Público, no Espírito Santo, teve a marcá-lo, este ano, uma cerimônia de especial significação: a instalação do Departamento do Serviço Público estadual, órgão de administração geral recentemente criado por iniciativa do interventor federal, Sr. Jones dos Santos Neves, com a assistência técnica do D.A.S.P.

Especialmente convidado para esse ato, mas impossibilitado de comparecer pessoalmente, o senhor Luiz Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., designou como seu representante o assistente jurídico do mesmo Departamento, Sr. Hésio Kleber Fernandes Pinheiro, que tomara parte ativa na reorganização administrativa que ali se processou.

A solenidade de instalação do D.S.P. realizou-se às dez horas, no primeiro andar do edifício da Administração do Porto de Vitória, estando presentes as mais altas autoridades civis e militares do Estado.

Aberta a sessão, que foi presidida pelo interventor Santos Neves, foi lida a ata de instalação do D.S.P., por um dos diretores deste órgão. A seguir, foi dada a palavra ao diretor geral do mesmo, Sr. Arí Viana, o qual, impossibilitado de comparecer por motivo de absoluta força maior, designara como seu representante o Sr. João Ribas, diretor da Divisão de Pessoal, que procedeu então à leitura do discurso escrito para o ato pelo diretor geral do D.S.P.

O DISCURSO DO DIRETOR GERAL DO D.S.P.

"A experiência iniciada pelo Governo Federal com a criação e o funcionamento do Departamento Administrativo do Serviço Público inaugurou, dentro em pouco tempo, um ciclo de profundas reformas na administração do país.

As velhas praxes, as tradições mesquinhas, o empirismo ranceiro, as pesadas instituições, que compunham o terrível e majestoso fantasma da antiga e perniciosa burocracia, já perderam a consistência de muralhas fatais às aspirações do progresso, onde se esbarravam e se desfaziam, como ilusões melancólicas, as mais sadias iniciativas criadoras.

A instalação do Departamento do Serviço Público, que ora se realiza, vem proporcionar a oportunidade de mais uma vez demonstrar o Governo Estadual ao povo espirito-santense que as idéias renovadoras, tendentes a racionalizar, a tornar mais eficientes os trabalhos governamentais, encontraram ambiente propício à sua germinação e ao seu desenvolvimento. Em breve esperamos colher seus promissores frutos, como hoje colhe o Governo Federal após a instituição do Departamento Administrativo do Serviço Público.

O sentido do utilitarismo contemporâneo impõe ao administrador de qualquer empresa, pública ou particular, o dever de medir o êxito de sua ação em termos que possam claramente exprimir o maior rendimento com o menor dispendio.

Esta fórmula simplista da eficiência, numa empresa particular, salienta imediatamente o sucesso ou insucesso da organização, porque os resultados de sua aplicação se traduzem por lucros materiais e palpáveis. No serviço público, embora não seja tão fácil, é perfeitamente possível verificar-se a exequibilidade dessa fórmula. Conquanto os negócios do Estado não se meçam apenas pelo volume do encaixe do numerário, pela acumulação de juros, pela valorização do capital e sim, principalmente, pela significação dos benefícios que o povo auferir das atividades governamentais, pela soma perceptível, mas inestimável, de segurança, de cultura, de bem estar, de progresso e de outras condições essenciais à formação do patrimônio político e social da coletividade, nem por isso deixamos de admitir a existência de meios de positivar-se a eficiência dos serviços públicos.

Entretanto, jamais se poderá conseguir essa desejada e tão criticada eficiência sem a revisão dos processos de trabalho e sem a implantação de sistemas racionais que previnam os desperdícios; que assegurem às repartições a estrutura adequada aos seus fins e os meios necessários ao seu perfeito funcionamento; que estabeleçam a coordenação, a cooperação e o controle como princípios básicos e norteadores da ação de quaisquer órgãos; que evitem o paralelismo oneroso de organizações destinadas a alcançar um mesmo objetivo; enfim, que instituem o mérito individual — através da seleção, do estágio probatório, da readaptação, do aperfeiçoamento, da promoção e da remuneração condigna — como condição fundamental de acesso aos cargos públicos.

Tais sistemas constituem o objeto de um outro sistema aglutinador, chamado de administração geral, de que o Departamento do Serviço Público é a expressão orgânica.

Todos sabem que se podem dividir nitidamente em dois grupos as atividades governamentais.

Um grupo abrange as atividades que impelem o Estado a preencher suas finalidades, isto é, a atingir os objetivos que justificam sua própria existência como instituição política. Tais atividades são, principalmente, as de proteção e segurança, de educação e saúde, de fomento à produção e à riqueza, de defesa da ordem econômica e financeira, enfim, todas as atividades que se relacionam com a existência livre, garantida, culta, saudável, digna e próspera de um povo politicamente organizado em determinado território. E' o grupo das atividades *fins*.

O outro grupo envolve as atividades *comuns* a todos os órgãos do Governo criados para atingir aqueles objetivos. Enfeixa as operações relacionadas com a admissão e movimentação do pessoal, com o abastecimento do material, com a estimativa e distribuição dos recursos financeiros e com a prescrição de normas e métodos de trabalho, que assegurem a mais eficaz articulação, a mais inteligente estrutura e o mais proveitoso funcionamento das diferentes unidades administrativas. E' o grupo das atividades *meios*.

O primeiro grupo comumente se qualifica de *administração específica* e o segundo de *administração geral*.

A perfeita caracterização desse binômio, que as modernas teorias de administração têm largamente difundido, encontrou em nosso país uma mentalidade nova e entusiasta de servidores públicos dispostos a acolhê-la e praticá-la, num movimento reformador que, apesar de recente, já tem apresentado impressionantes benefícios ao aperfeiçoamento técnico do Governo Federal e de vários Estados da Federação.

Nenhum conflito existe entre os dois sistemas de administração específica e administração geral. Pelo contrário, eles se harmonizam e se completam. Graças ao seu funcionamento, pode o Chefe do Executivo exercer, satisfatoriamente, suas altas funções de supremo dirigente do Estado, orientando através das Secretarias as atividades políticas, as atividades *fins* e através do Departamento do Serviço Público as atividades *meios*, a administração geral.

A implantação desse sistema de administração geral é o que hoje efetua o Sr. Interventor Federal ao instalar o Departamento do Serviço Público.

Segue Sua Excelência o exemplo de outros Estados que, por sua vez, se inspiraram nas realizações do Departamento Administrativo do Serviço Público, previsto no artigo 67 da Constituição da República, pelo Presidente Getúlio Vargas, que o considera, conforme declarou em discurso, "o órgão orientador e o laboratório das nossas experiências sobre os serviços do Estado, no sentido de elevar-lhes o rendimento, de torná-los realmente eficientes, de aumentar as rendas e comprimir as despesas pela adoção de métodos de trabalho racionais, práticos, de aplicação própria ou já comprovada nos processos da economia industrial".

