

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO V
Vol. II — N. 2
Maio 1942

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

Rio de Janeiro
PALÁCIO DO TRABALHO - 6.º andar
Brasil
ENDEREÇO TELEGRAFICO: DASP

PRESIDENTE :

Luiz Simões Lopes

DIRETORES DE DIVISÃO :

Moacyr Ribeiro Briggs
Organização e Coordenação

Paulo de Lyra Tavares
Orientação e Fiscalização do Pessoal

Mario Bittencourt Sampaio
Estudos de Pessoal

Astério Dardeau Vieira
Seleção

Mario Paulo de Brito
Aperfeiçoamento

Ari de Azambuja
Encarregado do expediente da D. M.

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO:
Paulo Vidal

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 V

MAIO DE 1942

Vol. II - N. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

Cursos de Administração	Págs. 3
-------------------------------	---------

COLABORAÇÃO

O Estado como comprador — RICHARD LEWINSOHN	5
O desenvolvimento político-social do Brasil — JES DE PAIVA	11
Colocação do trabalho no Brasil — STANISLAW FISCHLOWITZ	18
A aposentadoria do funcionário federal — IVO FAMILIAR	21
A tese e sua defesa — CELSO MAGALHAES	24
Princípios orçamentários no Brasil — ARISIO DE VIANA	30
Aspectos da defesa nacional — E. L. BERLINCK	34
"Por que deve" e "como pode" o servidor do Estado alimentar-se racionalmente — RUBENS DE SI- QUEIRA	37
Meu tema de sempre — LUIS CARLOS	42
Elementos para um programa de administração de pessoal — AUGUSTO BULHOES	44
O Bureau do Orçamento na administração federal Americana — HAROLD D. SMITH	49
Controle dos fatores humanos na experiência administrativa — HERBERT A. SIMON e WILLIAM R. DIVINE	56
Planejamento financeiro geral feito pelo Bureau do Orçamento — ARTHUR N. HOLCOMBE	63

VIDA ADMINISTRATIVA

O relatório da Comissão de Orçamento	68
As atividades do Serviço de Biometria médica do I. N. E. P.	72
A atuação do I. N. T. na elaboração das especificações de material	74

D. A. S. P.

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO	75
ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL	77
Notas para o funcionário	80
A racionalização dos serviços públicos no Estado da Baía	86

NOTAS

Urbano Berquó	87
Geraldo Gomes Lobato	88
Rafael da Silva Xavier	89
Astério Dardean Vieira	89
Carlos Alberto Lucio Bittencourt	90
Aperfeiçoamento dos serviços de seleção	90
Regulamentado os cursos de Administração do D. A. S. P.	92

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

Relatório do Presidente do Comitê Pró-Aperfeiçoamento do Serviço Civil	98
--	----

INDICAÇÕES	105
------------------	-----

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

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

Diretor: Alfredo Nasser

Expediente

Assinatura anual	50\$0
Assinatura anual para o exterior	100\$0
Número avulso	5\$0

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.

CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

O FATO mais significativo para o Serviço Público, no mês que passou, foi, sem dúvida, a reabertura dos Cursos de Administração, promovidos pelo D.A.S.P. Velha idéia que vinha sendo amadurecida, encontrou realização, pela primeira vez, em 1941, que foi considerado, pelo Departamento, o "ano dos Cursos". De fato, dentro do largo programa de ação que tem a cumprir, o Departamento Administrativo do Serviço Público vai atacando, por etapas, diferentes problemas, à proporção que as condições permitem um desenvolvimento maior de atividades. E cada ano que passa fica assinalado por um acontecimento de maior relevância no cenário da Administração.

O ano de 1941 foi, realmente, o "ano dos Cursos", porque foi nesse problema que o D.A.S.P. concentrou, de preferência, os seus esforços no sentido de aperfeiçoar a aparelhagem administrativa. Iniciado, logo em janeiro, um curso de formação de bibliotecários, privativo de bibliotecários-auxiliares, diversos cursos constituíram-se a seguir, atraindo um contingente superior a 1.000 pessoas, ávidas dos ensinamentos da Ciência da Administração, que tão pouco cuidado vinha merecendo por parte dos estabelecimentos de ensino.

Os resultados obtidos foram bastante animadores. Apesar da falta de preparação do ambiente, da escassez de professores disponíveis, e de tantos outros fatores negativos, os Cursos se impuzeram à opinião pública. Vitoriosa a iniciativa, percorremos agora uma segunda fase, em que serão corrigidos os erros iniciais — inevitáveis num empreendimento dessa ordem — e a experiência irá sendo acumulada para aperfeiçoamento progressivo do sistema.

Estão reabertos os cursos e em base muito mais ampla que os primeiros. Aquilo que, em 1941, era uma tentativa modesta, passou ao terreno das realizações vitoriosas, graças ao carinho que o Departamento dispensou ao problema, numa compreensão nítida da importância que representa para o Serviço o treinamento sistemático do servidor. E do cuidado que o D.A.S.P. dedica a esse assunto fala, não só o desenvolvimento que imprimiu aos cursos, mas, também, a criação de uma Divisão incumbida exclusivamente do aperfeiçoamento.

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO já teve oportunidade de focalizar, diversas vezes, a significação do treinamento sistemático do funcionalismo. Não será demais, entretanto, insistir sobre esse ponto, na ocasião em que um novo período de treinamento se inicia.

A nova política de seleção de pessoal, inaugurada com a Lei n. 284, representa, sem dúvida, o passo mais importante para a reforma administrativa brasileira. Mas, justamente porque é nova no país, os seus efeitos ainda não se fazem sentir com a intensidade que

pode ser observada nas organizações onde o "sistema do mérito" já constitui tradição. O treinamento sistemático, que em quaisquer circunstâncias é complemento indispensável da seleção, assume para nós, atualmente, uma importância excepcional, porque constitui um meio de acelerar o processo de reorganização administrativa. É um imperativo da própria ordem estabelecida com a Lei do Reajustamento.

O D.A.S.P. não podia fugir a esse imperativo. Se houve retardamento em atacar o problema, é que outros, mais urgentes, reclamavam a sua atenção. Mas, ainda assim, não chegaram a transcorrer 3 anos da criação do Departamento quando o primeiro curso entrou a funcionar. E o desenvolvimento que tomaram, em 12 meses de existência, foi mais que compensador.

Em 1941 os cursos abrangeram, apenas, certos aspectos da administração geral. Este ano, alargou-se extraordinariamente o esquema, compreendendo, além de uma seção de administração geral, 3 outras seções, uma de administração específica, uma de atividades auxiliares da administração e uma de treinamento de supervisores. É um programa bem vasto, de execução trabalhosa, é bem verdade, mas cujos resultados serão de um benefício inestimável para o Serviço Público.

O ESTADO COMO COMPRADOR

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O Estado é, em todos os países, o maior consumidor e, consequentemente, o maior comprador de material. A administração pública necessita, continuamente, em seus múltiplos setores, de artigos os mais diversos e em quantidades tais que nenhuma empresa particular, mesmo as maiores companhias industriais ou comerciais igualem esse consumo.

No Brasil as dotações da União para o material foram em 1941, de 525 227 contos de réis, ou seja 11,7% das dotações totais. Para 1942 a proposta dos órgãos da Administração elevou-se a 773 632 contos de réis e a da Comissão de Orçamento a 700.326 contos de réis, o que representa 14,4% e 13,9% das avaliações respectivas. Nos países beligerantes a parte do material nas despesas totais toma naturalmente proporções ainda maiores. Nos Estados Unidos estima-se, atualmente, grosso modo, que de cada dólar gasto pelo governo 60 cents se destinam ao material.

A importância capital que o material tem para o exército — material no sentido amplo, compreendendo o fornecimento de víveres — fez com que a administração militar se ocupasse mais intensamente das questões de compra do que a administração Civil. Os princípios e costumes que hoje dominam a administração do material no serviço público civil proveem em grande parte da administração Militar, a qual há séculos possui órgãos especiais para a compra, armazenagem e distribuição apropriada do material. São as intendências militares que executam essas tarefas. Na maior parte dos exércitos elas se compõem de um corpo especial de funcionários cuidadosamente preparados para a função.

A administração militar, no curso de sua longa longa história, muito experimentou antes que encontrasse o melhor método de compra. Dois principais sistemas foram desenvolvidos e alternativamente aplicados até os dias de hoje:

- a) compra direta pela administração;
- b) fornecimento por parte de intermediários particulares.

No último sistema os intermediários na maioria dos casos recebem um contrato de monopólio para o fornecimento de determinada mercadoria — por exemplo trigo ou calçado — ou mesmo da totalidade das mercadorias consumidas pelos exércitos. Na Inglaterra e na América do Norte os intermediários são chamados "contractors", na França "munitionnaires" e, se são encarregados de todos os fornecimentos, "munitionnaires generaux". O sistema predominou durante os séculos XVII e XVIII e ainda durante as guerras napoleônicas. Abandonado pouco a pouco durante o século passado, ressurgiu durante a primeira guerra mundial, quando os aliados europeus, a França, a Inglaterra e a Rússia, deram à casa J. P. Morgan de Nova York um monopólio de fato para a compra, nos Estados Unidos, do Material destinado às forças armadas e para o fornecimento de artigos destinados à população civil (1).

O outro método, o da compra direta pela Administração, é mais antigo e ao mesmo tempo mais moderno, porque o mais usado atualmente. Aplicado já na idade média, às vezes sob uma forma rude e brutal de requisição, foi transformado, durante a Revolução Francesa, por Joseph Cambon, em um verdadeiro sistema administrativo (2). O famoso "Directoire des Achats", instituído em novembro de 1792 só funcionou durante nove meses, mas o princípio da centralização das compras em mãos da administração pública, que então se realizava pela primeira vez, fez escola e pouco a pouco foi sendo adotado no mundo inteiro.

Se a administração militar, no que toca à compra de material foi pioneira e modelo da Ad-

(1) Lucien Petit, Inspetor Geral das Finanças, *Histoire des Finances Exterieures de la France pendant la Guerre* (1914-18) Paris 1929, pág. 335 e seg.

(2) Richard Lewinsohn, *Les Profits de Guerre à travers les Siècles*, Paris 1929, pág. 194 e seg.

ministração pública essa teve, entretanto, outro predecessor: as antigas administrações camerais, que se ocupavam em primeiro lugar da "Camera" (literalmente o lugar onde era guardado o tesouro da Coroa). A noção de "camera" mais tarde estendeu-se a todos os bens moveis e imoveis dos príncipes e a todo o material pertencente ao Estado. Os "Cameralistas" têm grande mérito histórico, porque foram eles que estabeleceram os fundamentos da ciência da administração pública (3). Mas como administradores tiveram na prática uma influência desastrosa. Extremamente burocráticos e formalistas, eles se interessavam mais pela conservação e pelo registo minucioso do material, do que por uma renovação e racionalização. Muitas formalidades inúteis que ainda hoje pesam sobre a administração do material, assim como sobre outros setores da administração pública, são herança do cameralismo, tal como foi praticado no antigo Império dos Habsburgos.

As velhas tradições burocráticas da escola cameralista na administração do material foram pouco a pouco, nos últimos tempos, balançadas e eliminadas pelas concepções modernas provenientes da indústria. A administração pública e a das grandes empresas particulares se aproximam e se inspiram reciprocamente. As empresas particulares tomaram à administração pública o método financeiro de estabelecer previamente para cada exercício um orçamento e de determinar o montante para as compras e manutenção do material. De sua parte a administração pública aprendeu muita coisa útil e podia aprender muitas mais do "Industrial Management", dos métodos técnicos e administrativos aplicados hoje na organização e gestão das companhias industriais e comerciais. Todavia, embora reconhecendo o resultado feliz dessas influências, deve-se evitar uma falsa comercialização dos serviços públicos. Precisamente a posição do Estado como comprador demonstra as semelhanças e diferenças que existem entre a Administração Pública e a das empresas particulares.

II. PRINCÍPIOS ECONÔMICOS

Aparentemente o Estado pode agir como comprador tão livremente como a empresa particular. Pode comprar onde quer e como quer. E' senhor

de suas decisões. Em comparação aos particulares, parece mesmo privilegiado; não tem, como o industrial, de verificar se cada compra vai agravar desmesuradamente suas despesas de produção, se não poderia comprar amanhã o mesmo artigo a melhor preço. Não é obrigado, como o particular, a tirar lucro de sua atividade. O lucro, como suprema medida de eficiência, não existe para o Estado.

Nesse raciocínio se apoia o preconceito muito espalhado de que o Estado seria um comprador inhabil e dissipador. O Estado compra caro, dizem, porque não é obrigado a comprar barato. Na verdade, as compras pouco vantajosas do Estado muitas vezes proveem do fato de ser ele menos livre do que o particular. Ele tem que levar em conta considerações desconhecidas do comprador particular.

O primeiro entrave reside no fato de que a administração pública não pode expandir à vontade sua atividade econômica. Um industrial ou um comerciante que consome regularmente e em grande quantidade certas mercadorias chega muitas vezes à conclusão de que é mais conveniente para eles produzir esses artigos. Por essa razão as companhias siderúrgicas adquirem as minas de carvão, os fabricantes de pneus as plantações de borracha, os grandes armazens as fábricas de tecidos. Tais compras nem sempre dão os resultados esperados; às vezes se revelam onerosas e arriscadas. Todavia o princípio de produzir, em lugar de comprar, aquilo de que se necessita em grande quantidade é perfeitamente admissível na economia particular, constituindo mesmo um dos grandes princípios da organização econômica moderna — a "concentração vertical".

Teoricamente o Estado podia agir do mesmo modo. A administração pública consome, por exemplo, tão grande quantidade de papel que podia facilmente absorver toda a produção de uma fábrica; consome em grande quantidade moveis para as repartições, escolas e outras instalações públicas, mas não fabrica moveis; é a maior consumidora de instalações sanitárias, mas não as fábricas. Podíamos multiplicar os exemplos. Quanto mais vasta é a administração, maiores são as possibilidades teóricas de satisfazer suas necessidades em material por meio de uma produção própria. Em parte alguma, parece, o Estado explora essas possibilidades. Excetuando-se a Casa da Moeda e a

(3) Small, *The Cameralists*. Chicago, 1909 — L. H. Haney, *History of Economic Thought*. 3 rd. Edition. New York, 1936. Chap. VIII.

Imprensa Nacional, que em todos os países são considerados equipamento indispensável do aparelho governamental, a administração pública tem-se absterido de instalar estabelecimentos industriais para as suas próprias necessidades.

Duas razões determinam essa abstenção. De um lado o julgamento — ou o preconceito — de que o Estado é mau fabricante, produz mais caro e mais lentamente do que a indústria privada; de outro lado o argumento mais incisivo e mais categórico: o Estado não deve fabricar, mesmo que o faça tão bem como a indústria particular, porque não é sua função. O Estado, diz-se, recebe suas rendas dos contribuintes e, em boa parte, da indústria. Seu dever é, por conseguinte, pôr em circulação e à disposição da economia privada, por meio de encomendas de material, o dinheiro que dela recebe. Se ele produzir o material de que necessita, com o auxílio do dinheiro dos contribuintes, faria concorrência desleal aos particulares.

Ademais, se o Estado enveredasse por esse caminho, não se sabe onde iria parar. Seria a estatização indireta da indústria, uma "socialização a frio", para empregar a expressão usada na Europa. O argumento, como se vê, excede o quadro das considerações técnicas; é de ordem político-econômica e, apesar de forte, tem tido em todos os países grande influência sobre a administração pública. Não se limita a administração imediata do Estado, mas se estende também às entidades autárquicas de transportes e outros serviços públicos. Mesmo naqueles países onde o Estado é o proprietário exclusivo de todas as estradas de ferro e de todas as redes telegráficas e telefônicas, e onde as condições técnicas de uma produção própria existem, o Estado continua a comprar as locomotivas, os vagões, o equipamento elétrico e os aparelhos telefônicos, em lugar de produzi-los.

Ainda sob outro aspecto, a administração pública não possui, quanto ao fornecimento de material, a mesma liberdade de ação das empresas privadas. Como grande consumidor ele tem, sem dúvida, posição invejável no mercado de inúmeros artigos e poderia exercer forte influência na formação dos preços. Mas ele não pode usar essa posição tão livremente como um comprador particular. Há considerações sociais a observar. No caso, por exemplo, de depressão econômica, ele não pode exercer pressão sobre os preços, como fazem as empresas particulares em tais circunstâncias.

Finalmente, a administração pública acha-se ainda mais entravada do que as empresas particulares por razões financeiras. Uma empresa comercial, mesmo se já fez o seu orçamento anual para as despesas de material, estará sempre pronta a aproveitar as ocasiões extraordinárias. Contrairá dívida para não deixar escapar uma ocasião favorável. O Estado só fará o mesmo no caso de se tratar de objetos cuja aquisição importe no aumento do patrimônio nacional, como imóveis históricos e obras primas artísticas, ou ainda em casos excepcionais.

Tomemos um célebre exemplo histórico: em 1875 a situação financeira do Egito forçou o Kerdiva a vender suas ações da Companhia do Canal de Suez. O primeiro ministro inglês Disraeli não hesitou em adquirir imediatamente para seu país essa participação e como o Parlamento estava em férias ele contraiu um empréstimo com a casa Rothschild para o financiamento da transação, afim de que as ações não passassem a outras mãos. Certamente no caso do Canal de Suez tratava-se de algo mais do que uma questão de compra de material. Se se tratasse apenas de uma instalação técnica para os serviços públicos ou de utensílios de escritório, nem a Inglaterra nem em parte alguma o Estado se deixaria tentar por uma compra que excedia o seu orçamento.

A administração pública não pode comprar à vontade material para "estocar", mesmo a preços vantajosos. Ela não pode assumir os riscos especulativos das flutuações de preços. Poderá evitar compras que não sejam absolutamente urgentes, quando os preços são muito elevados, mas não pode se adaptar ao movimento dos preços com a mesma elasticidade de uma empresa particular.

III. MÉTODOS TÉCNICOS

Fizemos a exposição dos diversos entraves da administração pública não para defendê-la das imperfeições, mas para determinar o quadro no qual o aperfeiçoamento seja possível. A condição essencial de uma administração racional das compras é certamente a centralização. Sem a centralização o Estado perde as vantagens comerciais de um grande comprador e não representa no mercado senão uma massa amorfa de pequenos compradores, de uma multidão de escritórios governamentais que desejam adquirir ao mesmo tempo os mesmos objetos, podendo assim provocar uma alta dos preços.

A centralização das compras traz ainda outra grande vantagem: permite a estandardização do material. Faculta a eliminação das qualidades inferiores, torna possível a troca, entre as repartições, de certos utensílios, de peças e acessórios, e dá às instalações públicas um aspecto mais homogêneo — e de nenhum modo monótono.

Por todas essas razões a centralização das compras é hoje um axioma para a administração pública no mundo inteiro. Citemos a esse respeito o aviso de dois eminentes especialistas norte-americanos. O professor Harley Leist Lutz, da Universidade de Princeton, diz:

"Supplies and materials should be bought by a central agency in the case of all governmental units large enough to warrant this procedure" (4). O professor Jens P. Jensen, que dispõe de grande experiência tanto na América como na Europa, chega à mesma conclusão: "Experience has proved that the purchasing of the varied materials and equipment used by the numerous department of any governmental unit can best be done by a central agency" (5).

Na prática esse axioma é ainda mal aplicado em muitos países. Nos Estados Unidos mesmo não existia antes da guerra uma agência central de compras do governo, mas uma série de agências de coordenação, que eram controladas por um "chief coordinator" no "Treasury Department" (Ministério das Finanças). Depois que começou a guerra diversas agências especiais se ocupam da compra do material necessário à Defesa Nacional. Atualmente a Divisão de Compras do "War Production Board" é a instância central para a compra de produtos manufaturados, enquanto a Divisão de Material é competente para a compra de matérias primas.

A organização inaugurada no Brasil com a criação da Comissão Central de Compras, transformada depois em Departamento Federal de Compras, o funcionamento em cada Ministério de um órgão de material, a orientação e harmonização de todos os órgãos pela Divisão do Material do DASP, constitui, certamente, um dos sistemas mais lógicos e mais racionais. Poucos países estrangeiros possuem uma organização administra-

tiva tão completa e perfeita para as compras do governo.

Entretanto, a centralização das compras, por mais necessária que seja, constitui apenas uma medida preparatória. O que na administração se chama "centralização das compras" no sentido econômico, não é mais do que uma centralização da procura e a procura é apenas um elemento da compra. A atividade da administração pública é, em geral, unilateral: o Estado prescreve e ordena e a população tem que se conformar com as prescrições e ordens. A compra é um ato bilateral. Os vendedores, não se achando submetidos às regulamentações extraordinárias da economia de guerra — entregas obrigatórias, prioridades, limitações dos preços — tem, como contratantes, a mesma liberdade que o Estado. Eles podem recusar as propostas do Estado, podem regatear e podem se organizar afim de obter preços e condições mais favoráveis. Se essas organizações de vendedores não assumirem um caráter de monopólio ilícito, são admitidas e devem ser tomadas em consideração pelo comprador, ou seja o Estado.

A monopolização de um mercado não se faz sempre publicamente, a grande golpe: em vez de ser exercida por um grande *trust* ou por um cartel permanente, ela pode ser organizada sem documentos escritos, à maneira de um "gentlemen's agreement", isto é, uma simples convenção oral entre os industriais ou comerciantes do mesmo ramo.

Para prevenir tais conluios, ou para reduzi-los os efeitos, o Estado utiliza nas compras importantes ou na execução de trabalhos públicos (grandes construções) o sistema das concorrências. A administração competente anuncia publicamente o que necessita, apresenta suas condições quanto ao prazo e outros detalhes da entrega e convida todas as empresas capazes de executar a encomenda a fazer suas propostas. A firma que, satisfazendo todas as condições, pede o preço mais vantajoso para o Estado, ganha a concorrência.

Por razões especiais a concorrência pode se limitar às empresas de uma certa região, seja por causa das dificuldades de transporte, seja para animar a atividade econômica dessa região. Outra forma de limitar as concorrências é separar as empresas segundo sua importância. Tratando-se de compras muito grandes ou de trabalhos vastos e complicados, é evidentemente inútil convidar também as pequenas empresas que, mesmo com a

(4) Harley Leist Lutz, *Public Finance* 3rd. Edition. New York, 1936, pág. 121.

(5) Jens P. Jensen, *Governmental Finance*. New York, 1938, pág. 558.

melhor vontade, não poderiam corresponder às exigências. A administração pode então, já no edital da concorrência, avisar que só as empresas acima de certa capacidade — definida em toneladas de produção, em Kwh ou outras unidades — serão admitidas na concorrência.

Em outros casos as concorrências podem se limitar também às pequenas empresas, afim de favorecer o artesanato e a pequena indústria e impedir que só as grandes empresas se beneficiem das encomendas do Estado. Este último ponto de vista tem particular importância para a economia de guerra, quando o Estado está interessado em que todos os elementos da economia, os mais fortes como os mais fracos, colaborem na tarefa comum da defesa nacional. Nos Estados Unidos mais de um terço de todas as encomendas de material para o armamento foi distribuído por seis grandes empresas e os três quartos de todas as encomendas foram distribuídos por algumas dúzias de companhias. Afim de dar à distribuição das encomendas do governo uma base mais ampla, uma repartição especial foi criada no ano passado, a Divisão de Distribuição de Contratos. Agora, as pequenas empresas obtem muitas vezes as encomendas sob a forma de sub-contratos com as grandes firmas, sendo esses sub-contratos concluídos sob os auspícios e o controle do governo.

O método das concorrências, desenvolvido também pela Administração Militar, e empregado em quase todos os países do mundo, tem indubitavelmente três vantagens: permite à Administração orientar-se sobre a situação geral do mercado, dá um critério objetivo para a escolha do fornecedor — o preço mais vantajoso — e desse modo impede os abusos na administração, as preferências e favores a tal ou qual empresa. Mas o método das concorrências tem uma desvantagem que se faz sentir notadamente em tempo de guerra: o exame minucioso de grande número de propostas exige muito tempo e provoca demoras às vezes perigosas, no fornecimento de material.

Esse fato levou o governo dos Estados Unidos a abandonar em março último o sistema das concorrências (competitive bidding). O chefe do "War Production Board", organismo central para toda a economia de guerra, Mr. Donald Nelson, declarou que a rapidez da entrega, e não o preço, devia ser a principal consideração para a conclusão dos contratos ("Speed of delivery, not price, should

be the main consideration"). Aplicando esse princípio, ele decretou que todas as instâncias militares ou civis encarregadas das encomendas de material de guerra façam doravante suas compras pela via de negociações diretas com as firmas que lhes parecerem indicadas para a execução da encomenda.

A nova regulamentação constitui uma revolução na administração norte-americana, onde o método das concorrências dominou por mais de um século as compras feitas pelos departamentos governamentais. Mr. Donald Nelson, que resolveu introduzir essa inovação, é um dos homens mais experimentados no domínio das compras. Antes de ingressar na administração pública ele dirigiu, durante muitos anos, uma das maiores empresas de comércio a varejo do mundo: a Companhia Sears Roebuck, de Chicago, empresa cujo movimento anual atinge a quase mil milhões de dólares! Seu primeiro colaborador, Mr. Douglas G. Mac Keachie, diretor da Divisão de Compras, é igualmente um eminente especialista, antigo encarregado das compras para a Great Atlantic and Pacific Tea Company of America (A & P), a maior empresa do mundo no comércio de comestíveis.

A experiência iniciada nos Estados Unidos se inspira nos princípios que prevalecem na economia privada. Se bem que tenha sido determinada pelas necessidades da economia de guerra, seus resultados apresentam palpitante interesse para a administração pública de todos os países.

Nota — No artigo "A nova organização econômica nos Estados Unidos", publicado no último número (abril) desta Revista, à pág. 16, onde se lê: "Uma secção especial do WPB, o "Planning Board", é munido de poderes tão vastos...", deve-se ler: "Uma secção especial do WPB, o "Planing Board", deve traçar os planos gerais, formular sugestões, fazer observações. O presidente do "War Production Board" é munido de poderes tão vastos..."

RESUMÊ

The State as a customer

In all countries the States is the biggest buyer. As a consumer of the most varied kinds of merchandise it exceeds that of the largest private enterprise. Fourteen per cent of Brazil's budget is allocated to purchasing, whereas the belligerent countries spend up to approximately 60% of their total budget this way.

The Military Administration, which has always topped the buying list, was the first to develop rational purchasing methods. A marked influence is traced to the

extremely bureaucratic school of the Princes' Properties Administrators. Only recently the Public Administration adopted the procedure followed in Industrial Management.

So far, much less purchasing liberty is given to the State than to any business concern. Likewise, it can not follow the policy of private business and freely expand its economical necessities and manufacture its own merchandise, being so far, restricted to the observance of a social order. The State can not easily adapt itself to price fluctuations.

Centralization of buying is necessary to Public Administration. In this respect Brazil has a more complete and well-developed organization than that found in many

countries. To prevent sales monopolization the States has for some time been using competitive bidding. Oftentimes, the rule of general competitive bidding is applied; many times it is limited to a region and when convenient, exclusive competitive bidding is called for in certain undertakings, both large and small. Competitive biddings offer three advantages: They make possible a better knowledge of the market; a better and more careful judgment in selecting suppliers and decidedly hinder administration abuses. Such a method has the disadvantage of being slow, and consequently, so ill-adapted to war economy, that the U.S. was forced to drop this policy wherever war production was concerned.

O desenvolvimento político-social do Brasil

JÉS DE PAIVA

Diretor da Divisão de Controle Judiciário do Departamento de Justiça do Trabalho

COMEMOROU-SE a 1 de maio o primeiro aniversário do advento da Justiça do Trabalho, instalada que foi pelo Sr. Presidente da República, no ano passado, na plenitude dos órgãos que a constituem.

A data de 1.º de maio de 1941 ficará gravada, para sempre, na consciência dos trabalhadores do Brasil, pois que significa a concretização de uma das suas maiores aspirações.

Esse aparelhamento legal, plasmado sob as novas regras de direito ditadas pelas modernas necessidades sociais, tem como fundamento a solução de todos os dissídios de trabalho originados das relações entre empregadores e empregados, em face dos direitos e deveres que lhes foram estatuidos nas diversas leis do Direito Social decretadas no país.

O seu aparecimento marca mais uma etapa na grande jornada encetada pelo Governo na missão que se propôs desempenhar de orientador e disciplinador dos interesses das classes patronais e operárias, que se completam, num só corpo, para o engrandecimento da economia nacional.

Essa longa caminhada, na qual a Justiça do Trabalho representa, no momento, um dos pontos mais avançados, teve início após a revolução vitoriosa de 1930.

Antes daquela data, pouco ou quase nada se fez. Basta que olhemos para o passado para chegarmos a essa conclusão.

Nos albores do século passado, durante a vigência do segundo império, surgiram os primeiros sinais da intenção dos homens de governo de voltarem suas vistas para os elementos integrantes das classes menos favorecidas.

Já em 1821, João Severiano Maciel da Costa, depois Marquês de Queluz, publicou uma *Memória*, em que pugnava pela proibição do tráfico de escravos negros para o Brasil, o que veio finalmente a ser determinado em lei promulgada a 4 de setembro de 1850. Foi publicada mais tarde, a 28 de setembro de 1871, a *Lei do Ventre Livre*. A 28 de setembro de 1885, foi sancionada pelo Imperador D. Pedro II a lei que viria garantir a libertação dos escravos sexagenários.

A campanha abolicionista, patrocinada pelos mais notáveis estadistas brasileiros, foi de longa duração, o que se justifica, entre outros motivos de ordem pessoal, pela preocupação que a todos dominava de evitar uma transformação brusca no regime de trabalho então em vigor. Seu epílogo se deu a 13 de maio de 1888, data em que a Princesa Isabel, na regência do Império, sancionou a lei, aprovada pelo Parlamento, que declarou extinta, definitivamente, a escravidão, para instituir a liberdade do trabalho no Brasil.

Essa data, que marca o término do movimento renovador que se vinha acentuando durante mais de um século, ocasionado, embora, mais por princípios de caráter sentimental e religioso do que, propriamente, por necessidades de ordem social, como as entendemos em nossos dias, ligadas diretamente aos problemas oriundos das relações entre o capital e o trabalho, bem merece, ainda assim, ser considerada como o marco inicial indicador da grande modificação operada na mentalidade da nossa gente.

Partimos dessa época, em que o terreno se tornou mais propício à implantação de um novo regime de amparo ao trabalhador, para fazermos um ligeiro histórico do desenvolvimento social procedido no país.

O BRASIL DE ONTEM

A transformação radical por que vinha de passar o sistema de trabalho fez explodir, de forma acentuada, o problema social, a desafiar a argúcia e a inteligência dos responsáveis pelas diretrizes governamentais. Esses, porém, preferiram não enfrentá-lo, na suposição errônea, talvez, da sua inexistência no Brasil. Coube à República, ainda em começo, a iniciativa de adotar as primeiras medidas para solucioná-lo, titubeantes, todavia, na sua maioria, e sem aplicação prática. A causa desse estado de cousas, consequente do ambiente de pouco interesse pela sorte das classes trabalhadoras, formado pela quase totalidade dos governantes, residia na convicção que mantinham da irrealidade do problema social. Do mesmo mal padeceram os que se lhes seguiram, contra o qual, anos mais tarde, se manifestou o Exmo. Sr. Dr. Getúlio Vargas, quando, ao lançar aos sufrágios dos seus concidadãos a sua candidatura à suprema magistratura do país, afirmou, em momento de grande vibração cívica, que não era possível negar-se a existência da questão social em nossa terra, "como um dos problemas que" teriam "de ser encarados com seriedade pelos poderes públicos". A incredulidade desse problema, com o seu séquito de consequências, era, porém, produto da época. Julgavam as classes mais favorecidas que as relações de trabalho entre o obreiro e o patrão constituíam assunto que apenas a ambos interessava, não cabendo ao Estado intervir. Os governantes também esposavam esse raciocínio.

Naquele ambiente esteril, tão somente um punhado de idealistas patriotas batalhava pela imprensa e nas casas do Congresso em favor da adoção de medidas tutelares de proteção ao trabalhador, sendo de notar que os projetos de lei apresentados pelos congressistas dormitavam, em grande parte, "longos anos na Comissão respectiva, fazendo as delícias das traças e jamais" se amadureciam "para as honrãs do debate" (*Legislação Social — Documentos Parlamentares*, vol. 1.º, pág. 11), apesar de representarem trabalhos de grande fôlego e traduzirem a clara visão dos respectivos autores da obrigação que cabia ao Estado de proteger e regulamentar o trabalho, defendendo e amparando os mais fracos. Havia, não obstante, quer na Câmara dos Deputados quer no Senado Federal, muitos projetos inteiramente inexecutáveis. Os debates, muito prolongados e cheios de preleções brilhantes, concorriam, tão

somente, para enriquecer os arquivos do Congresso.

Muitas idéias, consubstanciadas em anteprojetos, foram apresentadas, figurando, entre outras, a da elaboração de um Código de Trabalho. É evidente que o autor não considerou a inoportunidade da época para a apresentação de semelhante anteprojeto e, por isso, caiu, como muitos outros. Não era possível codificar normas e princípios de ordem jurídica então inexistentes. Seria o mesmo que iniciar a construção de um edifício pelo telhado.

Para se "atingir o ideal unitário da codificação" mister se fazia que a legislação já houvesse transposto todos os estágios regulares da estratificação legal, cujas últimas etapas não foram ainda, até hoje, atingidas, como bem acentua o Ministro Marcondes Filho, na portaria n. S.C. 791, de 29 de janeiro do corrente ano.

A maioria dos pensadores e cultores do direito trilhavam um caminho tortuoso e impróprio. Sem se aperceberem do meio ambiente, pugnavam pela adoção de teorias, idéias e soluções importadas de países europeus, esquecidos de que "as reformas sociais — conforme adianta José Ingenieros — são as consequências de novas condições de fato e não as de sentimentos ou de teorias".

Aquela campanha deu como resultado a promulgação de um pequeno número de leis, cujos textos deixaram marcantes a influência da nova política social então vigorante em outras plagas, onde o regime de trabalho e o desenvolvimento comercial e industrial eram bem diversos dos do nosso país, cujos fundamentos se baseavam na indispensável proteção do operário contra os rigores desmedidos do empregador, em proveito exclusivo do próprio Estado. O amparo do trabalho era encarado sob o prisma econômico, idêntico ao que o Estado exerce em relação à propriedade e ao capital. O estabelecimento de um padrão de vida condigna e a adoção de medidas de proteção aos obreiros fora das fronteiras do local de trabalho não constituíam objeto de cogitação.

Essa doutrina malsã, geradora da desharmonia social e do mal estar entre as classes patronais e operárias, era, sobretudo, deshumana, pois que levava o empregado, sem o sentir, à situação de simples elemento de produção, como o é a máquina. Necessário se tornava, portanto, adotar medidas de amparo para evitar que a resistência física do trabalhador viesse a sofrer restrições, em

consequência do labor exagerado a que era submetido, em local impróprio e antihigiénico, que se mostrava inadequado à perfeita integralização da sua capacidade produtiva.

Sob a influência dessa política foram inspiradas, entre outras leis, a de n. 1.313, de 17 de janeiro de 1891, que "estabelece providências para regularizar o trabalho dos menores empregados nas fábricas da Capital Federal". O enunciado da lei em apreço demonstra claramente a intenção do legislador de atender mais ao interesse do Estado do que mesmo ao do menor, quando afirmou que aquela visava impedir que fossem "sacrificadas milhares de crianças" afim de que não viesse a ser prejudicada "a prosperidade futura da pátria". Está caracterizada aí a situação do operário como instrumento de produção, amparado pelo Estado contra os excessos do empregador, para evitar o seu desgaste, com prejuízo desse mesmo Estado. Instituiu-se, então, "a fiscalização permanente de todos os estabelecimentos fabris" em que trabalhassem menores operários, "a cargo de um Inspetor Geral, imediatamente subordinado ao Ministro do Interior", cujas oficinas deveriam ser suficientemente espaçosas de forma a que cada operário tivesse, pelo menos, "20 metros cúbicos de ar respirável". Fixou-se, também, o limite de idade dos aludidos menores para execução dos diversos misteres na fábrica, tendo-se em conta o sexo de cada um, proibindo-se, por outro lado, que se lhes cometesse qualquer serviço que, dada sua inexperiência, os pusesse em risco de vida.

Essa teoria exótica teve, porém, entre nós, duração efêmera, por incompatível com os sentimentos cristãos do povo e inaplicável ao meio, onde a indústria, ainda incipiente, requeria, para viver, o máximo da proteção tarifária, como faz certo a medida consubstanciada no decreto n. 878, de 18 de outubro de 1890, pelo qual foram isentos do pagamento da taxa adicional instituída em decreto de 23 de outubro de 1832 os estabelecimentos industriais, tendo em conta os "fins de utilidade pública a que se destinavam pelo desenvolvimento da indústria nacional e aproveitamento das forças vivas da República".

Não se procurou adotar, todavia, daí por diante, diretriz alguma. As medidas de proteção aos trabalhadores que, de tempos a tempos, então surgiam, não obedeciam a rumo certo, determinado por uma política de ordem social orientada, com objetivos a atingir.

Eram os sentimentos de caridade, característicos da nossa gente, que as ditavam. Do favor alheio dependia, em grande parte, o reconhecimento do direito do trabalhador, tão sobrecarregado de obrigações e de deveres. Sob a influência de normas ditadas pelo coração e, em alguns casos, de variados fatores de ordem pessoal, foram norteados, durante muito tempo, todos os dispositivos de lei ligados ao interesse social, muito embora se objetivasse conciliá-los com o bem público.

A essa conclusão podemos chegar facilmente ao examinarmos as leis surgidas no país ao se encerrar a última etapa do século passado e durante os primeiros anos do atual. É característico o que dispõe o decreto n. 843, de 11 de outubro de 1890, pelo qual o Governo, atendendo ao que requereu o Banco dos Operários, que se propôs construir edifícios de habitações para operários e classes pobres, destinados a aluguel e a venda, mediante módicas prestações mensais, resolveu conceder-lhe diversos favores, conforme as cláusulas baixadas com aquele decreto, entre os quais podemos citar o que confere ao aludido Banco o domínio útil dos terrenos de propriedade do Estado que o Governo não julgasse conveniente reservar para outro fim de utilidade geral e, também, o que determina a "isenção, por vinte anos, dos direitos de consumo e expediente para os materiais de construção, objetos e aparelhos" que tivesse necessidade de importar para realização das obras respectivas e, ainda, a dos impostos de transmissão e predial. Foram exageradas, como se vê, as vantagens concedidas àquele estabelecimento de crédito, que mais tinha a lucrar que os próprios "operários e classes pobres". Era evidente o interesse comercial do Banco quando requereu e obteve autorização para realizar as construções em apreço. O Governo, por seu lado, via nessa iniciativa uma oportunidade de beneficiar os cidadãos menos favorecidos de fortuna, integrantes da sociedade.

Esse decreto, todavia, não teve execução prática, como não o tiveram os de ns. 894 e 895, ambos de 18 de outubro de 1890, que concediam favores mais ou menos idênticos à Companhia Nacional de Construções e à Companhia Técnico-Construtora, deles não se aproveitando "os operários e classes pobres" nem as Companhias interessadas.

As classes trabalhadoras não dispunham de um órgão especializado da administração pública onde pudessem socorrer-se. O Estado não lhes

dava o apoio necessário contra a ganância de empregadores menos escrupulosos. O único meio de defesa de que o empregado podia dispor para fazer valer o seu direito de trabalhador livre era o de se declarar em greve. Desde que essa fosse pacífica, não incidia o obreiro em sanção penal estabelecida nos arts. 205 e 206 do Código Penal, alterados pelo decreto n. 1.162, de 12 de dezembro de 1890. A lei conferia aos empregadores, por outro lado, o direito de paralisar os serviços das suas oficinas para obterem dos seus empregados melhores condições de trabalho, uma vez que não o usasse "por meio de ameaças ou violências".

No geral, os empregados pouca vantagem obtinham por esse processo de protesto, e os seus promotores, caídos no desagrado dos patrões, terminavam por perder os empregos, enquanto os demais capitulavam, como partes economicamente mais fracas.

Não se havia ainda adquirido a convicção de que a greve embora promovida sem o emprego de meios violentos, é uma medida abrupta e contraproducente para consecução do objetivo colimado e não passa de um estratagema odioso de que lança mão um grupo para, por coação, impor a sua vontade ao que lhe é adverso. Ao invés de contribuir para a harmonia e a paz sociais, concorrem esses movimentos coletivos de protesto para fomentar o ódio entre as classes produtoras. O seu uso, como norma, as tornaria, fatalmente, irreconciliáveis, com graves prejuízos para o sossego da comunidade.

Era esse o processo comum para solução dos conflitos oriundos das relações de trabalho entre empregadores e empregados em vigor até a revolução vitoriosa de 1930, com exceção dos que ocorressem entre os artistas e auxiliares de empresas teatrais e os empresários respectivos.