Obteve desse Departamento, nosso eminente Governador, a indispensável e magnífica cooperação para a reforma que realiza, com serena energia e larga inteligência, na administração do Estado, sob o aplauso unânime dos nossos conterrâneos.

O Presidente do D.A.S.P., Dr. Luiz Simões Lopes, que todo o funcionalismo brasileiro admira e respeita como um verdadeiro líder da classe, aquiesceu ao convite que lhe fez o Dr. Jones dos Santos Neves para que nos enviasse uma delegação de técnicos incumbidos de ajudar-nos a aperfeiçoar a nossa organização administrativa.

A cultura, a capacidade de trabalho e a experiência adquirida no trato das questões de administração pública, são qualidades que fartamente demonstram os membros da delegação do D.A.S.P. em sua curta e preciosa convivência conosco. Os Drs. Moacir Ribeiro Briggs, Hésio Kleber Fernandes Pinheiro, Luís Vicente Belfort de Ouro Preto e Luís Felipe de Barros, tornaram-se credores permanentes da simpatia, da amizade e da gratidão dos funcionários espiritossantenses. Pronuncio com particular emoção os seus nomes amigos e o do seu ilustre chefe, reconhecido aos ensinamentos e aos conselhos que generosamente me ofereceram e que muito me auxiliarão no desempenho da alta missão de dirigir o D.S.P.

Deixei para o fim as palavras que deveria proferir no princípio. Essa atitude trai o mau orador. Mas, nunca tive a preocupação de poder traduzir com elegância de forma os meus pensamentos e sentimentos. Os que me conhecem sabem que sempre admirei a eloquência alheia, mas que sempre fui e continuo a ser um homem de poucas palavras. Estou em verdade surpreendido por haver falado muito, mas não por falar bastante.

Suponho haver exposto sumariamente meus modestos pensamentos a respeito da importante reforma que ora se verifica na administração estadual. Todavia, não confessei ainda o constrangimento enorme que sinto ao assumir a responsabilidade do cargo a que me conduziu o meu ilustre e prezado amigo Dr. Jones dos Santos Neves num dos seus repetidos gestos de cativante bondade para comigo, que jamais saberei agradecer e corresponder.

Sinto que em outra pessoa, possuidora de maior competência e melhores habilitações, deveria ter recaído a honrosa escolha do Sr. Interventor Federal.

Constrangido a aceitar o cargo, recebo-o como uma ordem dada ao funcionário que não tem o direito de recusar o posto que lhe assinala o seu chefe, certo de que me esforçarei por exercê-lo com o mesmo entusiasmo, o mesmo devotamento, o mesmo desejo de acertar e a mesma preocupação de bem servir que sempre tenho manifestado durante meus vinte anos de funcionário público.

Espero que os meus colegas de direção e meus auxiliares diretos no novo órgão, assim como todos os companheiros das diversas repartições estaduais hão de trazer-me o amparo de sua fecunda e desejada cooperação.

Com o apóio de S.Excia. o Senhor Interventor Federal, dos Senhores Secretários de Estado e das demais autoridades, tenho a esperança de poder conduzir aos seus destinos a novel instituição que hoje se instala".

O DISCURSO DO REPRESENTANTE DO D.A.S.P.

Terminada a leitura da oração do Dr. Arí Viana, fez uso da palavra o representante do D.A.S.P., Sr. Hésio Kleber Fernandes Pinheiro, cujo discurso foi o seguinte :

"Exmo. Sr. Interventor Federal no Estado do Espírito Santo, Dr. Jones dos Santos Neves. Exmo. Sr. Presidente e Senhores Membros do Conselho Administrativo. Senhores Secretários de Estado. Ilustres Altas Autoridades, Minhas Senhoras. Meus Senhores. Prezados colegas.

Quis, a nímia gentileza, tão característica do preclaro dirigente deste Estado, distinguir-me com um convite para este ato, e a bondade do Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público, o ilustre Doutor Luiz Simões Lopes, houve por bem honrar-me com a designação para representar aquele Departamento nesta magnífica solenidade de instalação do D.S.P.

Deixando o Rio na manhã de ontem, animava-me não só a noção do cumprimento do dever, mas, também, a satisfação íntima de poder retornar a este Estado, que há bem pouco deixara saúdoso, após haver concluído a grata missão, que me fôra atribuída, de colaborar com as suas altas autoridades na reorganização administrativa que se objetivava processar.

Do tratamento acolhedor que então me foi dispensado, e aos meus colegas, só guardo gratas lembranças e penhores mil.

E' fácil compreender, pois, quão radiante estou em poder assistir, "de visu", a concretização deste grande e primeiro passo para uma administração racionalizada, com base em princípios sólidos, e já devida e sobejamente experimentados em vários anos de observações e realizações.

28 de outubro de 1936!

Precisamente há 7 anos atrás, a Administração Pública Federal, nesse dia sofreu, pela assinatura da lei 284, uma brusca reforma. Reforma basilar, reforma pelos alicerces. Do empirismo dos métodos e processos de administrar, até então empregados em larga escala, passou-se à sistemática, à *administração racional* de há muito almejada.

A lei n. 284, também conhecida como a do *Reajustamento*, foi a "maior revolução pacífica que se processou na administração pública brasileira", como bem salientou e disse alhures o Dr. Luiz Simões Lopes.

Alí, não foram apenas reajustados os quadros e os vencimentos do funcionalismo civil federal, não se reduziram, somente, as 250 denominações de cargos a menos de uma centena, nem os 440 padrões de vencimentos às 23 categorias hoje existentes.

A Lei do Reajustamento foi muito além. Em seu articulado condensou disposições de largo alcance para uma futura e acertada política de pessoal que, de 1936 até agora, nortearam e norteiam os administradores nacionais.

Entretanto, todas essas medidas que na lei foram consubstanciadas, nela permaneceriam como "letra morta", se não fôsse a existência de um órgão especializado, inserido na estrutura administrativa brasileira para executar as suas disposições e zelar pelo seu fiel cumprimento.

Eis onde a lei 284 mais uma vez evidencia a sua perfeição. No Capítulo III cria o Conselho Federal do Serviço Público Civil como órgão central e, no Capítulo IV, as Comissões de Eficiência, como órgão de articulação do citado Conselho com os diversos Ministérios.

O C.F.S.P.C. iniciou imediatamente os seus trabalhos e a Lei de Reajustamento foi executada "in totum". E, desse modo, a administração pública brasileira entrou pela senda da racionalização.

Novos atos seguiram-se como complementos necessários para atender melhor aos seus objetivos e, a eles, somaram-se outros, muitos outros.