Com efeito, o decreto n. 5.492, de 16 de julho de 1928, regulamentado pelo de n. 18.527, de 10 de dezembro do mesmo ano, que dispõe sobre a organização das empresas de diversões e a locação de serviços teatrais, mais conhecida pela denominação de *Lei Getúlio Vargas*, representava um verdadeiro oásis para o pessoal de teatro no deserto de desamparo em que viviam os trabalhadores, cujo projeto, de autoria do então "leader" gaúcho na Câmara dos Deputados, somente logrou ser discutido e aprovado após inauditos esforços daquele representante, num ambiente de geral apatia pelas classes trabalhadoras. Por essa

lei, que se acha em vigor, em parte, até hoje, foram asseguradas aos empregados de empresas teatrais vantagens de grande alcance social, tais como garantias em casos de acidentes do trabalho, quando na execução dos seus contratos ou ajustes, e o penhor legal sobre o material cênico da empresa pela importância dos seus salários ou remunerações e ainda pelas despesas de transporte para o local em que se encontravam quando contratados, nos casos de interrupção da excursão ou do cessamento do espetáculo, salvo motivos de força maior. Foram estabelecidas, por outro lado, cláusulas essenciais para os contratos de locação respectivos, referentes ao local em que teriam de ser cumpridos, à sua duração, à natureza do serviço atribuído ao locador, à remuneração a receber e à forma de pagamento. A omissão de qualquer uma dessas cláusulas poderia acarretar a rescisão do contrato. O regime de oito horas de trabalho em cada vinte e quatro horas foi então instituído. Os dissídios de trabalho poderiam ser resolvidos por meio de um juízo arbitral, em que figurassem um Juiz de primeira ou de segunda entrância e mais duas pessoas de confiança das partes interessadas.

A lei que vimos de examinar constitui uma exceção.

As normas jurídicas então em vigor, disciplinadoras das relações entre patrão e empregado, consubstanciadas no Código Civil e impróprias para regular os contratos de trabalho, pelo todo individualista que as caracterizam, não se coadunavam com as necessidades e interesses dos trabalhadores, de fundo tipicamente social, que reclamam menos formalismo e mais humanidade.

Foi pequeno, por isso, até 1930, o progresso do nosso país no campo do Direito do Trabalho, muito embora fosse ele um dos signatários do Tratado de Versalhes, que fixou normas de amparo ao trabalhador contra o arbítrio dos patrões nos contratos de trabalho.

O século da mecânica e da eletricidade, que assinalou uma nova era de realizações, fez brotar outras tantas regras jurídicas resultantes da profunda transformação por que passou a vida material. O efeito da sua ação já se havia feito notar entre nós. O trabalhador, porém, que, como criatura humana, acompanhava ativamente, nas fábricas e nas oficinas, a marcha acelerada do mundo no campo das ciências físicas, característica da nossa época, e precisado de se ajustar às novas necessidades econômicas dela decorrente, conti-

nuava, entre nós, como peça de máquina, sem o amparo eficiente do Estado. Daí o desassossego que se notava entre as classes pobres, com graves repercussões na vida do país. O mal era latente mas o poder público não o percebia ou não o queria ver. Descurava-se do deplorável estado econômico do trabalhador, explorado por um certo número de patrões mal avisados e impatriotas, esquecidos, ainda, de que, com o obreiro sub-nutrido e preocupado pela sua sorte, não podia haver harmonia na sociedade.

No campo da Previdência Social é que melhor se fez sentir a ação do Estado, em pequena monta embora, impulsionada por batalhadores infatigáveis, incumbidos da árdua tarefa de palmilhar no nosso país os primeiros caminhos desse árido terreno, traçados pelo decreto n. 15.027, de 30 de abril de 1923, que criou o Conselho Nacional do Trabalho, "sem embargo dos exíguos e imperfeitos recursos ao seu alcance", conforme acentuou o respectivo Presidente, em relatório apresentado a 30 de setembro de 1930.

Foi-lhe atribuída, então, de conformidade com o disposto no art. 1.º do referido decreto, a função de órgão consultivo do Governo em matéria de trabalho e de previdência social. Os demais encargos que lhe deveriam caber, tais como os de pesquisador e auscultador do ambiente social brasileiro e de conselheiro e orientador na solução dos problemas ligados ao capital e ao trabalho, não puderam ser levados a bom termo, pela falta absoluta dos meios necessários para a consecução de tão importante quanto complexo empreendimento.

O Conselho Nacional do Trabalho reunia-se, então, ordinariamente, apenas duas vezes por mês.

Somente a 19 de janeiro de 1928 é que foi expedido o respectivo regulamento, aprovado pelo decreto n. 18.074. A sua ação se restringiu, porém, não obstante a existência de outras atribuições que lhe eram afetas, a velar pela sorte das Caixas de Aposentadoria e Pensões, cujas organizações, deficientes a princípio e "privadas de um apoio seguro em cálculos de base científica que lhes garantisse uma existência pujante e serena", refletiam a debilidade dos seus arcabouços. Eram essas, ainda assim, as únicas instituições de previdência social votadas e organizadas no regime depositado a 24 de outubro de 1930.

Muito se deve por isso aos então dirigentes do Conselho Nacional do Trabalho, cujos esforços

tornaram possível a instalação, até 15 de agosto daquele ano, de 54 Caixas de Aposentadoria e Pensões, embora beneficiassem tão somente os ferroviários e os portuários.

A ação desses institutos se limitava à concessão de aposentadorias, de pensões e de socorros médicos e hospitalares. Os seus fundos eram convertidos, obrigatoriamente, em títulos da dívida pública, cujo total ascendeu, em 30 de junho de 1930, à importância de 142.861:760\$0.

A situação financeira daquelas Caixas não era, todavia, das mais lisongeiros, conforme acentuou o Dr. Oswaldo Soares, então Diretor da Secretaria do Conselho Nacional do Trabalho, em relatório circunstanciado que apresentou ao respectivo Presidente, de vez que havia "manifesto desequilíbrio entre os recursos estabelecidos na lei e os benefícios prometidos". Por outro lado, as despesas previstas para o exercício de 1930 comprometiam, na sua quase totalidade, mais de 50% da receita orçada.

Mister se fazia, desta forma, adotar medidas urgentes para atenuar a situação de dificuldade econômica com que se debatiam aquelas instituições. Diversas sugestões foram apresentadas naquele relatório, entre as quais foi aventada a necessidade da fusão das pequenas Caixas, que, dado o reduzido número de associados, não podiam subsistir, mesmo que se aumentasse a contribuição ou ainda que se reduzissem os benefícios. Havia, entre outras, as Caixas da Estrada de Ferro de Jaboatão e a do Ramal Férreo Dumont, que contavam, apenas, com 6 e 19 associados, respectivamente.

As Caixas maiores viviam em menores apuros, embora fossem igualmente objeto de acurados cuidados por parte das autoridades responsáveis.

Nessa situação é que as veio encontrar o decreto número 20.465, de 1 de outubro de 1931, que reformou "a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões", estendendo, ao mesmo tempo, com maior vulto, aos empregados de empresas de serviços públicos — transporte, luz, força, telegrafos, telefones, portos, água, esgotos e outros que viessem a ser considerados como tais, — até então completamente desamparados, os benefícios salutarres decorrentes da aplicação dos princípios humanitários inerentes à assistência e previdência sociais.

O BRASIL DE HOJE

Com o advento da revolução vitoriosa de 1930, transfigurou-se, por completo, a fisionomia social do nosso país. As leis que então se sucederam obedeciam a um plano superiormente traçado, baseado em estudos realizados após uma análise detida da sociedade brasileira. Mister se fazia que a igualdade do empregado e do empregador, aquele como ente humano e ambos como êmbolos propulsores do progresso da pátria, não mais fosse uma simples ficção jurídica mas um fato real.

Foram "encarados com seriedade pelos poderes públicos" todos os problemas político-sociais, tendo em vista as necessidades locais do povo, sem a influência nefasta de polêmicas estereis, objetivado o bem estar espiritual e econômico do indivíduo, como célula da sociedade.

Somente dessa forma é que se torna possível estabelecer a harmonia da comunidade.

O trabalho de aproximação dos homens se veio procedendo cautelosamente mas com determinação, exigindo-se de todos "compreensão, colaboração, entendimento e respeito aos deveres sociais".

Como muito bem acentuou o Ministro Waldemar Falcão, em eloquente discurso pronunciado na histórica tarde de 1 de maio do ano passado, pouco antes de ter sido declarada instalada, pelo Exmo. Sr. Presidente da República, a Justiça do Trabalho, em todo o território nacional, jamais atemorizaram o então Chefe do Governo Provisório "as sombrias profecias dos que vislumbravam, no palco atormentado da civilização humana, o drama angustioso das lutas de classes, alimentadas pelo ódio e pela ambição", como aquela lançada pelo Deputado Carlos Penafiel, em sessão de 26 de setembro de 1918, da Câmara dos Deputados, que traduz, já então, uma época de grandes apreensões nacionais: — "não sei senhores, não sabe nenhum de nós, Sr. Presidente, quando um dia virá essa massa a sacudir aquele fatalismo, plenamente convencida da injustiça social que a acabrunha".

Valem como afirmação daquele destemor a concretização do vasto programa traçado pelo então candidato à suprema magistratura do país, na cruzada política da Aliança Liberal.

Como marco inicial destinado a objetivar as medidas pugnadas naquele programa, foi criado,

a 26 de novembro de 1930, pelo decreto n. 19.433, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Daí para cá, já estão assinaladas no âmage da consciência nacional todas as iniciativas de amparo e proteção aos trabalhadores.

Um exame rápido por sobre a legislação social decretada de 1930 a esta data nos deixará certos da verdade que vimos de afirmar e da oportunidade da sua aplicação.

São de ontem as leis que estatuiram a limitação da entrada no território nacional de passageiros de terceira classe e a localização e amparo de trabalhadores nacionais (lei dos dois terços); a reorganização das Caixas de Aposentadoria e Pensões, com a fixação de inúmeros benefícios aos respectivos associados; a concessão de férias anuais remuneradas aos empregados no comércio, na indústria, dos bancos e das instituições de assistência privada, das empresas de transportes terrestres, aéreos e marítimos e das de publicidade, de comunicação e de serviços públicos; a sindicalização das classes patronais e operárias; a proteção dos empregados em serviços noturnos, em indústrias insalubres e ao trabalho intelectual; o repouso semanal; a nacionalização do trabalho na marinha mercante; a instituição da carteira profissional; a regulamentação da duração e das condições do trabalho no comércio, na indústria, nos serviços públicos e no ferroviário, dos empregados em hotéis, pensões, restaurantes e estabelecimentos congêneres, em farmácias, em barbearias, em bancos e casas bancárias, em casas de espetáculo e de diversões públicas, em casas de penho e congêneres, em armazens e trapiches das empresas de navegação e estabelecimentos correlatos, nos serviços de telegrafia submarina e subfluvial, radiotelegráfica e radiotelefônica, em empresas jornalísticas, em escritórios, em estabelecimentos particulares de ensino, em empresas de transportes em geral, bem como a de quaisquer outras atividades privadas, salvo aquelas subordinadas a regime especial declarado em lei; a instituição de Comissões Mistas de Conciliação e Juntas de Conciliação e Julgamento, com a incumbência de dirimir dissídios entre empregadores e empregados; a regulamentação das condições do trabalho das mulheres e dos menores; a proteção contra acidentes do trabalho; a instituição das convenções coletivas de trabalho, para o ajuste relativo às condições do trabalho concluído entre empregadores e empregados; a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, em benefício

dos marítimos, comerciários, bancários, industriários, estivadores e empregados em transportes e cargas; a garantia da estabilidade no emprego e a indenização por despedida injusta do trabalhador; a instituição das Delegacias do Trabalho Marítimo, para a inspeção, disciplina e policiamento do trabalho nos portos; a nacionalização do trabalho; a criação de Inspetorias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, hoje Delegacias Regionais sediadas nas Capitais dos Estados, destinadas a exercer, no perímetro de jurisdição de cada uma delas, entre outros encargos, o de fiscalizar a execução das leis trabalhistas; a instalação de refeitórios para os trabalhadores, dispondo condições mais favoráveis e higiênicas para a sua alimentação; a criação de cursos de aperfeiçoamento profissional para os empregados adultos e menores; o registo, fiscalização e assistência de sociedades cooperativas; o salário mínimo; a organização da Justiça do Trabalho, pela qual são dirimidos os conflitos oriundos das relações entre empregadores e empregados, reguladas na legislação social; a fixação de bases referentes à locação dos empregados em serviço doméstico; a instituição de fiança bancária para a garantia de indenização nos casos de acidentes de trabalho, a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários, ao qual compete organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para industriários, que deverão, ainda, ministrar ensino de continuação e de aperfeiçoamento e especialização para trabalhadores industriários não sujeitos à aprendizagem, e inúmeras outras iniciativas de menor relevância, que é desnecessário discriminar, por serem todos conhecidos.

Essa é a prova evidente que o Brasil caminha para a frente, dentro da sã política de solidariedade humana, no interesse do bem coletivo, em plena unidade de pensamento com a sábia teoria externada pelo grande homem público francês, Viviani: — “O nosso dever em frente à via dolorosa pela qual, umas vezes resignados outras vezes tumultuosamente, os trabalhadores caminham para a justiça, nosso dever é não comprimi-los mas disciplinar seus esforços, não detê-los mas organizar sua marcha.”

JUSTIÇA DO TRABALHO

Estatuida pela Constituição de 10 de novembro de 1937, a Justiça do Trabalho, organizada pelo decreto-lei n. 1.237, de 2 de maio de 1939, e instalada a 1 de maio de 1941, como parte integrante do aparelhamento judiciário da nação, sobre ser a concretização de uma das medidas mais grandiosas prometidas pelo Governo aos trabalhadores, é o reflexo inconfundível da preocupação dos poderes públicos para o estabelecimento, sob bases seguras, da harmonia social.

A marcha encetada já atingiu grandes progressos. O caminho, porem, é longo. Muito ainda se terá que fazer em favor das classes trabalhistas. Os benefícios conquistados pelos obreiros das cidades serão, em breve, “ampliados aos operários rurais, aos que, insulados nos sertões, vivem distantes das vantagens da civilização”, conforme promessa formal do Sr. Presidente da República. Outras medidas virão, ao seu turno.

Colocação do trabalho no Brasil

STANISLAU FISCHLOWITZ

Chefe da Secção de Legislação dos Seguros Sociais do Ministério do Trabalho da Polónia. Membro do Comité Internacional de Peritos em Seguros Sociais

I

UMA organização eficiente e racional da economia nacional implica, sem a menor dúvida, numa solução satisfatória de duas tarefas nitidamente diferentes.

Uma sã política econômica pressupõe uma organização eficaz :

- a) do mercado de mercadorias (no sentido mais largo dessa palavra), assim como
- b) do mercado do trabalho.

Não nos deveria confundir a semelhança da definição embora empreguemos aqui e lá a mesma palavra: — mercado.

Trata-se, evidentemente, de duas coisas inteiramente diferentes, de dois setores básicos da economia nacional nos quais a lei de oferta e de procura aplica-se de modos diversos.

O fator humano desempenha na produção moderna, ninguém o ignora, um papel cada vez maior.

A teoria básica da economia liberal, que não atribue ao homem, nos processos econômicos, importância alguma, servindo-se mesmo duma ficção artificial criada para esse efeito — "homo economicus" — não corresponde, absolutamente, à presente fase do regime econômico supercapitalista e supertécnico.

Não nos enganaremos, talvez, se acreditarmos que no Brasil existe um certo desequilíbrio entre a política econômica planejada, aplicável a todos os seus demais setores e domínios da economia e uma falta relativa de atitude ativa no que diz respeito ao trabalho.

Parece-nos necessário salientar a esta altura, para evitar todos os malentendidos possíveis, que essa relativa passividade não se refere, evidente-

mente, à posição do Estado Novo em face do trabalho em geral. Ao contrário. A política social brasileira destaca-se pela sua ambição, originalidade, energia e largueza de vista, merecendo sob todos os aspectos uma atenção em todo mundo (infelizmente o conhecimento de seus elementos fundamentais, na opinião internacional, deixa ainda muito a desejar fora da América Latina).

A nossa observação refere-se, todavia, ao lado econômico da regulamentação da mão de obra, ao problema da melhor utilização do fator humano a serviço da economia nacional.

Pensamos aqui num setor determinado, fronteiro entre a política econômica e a política social, a saber, no problema da lotação do trabalho.

Tudo nos leva a crer que dificilmente se poderia imaginar no Brasil uma mais eficiente iniciativa, assegurando os maiores êxitos com despesas e esforços mínimos, do que uma reforma no sentido da regulamentação — com máxima utilidade para ambas as partes como para o país — do próprio emprego.

A colocação do trabalho constitui indubitavelmente um dos mais importantes setores da economia moderna.

Obedecendo aos critérios do caráter, no fundo, puramente econômico, a colocação do trabalho bem organizada exerce, ao mesmo tempo, uma influência profunda sobre a posição do trabalho em geral, contribuindo para melhorar as condições de existência dos assalariados, num grau não menos elevado do que as próprias medidas de proteção social *sensu strictu*.

A prática aplicação do lema *the right man in the right place*, que serve a todo sistema da colocação do trabalho, garante o melhor aproveitamento do trabalhador, de acordo com as suas habilitações físicas, técnicas, profissionais e mentais.

Todos os grandes países economicamente adiantados adotaram, tanto na Europa como na América, um dos três ou quatro grandes sistemas disponíveis a respeito.

Uns resolveram o problema com uma organização pública, outros, com um sistema particular, alguns, aplicando esses dois sistemas paralelamente, e, ainda outros, com um regime mixto.

II

Parece-me que justamente no Brasil, e dum modo muito particular, na atual fase da sua evolução econômica, a razão de ser duma iniciativa nesse sentido é especialmente justificada.

1. A grandeza desse país, a situação atual no que concerne aos meios de comunicação e à união entre todos os grandes centros industriais, tornam essa instituição especialmente desejável do ponto de vista dos interesses nacionais.

2. Enquanto no estrangeiro o aperfeiçoamento dos métodos de seleção do pessoal é objeto, em primeiro lugar, de uma iniciativa séria na indústria, os resultados de ação nesse sentido, sendo posteriormente aplicados na organização dos serviços públicos, a ordem seguida no Brasil é nitidamente contrária. Na vida pública, graças à ação tão digna de louvores do DASP, conseguiram-se resultados deveras excelentes, garantindo melhor fator humano às repartições públicas; mas falta ainda, no fundo, uma seleção análoga na indústria.

3. A situação no Brasil do mercado do trabalho é inteiramente diferente da situação em quase todos os grandes países industriais do mundo. O desemprego, como fenômeno de grandes proporções, é aqui, no momento presente, como aliás, no passado, desconhecido. O seguro-desemprego jamais constituiu, neste país, objeto de estudos sérios.

Essa circunstância muda profundamente as relações mútuas numéricas entre a procura e a oferta, mas não pode, por si mesma, diminuir o valor da iniciativa em apreço. Porque as condições acima expostas aumentam sensivelmente o interesse do empregador por tudo que lhe possa proporcionar mão de obra de melhor qualidade, tecnicamente preparada para o trabalho industrial, física e psicologicamente adaptada às exigências cada vez maiores do trabalho econômico moderno. Mas isso não significa ainda desinteresse para essa

reforma social por parte dos empregados. A tendência natural ao progresso social, melhoramento da situação financeira, etc., subsiste no ambiente dos assalariados incitando a procura de um emprego mais favorável — apesar de certos elementos que contribuem para fortalecer a tendência conservadora (legislação sobre a estabilização — único ramo da política social desse tipo no mundo).

4. O Brasil atravessa neste momento um período de industrialização desconhecido ainda na sua história. Tudo parece indicar que o Brasil poderá aproveitar nesse sentido o período da segunda guerra mundial, do mesmo modo que os Estados Unidos aproveitaram a primeira guerra para criar o seu grande potencial industrial. Ora, é dificilmente concebível a criação de empresas industriais de grande alcance, organizadas de acordo com as exigências de racionalização moderna, sem o aparelhamento capaz de proporcionar-lhes a escolha do melhor pessoal qualificado. A falta dos técnicos é uma das maiores dificuldades de todas as iniciativas presentes nesse sentido. Não se podem naturalmente esperar a esse respeito milagres da organização do trabalho; mas, sem dúvida, uma tal organização pode facilitar aos incorporadores de novos ramos da indústria, em grau muito elevado, a colaboração com a recém-organizada iniciativa industrial da mão de obra necessária e que até este momento, muitas vezes, não é utilizada de modo a garantir o melhor rendimento possível. Acontece frequentemente que mesmo bons especialistas técnicos, muitas vezes aperfeiçoados nas escolas profissionais, acham-se empregados fora da sua própria especialização, devido à falta das informações acerca das possibilidades do emprego correspondente aos seus estudos e sua preparação profissional.

5. Não é segredo para ninguém que, presentemente, por causa da situação internacional, o Brasil entra num período da economia dirigida. Essa não se pode imaginar sem uma política de mão de obra. E, por sua vez, ela não pode funcionar sem basear-se num método de colocação do trabalho, qualquer que seja o sistema escolhido.

6. A instalação no Brasil de uma densa rede de escolas profissionais impõe novas tarefas a respeito. É claro que o aproveitamento de turmas de jovens apropriadamente habilitados a desempenhar um papel ativo na vida econômica brasileira não é possível sem o funcionamento de um dos sistemas da colocação. De outro lado, a colocação

do trabalho desempenha um papel relevante na organização nacional do ensino profissional, informando-a em que sentido deveriam dirigir as suas atividades as escolas profissionais, para ser adaptada às necessidades da vida econômica.

III

A situação a respeito apresenta, no momento atual, ao observador um quadro desfavorável. As instituições existentes nesse setor contrastam pelo seu caráter atrasado com as bases gerais tão adiantadas da economia brasileira.

Os anúncios na imprensa quotidiana constituem ainda, no fundo, o principal laço de união entre o capital e o trabalho no propósito de estabelecerem um contacto normal de emprego.

Mesmo a um observador superficial não escapa o papel que nesse processo desempenham viagens, muitas vezes caóticas e dispendiosas, não sem gasto de tempo e com despesas financeiras elevadas, empreendidas pelos empregados à procura dum emprego conveniente.

Por ocasião da organização da imigração muitos anos atrás, foram também feitas certas experiências no sentido da organização de uma rede de agências de colocação mas, ao que parece, sem grande êxito.

E' verdade que em alguns centros existem certas instituições exercendo as respectivas funções de modo, ao que parece, incomparavelmente mais eficiente do que, por exemplo, no Rio; isso se refere, em primeiro lugar, à organização criada recentemente nesse sentido em São Paulo.

Nos quadros de organização sindical brasileira, prevê-se, entre outras tarefas dos sindicatos, a colocação do trabalho como prerrogativa dos mesmos. Todas as experiências demonstram, aliás, que uma das duas partes não pode assegurar o melhor resultado desejável; para poder desempenhar seu papel natural uma tal organização precisa da confiança absoluta de todos os interessados. Pode-se dificilmente chegar a esse resultado com

uma organização ligada só a uma das partes em questão. Organizar separadamente: 1.º, a procura e 2.º, a oferta no mercado do trabalho, não corresponde, evidentemente, aos princípios de eficiência administrativa.

Nas Associações Industriais e Profissionais, nas Câmaras do Comércio, nas Organizações de classe existem, muitas vezes, secções especiais, que funcionam nesse sentido. Não faltam, também, agências de colaboração particulares como, por exemplo, para o serviço doméstico.

IV

A regulamentação internacional da colaboração do Trabalho não conseguiu criar bases apropriadas dessa instituição econômico-social. A convenção adotada juntamente com a recomendação pela XVII sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 1933, é dirigida contra o funcionamento das agências lucrativas de colaboração, prevendo a sua completa abolição no prazo de três anos, a contar da data da sua entrada em vigor. Mas não se encontram, nem nesta convenção, nem na recomendação anexa à mesma, princípios básicos da justa e racional regulamentação da colaboração do trabalho. Pode-se, todavia, referir sempre às monografias e estudos comparativos do BIT, que nos proporcionam todos os elementos fundamentais para uma solução adequada deste problema.

V

A solução a ser adotada deveria forçosamente conciliar todos os interesses em jogo :

- 1, o interesse nacional (dos diversos Estados e diversas partes do território);
 - 2, o interesse dos trabalhadores (ocupados e desempregados, manuais e não-manuais);
 - 3, o interesse dos empregadores (das indústrias já existentes como das criadas recentemente, dos grandes como dos pequenos empregadores).
-

A Aposentadoria do Funcionário Federal

Ivo FAMILIAR

A concessão da aposentadoria ao funcionário é uma conquista bastante antiga do seguro social. Por este próprio motivo, a legislação que a regula, ressen-te-se de falhas, conservadas pela rotina, e contem muitos dispositivos, que precisam ser alterados, para corresponder melhor à evolução do conceito do amparo ao indivíduo que trabalha.

Um dos aspectos mais chocantes é o tratamento dispensado aos inválidos.

Definindo a invalidez de uma forma bastante rigorosa, pela impossibilidade de adaptação do inválido a outra função, estipula, entretanto, o Estatuto dos Funcionários — decreto-lei n. 1.713 — que a importância da pensão concedida será proporcional ao tempo de serviço, na razão de um trigésimo por ano de serviço, não podendo, entretanto, ser inferior a um terço, nem superior à remuneração (1), a que tiver direito na data da concessão da aposentadoria.

Parece-nos que a invalidez, definida com o rigor que foi feito, é o maior infortúnio, que pode acontecer a um servidor do Estado.

Se o funcionário inválido não puder ser readaptado em outra função, a incapacidade será total e, então, só deshumanamente se fará a concessão da aposentadoria, se o infeliz tiver um tempo de serviço inferior a 20 anos.

Uma análise rigorosa das condições de invalidez nos levaria ao conceito de que só em casos verdadeiramente excepcionais poderá ocorrer a incapacidade total. Na maioria das vezes, a readaptação é possível, porquanto a invalidez absoluta para todo e qualquer trabalho não existe.

O problema é de fato muito mais complexo, e dar nomes às dificuldades não representa ter uma solução para as mesmas.

A rigidez do estatuto, neste sentido, dificulta o trabalho honesto de quem tiver a responsabilidade de declarar as condições da aposentadoria.

O resultado é a divergência de critério e a injustiça que pode ser diariamente praticada. Se um funcionário tiver vinte anos de serviço e, por qualquer motivo, sofrer uma redução sensível em sua capacidade de trabalho, muito poucos serão os que terão a coragem de, cumprindo a lei, tomar a iniciativa de promover a aposentadoria do infeliz, se esta se der com redução da remuneração.

A invalidez, em regra, manifesta-se parcialmente, reduzindo a capacidade do exercício da profissão. Em cada caso, só o estudo pormenorizado do estado do indivíduo poderá definir qual o seu prejuízo, decorrente daquela espécie de invalidez.

Não é possível estabelecer neste assunto regras fixas ou normas rígidas, nem ainda prazos fatais. A perda de um braço para um intelectual, tem muito menos importância que para um trabalhador. Para um professor de música, a surdez, embora parcial, pode representar um grande dano.

Foram estes aspectos previstos em nossa rígida legislação?

Só muito vagamente, quando se refere à readaptação.

Colocou-se o governo, ao disciplinar a aposentadoria pelo decreto-lei n. 1.713, mais no ponto de vista do estado individualista, que de acordo com o regime que representa, através dos princípios definidos na Constituição de 1937.

(1) — A palavra remuneração é aqui empregada como seu sentido exato e não restrito como do decreto citado.

Não deve o Estado afastar um indivíduo da atividade, que vier desempenhando, com uma remuneração insuficiente para o próprio sustento e o de sua família, e, ainda, incapaz de buscar, através do trabalho, o necessário para a sua manutenção.

Indispensável é reformar a legislação neste sentido, assegurando a todo indivíduo, que venha a sofrer uma redução em sua capacidade de ganhar, uma indenização correspondente, que o mantenha no nível em que deve viver.

Antes de afirmar a importância da pensão, deve-se considerar como poderá o indivíduo viver quando aposentado.

Este é o princípio geral que deve presidir a concessão da aposentadoria.

O critério do tempo de serviço público é próprio de um particular que, devendo distribuir favores, procura entre os mais antigos servidores os que mais o merecem, para deste modo estimular os mais novos.

Pode o governo distinguir o tempo de serviço que um cidadão prestou ao país como funcionário público ou como particular, cooperando de ambos os modos na prosperidade comum?

Qual terá sido mais credor de recompensa, o funcionário com trinta anos de serviço ao governo, ou o que só após vinte anos de atividade, também útil ao país, tenha entrado para o serviço público e conte agora dez anos de serviço?

Só uma comparação do trabalho prestado será capaz de esclarecer a resposta.

Indiscutíveis são estes aspectos e mostram como é necessário alterar sempre, para acompanhar a evolução do conceito das obrigações recíprocas do cidadão e da coletividade.

De um modo geral ao conceder a pensão, seria ideal que se indagasse das necessidades que tem o indivíduo a prover.

Aceito este princípio condenamos igualmente a aposentadoria compulsória com vencimentos excessivamente reduzidos.

Aos 68 anos de idade não é mais o homem capaz, em geral, de iniciar uma nova atividade,

que lhe proporcione uma remuneração correspondente às próprias necessidades. Aposentar deste modo é lançar na miséria indivíduos que, embora imprevidentes, não deixam de merecer o amparo do Estado.

Os aspectos criticados da legislação são incompatíveis com a própria índole do nosso povo e acreditamos tenham permanecido assim para evitar os abusos.

E' frequente encontrar-se um aposentado, mediante inspeção médica, em plena saúde exercendo outra atividade.

Para evitar estes casos de abuso foi que no Estatuto apareceu a readaptação.

Cerceados foram os meios de burla, pelo menos nas leis básicas, que regem a concessão. E' mister completar estas medidas só permitindo o afastamento dos que efetivamente não puderem ser readaptados, mas, neste caso, a concessão deve ser feita com uma remuneração razoável para o sustento do aposentado.

Outro aspecto interessante de nossa legislação é o da aposentadoria concedida, como prêmio de bons serviços prestados durante 35 anos, e a juízo do governo.

O custo desta concessão se estendida a todos os servidores irá ser excessivo.

Converia estudar melhor o assunto para decidir se o país é capaz de arcar com os onus, que poderia trazer a aplicação generosa desta espécie de prêmio, ou se não seria melhor fazer uma limitação.

E' do conhecimento de todos os que se interessam pelo serviço público como houve muito funcionário que se empenhou para ser aposentado pelo art. 177 da Constituição.

— — —
A análise, que fizemos, da legislação teve por principal objetivo mostrar como é ela o resultado de uma tradição de uma época em que as concepções eram bem diversas das atuais.

Por outro lado, ao criticar temos o propósito de construir e, para isto, é necessário, antes, mostrar os defeitos do sistema vigente.

Vejamos como procede o M. da Fazenda em relação às aposentadorias.

Ao ser decretada a lei, embora encerre a mesma encargos para o Tesouro Nacional, não é, em regra, tomada qualquer providência. Aguarda-se o vencimento da obrigação para só então pensar em sua liquidação.

Resulta daí um absoluto desconhecimento do que se passa.

Assim aconteceu com o atual sistema de aposentadorias e com todas as pensões que o Estado concede. Com o Montepio então o caso foi o mais flagrante, porquanto, ao ser decretada a concessão, não havia por parte do governo a menor noção do onus que traria aos cofres públicos.

Nesta espécie de encargos é muito conveniente mudar inteiramente de política. Por que razão quando o governo faz um empréstimo, o seu montante figura no passivo da União, e não se procede do mesmo modo com as obrigações a que nos referimos?

Ao ser prometida uma pensão, pagável quando verificadas determinadas condições, assumiu o Estado um encargo, que tem um vencimento, que, embora individualmente não possa ser fixado, nem por isto deixa de existir, podendo até, para um grande número de indivíduos ser determinado com relativa precisão.

Assim procederam as companhias de seguros ha-

vendo mesmo esta obrigação sido expressa em lei, calculando anualmente as reservas técnicas ou matemáticas. Representam estas reservas a diferença dos valores atuais dos encargos do segurador e do segurado.

Formadas desde o início da vigência do seguro, garantem à Companhia a sua solvabilidade e o meio de pagar os seguros por ocasião do seu vencimento.

Da mesma forma deveria proceder o Ministério da Fazenda fazendo constar no balanço geral da República, no passivo, as importâncias correspondentes aos encargos assumidos vencidos ou não.

Acreditamos que muitas concessões feitas e nocivas, por representarem uma generosidade excessiva seriam abolidas se cada obrigação fosse registada como apontamos.

O caso do Montepio em parte abolido é bastante eloquente e, entretanto, perguntamos, tem o governo noção do que ainda vai despendar com a manutenção deste instituto?

Não estamos aqui afirmando que o Estado dê demais, afirmamos apenas que é necessário ter pleno conhecimento do que se dá e da extensão dos compromissos que forem assumidos.

Estes aspectos merecem um exame por parte do governo e, em particular do D. A. S. P., que tem tomado a iniciativa das reformas mais importantes referentes ao funcionário.

Princípios orçamentários vigentes no Brasil

ARÍZIO DE VIANA

PARA as pessoas de boa vontade, que se contentam com tópicos sucintos e indicações condensadas, tentaremos registrar, no esboço que se segue, os princípios fundamentais do sistema orçamentário federal do Brasil. O erudito não deve lê-lo para não se irritar (porque o erudito frequentemente se irrita) com a imprecisão e a simplicidade de certos parágrafos. A não ser que lhe pareça razoável considerar inevitáveis esses defeitos num desprezível trabalho de vulgarização de matéria tão variada e extensa, que, sem embargo de sua indiscutível utilidade, é tão árida e pouco atraente.

*
* *

Regra de anualidade. — Como o orçamento público é um programa de previsões financeiras para determinado prazo, a regra que prescreve a obrigatoriedade de circunscrever o período de sua vigência a um ano denomina-se regra de anualidade. Conforme observou Marcel Moye “a escolha do ano como período financeiro é evidentemente arbitrária, mas deriva da própria natureza da vida social que utiliza esse lapso de tempo para situar os fatos” (1). O período anual de vigência de um orçamento chama-se ano fiscal ou financeiro e pode coincidir ou não com o ano civil. Nos Estados Unidos e na Itália não coincide; o ano fiscal nesses países começa em 1 de julho e termina em 30 de junho. Na Inglaterra e na Rumânia também não coincide, começa em 1 de abril e termina em 31 de março. No Brasil e na Rússia coincide; começa em 1 de janeiro e termina em 31 de dezembro. Em consequência da regra de anualidade surgem dois regimes distintos de execução do orçamento: a *gestão financeira* e o *exercício financeiro*.

Gestão Financeira. — No regime denominado *gestão financeira* as operações são consideradas pertencentes ao ano em que se realizam (ou melhor, se concluem). De acordo com o Contador Geral Marques de Oliveira, “compete a cada ano financeiro o que for arrecadado e o que for pago nesse ano, muito embora se recebam rendas e se paguem despesas originárias de exercícios já passados” (2).

Exercício Financeiro — Quanto ao *exercício financeiro* ou *regime de competência*, para que as operações lhe sejam pertencentes é preciso que tenham início de execução durante o ano financeiro. É suficiente que sejam iniciadas e nada obsta o fato de que não se concluam dentro do ano financeiro. Assim, pertencem-lhe as receitas lançadas e as despesas empenhadas ainda que somente venham a ser arrecadadas e pagas nos exercícios posteriores. Elas constituem, nessa hipótese, *resíduos ativos* ou *restos a pagar* (3).

Período Adicional — No exercício financeiro há indefectivelmente um *período adicional* que não é indispensável à *gestão*. Esta se processa na administração pública de forma semelhante à que as administrações privadas conhecem. As contas abrem-se e encerram-se em cada ano normalmente. Para caracterizá-las nada mais é necessário que reproduzir no fim do ano, regularmente, a conhecida fase de trabalho que, nas empresas comerciais e bancárias, se chama de “fechamento do balanço”. Já as formalidades do regime de exercício exigem um período intermediário para regularizar as operações que se devem incorporar ou não ao ano recém-findo. Esse período adicional,

(2) Manoel Marques de Oliveira — *Lições de Contabilidade Pública*, pág. 33. Edição do Instituto Brasileiro de Contabilidade. Rio, 1940.

(3) Ver Marques de Oliveira, *ob. cit.*, pág. 34.

(1) Marcel Moye — *Précis Elementaire de Législation Financière*, pág. 335. 6.^o edition, Paris, 1921.

apêndice típico do regime de exercício, constitue-se de duas partes e dois prazos, consoante a praxe adotada em nosso país. A primeira parte destina-se ao registo e à legalização do pagamento das despesas que tenham sido empenhadas ou autorizadas dentro do ano financeiro e a segunda à liquidação e ao encerramento do exercício. O decreto n. 12, de 28 de dezembro de 1934, esclarece definitivamente o emprego do período adicional.

Regime eclético — Pode-se admitir, teoricamente, a existência de um regime eclético, quando interveem, simultaneamente, os regimes de exercício e gestão. Aliás, isto ocorre geralmente quando existem — além das contas orçamentárias submetidas ordinariamente ao regime de exercício — contas de fundos extraorçamentários ou de receitas com aplicação especial, movimentadas sob *gestão*. No Brasil há regime eclético nos casos de aplicação dos créditos especiais de vigência prolongada, os quais, nos primeiros anos em que vigoram, são utilizados sob o regime de *gestão* anual e, no último, sob o regime de exercício. Assim dispõem o Código de Contabilidade Pública (art. 12) e o seu Regulamento Geral (art. 91, parágrafo único).

A anualidade no Brasil — A regra de anualidade sempre foi adotada no Brasil. Mas, o ano financeiro nem sempre coincidiu com o ano civil. Diz Roure que até o ano de 1828 prevaleceu a coincidência com o ano civil. A Lei de 8 de outubro de 1828 introduziu o critério de fazer o ano financeiro começar em 1 de julho e terminar em 30 de junho. Esse critério foi mantido até 1888, quando voltou a vigorar a coincidência com o ano civil. E' verdade que a lei orçamentária para o exercício de 1879-80 (oito anos antes) dispunha "sobre a desejada volta do ano financeiro de 1 de janeiro a 31 de dezembro; mas o antigo sistema ainda vigorou até 1887" (4). Em 1933 foi instituído para vigorar a partir de 1934 um novo sistema em que o ano financeiro passava a corresponder ao período de 1 de abril a 31 de março (5). Entretanto, já em 1935 voltou, mais uma vez, o ano fiscal a coincidir com o ano civil

(6), o que se tem verificado até o presente momento. Por força destas últimas modificações, as contas do exercício de 1933 abrangem 15 meses e as do exercício de 1934, 9 meses. Quanto ao regime financeiro, pode-se afirmar que, no Brasil, de modo geral, sempre se adotou o de exercício ou de competência. Vale a pena notar que em 1931, por influência de Otto Niemeyer (7), foi ensaiada a *gestão*. A tentativa infelizmente fracassou e foi muito depressa abandonada. As razões que conduziram o Governo a instituir a *gestão* e, logo depois, a restabelecer o regime de exercício podem ser vislumbradas nos decretos ns. 20.393, de 10 de setembro de 1931, e 23.150, de 15 de setembro de 1933. O período adicional tem variado bastante. Tem sido de três, seis e até de dez meses (8). A partir de 1934 está definitivamente fixado em um mês (1 a 31 de janeiro), de acordo com o decreto n. 12, de 28 de dezembro daquele ano. Em resumo: no Brasil prevalecem a *regra de anualidade* e o *regime de exercício*, constituído este do ano civil e de um *período adicional* de *trinta dias*.

Regra de unidade — A Constituição de 1937 prescreve em seu art. 68 que o orçamento será uno. A *regra de unidade* consiste em determinar que as parcelas orçamentárias sejam relacionadas com a maior clareza possível, de forma que possam ser totalizadas em um único documento representativo do confronto das duas massas de recursos financeiros do Estado: Receita e Despesa. Ela tem por fim estabelecer um resumo geral das cifras correspondentes aos principais títulos da receita e da despesa, afim de que se possa facilmente deduzir do confronto dessas duas massas a expressão quantitativa da relação existente entre elas, isto é, se há *equilíbrio*, *superavit* ou *deficit*. Isto não seria possível se, em lugar de um único documento orçamentário, existissem vários documentos parciais e autônomos, uns sobre as despesas de determinados serviços, outros sobre as receitas arrecadadas por diferentes repartições, variando segundo a natureza dos trabalhos ou do tributo, etc. Evidentemente, uma pesquisa metódica no sentido de fazer a fusão desses documen-

(6) Decreto n. 12, de 28 de dezembro de 1934.

(7) Otto Niemeyer — *Reorganização das Finanças Brasileiras*, págs. 20 e 23 — Rio, 1931.

(8) Agenor de Roure, *ob. cit.*, pág. 31.

(4) Agenor de Roure — *O Orçamento*, pág. 29 — Rio, 1926.