Muito foi feito, muito ainda resta por fazer.

Os preceitos da lei 284, modificados na forma, é verdade, tiveram magna consagração pelos seus fundamentos.

E sobre o pedestal das atribuições, já então bem ampliadas, do Conselho Federal do Serviço Público Civil, ergueu-se, com a Constituição de 10 de novembro de 1937, o arcabouço de um Departamento Administrativo que, em 30 de julho de 1939, foi organizado com o nome de Departamento Administrativo do Serviço Público.

A administração pública continuou em seu progressivo evoluir, até alcançar o ponto de aperfeiçoamento que hoje nos é dado apreciar com orgulho.

Já agora, todos os problemas de administração geral, de organização, de pessoal, de material e abastecimento e de ordem orçamentária, são objeto de acurados estudos e, grande parte deles, apresentam-se racional e totalmente solucionados.

O que, no período relativamente curto de existência, foi realizado pelo D.A.S.P., no sentido de corresponder às razões de sua instituição, autoriza-nos a considerá-lo uma "experiência" vitoriosa entre nós, como o foram, de resto, os departamentos de administração geral em outros países que o possuem.

Por várias vezes e em diversas ocasiões, foram estendidos aos Estados e Municípios alguns dos preceitos norteadores da administração federal propostos pelo D.A.S.P. como, por exemplo, os constantes do decreto-lei n. 3.070, de 20 de fevereiro de 1941.

As vantagens desses preceitos — que são aplicáveis a quaisquer esferas de governo — começaram a exigir a instituição de órgãos análogos ao D.A.S.P. no âmbito das administrações locais.

O assunto passou a interessar grandemente os dirigentes dos Estados.

Adiantaram-se mesmo alguns destes ao que, posteriormente, foi disposto pelo decreto-lei n. 5.511, de 21 de maio de 1943, criando, na estrutura dos Executivos Estaduais respectivos, Departamentos do Serviço Público.

O primeiro a instituí-lo foi o Estado do Rio de Janeiro em 1939. Seguiram-no Paraíba, Alagoas, Goiás, São Paulo, Sergipe, Ceará, Maranhão e Baía.

Hoje, 28 de outubro de 1943, aqui nos reunimos para assistir a inauguração de mais um desses Departamentos, o Departamento do Serviço Público do Estado do Espírito Santo, o que é uma prova evidente da mui elevada compreensão dos benefícios da reforma por que atravessou e atravessa ainda a administração federal, orientada sempre no sentido de aperfeiçoar e tornar mais eficientes e econômicos os serviços públicos.

O D.S.P. que ora se instala é mais um elo que vem estreitar a administração federal às administrações locais.

Com exemplos sábios como este que acaba de dar o Governo do Espírito Santo, poder-se-á, muito breve, dizer que existe no Brasil um sistema uniforme de administração geral, empregando idênticos métodos e processos de trabalho, constantemente aperfeiçoados pelos resultados excelentes da cooperação e do intercâmbio.

Senhores! Para finalizar, cabe-me dizer-lhes que o Exmo. Senhor Doutor Luiz Simões Lopes, enviando-me como representante do D.A.S.P., deu-me a incumbência de apre-

sentar ao Excelentíssimo Senhor Interventor as suas felicitações e os seus melhores augúrios nesta data auspiciosa para a Administração deste Estado, pedindo, ao mesmo tempo, a Sua Excelência, que se digne transmitir as suas congratulações aos membros do Governo e aos servidores do Espírito Santo.

Aos votos do Excelentíssimo Senhor Presidente do D.A.S.P. permita-me ainda, Senhor Interventor, associar as saudações do Diretor da Divisão de Organização e Coordenação do mesmo Departamento, Doutor Moacir Ribeiro Briggs.

Desejo, agora, agradecer as referências elogiosas aqui feitas pelo Senhor representante do Diretor Geral do D.S.P. ao Departamento Administrativo do Serviço Público, aos seus dirigentes e servidores, e as palavras dedicadas a este servidor e representante do D.A.S.P., que se sente feliz por encontrar-se, novamente, no hospitaleiro Estado do Espírito Santo".

O DISCURSO DO INTERVENTOR FEDERAL

Encerrando a cerimônia, o Sr. Jones dos Santos Neves, interventor federal no Estado, pronunciou o discurso que se segue :

"Senhores :

Há um conceito de Georges Renard segundo o qual o direito público se orienta e expande em dois sentidos distintos, dissemelhantes na forma, mas aparentes na essência : governo e administração.

Difícil discernir onde termina um e onde outro tem seu começo. Suas atividades se entrelaçam, suas órbitas se aproximam e seus mecanismos se interpolam, tangidos pelo mesmo superior impulso de bem servir ao interesse coletivo. Tal qual a escala cromática do espectro solar, cujas nuances se misturam, se superpõem e se confundem, na confluência irisada de suas côres. Alguns aspectos, no entanto, fazem ressaltar, na confusa promiscuidade da semelhança, os traços característicos de uma diferenciação : o governo dirige e a administração executa ; aquele imprime apenas as diretrizes gerais, enquanto esta diligência por bem aplicá-las ; um é órgão, outro é função ; no plano hierárquico, o governo se sobrepõe à administração, mas no plano jurídico ambos se completam, visto que o primeiro formula o direito, e cumpre à segunda exercitá-lo.

E', no entanto, na transitoriedade de suas atuações que residem os aspectos principais da divergência : os governos passam e a administração permanece. A ação efêmera daqueles pode facilitar um progresso ou influir para um estacionamento ; sugerir um avanço ou suscitar um recuo ; ordenar um ressurgimento ou permitir um retrocesso. O que importa, porisso, é a criação e permanência de um organismo sadio, vigilante e capaz, que constitua um verdadeiro *substratum* administrativo para neutralizar os governos daninhos, estimular os apáticos e favorecer os laboriosos, assegurando assim a continuidade de um mesmo ritmo de progresso.

Já em 1815, queixava-se Fivée que "os reis governavam muito e administravam pouco". Mas, afirmava também, desconsoladamente, que, depois de Mazarino, "o poder executivo administra mais do que governa"...

E se assim era naquela época, em que a preocupação dominante dos governos limitava-se a fazer a guerra e manter exércitos, conquistar territórios ou promover alianças, avulta hoje a necessidade da organização de um aparelhamento administrativo exemplar que possa bem corresponder ao acelerado progresso dos serviços públicos.

"O Estado cresceu e o funcionário passou a ser o Estado em ação" — ensina Moacir Briggs.

Mister, pois, que se processe uma profunda reforma nos métodos administrativos de trabalho, que se reorganizem os quadros, que se apurem as competências, que se selecionem os processos técnicos de serviço, que se reajustem os padrões de vencimentos, se assegurem as carreiras funcionais, se delimitem, enfim, os direitos e se dilatem e ampliem os deveres do funcionalismo.