(5) Decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933.

tos isolados poderia chegar a totalizá-los em duas colunas gerais: Receita e Despesa. Mas, indubitavelmente, a ausência de um desses documentos e a dificuldade material de obtê-los ou colecioná-los, tornariam impraticável o exame da situação financeira que tanto a opinião pública como os próprios órgãos do Estado têm necessidade de fazer regularmente. A clareza nas contas públicas, que é uma condição essencial a qualquer administração financeira, ficaria sacrificada e, naturalmente, a obscuridade seria propiciatória a abusos prejudiciais à coletividade. O principal objetivo da regra de unidade é, portanto, tornar fácil e rápido o exame em conjunto das operações orçamentárias e evitar que a cada setor administrativo corresponda um orçamento próprio. Alcança-se, formalmente, esse objetivo quando se fundem, num só programa, os orçamentos parciais de todos os órgãos da administração. Considerada esta como um todo, a que se atribue uma unidade de caixa, aprova-se, mediante um único ato legislativo, o quadro geral de sua Receita e de sua Despesa. O Brasil adotou durante muito tempo duas leis diferentes sobre o orçamento de um só exercício, sendo uma relativa à Receita e outra relativa à Despesa. O direito orçamentário brasileiro possui, a respeito desse dualismo, material bastante significativo. É interessante verificar, principalmente, o que existe entre os anais parlamentares referentes ao veto da lei da despesa oposto pelo Presidente Epitácio Pessoa, em 1922. Ficou asentado, teoricamente, por essa época, no parlamento brasileiro, que a regra de unidade tornava obrigatória a apresentação do Orçamento Geral da República sob uma lei única. Isto servia para evidenciar que o Presidente Epitácio não vetara o Orçamento e sim apenas a lei de despesa, pois havia sancionado a da receita elaborada pelo Congresso. Para contrariar as razões presidenciais do veto não poderia ser então invocada a regra de unidade, porque ela ainda não era praticamente observada no sistema orçamentário federal.

O conceito de unidade tem variado. Alguns autores confundem *unidade* com *universalidade*. Otto Niemeyer, em suas recomendações ao Ministério da Fazenda, insistiu sobre a observância da regra de unidade e, ao conceituá-la, confundiu-a com a de universalidade (9). Sun-

delson, ao observar as variações que tem sofrido o conceito de unidade, mencionou a tendência geral de "ligar, senão confundir, a regra de unidade com a de universalidade". De acordo com esse autor "budgetary unity involves segregation or classification within the budgetary system, while comprehensiveness in its related phases involves exclusion that implies an extra-budgetary character" (10). Ele frisou, ainda, a correlação que existe entre unidade orçamentária e o conceito de um fundo geral, correlação esta claramente demonstrada nas obras de Wagner que, no seu entender, "foi um dos primeiros a reconhecer que um fundo geral de tesouraria é um requisito essencial para a unidade orçamentária" (11).

Regra de Universalidade — A regra de *universalidade* completa a de unidade. Buck, em sua obra *The Budget in Governments of today* adota a conceituação de universalidade feita pelos franceses: "comprehensiveness, or as French writers express it, the rule of universality (règle de l'universalité), signifies that the budget includes *all* income and *all* outgo of the government. It indicates, in other words that the budget embraces all the financial requirements of the government that no receipts or expenditure are omitted" (12). Sundelson acentua, igualmente, que "a regra de universalidade apresenta a exigência de que o orçamento cubra todas as receitas e todas as despesas do Governo" (13). Reproduzindo a opinião desses dois modernos autores americanos, verificamos que o conceito clássico de *universalidade*, exposto, principalmente, por Stourm, Allix e Jèze, não se tem modificado, conquanto o mesmo não tenha acontecido com o conceito de unidade. A regra de universalidade, segundo informa Jèze, foi introduzida em França por Villèle, em 1822 (14). O objetivo desta regra é eliminar qualquer interdependência específica que porventura

(10) J. Wilner Sundelson — *Budgetary Methods in National and State Governments*, págs. 133 e 134 — Special Report, n. 14 of the State Tax Commission — State of New York — Albany, 1938.

(11) Idem, idem.

(12) A. E. Buck — *The Budget in Governments of today*, pág. 125 — New York, 1934.

(13) J. W. Sundson, *ob. cit.*, pág. 47.

(14) Gaston Jèze — *Cours de Sciences des Finances et de Législation Financière Française. Théorie Générale du Budget*, pág. 175 — 6.º éditon — Paris, 1922.

(9) Otto Niemeyer, *ob. cit.*, págs. 18 e 19.

lique determinada renda a determinada despesa. As rendas de qualquer natureza perdem, em face dela, o destino especial de serem aplicadas aos fins para que foram instituídas. Por outro lado, evidentemente, as dotações relativas às diferentes despesas não ficam condicionadas, estritamente, às rendas criadas com a finalidade de custeá-las. Todas as rendas públicas são recolhidas para a constituição de um conjunto geral de recursos, destinado a satisfazer os gastos do Estado, indiferentemente, sem a menor conexão com a natureza desses gastos. Por força dessa regra as rendas e os gastos se agrupam em duas massas distintas — Receita e Despesa — as quais a regra de unidade põe em confronto num só documento orçamentário.

As regras de unidade e universalidade estão consubstanciadas nestes termos pelo art. 68 da Constituição de 1937: "o orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos, incluídas na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos."

A lei orçamentária — O texto legal propriamente dito das leis orçamentárias do Brasil é sucinto. Não tem ido além de cinco artigos, desde 1938. O primeiro deles apresenta os totais relativos à Receita estimada e à Despesa fixada. O segundo determina que os "Anexos" que acompanham a lei fazem parte integrante dela. O terceiro refere-se à Receita; explica que será realizada com o produto do que for arrecadado na forma das especificações do "Anexo n. 1" e indica, em resumo, os grandes totais dos grupos de rendas em que ela se biparte: *Renda Ordinária* (com os sub-totais correspondentes às rendas: tributárias, patrimoniais, industriais e diversas) e *Renda Extraordinária*. O quarto artigo da lei esclarece que a Despesa será distribuída pelos demais "Anexos", que correspondem aos principais órgãos da administração federal enumerados, a seguir, com os totais das despesas que são autorizados a efetuar no exercício. Estes são os dispositivos essenciais da lei orçamentária.

Matéria excepcional — A rigor, conforme prescreve o art. 70 da Constituição, a lei orçamentária não pode conter matéria estranha à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Mas, esta prescrição cons-

titucional permite que ela, excepcionalmente, disponha sobre a realização de operações de crédito por antecipação de receita e para cobertura do *deficit*, sobre o critério de aplicação do saldo e sobre a autorização para a abertura de créditos suplementares.

Operações de crédito — Geralmente o quinto artigo da lei orçamentária dispõe sobre a autorização ao Ministro da Fazenda para realizar operações de crédito por *antecipação de receita* e para *cobrir o deficit* dentro de limites que, no primeiro caso, variam de 13 a 17 % do total da estimativa da Receita e, no segundo, correspondem à importância do *deficit* previsto, arredondada para mais. Essa disposição tem figurado, tradicionalmente, em nossas leis orçamentárias. E' claro que as despesas imediatas, que se efetuam nos primeiros meses do ano, não podem ficar dependentes da entrada de rendas. Logo, o Tesouro deve suprir a deficiência momentânea da arrecadação por meio de outros recursos. Esses recursos são obtidos em regra a curto prazo, mediante várias formas de empréstimo em que se destacam a emissão de letras e bilhetes do Tesouro e os simples adiantamentos, em conta corrente, feitos pelo Banco do Brasil ao Tesouro, pois as rendas deste não permanecem em seu poder, são recolhidas àquele (15).

Cobertura do deficit — Quanto às operações para cobertura do *deficit*, o meio de realizá-las comumente empregado é a emissão de papel moeda inconversível ou de obrigações do Tesouro. Antigamente o recurso preferido era o empréstimo externo (ou mesmo interno), muitas vezes *camouflado* pela aparência de remédio necessário ao fomento das riquezas nacionais. O segredo da alta do câmbio no tempo do Império encontra em grande parte sua explicação no apelo ao crédito externo (16).

Aplicação do saldo — Não é comum constar da lei orçamentária disposições relativas ao modo de aplicar o saldo. Entretanto, é oportuno escla-

(15) Decreto-lei n. 867, de 17 de novembro de 1938.

(16) A propósito, vale a pena consultar uma exposição de motivos feita por Ruy Barbosa, quando era Ministro da Fazenda, em 18 de janeiro de 1890 (publicada na *Revista de Ciências Econômicas*, número de novembro-dezembro de 1939, São Paulo).

recer que, dentre os modos mais aconselháveis de aplicar um problemático *superavit*, destacam-se os seguintes: a) incinerar o excesso de papel-moeda em circulação; b) pagar juros atrasados de empréstimos; c) amortizar empréstimos externos ou internos; d) reduzir ou extinguir impostos ou taxas (17); e) inverter capitais em obras reprodutivas e de defesa nacional; f) criar fundos para enfrentar os períodos de depressão econômica; g) realizar empreendimentos de assistência social. Não há preponderância absoluta de uma dessas providências sobre outras. A opção por uma ou mais é determinada exclusivamente pela regra de conveniência pública, da qual o Governo é o único juiz. Como algumas delas já têm sido incluídas, ordinariamente, no orçamento, é natural que não sejam muito frequentes os *superavits*.

Créditos suplementares — A autorização para abertura de créditos suplementares também não tem constado das leis orçamentárias, nos últimos anos. Todavia, de acordo com o princípio estabelecido no art. 80, § 2.º, combinado com o art. 14, n. V, do Código de Contabilidade, delas deveriam constar a indicação do limite total desses créditos e a relação das verbas que poderiam ser suplementadas nas proximidades do fim do exercício. O Código fixa, ainda, o prazo em que, nessa hipótese, poderia ter início a abertura de créditos suplementares (a partir do 10.º mês do exercício). Esse prazo, no entanto, somente prevaleceria para as suplementações que tivessem sido de antemão indicadas na lei orçamentária, isto é, previamente autorizadas. Porque o Código (art. 79) e o seu Regulamento Geral (art. 90) previram a hipótese de serem abertos créditos suplementares a verbas não relacionadas em autorização prévia da lei orçamentária. Para essas suplementações o Executivo solicitaria autorização do Legislativo, mediante remessa a este de uma demonstração documentada da insuficiência das verbas suplementandas. A competência para a concessão do crédito suplementar é a do poder que aprova o orçamento, porque o crédito suplementar representa uma majoração específica de dotações orçamentárias concedida no decorrer do exercício. Se, a autorização expressa

do limite quantitativo a ser utilizado para a abertura de créditos suplementares e a relação das verbas que podem ser suplementadas, não constam da lei orçamentária, o decurso do prazo de dez meses para a iniciativa da suplementação não é necessário. A regra a aplicar-se nessa hipótese é a do art. 90 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, isto é, a de conceder a suplementação em face da comprovada insuficiência da dotação suplementanda. Para a verificação dessa insuficiência não há prazo. Por conseguinte, a abertura de crédito suplementar pode ser solicitada e concedida logo depois de publicado o orçamento. Esta última praxe é a que tem vigorado atualmente, quer dizer, a lei orçamentária não contém disposições expressas acerca de créditos suplementares, de modo que a administração tem liberdade de promover, assim que julgar oportuno, a obtenção do crédito suplementar necessário, visto como não está presa a limites quantitativos ou qualitativos predeterminados. Não obstante a ausência de Parlamento, o Governo tem adotado, quanto aos prazos, o critério de, a não ser em casos excepcionais e urgentes, cogitar de créditos suplementares somente depois de decorrido o primeiro semestre do exercício. A lei que aprovou a padronização dos orçamentos dos Estados e Municípios tornou obrigatória, para essas entidades, a observância desse critério (18).

Outros créditos adicionais — Além dos créditos suplementares, que têm a vigência limitada ao exercício em que são abertos, pois se incorporam, para todos os efeitos, às dotações orçamentárias a que correspondem, há outros dois tipos de créditos adicionais: os *extraordinários* e os *especiais*. Os créditos extraordinários destinam-se a ocorrer às despesas urgentes em casos de *calamidade pública, epidemias, rebelião, sedição* ou de *guerra*. Esses créditos têm, como os suplementares, o seu período de vigência adstrito à duração do exercício financeiro em que são abertos. Os créditos especiais são, consoante a definição do art. 87, § 2.º, do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, "autorizações de despesas com serviços ou fins especiais, não compu-

(17) Método preconizado pelo decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933, art. 8.º.

(18) Decreto-lei n. 2.416, de 17 de julho de 1940, art. 11.

tadas no orçamento e consignadas em lei especial ou nas disposições gerais das leis de meios". O prazo de vigência dos créditos especiais é de dois exercícios, quando a lei que os autoriza não fixa outro menor ou maior.

Regra de especialização — A regra de especialização é observada nos "Anexos" já referidos, que integram a lei orçamentária. O primeiro desses "Anexos" contem a especificação da Receita, que é dividida em partes, títulos, capítulos, parágrafos e rubricas. Depois dessa especificação, com as estimativas, é relacionada a legislação referente aos diversos parágrafos, para indicar as bases jurídicas em que se apoia a arrecadação das rendas públicas. Os demais "Anexos" representam os quadros de distribuição da Despesa pelos principais órgãos da administração, onde os gastos são discriminados por verbas, consignações, subconsignações, itens, alíneas e incisos que os caracterizam segundo a sua natureza e a uni-

dade administrativa que os efetuam (19). No orçamento em vigor (1942), foi introduzido um Sumário dos principais títulos da Receita e da Despesa antes dos Anexos discriminativos.

Transposições orçamentárias — Os quadros anexos à lei orçamentária poderão ser modificados no decurso do exercício pelo Presidente da República, mediante proposta fundamentada do Departamento Administrativo do Serviço Público, desde que não sejam excedidas para cada serviço as verbas globais votadas pelo Parlamento (20). E' permitido, portanto, no sistema orçamentário brasileiro, o *extorno*, ou o *destaque*, ou o *virement de crédit*, ou, que qualquer outro nome tenha, a *transposição* de parte de determinada dotação para suprir a insuficiência de outra dotação, dentro da mesma verba e do mesmo serviço.

(19) Ver o meu artigo "Especialização ou Discriminação da Despesa", publicado nesta *Revista*, número de abril de 1942.

(20) Constituição Brasileira, art. 69, § 2., *in fine*.

A TESE E SUA DEFESA

CELSO DE MAGALHÃES

Técnico de Administração do D.A.S.P.

TESE é uma proposição a defender. Ora, intelectualmente falando, só se defende aquilo que ainda não faz parte do patrimônio cultural da coletividade; logo, a tese deve visar algo de novo, deve concluir por coisas não sabidas, ou imperfeitamente conhecidas, declarando-as verdadeiras.

Antes de iniciar a elaboração de uma tese, é necessário fazer esta pergunta:

"Que é que pretendo provar?"

Digamos, por exemplo, que a resposta seja mais ou menos esta:

"Vou provar que os servidores do Estado morrem mais depressa que os empregados particulares".

Escolhido o assunto, procurar-se-á um título para o trabalho; seja, *verbi gratia*, este:

"A nocividade do serviço público sobre a saúde do servidor do Estado".

Está aqui um frontespício para a Secção de Assistência Social, no próximo concurso de Técnico de Administração.

Façamos, agora, nova pergunta:

"De que elementos devo lançar mão para provar que os servidores do Estado morrem mais depressa que os empregados particulares?"

Vejamos:

1. É claro que devo, preliminarmente, definir o conceito de saúde e, então, começaremos invadindo o terreno da medicina, onde não nos faltarão fartas citações de autores consagrados.

Há quem pense que citação é pedantismo ou falta de recursos; está redondamente enganado. As citações são imprescindíveis para dar o argumento de autoridade; ninguém pode afirmar sem base, e as citações são a prova da veracidade dos conceitos emitidos.

2. Depois desse primeiro capítulo, que tanto poderia ser um como diversos — dada a extensão da matéria — conviria entrar no âmbito da higiene para mostrar como é que a saúde deve ser preservada, o que se deve evitar para não adoecer. Mais algumas citações oportunas aumentariam esta parte.

3. Agora, por que não dar destaque maior às questões de psicologia, a despeito de já se ter tratado, na parte anterior, da higiene mental? A psicologia diz respeito aos nervos, e os nervos governam o corpo; ora, numa repartição pública, entre todos os fatores prejudiciais à saúde, avultam os que falam diretamente aos nervos, isto é, os de ordem psicológica. Teríamos então mais um capítulo ornado de brilhantes citações.

4. Discutamos, em seguida, os ensinamentos da Fisiologia do Trabalho, isto é, aquele capítulo especial da higiene que já se deslocou do tronco materno para constituir uma ciência autônoma.

É indispensável para nossa tese dizer como deve ser feito o trabalho, em que lugar, em que horas, com que intensidade e ritmo, sob que condições deve ele ser executado. Cabe aqui um grande desenvolvimento, onde não faltarão ainda boas citações de mestres consagrados.

Até aqui temos vindo preparando o terreno; tudo isto que escrevemos foram preliminares. Agora, vamos entrar diretamente no assunto, no âmago da nossa proposição.

5. Estudemos as principais repartições públicas, de um modo geral e completo: edifícios, instalações, temperatura dos locais de trabalho, luminosidade, ventilação, rotina dos serviços, métodos e normas, lotações, serviços de segurança e proteção, etc. . . . *procurando demonstrar* — este é o objetivo de nossa tese — *que tudo está em desacordo com os princípios discutidos nos capítulos anteriores*. Aqui, porém, a documentação será nossa. O trabalho de procurar as provas nos cabe; não podemos inventar nada; temos de apresentar fatos concretos acompanhados das fontes fidedignas aonde os fomos buscar.

6. Tomemos, agora, algumas empresas particulares de importância reconhecida, onde trabalhem muitas pessoas, e façamos com elas estudo idêntico : edifícios, locais de trabalho, rotina, etc.... *procurando demonstrar que elas não apresentam os defeitos apontados nas repartições públicas* — porque esse é o sentido da nossa tese.

7. Em seguida, acrescentemos um capítulo de elaboração estatística : vamos contar quantos servidores do Estado morreram, de que morreram, onde morreram, em que idade morreram, quanto tempo estiveram doentes, etc.... Façamos o mesmo com os empregados particulares das empresas focalizadas, procurando as profissões correlatas com as do serviço público. Comparemos os resultados e, se tudo estiver a nosso favor, teremos chegado à conclusão a que nos propusemos. Estabelecemos várias premissas para concluir, *logicamente*, pela verdade de nossa afirmativa inicial :

“Os servidores do Estado morrem mais depressa que os empregados particulares”.

O trabalho não é pequeno, é exaustivo, difícil e, no exemplo apresentado, talvez impossível porque os servidores do Estado, parece, não morrem mais depressa que os empregados particulares.

Mas vamos admitir que morram mesmo; estará então perfeita a nossa tese, porque :

- a) dissemos, de início, o que iamos provar;
- b) estabelecemos preliminares necessários à prova que pretendíamos fazer;
- c) mostramos que tais preliminares poderiam ser aplicados às situações focalizadas no trabalho e que, assim sendo,
- d) o fato verificado (maior mortalidade entre os servidores do Estado) tinha sua explicação no desajustamento entre princípios estabelecidos nas preliminares e o ambiente e as condições de trabalho no serviço público.

Isto sim, é uma tese: — *proposições encaixadas logicamente para uma conclusão predeterminada dentro da rigidez silogística*.

Quando alguém faz um trabalho completo sobre tudo quanto já é sabido a respeito de Taylorismo, Serviços Industriais, Orçamento, Almo-xarifados, Café, Siderurgia, etc.... *não faz tese, faz monografia*.

A diferença entre a tese e a monografia é justamente esta :

Tese — parte de elementos conhecidos para provar uma coisa original, desconhecida ou imperfeitamente sabida.

Monografia — apresenta exaustivamente todos os elementos conhecidos, mas anteriormente esparsos, duma determinada questão, sem provar coisa alguma de original; é um estudo completo de um só assunto.

* * *

A tese, justamente por ser um estabelecimento de premissas que tendem a uma conclusão, precisa ser defendida.

A defesa da tese não é para provar a autoridade do trabalho, como pensam muitos por aí afora. Atacadas e talvez invalidadas as premissas pelos examinadores — se o puderem fazer — resultarão certamente nulas as conclusões; pois bem, o autor *defenderá seu ponto de vista*, com argumentos novos, se os tiver; provará a falta de base das objeções levantadas pelos examinadores; esclarecerá certos trechos de seu trabalho, de modo a provar *que de fato são verdadeiras as suas afirmativas*.

Se não puder fazer isto, faliu; perdeu o trabalho e, no caso de concurso, será reprovado — *na defesa da tese*.

No exemplo inventado por nós a respeito da mortalidade dos servidores do Estado, o examinador poderia dizer :

“O candidato afirma que na Repartição X” (páginas tantas de sua tese) as normas de serviços são tais e tais; ora, isto não procede, conforme se verifica do Regimento Interno da mesma repartição. Longe de serem prejudiciais à saúde dos servidores que ali tem exercício, como o declara o candidato, as normas de trabalho adotadas garantem perfeitamente a observância dos princípios da higiene, por isso assim assim, etc....”

Se o candidato tiver argumentos para refutar, muito bem; se os não tiver, pior para ele.

Ou então, teríamos este outro caso :

“O candidato declara a páginas tantas do seu trabalho que na Fundação X morreram no último

decênio apenas 20 operários atacados de tuberculose, ao passo que no Arsenal Y, em serviços idênticos, morreram 480!... As estatísticas apresentadas pelo candidato são de fonte desconhecida, o que é imperdoável em trabalhos desta natureza; por isso a prova oferecida é inaceitável por falta de autoridade".

Diante desta objeção, o candidato poderia, por exemplo, dizer :

"Perdoe-me V. Excia.; não tendo embora declarado no meu trabalho a fonte onde colhi os dados estatísticos a que V. Excia. se refere, e isso por um descuido que V. Excia. me relevará, posso fazê-lo no entanto agora, pois esses elementos, como poderá V. Excia. verificar, encontram-se a páginas tantas do Anuário Estatístico do Brasil, edição de 194..."

Basta de exemplos.

O examinador que, de início, declara ao candidato :

"Seu trabalho está perfeito; suas conclusões são rigorosamente lógicas" não tem mais o direito de arguir esse candidato, *porque já concordou com a tese e suas conclusões*: por isto, dispensou a defesa, *cujas únicas finalidades são fazê-lo concordar com o trabalho*.

Se, por acaso e a despeito disso, é obrigado a perguntar, obedecendo a imposições legais, ou sairá do assunto da tese apresentada, o que não é permitido, ou formulará questões de somenos, fugindo à profundidade da argumentação. De qualquer forma, porém, ficará constrangido, quando se tratar de um examinador douto.

O mais que se disser a respeito desta questão, ora muito em foco, está errado porque foge à lógica e ao bom senso.

* * *

Diante do que acabamos de expôr, surge a grande dificuldade em conseguir, para um concurso de Técnico de Administração, uma banca que, em qualquer das secções do programa, esteja igualmente habilitada para discutir, *tecnicamente*, todas as teses apresentadas.

Numa escola superior, geralmente, os examinadores são os professores da matéria discutida na tese, isto é, são homens de grande tirocínio e de muita erudição no assunto a discutir. Por

isso mesmo eles estão quase sempre a cavaleiro da situação, atacando e contra-atacando o candidato, de modo a conseguir uma apreciação segura a respeito do trabalho, *dentro do terreno discutido*, que é o assunto da tese.

No concurso de Técnico de Administração — vejam-se as últimas teses — os assuntos podem ser variadíssimos, dentro de uma mesma secção do programa, obrigando assim cidadãos respeitáveis e cultos a arguir publicamente candidatos possivelmente especializados em questões que esses mesmos examinadores talvez só conheçam pela superfície. Daí a anomalia de se deixar frequentemente a substância da tese, sua parte fundamental, aquilo mesmo que lhe dá valor, para discutir minúcias dispensáveis, fazer divagações literárias ou filosóficas alheias às premissas estabelecidas.

Seria justo pois que se desse permissão às bancas afim de, tal qual fazem os juizes, designarem especialistas para o estudo de cada trabalho apresentado, quando, porventura algum deles transcendesse os conhecimentos técnicos do examinador. Em torno do parecer desse especialista, o examinador prepararia seu ataque, ficando livre ainda de discutir o trabalho sob outros pontos de vista : forma, utilidade prática, oportunidade, etc.

A discussão pública, isto é, a defesa da tese, inclusive as réplicas e as tréplicas, deveria ser taquigrafada e, quando a Revista do Serviço Público honrasse o candidato classificado, com a impressão de seu trabalho, a tese seria acompanhada desses debates orais da defesa, para conhecimento geral, porque tais debates seriam elementos valiosos e indispensáveis à apreciação segura das conclusões formuladas.

A publicação dos debates traria ainda a vantagem de obrigar muito examinador de concursos sérios, assim como o de Técnico de Administração, a apurar seus conhecimentos para poder enfrentar com bastante desembaraço a certos candidatos, ou... caso contrário, a desistir de examinar.

* * *

Finalmente, monografia não é tese e, por isso, não se defende; não há defesa de monografia. Quando se pretende exigir do candidato prova da autoria do trabalho que apresentou, se o trabalho é desse tipo, isto é, monografia, parece que melhor seria dizer :

"Haverá uma prova de debate público em torno do assunto da monografia apresentada".

RESUMÊ

Theses and their maintenance

A thesis is a proposition which a person advances and offers to maintain by argument. It should view something new. It should cover an unknown or partially known subject and prove that the conclusion is true.

Let us suppose that the subject chosen be "The longevity of public employees is less than that of business employees". To advance such an argument a candidate must demonstrate what is health, how it can be affected by unhygienic buildings and the many causes that shorten the existence of an employee through disease and sickness of the nature of the work itself. Citations from renowned specialists are necessary in order to lend the argument more authority, especially so, when the subject enters the field of science.

Another chapter would deal with psychology, which despite the fact that the rules of hygiene would have already been dealt with in the preceding chapter, deserves extra attention due to its importance in public service.

The physiology of work should also be brought up, as it is an essential element to prove what the writer says.

The latter would only be the preliminary part, after which a detailed study of public departments would have to be made to demonstrate that their conditions violate the principles of hygiene. A similar study could be made of business concerns where the working conditions agree with the established principles.

Statistics should be used to prove that the governmental employees' mortality rate is higher than that of business employees.

If this were possible, the thesis would have been properly proved.

It is undoubtedly an arduous work and sometimes impossible, as it would be in the case of trying to prove what we have just said, because nothing is known that justifies that governmental employees live less than their business comrades.

But if it were an argument based on truth, the thesis would be perfect, because :

- a) The subject would have been properly advanced.
- b) The necessary preliminaries would have been quite established.
- c) We would have demonstrated that the preliminaries could have been applied to the subject under discussion.
- d) A connection would have been made between the preliminaries and the conclusion that a higher mortality rate among the State employees has been proved.

A thesis is not a monograph, which is a written account of a single thing or class of things, but without a new conclusion.

The necessity of an author's maintaining his thesis by argument is not to prove the authorship but to afford him an opportunity to refute any contradiction or objection put forward by an examiner when he disagrees with an established proposition or finds a conclusion illogical.

Nevertheless an examiner is obliged to argue with a candidate within the limits of the subject and if he says he entirely agrees with what was written, the work has been approved and no further questions should be asked.

The subjects presented at a Contest for Specialists in Administration are so vast that it is quite possible for an examiner to ignore certain details that would enable him to argue reasonably with a specialized candidate. In such an instance it is advisable to permit the examiners to submit the thesis to a specialist and on the basis of his opinion they could then arrive at their conclusions. This would not prevent the examiners from drawing conclusions as regards form, utility, opportunity, etc....

Both the questions and answers of an argument between an examiner and a candidate should be stenographed and published together with the written work. Since a discussion is needed to clear up doubts, this procedure would afford anyone a comprehensible reading of the candidate's ideas and work, and in this way oblige an examiner to make a careful study of the written work.

ASPECTOS DA DEFESA NACIONAL

E. L. BERLINCK

A presente situação mundial, obriga-nos a concentrar toda a nossa atenção numa divisa que é, ao mesmo tempo, anseio de vida e de liberdade: nunca "Defesa Nacional significou tanto como hoje — sobrevivência". Sobrevivência da vida física, da cultura, das tradições, da civilização...

Qualquer coisa de ultra-potente martela e procura esmagar o passado de metade das nações do globo; forças formidáveis se desencadeiam, vindas de todas as direções, através do ambiente que ao Homem parecia tão propício à vida e ao bem estar; do ar, da terra e do mar surgem energias de destruição cujo poder ultrapassa toda a nossa passada experiência desses horrores. Os que se habituaram a lidar com as cifras representativas das forças utilizadas na vida pacífica dos povos para mover todos os maquinismos, fazer circular os transportes e obter os produtos essenciais ao seu bem estar, ficam atônitos ante o potencial de energia posta em jogo para fins de destruição. Uma formação de bombardeiros pesados, possui em seus motores quase tantos HP quantos se distribuem em energia elétrica, a S. Paulo ou ao Rio de Janeiro, para fins de iluminação, transporte e indústria... Isso sem contar a energia química que vai acumulada nas toneladas de bombas que despeja sobre as cidades...

Os povos em luta realizam milagres de concentração de forças com que no tempo de paz não sonhariam, talvez; a eficiência das operações industriais que se desenrolam na retaguarda, atinge a limites quase impossíveis. E toda a riqueza de uma nação, em pensamento, em matéria prima, em esforço humano, se exaure, no espasmo supremo de defesa.

Um dos grandes mentores da indústria de guerra já afirmou que as batalhas seriam ganhas antes de tudo, na linha de montagem das fábricas. A facção que conseguir montar no mesmo tempo o maior número de canhões, tanques, aviões, e que conseguir transportar maior soma de energia des-

truidora contra o campo inimigo, será a vencedora. Essa definição de superioridade bélica dá bem idéia do caráter essencialmente industrial dos conflitos do século XX.

Já se foi o tempo em que a vitória sorria ao homem de coração forte, e de braço rijo; todo o arrojo pessoal de nada vale hoje, ante uma rajada de metralhadora, ou a explosão de uma bomba. Mesmo no tempo em que as qualidades de valentia entravam com um grande coeficiente para o sucesso das armas, a organização e o bom armamento sempre superaram o ânimo bélico desorganizado.

O amor à liberdade não passará de um platonismo inconsequente, se ao lado não houver simultaneamente uma organização racional das forças industriais, capaz de, em qualquer ocasião, concentrá-las na fabricação dos armamentos essenciais à guerra moderna. A linha de montagem aparece-nos, pois, como o símbolo da liberdade, e da vitória.

Atrás, porem, da esteira movel onde se montam os maquinismos bélicos, há um mundo de esforços congregados sem os quais nela não aparecerão as peças que se vão reunindo e se ajustando dentro de centésimos de milímetro, para, aos poucos, surgir o avião de bombardeio ou a metralhadora.

O sistema de produção em massa implica, porem, na racionalização da mão de obra, e na padronização dos materiais. Só se podem produzir em massa artigos padronizados.

A descentralização da produção das peças das máquinas é também um dos recursos eficazes para aumento do número de unidades: fábricas se especializam em motores, em canos de fuzil, em magnetos, em válvulas, em eixos, em aparelhos detonadores, etc.; todos esses dispositivos deverão se reunir na linha de montagem, ajustando-se porem perfeitamente. Por esse processo consegue-se aumentar a produção, mas criam-se problemas delicadíssimos de calibragem das peças que se vão

juntar para formar um todo, que funcione eficientemente.

O problema dos calibres industriais é fundamental no caso da mobilização das fábricas para um esforço de guerra; seria o maior dos fracassos se, por ocasião do funcionamento de um motor os eixos não girassem com a folga necessária nos mancais, e os pistões emperrassem nos cilindros, e, pense-se que, como esse motor produzido em série, haveria milhares de outros nessas mesmas condições.

A munição de guerra é fabricada em muitos pontos dos países em luta; os projeteis deverão se adaptar perfeitamente às almas dos canos por onde transitam, recebendo a força impulsionadora dos gases da pólvora; também aí aparece como fundamental o problema da calibragem.

A produção em massa exige pois, um aperfeiçoamento industrial muito avançado, que não se improvisa de uma hora para outra; certas cifras nos dão bem idéia da sua extrema complexidade: um automóvel Ford, por exemplo, produzido nos tempos normais na proporção de 1 carro por minuto, é o resultado da reunião de 15.000 partes que se juntam na linha de montagem. Um tanque médio, de 28 toneladas, é fabricado primeiro em 3.500 partes separadas, que depois convergem para 3 linhas de montagem, que se movem com a velocidade de 3,6m por hora.

O avião americano de bombardeio B-24 que transporta 4 toneladas de bombas, e tem um raio de ação de 3.000 milhas, é composto de um total de 101.650 parcelas, e nele se empregam cerca de 400.000 rebites!

Os movimentos dos montadores são também estudados cuidadosamente. Todo o maquinismo é desenhado nos seus menores detalhes; para cada peça são marcadas as dimensões e as tolerâncias permissíveis.

Contudo, não se pense que tudo se passa, sem novidades, mesmo para os *leaders* da produção em massa: fato altamente instrutivo, por exemplo, foi o que aconteceu com a fabricação de motores Rolls Royce nos Estados Unidos. Afim de prevenir qualquer solução de continuidade na sua fabricação, a Grã-Bretanha resolveu, em virtude do perigo dos bombardeios aéreos, encomendar às fábricas americanas um certo número de unidades. Ford recusou-se a aceitar a encomenda, alegando uma

filosofia pacifista, hoje substituída pela formidável usina de Willow Run, que pretende produzir um bombardeiro pesado, quadrimotor, por hora, e onde trabalharão 90.000 operários. Há quem diga, porém, que essa recusa foi originada pela sua intuição industrial que anteviu as dores de cabeça e as rejeições experimentadas pelos seus colegas que tomaram a si o encargo de fabricar os motores ingleses.

A fábrica Packard equipou-se, no entanto, para produzir os 9.000 motores Rolls Royce perdidos pela Grã-Bretanha, mas quando a produção das peças começou a fluir, verificaram-se muitas deficiências e rejeições devido às diferenças nas roscas dos parafusos entre o sistema Whitworth e as roscas *standards* americanas, a conversão das medidas, e as deficiências de detalhes nos desenhos enviados da Inglaterra, onde entendimentos verbais entre o escritório técnico e os contra-mestres, supriam as falhas do detalhamento gráfico.

Note-se que essas dificuldades surgiram entre duas indústrias altamente preparadas para a produção em massa, e por esse fato pode-se avaliar a importância que tem os calibres, e certos padrões fundamentais da indústria, na fabricação em série.

A evolução industrial processa-se, pois, no sentido da concentração da produção de um número limitado de tipos; aparecem como meios eficazes de atingir esse objetivo a padronização dos produtos, e a sub-divisão do trabalho do operário em um número quase infinito de operações elementares. A repetição de movimentos simples, aumenta a eficiência da mão de obra, ao passo que lhe permite grande velocidade de trabalho. A padronização das peças, que compõem os maquinismos e dos outros produtos industriais, permite o aumento da produção das unidades completas, e o melhor aproveitamento das matérias primas. A eficiência avulta em todos os setores da vida comercial do país.

Ora, da observação do que se passa no mundo da indústria, desde a guerra de 1914, verifica-se que as mais ricas nações do globo forçaram a eliminação da variedade dos produtos e estabeleceram a produção em série como recurso bélico, a princípio, e após o término do conflito, como arma poderosa na concorrência comercial. A racional-

lização da indústria foi o meio empregado pela Alemanha para recuperar sua posição anterior nos mercados mundiais, fazendo face ao mesmo tempo, aos seus vencedores da véspera, no campo comercial, e aos pesados onus que lhe foram impostos pelo tratado de Versailles. A padronização dos seus produtos industriais foi levada a um ponto que deixou a perder de vista igual esforço feito pelos outros países. O hitlerismo, partido de guerra, ao tomar conta do poder ponde assim, desde logo, cuidar do rearmamento do país; tal coordenação já existia entre todos os ramos da indústria, tão adiantados estavam todos os estudos que se relacionam com a eficiência do trabalho humano, e tão extensa era a padronização da indústria que os chefes do partido percebendo o *handicap* industrial do Reich sobre os demais países, puderam desde logo assumir uma atitude arrogante e audaciosa em todas as questões de ordem internacional. No caso da guerra ser precipitada antes do rearmamento alemão, a transformação da indústria do Reich para o regime de produção bélica far-se-ia muito mais rapidamente que a dos outros; e se a

guerra não viesse logo, como não veio, a produção de armamentos realizar-se-ia com uma rapidez tal que nenhum outro adversário poderia acompanhá-lo.

O número de padrões industriais em pleno vigor no Reich era superior à dezena de milhar, ao se iniciar a guerra; na mesma ocasião os ingleses estavam no seu primeiro milheiro.

O pacifismo de Chamberlain pode também ser explicado por uma visão realística da posição das duas indústrias bélicas, prestes a se defrontarem.

A racionalização da indústria e a consequente padronização dos seus produtos surge-nos, pois, como recurso dos países que desejam tirar o máximo proveito da mão de obra e da matéria prima; é vital para a defesa armada; é remédio específico contra o empobrecimento derivado da guerra; é fator decisivo para vencer as competições comerciais; deverá, portanto, ser largamente adotada nos países que desejam sobreviver, entre os quais se inclui o Brasil.

"Por que deve" e "como pode" o servidor do Estado alimentar-se racionalmente?

RUBENS DE SIQUEIRA

Técnico de Administração do D.A.S.P.

II

CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DE ALIMENTO

A expressão "A nutrição é a vida", sintetizando todo o pensamento de Aristoteles sobre os fenômenos vitais, vale mais que uma dissertação para mostrar a predominância das funções nutritivas sobre todas as demais funções do ser vivo.

A vida é condicionada por uma dupla corrente de matéria que parte do meio exterior para o ser vivo (assimilação) e deste para aquele (desassimilação).

Como faz ressaltar Rondoni, "o protoplasma, enquanto dura a vida, apresenta incessantemente duas espécies de fenômenos opostos: de *desintegração* (catabólicos) com libertação de energia e de *reintegração* (anabólicos), com armazenamento de energia exterior. A substância viva se encontra, pois, num estado de continua decomposição e recomposição, em estado de equilíbrio dinâmico".

Esse estado de equilíbrio dinâmico do nosso organismo é mantido graças às substâncias que lhe são levadas pela alimentação.

Daí ter Claude Bernard definido *alimento* como sendo toda a substância necessária ao equilíbrio dos fenômenos do organismo são e à reparação das perdas que ele sofre constantemente.

O alimento exerce, pois, funções de suma valia.

Podemos esquematizá-las na seguinte chave:

- funções energéticas
- funções plásticas e
- funções reguladoras e
- protetoras.

Funções energéticas — O alimento-potencial de energia química — deve fornecer ao organismo duas formas de energia: a mecânica e a calo-

rífica, esta para manter o corpo em uma temperatura constante e aquela para servir ao trabalho muscular, quer externo (deslocamentos do corpo), quer interno (circulação do sangue, respiração, etc).

O equilíbrio dinâmico da vida resulta da igualdade calorífica entre receita e despesa alimentares.

Marcel Labbé, baseado em números fornecidos por Atwater e Rubner, acha que o valor energético em um adulto deve atingir, por quilograma e por dia:

- 35 calorias para o sedentário;
- 40 calorias para um indivíduo que produza um trabalho manual moderado; e
- 45 calorias para o trabalhador braçal.

Resulta destes números que um homem de 65 quilos gasta por dia, considerando os 3 casos, 2275, 2600 e 2925 calorias, respectivamente.

Armando Gauthier, para um homem médio de 70 quilos, dá os seguintes números:

- a) em repouso absoluto — 1750 calorias
- b) em repouso relativo — 2100 calorias
- c) em trabalho moderado — 2700 calorias
- d) em trabalho pesado — 4000 calorias
- e) em trabalho excessivamente pesado — 5000 calorias.

Martinet calcula em 40 a 50 calorias por quilo a quantidade energética dispendida por um indivíduo normal, média esta que pode ser adotada na prática.

Funções plásticas — Os tecidos estão constantemente num trabalho de perpetua renovação. Cabe aos alimentos o fornecimento do material necessário ao entretenimento e funcionamento vi-

tais. Os indivíduos jovens e as crianças têm naturalmente gastos mais elevados que o adulto de peso e talhe estaveis. Enquanto que naqueles há gastos de crescimento e de renovação, nestes só há os de reparação. Segundo Lecoq, o homem adulto e em repouso relativo excreta em 24 horas, pelas fezes, urina, suor e respiração : a) 2600 gramas de água ; b) 26 gramas de sais minerais, sendo 13 de cloreto de sódio; c) 13 gramas de azoto e d) 265 gramas de carbono.

Aos ingestas cabe a compensação destas perdas todas.

Funções reguladoras e protetoras — A importância que se dá hoje ao valor regulador e protetor dos alimentos é contribuição dos bioquímicos do século XX, pois os do século passado julgaram ter estabelecido e surpreendido toda a mecânica da alimentação, pelo conhecimento dos fatores plásticos e energéticos dos alimentos.

Os sais e as vitaminas figuram hoje como integrantes indispensáveis às reações vitais. A Casemiro Funk e, principalmente, à escola norte-americana moderna se deve todo o conhecimento dos *ex-Hormônios*, fatores acessórios de Hopkins, que não podem deixar de figurar na ração alimentar. Crescimento, calcificação e até reprodução só são possíveis quando ao organismo são fornecidos esses elementos em quantidade suficiente:

*
* * *

Vamos, agora, procurar classificar os alimentos.

Múltiplas são as classificações existentes, todas elas variando com o critério adotado pelos técnicos.

Assim, tendo em vista as suas funções, poderemos classificar os alimentos em 4 grupos: energéticos, plásticos, reguladores-protetores e mistos.