Só assim poderemos criar, no funcionário civil, a verdadeira consciência do serviço público, capaz de garantir a perfeita exação de uma sadia política administrativa. "Sem um bom conjunto de servidores dos múltiplos serviços públicos — proclama Luiz Ventosa, citado por Hésio Fernandes Pinheiro — não existe boa administração. Se não há boa administração não pode haver um estado útil à realização dos fins nacionais. A melhor constituição, as leis premo da nacionalidade, o guia iluminado do Estado. Numa estudada e cientificamente perfeitas de nada servirão se os que têm de aplicá-las, desde as mais altas às mais modestas esferas, não as aplicam bem, por não saberem fazê-lo, ou não terem interesse nisso". Eis porque, Senhores, uma das preocupações primordiais do meu governo, mal recebera o mandato honroso, foi a de reorganizar os serviços públicos do Estado.

De logo madrugara em meu espírito a conveniência de fazê-lo. Vivemos uma época trepidante de progresso, convulsionada pelos acontecimentos, acelerada pela técnica e subvertida pelas reações sociais, na qual a inércia não encontra mais justificativas, nem defesa. E' um caminhar incessante para a frente. Vacilar é perder terreno; prosseguir sem ânimo é estacionar; e permanecer imóvel é recuar e retroceder.

A constante evolução do Estado gera quotidianamente novos problemas que desafiam a argúcia dos governantes. A máquina administrativa deve, pois, modernizar-se sempre para atender à complexidade crescente dos serviços. Já longe vão os tempos em que velhos servidores públicos, recrutados pela política compadresca, doutrinavam solenemente nas páginas amareladas de volumosos e intermináveis processos... O governo moderno, tângido pela premência das soluções e pela multiplicidade infinita das questões, exige pessoal escolhido, competente e treinado, mobilizando-o e renovando-o pelo critério seletivo dos concursos.

Processa-se, assim, o "labor turnover", de que nos fala Brissenden, trazendo como consequência um renovado e constante arejamento dos quadros. À secular rotina sucede hoje o entusiasmo jovem das vocações escolhidas. E as antigas normas burocráticas desaparecem aos poucos, cedendo lugar a novos processos mais científicos e racionais de trabalho. Por toda a parte há um refluir crescente de idéias modernizadas; de conceitos técnicos diferentes; de sôfregas indagações dos governantes, e de concludentes respostas dos peritos. Para derimir conflitos administrativos e metodizar o sistema de trabalho busca-se a experiência técnica das

grandes organizações industriais. Padronizam-se então os processos e revolucionam-se as velhas práticas.

Ao grande público, no entanto, sempre afeito a examinar os resultados sem conhecer os verdadeiros termos dos problemas, a conferir as soluções sem levar em consideração os motivos, a criticar os fins sem perquirir os meios, — ao grande público, no entanto, passa geralmente despercebida a tarefa árdua e penosa do atual governante.

E, em que pese todo o esforço, toda a dedicação e todo o sacrifício emprestados, sincera e decididamente, à missão espinhosa, sempre se encontram, por toda a parte, o murmúrio descontente da maledicência inútil, a crítica insincera e apainxada dos insatisfeitos e o desânimo contumaz dos eternos pessimistas. Não têm olhos para ver que vivemos hoje uma época diferente, que o País se encontra empenhado em uma guerra sem quartel, que o dever de todos é cerrar fileiras ao lado dos governos e não desunir e dissociar as opiniões. Que o Estado se transforma; e a administração rejuvenesce.

Dentro desse espírito novo de colaboração sadia e de sincera convicção da renascença dos métodos administrativos é que procura o meu governo reformar e atualizar os serviços públicos do Estado.

O timoneiro genial da reconstrução pátria, o mentor supremo da nacionalidade, o guia iluminado do Estado Nacional, o grande e benemérito Presidente Vargas, já traçara no entanto o rumo definitivo de um roteiro seguro: o Departamento Administrativo do Serviço Público.

Alí, orientados pelo dinamismo sem par do ilustrado patricio Dr. Luiz Simões Lopes, uma verdadeira equipe de técnicos, um conjunto harmonioso de vocações, trabalham, com eficiência, entusiasmo e dedicação, na patriótica missão de uniformizar os métodos administrativos de todo o Brasil.

Visitando aquela colméia preciosa de trabalho, recebidos pela cativante gentileza de seu digno e operoso Presidente, fácil nos foi encontrar todo o auxílio necessário à nova estruturação. A nossa solicitação encontrou imediata resposta com a vinda aqui, para estudo "in-loco", do próprio diretor da Divisão de Organização e Coordenação, o projecto e ilustrado Dr. Moacyr Ribeiro Briggs, para sentir, de perto a situação real dos serviços e traçar as linhas gerais do plano a seguir. O conjunto de medidas preconizadas, de maior vulto do que as geralmente propostas para outros Estados, se estendia a diferentes esferas e se consubstanciava no seguinte:

- I — Criação do Departamento do Serviço Público;
- II — Reestruturação do Executivo Estadual;
- III — Reajustamento dos quadros e vencimentos do funcionalismo público civil, estadual e consequentes medidas complementares:
 - a) — instituição de processos de seleção do pessoal;
 - b) — organização de cursos de aperfeiçoamento para o pessoal;
 - c) — estabelecimento de um sistema de promoção para os funcionários;
 - d) — lei sobre o pessoal extranumerário.
- IV — Lei regulando a aquisição de material.

Para concretizar o plano lançado e especificar todos os pormenores da organização, pudemos contar ainda durante meses com a cooperação inestimável dos competentes e esforçados funcionários do D.A.S.P.: Drs. Hésio Fernandes Pinheiro, Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto e Luiz Felipe de Barros.

Testemunhamos de público o nosso melhor reconhecimento pela prestimosa e eficiente colaboração de todos, na qual não sabemos o que mais ressaltar: se a dedicação espontânea e entusiástica, se a competência técnica de seus oportunos conselhos.

Criado o Departamento do Serviço Público Estadual, publicada sua vultosa legislação, implantado o serviço, podemos hoje, na data precisa dedicada ao funcionário público, instalar solenemente, esse importante órgão da Administração, com a presença do ilustrado representante do D.A.S.P., Dr. Hésio Kleber Fernandes Pinheiro.

Para que se evidencie a necessidade inadiável da instituição desse órgão e das incontestáveis vantagens que dele resultam para o funcionalismo público, basta atentar nos expressivos gráficos que ornamentam as paredes desta Casa. Dos 67 padrões de vencimentos diferentes (um para cada grupo de 40 cargos), existirão apenas 24 padrões.