O critério que adotamos, de acordo aliás com a escola norte-americana, à qual nos filiamos, é o que considera a composição química dos alimentos, dividindo-os em :

protídios ou proteínas
glicídios ou carbo-hidratos
lipídios ou gorduras
sais minerais e água
vitaminas.

Os protídios constituem a parte mais importante do nosso organismo, no qual entram na proporção de 16%. São os protídios corpos de peso molecular elevadíssimo, que contem sempre azoto (alem de carbono, hidrogênio e oxigênio) e, frequentemente, também enxofre. A molecula protídica, bastante complexa, compõe-se essencialmente de um grande número de unidades comparativamente simples, os ácidos aminados. Estes, pedras do edificio basilar dos protídios, são ácidos graxos nos quais um ou vários dos hidrogênios ligados ao átomo de carbono forma substituídos pelo grupo aminico NH₂. (1).

Uma proteína vale principalmente pelos ácidos aminados que contem. Uns, em número de 10 (arginina, histidina, isoleucina, leucina, lisina, metionina, treonina, triptofanio e valina) são ditos *essenciais* e são indispensáveis ao desenvolvimento e crescimento orgânicos. Outros, denominados "nutricionalmente dispensáveis", podem faltar no regime alimentar.

Diz-se que uma proteína é de alto valor biológico quando possui os ácidos aminados essenciais e, de baixo valor, em caso contrário. Esse valor biológico varia, pois, de um alimento para outro. As proteínas do ovo, da carne e do leite são de alto valor e as dos vegetais possuem, em geral, baixo valor. A associação dos vegetais de famílias diferentes aumenta o valor das proteínas que os mesmos contem. Assim acontece com as leguminosas e as gramíneas que, isoladas, têm pouco valor nutritivo e quando associadas possuem valor relativamente bom.

Mc Lester aconselha a junção de ervilhas (leguminosas) com trigo (gramíneas), afirmando que a associação que daí decorre constitui ótimo alimento.

Depois do valor qualitativo, que acabamos de estudar, devemos tratar do problema do "minimum" de albuminas, i.e, a quantidade mínima de substância proteica, abaixo da qual a vida claudica.

Variam as opiniões. Voit calcula em 118 gramas. Chitendem em experiências realizadas em cifras compreendidas entre 47 a 55 grs. Suas experiências duraram 9 meses e foram feitas com atenção e critério.

(1) Dado o alto nível cultural dos leitores desta Revista, não tivemos dúvida em usar uma linguagem química elemental.

Hindhede, biologo dinarmarquês, admite número mais baixo. Em experimentos feitos em si próprio e em pessoas de sua família, durante vários anos, chegou à cifra inacreditável de 20 gramas.

Umber pondera, com suas observações colhidas durante a guerra, quando a falta de carne fresca se fazia sentir intensamente, que um regime assim com tão pouca quantidade de proteína favorece o desenvolvimento da tuberculose e outras infecções crônicas e aconselha, então, um mínimo igual a 70 — 80 gramas.

O indivíduo que de um modo permanente limite a quantidade de albumina em sua alimentação, até chegar a 50 ou 60 gramas por dia, coloca-se em uma zona perigosa que é tanto maior quanto mais acentuada for a simultânea carência de calorías (Umber).

Lusk, Mc Collum, Lapique e outros autores modernos aconselham cifras entre 70 a 100 gramas. Boa média para o adulto é a que dá um grama de proteína para um quilograma de peso.

Há determinadas ocasiões em que se torna necessário aumentar a quota albumínica.

Na gestação, lactação, exercícios físicos, período de crescimento ... o organismo exige uma quantidade um pouco acima da normal.

Para resumir, podemos dizer que o problema alimentar das albuminas cabe inteiramente na frase de Schoeffler: "A necessidade mínima de azoto se converte em necessidade quantitativa de ácidos aminados; qualitativamente indispensáveis".

*
* *
* *

Os glicídios representam a parte mais abundante das substâncias vegetais, constituindo o conjunto de corpos feculentos e açucarados. São substâncias ternárias ou de figuram os elementos fundamentais — carbono, hidrogênio e oxigênio, os dois últimos quase sempre na mesma proporção que na água, donde a denominação de *hidratos de carbono*, dada a esses corpos. Proporcionam ao organismo a glicose do meio circulante para acudir às exigências imediatas e armazenados, sob a forma de glicogênio, permanecem no fígado e nos músculos para constituir as reservas a seu tempo aproveitadas.

Entre suas funções destaca-se o impedimento de acidificação dos humores. Há um "minimum" de glicídios indispensável para assegurar a com-

bustão das gorduras e impedir a formação de corpos acetônicos, que são tóxicos para o organismo.

*
* *

Celulose — Duas palavras sobre a celulose. É um hidrocarbonado isômero do amido, só existente nos vegetais, de fórmula $(C_6H_{10}O_5)_6$, que desempenha um papel mecânico de suma importância. Provoca o aumento do peristaltismo intestinal e assim facilita a progressão das fezes. Sua falta trás, como consequência, a *prisão de ventre*.

*
* *

Os vegetais e os animais proporcionam lípidios ao homem. São eles agentes caloríficos por excelência. Sob o ponto de vista químico são compostos triglicéricos, resultando da substituição na glicerina de um átomo de hidrogênio de cada oxidrila pelo radical de um ácido gorduroso, como o ácido palmítico, o oleico, etc.

Além do carbono, hidrogênio e oxigênio que todos os lípidios possuem, outros, mais complexos, contêm fósforo, enxofre e azoto. Quanto mais ricos em carbono, maior o seu poder calorífico.

Maignole acha que existe um mínimo de lípidios indispensável às ações metabólicas. Experiências de autores americanos, principalmente Osborne e Mendel, demonstraram que se torna impossível fazer viver um animal com um regime desprovido de gorduras.

*
* *

Sais e Água — A ingestão diária de água e sais minerais é indispensável à composição dos tecidos e dos humores e à manutenção dos equilíbrios osmótico e ácido básico dos mesmos.

Papel plástico — A água representa 65% e os sais 4,5% do peso total do corpo.

Encontram-se fundamentalmente no organismo: potássio, sódio, magnésio, cálcio ferro, cloro e silício. Sob a forma orgânica, principalmente, figuram o carbono, o hidrogênio, o azoto, o enxofre e o fósforo. Mínimos traços de fluor, bromo, iodo, manganês, alumínio, cobre, boro e zinco. Só o tecido osseo contém 65% de seu peso em sais (fosfatos e carbonatos de cálcio e magnésio).

Admitia-se, quase como um axioma, que a ração diária supria os gastos minerais (26 gramas).

A escola norte-americana, Sherman á frente, demonstrou que esta noção é errada. Certos ele-

mentos, o cálcio por exemplo, são trazidos em quantidade insuficiente àquela reclamada pelo organismo. Cumpre, pois, ao estabelecer-se um regime, verificar si os alimentos escolhidos contêm certos sais cuja necessidade é grande.

O cálcio, o ferro e o fosforo, pela sua importância maior, merecem uma referência mais demorada.

Cálcio — O ser humano reclama uma quantidade bastante apreciável de cálcio, um grama, em média.

Segundo Gley, no feto humano as necessidades em cálcio tornam-se maiores a partir do 120º ao 210º dia da gravidez; do 210º ao 270º o número eleva-se para 0,70, nas 24 horas, donde a descalcificação gravídica si os alimentos não forem suficientes para fornecer à mãe tal quota.

Na América do Norte, onde o povo sabe comer, foi reputada insuficiente a taxa de cálcio da alimentação jornalreira.

Mc Collum e Nina Simmonds aconselham adicionar um pouco de carbonato de cálcio à comida, sugerindo então que isso poderia ser conseguido misturando giz precipitado ao sal de cozinha.

Imagine-se, diante das conclusões desses autores, o que acontece no Brasil, em que, para aumento dos nossos males, as águas são pobres em cálcio!

Em torno do cálcio gravita a defesa orgânica, maximé a resistência às causas infecciosas, principalmente á tuberculose. A deficiência calcica trás como consequência paradas do desenvolvimento, lesões esqueléticas, carie dentária...

O leite e os vegetais folhudos (Mc Collum) são ricos em cálcio.

A fixação desse elemento está sob a dependência de vários fatores, entre os quais, por sua maior atuação, destacam-se as vitaminas e as glandulas de secreção interna (tiroides, paratiroides, etc.).

Fósforo — O conteúdo total em fósforo pode ser calculado em 2% do peso corporal.

As experiências de balanço calculam em 2,5 a 3,5 gramas a quantidade que o adulto necessita. O homem não suporta bem um período prolongado de uma alimentação pobre em fósforo. Experimentos feitos em granjas modelo norte-americanas mostraram a diminuição do rendimento anual do leite em vacas submetidas a um regime privado deste elemento. Quase todos os alimentos, felizmente, possuem uma quota regular de fósforo.

Ferro — Os estudos modernos vieram colocar em plano relevante o papel do ferro na economia. Basta acentuar que Warburg considera a oxidação celular como um processo catalítico pelo ferro e metais pesados.

Calcula-se em 3,2 gramas a cifra férrea do organismo, sendo que 2,4-2,7 gramas na hemoglobina. Nossas necessidades diárias oscilam, segundo Shermann, em cerca de 15 miligramas. Precisão maior têm a criança e a lactante.

A pobreza da nossa alimentação em ferro é responsável por anemias, outrora atribuídas somente à verminose. Aliás, trabalhos modernos de Walter Oswaldo Cruz demonstraram que doentes, com quadro grave de verminose, melhoravam grandemente da anemia, pela ingestão de ferro em alta dose, mesmo sem o auxílio de vermífugos.

Alem disso, indivíduos altamente infestados por helmintos (vermes) conservam-se em relativo estado de saúde si, por acaso, vivem sob um regime dietético rico em ferro.

Do reino animal os alimentos mais ricos em ferro são a carne e o ovo e do reino vegetal, no Brasil, o feijão soja, a mostarda, o feijão mulatinho, serralha amarga, chicórea, espinafre, almeirão, carurú, escarola, couve tronchuda, agrião e couve manteiga.

Equilíbrio osmótico e cloreto de sódio — O equilíbrio osmótico do meio interior é regulado pela água e, principalmente, pelo cloreto de sódio. As trocas desse sal, graças sem dúvida à ubiquidade e mobilidade de sua molécula, são feitas facilmente através das paredes dos vasos.

Equilíbrio ácido-básico — Os alimentos proporcionam sais minerais diversos, uns de função ácida ou neutra, outros de função básica, mas é na assimilação e desassimilação das próprios princípios imediatos que se origina a maior parte de corpos de uma e outra função, tendentes a romper o equilíbrio dos ácidos e das bases (Souza Lopes).

Temos então dois grupos de alimentos: a) alcali formadores (legumes e frutas por exemplo) e b) ácido formadores (carne, leite, ovos...).

Como assinalou muito bem o professor Roquette Pinto, em trabalho recente, muito interessantes são as *vitaminas* pelas fantasias que, a seu respeito, se tem divulgado, não faltando pessoas cultas que a julgam panacéia, *catholicon* dos nossos tempos, remédio ideal para todos os males. Pouca gente, pouquíssima mesmo, tem noção aproximada do conceito de vitamina.

Até há bem pouco tempo, quando não se possuíam dados seguros sobre a natureza química das vitaminas, justificavam-se plenamente as idéias errôneas a seu respeito.

Agora, não. Muito tem avançado a vitamínologia nestes últimos anos e hoje, nos meios científicos, *vitaminas nada mais são que entidades químicas como todos os demais elementos constitutivos do regime alimentar.*

Há mesmo uma grande tendência dos autores modernos, principalmente de fala inglesa, a abandonar a denominação *vitaminas*, de vez que o nome corresponde a um grupo de substâncias quimicamente muito diferentes. Assim, para exemplificar: a vitanina A é um álcool; a vitamina C, um ácido, o ascórbico ou cevítâmico.

Por força do hábito manteremos, todavia, o termo *vitaminas*. Dada a atualidade do assunto e a sua grande importância, dedicaremos às vitaminas, um artigo especial e, assim sendo, lembraremos apenas, como fecho a esta parte, e a título de ilustração, que, no princípio deste século, as *vitaminas* foram, consideradas simplesmente como fatores acessórios da alimentação. Como, entretanto, disse muito bem Roquete Pinto, nunca foi o acessório tão essencial, de vez que vida, saúde, força, energia e até beleza... tudo isso em suma, como demonstraremos em breve, é o balanço provisório desses maravilhosos fatores acessórios.

*

* *

Como complemento indispensável deste segundo artigo damos a seguir um tabela de *composição química* e do *valor energético* das substâncias alimentares e um quadro mostrando a riqueza de diversos alimentos em *cálcio*, *fósforo* e *ferro*.

TABELA DE COMPOSIÇÃO QUÍMICA E DO VALOR ENERGÉTICO DAS SUBSTÂNCIAS ALIMENTARES

A — PRODUTOS ALIMENTARES

SUBSTÂNCIA ALIMENTAR POR 100 GRs.	GOR-DURAS	PRO-TEINAS	H. CAR-BONO	SAIS	CA-LÓRIAS
Bacalhau.....	1,10	38,80	—	23,90	169,3
Banha.....	96,00	—	—	1,00	911,4
Carne de boi, média gordura.....	6,50	20,50	—	0,80	144,5
Carne de carneiro.....	29,10	15,40	—	0,70	333,7
Carne de galinha.....	9,30	18,90	—	0,70	164,0
Carne de porco.....	40,10	15,00	—	0,70	433,0
Carne seca, média.....	12,06	35,00	—	19,17	267,0
Leite fresco (interior da Bala).....	6,50	5,00	5,60	0,85	104,0
Leite consumido nas capitais (média).....	3,50	3,50	4,50	0,65	65,5
Lingua fresca.....	9,00	18,10	—	0,70	157,9
Manteiga fresca.....	82,00	0,50	0,50	1,00	760,7
Ovos, 2 p/100 grs.....	10,90	11,30	0,50	0,70	149,7
Peixe fresco.....	2,10	16,00	—	1,20	85,1
Pirarucu do Pará, salgado.....	8,28	43,75	—	13,90	257,0
Queijo.....	34,50	21,80	1,20	4,90	215,1
Toucinho salgado.....	64,00	9,70	—	5,00	635,0

B — PRODUTOS VEGETAIS

SUBSTÂNCIA ALIMENTAR POR 100 GRs.	GOR-DURAS	PRO-TEINAS	H. CAR-BONO	SAIS	CE-LULOSE	CA-LÓRIAS
Abacate.....	9,30	6,65	4,57	0,78	2,70	115,3
Aipim.....	0,20	2,00	33,00	0,80	0,50	145,1
Abóbora comum.....	0,10	0,50	3,30	0,30	1,10	13,7
Arroz.....	1,40	8,00	76,50	0,60	1,50	361,5
Assucar refinado de 1ª.....	—	—	99,00	0,50	—	405,9
Assucar de 2ª.....	—	—	95,00	1,50	—	389,5
Assucar de 3ª.....	—	—	92,00	1,80	—	377,2
Banana prata, polpa.....	0,20	2,20	21,60	0,80	0,30	100,0
Bananada.....	0,50	3,16	66,78	0,56	0,40	292,3
Batata doce.....	0,10	1,90	20,00	0,60	0,60	80,7
Batata inglesa.....	0,10	1,80	17,60	1,20	1,80	78,5
Brã de milho.....	3,90	5,50	49,90	0,80	1,30	263,5
Café infuso.....	vestígios	0,28	1,42	0,64	—	6,9
Cará.....	0,20	1,30	15,80	0,50	0,90	72,0
Chocolate, pasta.....	10,00	24,00	62,00	1,40	1,80	345,6
Farinha d'água.....	0,10	1,70	81,30	0,70	2,50	341,3
Farinha de maizena.....	1,30	3,10	80,30	0,70	1,20	358,1
Farinha de mandioca.....	0,08	1,20	81,90	0,75	3,20	341,7
Farinha de milho (fubá).....	2,20	7,80	73,40	0,90	1,90	353,5
Farinha de trigo.....	1,20	11,70	73,70	0,45	0,85	380,4
Feijão, média de varias especies.....	2,10	23,80	50,30	3,97	3,80	323,3
Goiabada.....	0,15	1,72	71,93	0,46	2,70	342,7
Guando verde.....	2,50	14,90	52,28	1,32	3,20	298,8
Inhame.....	0,20	1,50	14,60	1,60	1,30	68,0
Laranja, suco.....	0,40	0,60	9,80	0,20	—	44,2
Legumes herbaceos, média geral.....	0,30	1,20	4,10	1,70	3,80	24,5
Lima, suco.....	1,10	0,50	8,30	0,20	—	37,0
Macarrão.....	0,80	10,00	75,00	1,00	1,00	426,0
Mamão, polpa.....	1,00	0,20	14,50	0,70	—	69,6
Marmelada.....	0,20	0,90	61,70	0,50	5,80	258,5
Mate, infuso.....	—	—	0,45	0,10	—	1,9
Mel de abelhas.....	—	—	71,50	0,05	—	293,2
Melado.....	—	—	71,60	1,52	—	293,5
Pão, tipo brasileiro.....	1,30	7,50	53,50	1,20	1,50	260,2
Rapadura.....	—	—	74,00	2,80	—	382,0
Tangerina, suco.....	—	0,40	18,60	0,46	—	69,5
Vagens diversas.....	1,10	5,50	21,20	2,00	6,50	119,7
Xuxú verde.....	0,20	0,47	8,54	0,35	0,40	38,8

TEOR EM CÁLCIO, FÓSFORO E FERRO DE ALGUNS ALIMENTOS

SUBSTÂNCIA ALIMENTAR POR 100 GRs.	CÁLCIO	FÓSFORO	FERRO
		(em miligramas)	
Carne de boi, média gordura.....	5	332	3,4
Leite consumido nas capitais.....	113	95	0,2
Manteiga fresca.....	15	17	0,2
Ovos, 2 para 100 grs.....	43	192	2,8
Peixe fresco.....	22	229	1,1
Queijo.....	353	293	5,6
Arroz.....	6	98	0,9
Banana prata, polpa.....	9	31	0,6
Batata inglesa.....	7	49	1,3
Chocolate, pasta.....	92	455	2,7
Farinha de milho (fubá fino).....	18	190	0,9
Farinha de trigo.....	20	92	1,0
Feijão, média.....	160	471	7,0
Laranja, suco.....	45	21	0,2
Mel de abelhas.....	4	19	0,7
Pão.....	14	86	0

RESUMÉ

Demonstrating to the Civil Service Employee the value of proper food to his life, the Author, in the second article of a series entitled "*Why and how to have adequate food?*", defines "food" and its three primordial functions: it supplies the *energy* for the activities of the body, it provides the materials for the *building and upkeep* of the body tissues and it furnishes the substances by means of which the conditions and processes in the body are *regulated*.

He classifies the food according to its chemical composition in: proteins, fats, carbohydrates, mineral elements, water and vitamins. Finally, he studies separately those groups of foods.

MEU TEMA DE SEMPRE

LUIS CARLOS JÚNIOR

EMBORA afirme o Presidente Vargas que no Brasil não há lugar para os céticos, sei que muita gente encara com ceticismo os resultados que possam ter as reuniões de estudos efetuadas pelo D.A.S.P. na última quarta-feira de cada mês.

A essa gente posso, com toda a segurança, declarar que as reuniões em questão veem dando resultados altamente benéficos, bastando, para comprovar o que digo, mencionar, apenas, os imediatamente obtidos com duas palestras que tive oportunidade de realizar.

A primeira dessas palestras data de 28 de junho de 1939. Dela decorreu, consubstanciando as medidas que eu preconizava, a exposição de motivos n. 1.208, de 13 de julho daquele ano, publicada no Diário Oficial de 29 do mesmo mês, na qual o D.A.S.P. solicitava ao Sr. Presidente da República medidas tendentes a por ordem na grafia oficial.

A segunda palestra é recente, foi pronunciada a 25 de fevereiro último e os seus resultados já começam a aparecer, demonstrando, mais uma vez, o espírito de colaboração dos dirigentes do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Nessa palestra, referindo-me aos itens "Será observada a correção de linguagem" e "será dada uma bonificação de tantos pela correção de linguagem", que aparecem, ora um, ora outro, nas instruções para os concursos e provas de habilitação, tive ocasião de dizer:

"A 'correção de linguagem' não pode deixar de ser observada em qualquer competição destinada a aferir o nível de cultura de candidatos a cargos ou funções em que o trato do idioma é constante e obrigatório. Não há, portanto, razão alguma para que se estabeleça expressamente, uma condição que é implícita e inerente à própria natureza dos concursos".

Mais adiante, sobre a bonificação prometida, acrescentava eu:

"A 'correção de linguagem' não é elemento essencial para a aprovação, já que são bonificadas as provas que se apresentem isentas de deslizes ou cochilos gramaticais".