O esquema representativo da distribuição percentual dos vencimentos assim se expressava: 39,6% dos funcionários percebiam menos de Cr\$ 250,00; 39,3% de 250 a 500; 17,8% de 500 a 1.000,00 e 3,3% mais de 1.000,00 cruzeiros. Com a padronização atual o quadro sofrerá profunda modificação: somente 4% do funcionalismo perceberá menos de Cr\$ 250,00; 72% de 250 a 500,00; 18% de 500 a 1.000,00 e 6% mais de 1.000 cruzeiros.

— E' certo que a situação financeira do Estado ainda não nos permite reajustar os padrões aos níveis do custo atual de vida. Vale, entretanto, ressaltar a redução geral dos vencimentos de 1929, a que se procedeu em 1931; os aumentos verificados em 1936, e o novo corte aplicado em 1940, para concluir que o funcionalismo público do Estado viveu, até agora, com vencimentos inferiores aos que lhe eram atribuídos em 1929.

E, em que pesem as dificuldades da hora presente, os sérios compromissos que oneram o tesouro e a anormalidade da situação atual, o reajustamento adotado é o primeiro a que se procede com o fito de restabelecer e melhorar padrões de vencimentos que perduraram durante quatorze anos a fio.

Mesmo assim, a percentagem da verba de pessoal sobre o montante das despesas orçamentárias que foi de 53,09% no corrente ano, ficará reduzida, no próximo ano de 1944, a 53%.

Isso importa em dizer que o dedicado funcionalismo tem o máximo interesse em cooperar com o governo em prol de sua política de fomentar sempre e cada vez mais a receita estadual. Porque, à proporção que esta crescer, à medida que nos forem facultados novos elementos, poderemos prosseguir no mesmo e sadio propósito de reduzir aquela taxa percentual até o seu razoável limite técnico, compensando, ao mesmo tempo, com futuros aumentos, a deficiência dos atuais vencimentos.

Senhores:

Declaro instalado o Departamento do Serviço Público do Estado do Espírito Santo. À sua frente se encontra a figura moça, eficiente, operosa e entusiasta de Ari Viana, seguida por uma pléiade de funcionários competentes, esforçados e dignos. Os serviços administrativos do Estado podem hoje ostentar também o alto grau de eficiência técnica já alcançado em outras unidades da Federação. Refundidos e atualizados, melhoradas as condições de suas "housekeeping activities", dotados de uma direção firme e experimentada e servidos por pessoal escolhido e capaz, encontram-se aparelhados para preencher ativamente as suas importantes finalidades.

Além de constituir essa reforma uma velha aspiração do funcionalismo público estadual, representa também uma garantia incontestada para as suas carreiras. E' a prova evidente de que o governo confere, espontaneamente, e assegura ao servidor público uma soma bem maior de *direitos*. O fiel desempenho de suas funções será também um testemunho real de que o operoso funcionalismo estadual sabe discernir a magnitude de seus futuros deveres, dentro do pensamento eterno de Giuseppe Mazzini: "Quando digo que o reconhecimento dos *direitos* não basta aos homens para operar melhoria importante e durável, não peço que renunciéis a esses direitos; digo somente que não passam de uma conseqüência de *deveres* cumpridos e que é preciso começar por estes para alcançar aqueles".

Mais do que isso ainda, patenteia e comprova a instante aspiração do Espírito Santo de enquadrar-se, voluntariamente, nas diretrizes uniformes instituídas pelo Estado Nacional, e simboliza e comprova assim uma atitude espiritual da nossa vocação histórica, norteando-nos para o mesmo e superior espírito de unidade pátria, que o gênio político do grande Presidente Vargas soube compreender e decifrar em tempo, na sua predestinada missão de retificar o destino de uma nacionalidade e esculpir, no futuro, o majestoso arcabouço da incomparável grandeza do Brasil".

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

ELEMENTS OF SUPERVISION — WILLIAM R. SPIEGEL e EDWARD SCHULZ — John Wiley and Sons, Inc. — New York — 1942 — 273 páginas — \$2.25.

(Comentário de EDWARD H. LITCHFIELD, da Comissão do Serviço Civil do Estado de Michigan)

Destina-se este volume a servir de compêndio ao treinamento de supervisores, e deve ser lido e criticado com esse fato em mente. Não se apresenta como contribuição original à já volumosa literatura sobre gerência administrativa. Será mal conduzido o leitor que procurar novas idéias ou conclusões originais nos *Elements of Supervision*. Os comentários contidos nos parágrafos subsequentes atacam diretamente a questão de seu valor como processo de treinamento.

Preliminarmente, é importante que a interpretação dada pelo autor ao termo “supervisão” seja claramente entendida. Os leitores desta crítica serão provavelmente pessoas principalmente interessadas em administração de pessoal no serviço público — pessoas a quem o vocábulo sugere o nexó relativamente simples e preciso que existe entre um determinado chefe e um determinado subordinado. Não é neste sentido que Spiegel e Schulz empregaram o termo. Tampouco o usaram do mesmo modo que Beckman em livro análogo, quando explica o termo “supervisor” dizendo que “pode incluir tais títulos como “contra-mestre”, “contra-mestre geral”, “assistente de contra-mestre”, “contra-mestra”, “chefe de equipe”, “superintendente”, “chefe de seção”, etc.

O termo “supervisor” empregado neste estudo significa “qualquer pessoa responsável: 1) pela conduta de outras na execução de uma determinada tarefa; 2) pela manutenção de padrões de qualidade; 3) pela proteção e conservação de materiais; 4) por serviços a serem prestados por pessoas que estejam sob seu controle”.

Aqueles que estão familiarizados com a literatura sobre administração em geral concordarão, provavelmente, que essa definição tem sido, uma vez ou outra, usada para distinguir os termos mais

amplos de “gerência”, “administração”, “gerência administrativa” e “execução”. Anderson e Schwenning já proporcionaram uma ilustração clássica de nossa utilização confusa de termos comuns e não é a intenção do autor repetir essa lição. Basta dizer aqui que, em resultado das variantes de uso do termo “supervisão”, é necessário assinalar que Spiegel e Schulz deram uma ampla acepção ao termo.

A compreensão do leitor é, além disso, facilitada por um rápido exame da tábua das matérias. Observará então que o volume encerra discussões sobre diversos problemas administrativos, tais como estrutura organizacional, padronização de salários, análise do trabalho, controle do desperdício, absenteísmo, sistemas de registros e assentamentos, programas de segurança e relações de trabalho. O alcance da definição, a significação ampla dos problemas discutidos e o método de apresentação levam o leitor a concluir que este livro é destinado a servir de compêndio didático para o treinamento de chefes executivos. Pode, portanto, dizer-se que êle antes completa do que repete o volume de Beckman, intitulado “Como Treinar Supervisores” (*How to Train Supervisors*).

O empregado que apenas recentemente haja ingressado num cargo de chefia encontrará nos “*Elements of Supervision*” um tratamento breve, bem escrito e bem organizado, dos problemas práticos que deve enfrentar e das diversas técnicas e corpos de doutrina que êle deve dominar. Considerá-lo-á um livro que reduz a termos acessíveis uma especialidade na qual, como subordinado, poderia ter permanecido perplexo. Por outro lado, o novo chefe que já possuir conhecimentos teóricos em assuntos de administração, considerá-lo-á uma recapitulação das matérias com que está familiarizado. Ao leigo este volume parecerá ter preenchido admiravelmente a sua finalidade.

O que torna o crítico um tanto afastado do assunto é justamente a falta de qualificação mais detalhada que o capacite a apreciar o exato valor do *Elements of Supervision*. Este livro se destina aos que ocupam função de chefia executiva na administração particular. Sua terminologia, argumen-

tação, exemplificação e psicologia são as da indústria.

Só para fins de referência é que será útil ao administrador governamental. Através de todo o texto e bibliografia há completa desatenção quanto à "supervisão" no serviço público. Isso, por força, é mais uma reflexão sobre os trabalhos de nossos técnicos que escrevem exclusivamente para consumo público, do que propriamente sobre este livro.

E', contudo, uma indicação do uso limitado que os leitores deste periódico provavelmente irão fazer deste livro.

Há vários pontos relativos ao conteúdo e apresentação para os quais se poderia chamar a atenção. Em primeiro lugar, apesar de ser o livro destinado a servir de compêndio didático para o treinamento de supervisores, em um nível relativamente elevado, quase nada encerra sobre o algo importante e fundamental problema do "alcance do controle". Os autores tentam uma distinção razoavelmente definitiva entre tarefas que podem ser delegadas e as que não podem ser delegadas aos subordinados. Contudo, não estudaram o outro aspecto do mesmo problema intimamente relacionado à questão da capacidade humana para chefiar somente um dado número de pessoas em determinadas condições. Embora ninguém esperasse que um livro elementar expusesse a fórmula de Graicunas, bem poderia ele, entretanto, referir-se à experiência acumulada de muitos séculos de observação de um dos problemas fundamentais para o supervisor.

Fica-se também curioso por saber por que um livro para chefes executivos deixou de incluir um tratamento mais amplo dos aspectos mais específicos da estrutura organizacional. Embora os autores hajam incluído a descrição ortodoxa e industrial das estruturas organizacionais dos tipos "linha ou militar", "funcional" e "linha e estado-maior", deixaram grandemente de parte assuntos como: os critérios de organização preconizados geralmente por Gulick e Urwick ou, mais propriamente, por Petersen e Plowman, e a localização estrutural adequada aos órgãos auxiliares.

Por outro lado, certos capítulos são muito amplos. Um deles — "O chefe como instrutor" — é um trabalho tão útil para o treinamento no serviço público como para o ensino industrial. O es-

tudo do problema da "liderança" no processo de supervisão possui um raro valor que o distingue dos vazios sermões contidos na maioria da literatura existente sobre administração industrial.

A consulta deste volume como obra didática ficaria talvez facilitada com a inclusão de um sumário. Concluindo com um capítulo sobre "O supervisor e as relações de trabalho", os autores deixam os estudiosos no ar. Os sumários ocasionais que se encontram no fim dos capítulos isolados, embora preencham satisfatoriamente as suas próprias finalidades, não diminuem a necessidade de um sumário geral.

Em suma, é bom voltar à observação geral contida num dos primeiros parágrafos deste comentário. O livro *Elementos de Supervisão* é um estudo bem escrito, cuidadosamente fundamentado e razoavelmente completo sobre a maioria dos aspectos relativos à função de chefia.

Apesar de sua utilidade limitada para o serviço público, parece, não obstante, adaptar-se bem ao propósito de treinamento para o qual foi destinado.

INDICAÇÕES

THE TRAINING AND TEACHING OF ADULT WORKERS — PHILIP E. VERNON — University of London Press Ltd. — Sem data — 48 páginas — 2 sh.

O Sr. Philip E. Vernon, atual professor de Psicologia da Universidade de Glasgow e antigo chefe do Departamento de Psicologia do "Jordanhill Training College", da mesma cidade, e conhecido autor do livro "The Measurement of Abilities", acaba de publicar valiosa contribuição aos que militam no campo do ensino profissional, através de um folheto de 48 páginas, intitulado "Treinamento e Ensino de Trabalhadores Adultos".

Trata-se de uma descrição sumária, porém essencial, das principais aplicações da psicologia educacional ao treinamento de trabalhadores qualificados e semi-qualificados. Segundo a opinião do autor, existe grande número de tipos de trabalho na indústria moderna, que estão a exigir um treinamento rápido e eficiente de homens e mulheres. A necessidade deste treinamento também ocorre, hoje em dia, no exército, na marinha e nas forças aéreas. Tais trabalhadores têm de adquirir não só um elevado grau de habilidade mecânica, senão ainda alguns conhecimentos técnicos e teóricos a respeito de máquinas, ferramentas, instrumentos e materiais com que deverão lidar.

Para treiná-los, torna-se necessário um grande número de instrutores e professores. Acontece, entretanto, que esses

instrutores e professores, embora possuam grande experiência e cultura nas especialidades profissionais que lecionam, quasi nada ou muito pouco sabem a respeito da metodologia didática. Foi com o fito de auxiliá-los neste mister que o autor resolveu escrever o presente opúsculo.

Alguns capítulos do panfleto se originaram de uma investigação realizada pelo autor, em 1941, relativamente à metodologia do treinamento profissional, afim de atender à solicitação que lhe fôra feita por certas unidades das forças armadas britânicas.

O conteúdo do presente volume é o seguinte: *Introdução*; *Capítulos*: I — Os Trabalhadores; II — O Instrutor; III — Treinamento Profissional; IV — Conhecimentos Teóricos; V — Métodos de Ensino; VI — Condições de Trabalho; VII — Sugestões para Leitura — *Appendix*: Testes usados em Seleção e Orientação Vocacional

Os principais assuntos acham-se amplamente ilustrados por meio de gráficos, esquemas e fotografias.

Devemos o recebimento do presente exemplar à cortezia do representante do Conselho Britânico nesta Capital.

DESIGN FOR INDUSTRIAL COORDINATION — ROBERT W. PORTER — Harper & Brothers Publishers — New York — 1941 — 249 páginas — \$3.00.

Prefácio do autor:

"O propósito deste livro é discorrer sobre o plano de coordenação industrial e como e porque os processos do mundo dos negócios se conjugam para formar uma unidade equilibrada de produção.

Por muitos anos, em meus afazeres de consultor técnico, passei um tempo considerável examinando as formas de organização administrativa de estabelecimentos industriais, empresas de rádio, agências de publicidade, companhias de mineração e de moagem, grandes lojas (*department stores*), companhias distribuidoras de produtos, estabelecimentos bancários, repartições públicas municipais, estaduais e federais, instituições educacionais e religiosas, estradas de ferro, serviços de utilidade pública e companhias de seguro.

Em cada caso, os problemas de rotina administrativa pareciam apresentar uma semelhança fundamental, isto é, como conseguir melhorar o trabalho diário com o mínimo de confusão, o mínimo de custo, o mínimo de esforço, mas com o máximo de lucro e o mínimo de riscos e aplicação de capital. Outra característica comum era de que as formas de organização diferiam consideravelmente, não só por causa das peculiaridades das respectivas empresas, senão também por causa das diferenças de opinião executiva relativamente aos melhores métodos de obter a integração funcional.

Estas circunstâncias incentivaram o desejo de investigar os elementos da coordenação industrial. Dêse estudo surgiram três conclusões: 1) há um plano técnico para coordenação industrial; 2) a eficácia do plano depende da interação de 21 elementos de execução; 3) a diferença nos resultados alcançados por várias companhias de ca-

racterísticas semelhantes depende da habilidade com que são manipulados os 21 elementos de coordenação.

Não havendo encontrado uma obra que tentasse penetrar este importante problema segundo a orientação acima indicada, descobri que um estudo do assunto no tocante ao setor de administração industrial seria de molde a despertar grande interesse nos meios administrativos, principalmente porque o termo "coordenação" mantém um interesse constante por ser o único meio possível de resolver os problemas que se deparam às atividades econômicas da indústria moderna.

No setor da administração industrial, há uma dificuldade crescente, provocada pelas novas condições internacionais e por suas possíveis conseqüências sobre produtores, trabalhadores e consumidores.

Os produtores não se acham inteiramente satisfeitos com os lucros retirados em conseqüência das aplicações de seu capital nas indústrias, nem, em muitos casos, se sentem seguros quanto às perspectivas de seus investimentos. Os trabalhadores querem uma participação maior na renda unitária ("*income dollar*"). Os consumidores pedem produtos de melhor qualidade por preços menores.

Essas três exigências se opõem umas às outras. Isto é, quando os produtores recebem um aumento em seus lucros de investimento às expensas dos trabalhadores ou consumidores, tanto os trabalhadores como os consumidores fazem oposição. E quando os trabalhadores recebem um aumento de salário à custa dos lucros dos produtores e dos preços dos consumidores, então os proprietários e consumidores ficam descontentes. Por outro lado, quando os consumidores são contemplados com preços reduzidos e melhor qualidade de produtos à custa dos produtores ou trabalhadores, então os produtores e trabalhadores ficam irritados.

Manter os produtores, trabalhadores e consumidores satisfeitos e contribuir para o interesse de todos, com o mínimo de antagonismo e irritação, constitui a árdua tarefa da administração, que tem sido severamente complicada por uma tributação crescente e outras circunstâncias decorrentes da depressão de 1930.

Como conseguir melhor cooperação entre os interesses principais dos produtores, empregados e consumidores foi o problema que fez novas exigências à capacidade administrativa.

Alguns órgãos de regulamentação, como a *Securities and Exchange Commission*, o *National Labor Relations Board* e a *Federal Trade Commission* estão exercendo poderes substanciais no sentido de estabelecer normas administrativas definidas em relação aos produtores, trabalhadores e consumidores, respectivamente.

O efeito dessa nova pressão externa sugeriu muitas modificações no setor das operações administrativas. Ocorreram, em conseqüência, alguns casos de reformas internas radicais na organização de importantes corporações.

O tema de coordenação administrativa é desconcertante, a não ser quando é considerado em função de seus elementos componentes. Há uma enorme diferença de opinião quanto à determinação das melhores técnicas de coordenação administrativa e uma grande curiosidade por parte de chefes executivos em saberem por que motivo

certas empresas conseguem resultados administrativos surpreendentes. Parece haver uma convicção geral de que a coordenação administrativa é o resultado de um único elemento e não de uma combinação de fatores. Em vista disso, julguei desejável expor os elementos componentes tais como os considero e tratar cada um deles como se fôsse uma entidade isolada. O tratamento geral dado a cada elemento segue um plano desenvolvido através de consultas junto a diretores de várias empresas relativamente a assuntos de prática administrativa.

Representando este volume a experiência prática obtida em trabalhos confidenciais, não encerra nenhuma referência às companhias consideradas individualmente. É verdade que isso deixa muito a desejar sob o ponto de vista da fidedignidade. Entretanto, procurei agir com bastante cuidado quando formulei opiniões na base da evidência disponível. E também por ser o texto, principalmente, um reflexo da experiência, sem pretensão a ser uma conciliação acadêmica de opiniões divergentes, a sua apresentação não vem documentada".

REORGANIZACIÓN DE EMPRESAS INDUSTRIALES

— J. BORRELL Y MACIÀ — Gustavo Gili, Editor — Barcelona — 1939 — 356 páginas.

O autor, que foi professor da Escola de Engenheiros Industriais de Barcelona, apresenta neste volume um estudo completo e bem documentado sobre a reorganização das empresas industriais.

Após uma discussão introdutória sobre assuntos fundamentais como: desperdício de materiais e energias, supercapitalização da empresa, reorganizações parciais e reorganização total, e ambiente de trabalho, o autor dedica a primeira parte do livro ao desenvolvimento de temas relacionados com a organização científica, pessoal, concentrações industriais e cooperação. A segunda parte do livro abrange os seguintes capítulos: situação da empresa; reorganização técnico-industrial; reorganização comercial e administrativa; reorganização financeira; e reorganização integral.

Trata-se de uma obra cuja leitura será, sem dúvida, de grande utilidade para todos aqueles que se interessam por esse aspecto da técnica de administração.

FEDERAL PROCUREMENT — CLIFTON E. MACK —

U. S. Government Printing Office — Washington, D. C. — 1943.

O diretor do órgão centralizador de compras do governo federal dos Estados Unidos — *Procurement Division, Treasury Department* — vem trazer, com a publicação desta obra, uma recente e ótima contribuição aos que se interessam pelos estudos de administração do material no serviço público.

Traçando o histórico das compras governamentais e após referir-se a fatos que remontam ao ano de 1775, o autor considera o assunto através do período constitucional, chegando ao "Estatuto Revisto n. 3.709". Aprecia, em se-

guida, o desenvolvimento do sistema de material durante a primeira grande guerra e, finalmente, descreve a criação da atual *Procurement Division*.

Em capítulos seguintes a essa resenha histórica, trata dos métodos federais de compra, referindo-se aos contratos, à propriedade federal, estoques, administração do órgão, pessoal, fianças, especificações e divisão de planos.

Voltando suas vistas para a atual guerra, discorre sobre a política de compra de materiais, fala dos processos usados nos Departamentos da Guerra, Marinha e Agricultura e na Comissão da Marinha Mercante.

Trata, a seguir, dos métodos empregados pela *Procurement Division* em face da guerra e, com muita propriedade, salienta as dificuldades que aquele órgão tem de arrostar na compra de produtos em países neutros, onde a concorrência inimiga se faz sentir fortemente. Conclui mostrando os resultados de uma administração eficiente, obtidos mediante colaboração com o Conselho de Produção de Guerra, e como opera a política de empréstimos e arrendamentos.

Acompanhando o texto, o leitor encontrará uma extensa bibliografia, altamente selecionada, sobre administração de material no serviço público.

Embora o autor classifique este seu volume como "um manual de informações para os responsáveis pelas compras federais", a sua leitura se recomenda a qualquer pessoa que pretenda entrar em contato com esse importante ramo da administração geral.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Handbook of Latin American Studies: 1941 — N. 7 (A selective guide to the material published in 1941 on Anthropology, Archives, Art, Economics, Education, Folklore, Geography, Government, History, International Relations, Labor and Social Welfare, Language and Literature, Law, Libraries, Music, and Philosophy) — Edited for The Joint Committee on Latin American Studies of The National Research Council, The American Council of Learned Societies and The Social Science Research Council — Por Miron Burgin — Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1942.

The Face of Britain, por L. Dudley Stamp — Published for The British Council by Longmans Green & Co. — London, New York, Toronto, 1940.

Monthly Labor Review, Vol. 57, ns. 1 e 3, julho e setembro de 1943, e *Index to Volume 56* (January to June 1943) — United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.

Classificação dos produtos segundo seus caracteres especiais (Organização de mostruários) — Trabalho organizado por Alpheu Diniz Gonsalves — Departamento Nacional da Indústria e Comércio, M.T.I.C., Rio de Janeiro, 1943.

Autonomia dos Municípios na decretação dos seus impostos e taxas, por Paulo Ramos de Oliveira — Departamento Jurídico da Prefeitura do Município de São Paulo — 1943.

- Aspectos Médico-Sociais da Mortalidade Infantil no Brasil*, pelo Dr. Luiz Torres Barbosa — Departamento Nacional da Criança, M.E.S., Rio de Janeiro, 1943.
- A Popularização do Seguro Social*, pelo Prof. Dr. Rudolf Aladar Métall — "Arquivos do Instituto de Direito Social" — São Paulo, outubro de 1943.
- Pessoal Extranumerário* — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro, 1943.
- Instruções Gerais Reguladoras de Concursos* — Departamento do Serviço Público do Estado de Goiás — 1943.
- A Luta da Áustria contra o Nazismo antes e depois da ocupação* — Publicado pelo "Comité de Proteção dos Interesses Austríacos no Brasil", com aproveitamento parcial do folheto "The Case of Austria", do "Free Austrian Movement of Great Britain", em Londres — 1943.
- Os austríacos e o pangermanismo no Brasil*, por Paulo Kris — 1943.
- Introduccion a las Investigaciones Sociales*, por Renato Treves — Instituto de Investigaciones Economicas y Sociologicas, Universidad Nacional de Tucumán — República Argentina, 1942.
- Una Carta Inedita de José Martí* — Comision Pro Monumento a los Martires Universitarios — Universidad de la Habana, República de Cuba, 1934.
- Estudio de las Cales y Mezclas Empleadas en las Construcciones de Tucumán*, por Isaac Manoff — Departamento de Investigaciones Regionales, Universidad Nacional de Tucumán, República Argentina, 1942.
- Un Ensayo de Interpretación del Plan Pinedo*, por Iván R. Fontana — Departamento de Investigaciones Regionales, Universidad Nacional de Tucumán, Buenos Aires, 1942.
- Tanques Australianos y Bebederos de Hormigon de Cemento Portland* — Instituto del Cemento Portland Argentino — Buenos Aires — 19-8-943.
- Boletim Trimensal do Departamento Nacional da Criança* — M.E.S. — Números de dezembro de 1942 e março de 1943 — Rio de Janeiro.
- Educação* — Associação Brasileira de Educação — Janeiro-dezembro de 1942, ns. 15-16 — Rio.
- Trabalho e Seguro Social* — N. de outubro de 1943 — Rio.
- Revista do Conselho Nacional do Trabalho* — M.T.I.C. — N. 16, setembro de 1943 — Rio.
- Legislação* — Mensário de Difusão dos Atos Legislativos Federais e Estaduais — Ano I, ns. de agosto e setembro de 1943 — Pôrto Alegre, Rio Grande do Sul.
- Boletim Municipal* — Publicado pela Diretoria Geral do Expediente da Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre, Rio Grande do Sul — Ano V, n. 14, maio a agosto de 1943.
- Ciência Política* — Órgão oficial do Instituto Nacional de Ciência Política — Ns. de junho e julho de 1943 — Rio.
- Boletim da União Panamericana* — Setembro e novembro de 1943 — Washington.
- Coop* — Síntese mensal do movimento cooperativo baiano — Secretária da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado da Baía — Ano II, ns. 21 e 22, maio e junho de 1943.
- IBM* — Instituto Brasileiro de Mecanização — N. 10, outubro de 1943 — Rio.
- Nação Brasileira* — Ano XXI, n. 243, novembro de 1943 — Rio.
- Inapiários* — Órgão dos funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — N. 66, outubro de 1943.
- Engenharia* — Publicada sob os auspícios do Instituto de Engenharia — São Paulo — Ano II, Vol. II, N. 15, novembro de 1943.
- Revista Jurídica*, de la Universidad de Puerto Rico — Vol. XII, N. 4, Marzo-Abril — 1943.
- Universidad de Antioquia* — Número 58, abril-mayo de 1943 — Medellin — Colômbia.
- Universidad de La Habana* — N. 49, Julio-Agosto, 1943.
- Revista de la Facultad de Ciencias económicas, comerciales y políticas* — Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, Universidad Nacional del Litoral — Tomo II, Ns. 1 e 2, Enero-abril, Mayo-agosto, 1943 — Rosario, República Argentina.
- El Ingeniero* — Organo Oficial del Centro de Ingenieros de Cordoba — Año VI, n. 49, abril de 1943 — República Argentina.

SERVIÇO DE INTERCÂMBIO DE CATALOGAÇÃO

COMPRA 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	SEMEMSTRAL	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.