E depois:

"E' de se concluir que os erros de sintaxe ou de ortografia não tem importância bastante para inhabilitar os candidatos. A ausência de erros servirá, apenas, para melhor classificação".

Essas palavras não tardaram em produzir os primeiros frutos. Na mesma data em que a *Revista do Serviço Público* publicava a conferência cujos trechos estão acima transcritos, a 10 do mês de abril findo, o *Diário Oficial*, inseria as novas "Instruções reguladoras, em 1942, do concurso de trabalhos de interesse público ou de utilidade para a administração" (monografias), das quais reproduzo, abaixo, os itens 16 e 17:

"16 — No julgamento dos trabalhos, observar-se-á o seguinte critério:

Quanto à forma:

- a) plano até 10 pontos
- b) clareza de exposição ... até 10 pontos
- c) precisão técnica até 10 pontos

Quanto ao fundo:

- a) contribuição pessoal até 20 pontos
- b) fundamentação até 20 pontos
- c) valor prático ou utilidade, até 20 pontos
- d) documentação até 10 pontos

"17 — Julgados quanto à forma e ao fundo, os trabalhos serão examinados no tocante à linguagem, cuja incorreção importará na perda de pontos, segundo tabela que será usada uniformemente".

A determinação de perda de pontos pela *incorrecção de linguagem* é já, como se vê, o primeiro esplêndido resultado de minhas palavras de 25 de fevereiro.

Nas instruções reguladoras dos anteriores concursos de monografias, a *correção de linguagem* era merecedora de bonificação, isto é, valia 10 pontos. Importa isso em se dizer que um original de forma despreocupada e até desleixada poderia alcançar a nota final de 90 pontos, mais do que suficiente para a classificação em 1.º lugar.

Com a perda de pontos, hoje estabelecida, os trabalhos considerados "de interesse público ou de utilidade para a administração" poderão, afinal, ser publicados e difundidos sem o inconveniente de deseducarem os leitores menos familiarizados com o trato do idioma.

O primeiro passo em favor de uma redação oficial correta está dado nas Instruções publicadas a 10 de abril. E' indispensavel, porém, para um resultado completo na matéria, que a Divisão de Seleção siga o exemplo da Divisão de Aperfeiçoamento e inclua, nas instruções dos concursos e provas que realiza, cláusulas correspondentes ao item 17 transcrito acima.

A providência do item 17, em apreço, não é, no entanto, o único resultado benéfico da minha palestra de 25 de fevereiro, a qual terminou com as seguintes palavras :

"Se perdurar a transição para o caos em que se encontra a chamada redação oficial, não sei onde poderemos parar.

"E' preciso que se esboce uma reação e que se procure, por todos os meios, reconquistar a correção da linguagem escrita.

"A Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. acaba de instituir, agora, para funcionários e extranumerários, um Curso de Língua Inglesa, anunciando-se, para breve, outro de Língua Francesa.

"Diante dos fatos apontados, não seria caso de se instituir também, e quanto antes, um Curso de Língua Portuguesa, com frequência obrigatória de todos os servidores?"

O Curso de Língua Portuguesa, preconizado por mim, como se vê acima, há pouco mais de dois meses, acaba de ser instituído pelo decreto número 9.294, de 27 de abril findo, que "regulamenta os Cursos de Administração instituídos pelo decreto-lei n. 2.804, de 21 de novembro de 1940".

O Capítulo VI desse Regulamento diz o seguinte :

"Da III Secção — Atividades Auxiliares da Administração.

Art. 10. A III Secção tem por finalidade preparar pessoal para o exercício das atividades auxiliares da administração e *suprir deficiências no preparo fundamental do servidor do Estado*, proporcionando-lhe :

I — Cursos básicos :

a) Português e Redação Oficial; etc".

A criação desse Curso, segundo esplêndido resultado das minhas palavras de 25 de fevereiro, é, para mim, altamente confortadora.

Para mim e, principalmente, para o D.A.S.P., que, com isso, mais uma vez, demonstra ser terreno em que as boas sementes frutificam, desautorizando os ceticismos em torno de suas iniciativas.

P. S. — Estas linhas se intitulam "*Meu tema de sempre*", que é, como se sabe, a correção de linguagem no serviço público.

Não pode, por isso, passar sem correção, um erro tipográfico no meu artigo "Ser e não ser", publicado na *Revista* de abril.

Iniciando o último parágrafo da pág. 31, lê-se:

"Ocorreu-me, no momento, três exemplos", etc.

As pessoas que me conhecem sabem que escrevi *ocorrem-me*, mas, como a *Revista* é lida também por muita gente que não me conhece, aqui fica a necessária ressalva.

Elementos para um programa de Administração de Pessoal

PLANO DE PAGAMENTO — RECRUTAMENTO — SELEÇÃO

AUGUSTO DE BULHÕES

Of. Administrativo do M.F. com exercício no D.A.S.P.

II

No artigo publicado na edição de Janeiro p. p., desta Revista procuramos acentuar a importância e a necessidade, hoje incontestável, da administração de pessoal, bem como esboçamos ligeiramente, a evolução e extensão do sistema do mérito nos Estados-Unidos e no Brasil.

Salientamos, ainda, alguns princípios colhidos através da experiência americana e analisamos, rapidamente, os princípios e métodos para um plano de classificação de cargos.

No presente artigo abordaremos as duas fases que se seguem em um bem orientado programa de administração de pessoal — o plano de pagamento — o recrutamento e a seleção.

— — —

Seguindo o critério que nos impusemos de abordar estes diferentes problemas de um ponto de vista objetivo, examinaremos alguns elementos necessários à elaboração de um plano de pagamento, concluindo por apresentar, em esquema, os planos de classificação e pagamento do Governo federal americano, das cidades de New York, Chicago e do Estado de Rhode Island.

Já vimos que os planos de classificação e de pagamento tem íntima relação entre si, mas, que obedecem, em sua elaboração à finalidade e técnica distintas, como veremos a seguir.

Ao se elaborar um plano de pagamento devemos consultar :

- custo de vida local ;
- salário geralmente pago em serviços semelhantes ;
- risco no trabalho a executar ;
- facilidade de promoção ;
- disponibilidade financeira da administração.

Aproveitando a experiência americana, destacamos os elementos julgados imprescindíveis pela *Civil Service Commission*, do Estado da Califórnia :

- 1.º Salários geralmente pagos por entidades públicas ou privadas para trabalhos semelhantes ;
- 2.º Salários pagos pela "Civil Service" do Estado ;
- 3.º Avaliação comparativa das atribuições e responsabilidades dos diferentes cargos ;
- 4.º Padrão de vida, justo e razoável, de acordo com as diferentes naturezas de trabalho ;
- 5.º Razoável relação entre os salários referentes a cargos técnicos e administrativos de livre nomeação e os geralmente pagos em trabalhos semelhantes, pela C.S.C. ;
- 6.º Risco e dificuldade no trabalho, local de trabalho, vantagens e desvantagens peculiares à classe ;
- 7.º Grau de habilitação especial e de treinamento exigidos para o trabalho ;

- 8.º Relação razoável entre os salários e classes semelhantes, afim de facilitar promoções, transferências, reajustamento, etc.;
- 9.º Vantagens quanto a férias, licenças, aposentadorias, garantia de estabilidade, facilidades médicas e recreativas;
- 10 Situação financeira do Estado.

O plano de pagamento, ainda, para alcançar o seu objetivo de remunerar com justiça e incentivar o assalariado, deverá ter sempre em vista que — para igual trabalho, igual remuneração; e que a remuneração corresponda estritamente à qualificação exigida, trabalho executado, responsabilidade desempenhada.

Vimos, assim, que necessitamos colher elementos para elaborar um plano de pagamento.

Os métodos variam com a natureza da situação local, com a extensão dos serviços, número de classes, a área e o número de fontes a serem consultadas.

Geralmente são empregados o questionário, a entrevista e a análise do trabalho.

O primeiro oferece dificuldades iniciais na fase de sua confecção; o segundo vantajoso, somente, quando possível, dada a natureza do inquérito a se proceder; o terceiro é dispendioso e exige pessoal habilitado.

No artigo anterior já examinamos o questionário para classificação e especificação de cargos; resumiremos, agora, alguns itens do questionário para colheita de elementos, quanto aos salários geralmente pagos por entidades públicas e privadas.

O questionário, quanto a salários geralmente pagos, indaga :

- tipo do cargo ou cargos;
- descrição do trabalho de cada cargo;
- sexo;
- forma de pagamento;
- salário inicial e o mais elevado;
- férias remuneradas;

- licenças remuneradas;
- bonificações, participações nos lucros;
- número de empregados em cada tipo de cargo.

A entrevista, método prático, rápido e vantajoso, quando a natureza do inquérito a se proceder permitir, depende, porém, a sua aplicação da situação local; extensão do serviço; número de classes, área e o número de fontes a serem consultadas.

A análise do trabalho, mais vulgarizado nas indústrias, é o método de precisão para se estabelecer uma escala de salários, exceto quando se cogita de analisar o salário dos altos postos executivos, visto como o indivíduo é que determina o seu salário, e o trabalho não pode ser examinado separadamente do indivíduo.

Precisamos, também, acentuar que não só o plano de pagamento como o de classificação exigem uma constante administração, sob pena de se tornarem inúteis, perfeitamente comparáveis a uma lista de telefones antiquada ou a um fichário desatualizado.

Os cargos estão sujeitos à reclassificação de acordo com as mutações dos serviços; as bases do plano de pagamento são, por sua vez, mutuáveis, os fatores econômicos variáveis, os reajustamentos, por consequência, necessários.

Há, além do mais, necessidade de um Órgão Central, que administre a execução dos Planos, tendo em vista os múltiplos problemas que surgem em sua aplicação.

PLANO DE CLASSIFICAÇÃO E PAGAMENTO DO GOVERNO FEDERAL AMERICANO

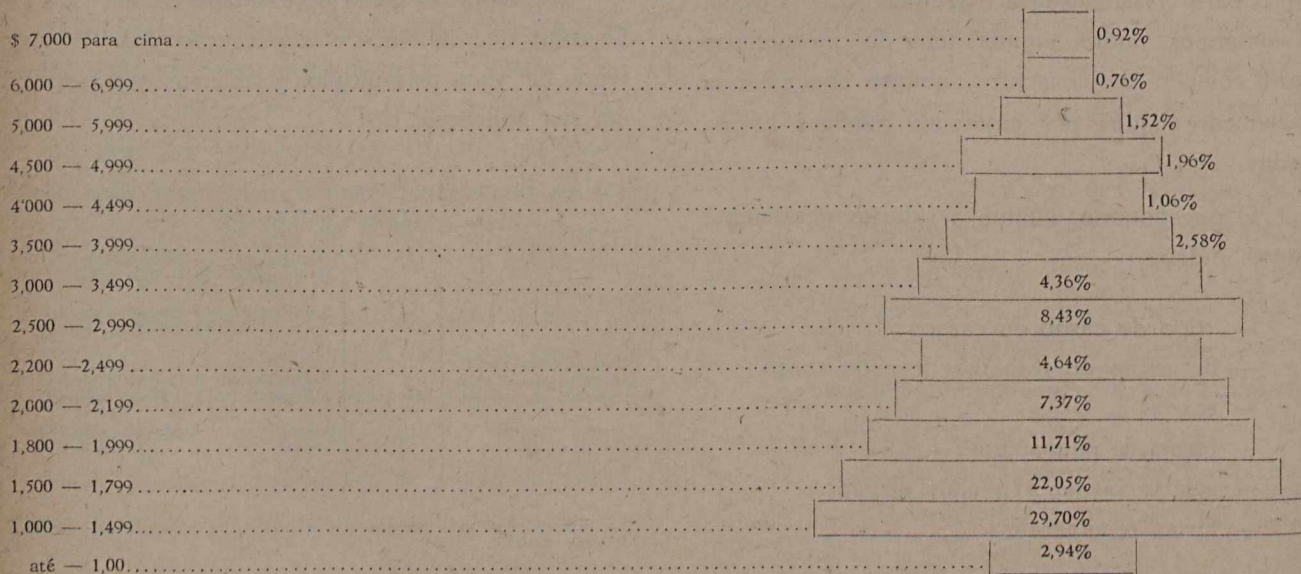
Órgão Central de Administração "PERSONNEL CLASSIFICATION DIVISION" da U. S. C. S. C.	Serviços.	Profissional e Científico	9 padrões de \$2.000 a \$9.000 dollars
		Sub-Profiss.	8 padrões de \$1.200 a \$3.200 (dollars)
		Rotina, admin. e Fiscal	16 padrões de \$1.200 a \$9.000 dollars.
		Manual ou Braçal	10 padrões de \$600 a \$3.200 dollars.
		Artífice	Pago por hora

NOTA — 5 a 7 gradações de salários de 60 a 100 dollars anuais, dentro de cada padrão.

ESCALA DE REMUNERAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NORTE-AMERICANO

F-1	F-2	F-3	F-4	F-5 P-1	F-6	F-7 P-2	F-8	F-9 P-3	F-10	F-11 P-4	F-12 P-5	F-13 P-6	F-14 P-7	F-15 P-8	F-16 P-9		
1200	F-2																
1320																	
1380																	
1440																	
1500		F-3															
1560																	
1620																	
1680																	
Sp-2		1620	F-4														
		1680															
		1740															
		1800															
	Sp-3	1800		F-5 P-1													
		1860															
		1920															
		1980															
CU-1		2040															
		2100	Sp-4		F-6												
		2160															
600			Sp-5														
660																	
720	CU-2					F-7 P-2											
780																	
840																	
	1080	CU-3					F-8										
	1140																
	1200																
	1260																
	1320		CU-4					F-9 P-3									
	1380																
	1440																
	1500																
				CU-5					F-10								
					CU-6					F-11 F-4							
							CU-7										

DISTRIBUIÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS FEDERAIS AMERICANOS DE ACORDO COM OS DIFERENTES NÍVEIS DE REMUNERAÇÃO EM WASHINGTON D.C. 1939



QUADRO COMPARATIVO DOS SALARIOS MEDIOS

CIVIL SERVICE GRADES	REPARTIÇÕES EM WASHINGTON	INDUSTRIA PRIVADA	DIFERENÇA PERCENTAGENS
C. A. F. 16	\$12500	\$17880	+ 43,04 %
P. 9	10833	15000	+ 38,47 %
acima \$9000			
C. A. F. 15	8784	15771	+ 79,54 %
P. 8	8673	13057	+ 50,55 %
8000- 9000			
P. 7	6826	10883	+ 59,43
6500-7500	6828	8867	+ 29,86
C. A. F. 13			
P. 6	5839	8242	+ 41,15
5600-6400	5824	8026	+ 37,81
C. A. F. 12	4769	6052	+ 26,90
P. 5	4753	6033	+ 26,93
4600-5400			
C. A. F. 11	3852	4828	+ 25,34
P. 4	3937	4299	+ 9,19
3800-4600			
C. A. F. 10	3695	4285	+ 15,97
3500-4100			
C. A. F. 9	3388	3792	+ 11,92
P. 3	3342	3428	+ 2,57
3200-3800			
C. A. F. 8	3084	3500	+ 13,49
2900-3500			
C. A. F. 7	2771	3008	+ 8,55
P. 2	2735	2838	+ 3,77
2600-3200			
C. A. F. 6	2475	2626	+ 6,10
2300-2900			
C. A. F. 5	2195	2315	+ 5,56
P. 1	2125	1982	- 6,75
2000-2600			
C. A. F. 4	1909	2,008	+ 5,19
1800-2160			
C. A. F. 3	1755	1,678	- 4,39
1620-1980			
C. A. F. 2	1546	1298	- 16,04
1440-1800			
C. A. F. 1	1374	1047	- 23,80
1280-1620			
C. U. 2	1147	1038	- 9,50
1080-1380			
C. U. 1	647	555	+ 2,78

PLANO DE CLASSIFICAÇÃO E PAGAMENTO DA CIDADE DE N. YORK

a) CLASSE COM COMPETIÇÃO { 43 Serviços (pos de ocupações com 677 títulos de cargos) { 5 graduações de salários, com máximo e mínimo { Serv. de Rotina
Serv. Engenharia
Servi Inspeção
Serv. Polícia
Serv. Bombeiro
S. Limpeza Pub.
S. Contabilidade
S. Diversões etc.

b) CLASSE SEM COMPETIÇÃO
c) CLASSE DE LIVRE NOMEAÇÃO
d) CLASSE DE TRABALHADORES.

PLANO DE CLASSIFICAÇÃO E DE PAGAMENTO DA CIDADE DE CHICAGO

CLASSIFI- cação	1º. Ramo	{	Classe A — Serviços de Rotina, Contabilidade e geral de escritório
			Classe B — Serviços de Estatística, Técnicos e Mercantis
	2º. Ramo	{	Classe C — Serviços de conservação de edi- fícios
			Classe D — Serv. de engenharia — estrutura e desenho
			Classe E — Serv. elétricos e mecânicos
			Classe G — Serv. de Rios, Portos e Transportes
			Classe H — Serv. de Agua, Rua e Limpeza Pú- blica.
			Classe J — Serv. Indústrias
			Classe K — Serv. de Prédios
	3º. Ramo	{	Classe L — Serv. de Biblioteca
Classe M — Serv. Médico			
Classe N — Serv. de Enfermaria			
Classe O — Serv. de Inspeção			
Classe P — Serv. de Estabelecimentos			
4º. Ramo	{	Classe R — Serv. de Diversões	
		Classe S — Serv. de Polícia	
5º. Ramo	{	Classe T — Serv. de Bombeiro	
		5º. Ramo — Serviço sem competição	
REMUNE- ração	1º. Grau — "Minor Grade" — Nível inicial de remuneração		
	2º. Grau — "Junior Grade" — Trabalho de rotina		
	3º. Grau — "Senior Grade" — Cargos de responsabilidade in- termediária		
	4º. Grau — "Principal Grade" — cargos de maior responsa- bilidade, mas com autoridade limitada;		
	5º. Grau — "Major Grade" — cargos com autoridade de dirigir e regular;		
	6º. Grau — "Superior Grade" — cargos de supervisão e con- trole;		
	7º. Grau — "Chief Grade" — cargos de natureza executiva, com total responsabilidade administrativa;		
	8º. Grau — "Chief Grade" — Chefe de Departamento		

PLANO DE CLASSIFICAÇÃO E DE PAGAMENTO NO ESTADO DE RHODE ISLAND

9 grupos gerais divididos em 9 ramos cada um e estes por sua vez se sub-dividem em 9 classes cada um

CLASSIFICAÇÃO...	1. Serviço;
	2. Semi-Artífice;
	3. Artífice;
	4. Rotina;
	5. Administrativo;
	6. Fiscal;
	7. Técnico;
	8. Profissional;
	9. Profissional
REMUNERAÇÃO.....	1. Auxiliar — Helper — (Junior or Second);
	2. Semi-Senior;
	3. Senior, 1.ª classe: Chefes;
	4. Principal — (Cabeça de grupo)
	5. Chefes;
	6. Assistentes;
	7. Diretores — (em comissão) — Deputy.

RECRUTAMENTO E SELEÇÃO

Através da história dos Serviços Cívís, verificamos que o recrutamento e a seleção, teem sido objetivo primordial dos reformadores ou iniciadores, de um plano de administração de pessoal.

Na verdade, constituem uma fase, realmente, importante de um programa bem orientado.

Na América do Norte a U.S.C.S.C. e as C.S.C. dos Estados, inicialmente, dedicaram a sua atenção para esta fase que estamos examinando.

Não devemos, porem, entender por recrutamento o simples convite, por edital, aos candidatos aos concursos e provas, mas a exploração dos diferentes mercados de trabalho, procurando-se inscrever os qualificados, aqueles que não andam sequiosos por emprego, afim de que se possa selecionar, não o melhor entre os mediocres, mas o melhor entre os melhores — "best may serve the state".

Para alcançar este objetivo, o órgão responsável pelo recrutamento e seleção, terá que estabele-

lecer um programa técnico e lotar o seu serviço com pessoal habilitado a lidar com o público, tendo poder de persuasão.

Terá que abandonar o tradicional e rotineiro processo, de apenas, publicar e afixar editais de concursos e provas, o que aumenta o número, mas não a qualidade dos candidatos, e, passar a pesquisar e explorar os diferentes mercados de trabalho, entre os profissionais, nas associações de classes, nas escolas, universidades, cursos especializados e profissionais, nos centros ou locais, onde certamente, se encontrarão os realmente experimentados e capazes.

Poderemos resumir, nas que se seguem, as atividades de um órgão central de seleção :

- 1.º, descobrir e cultivar o melhor mercado de trabalho ;
- 2.º, usar de adequada e atrativa publicidade ;
- 3.º, empregar os mais modernos *tests* com a mais elevada capacidade seletiva ;
- 4.º, manter uma política sadia afim de certificar sempre "the right man in the right job";
- 5.º, considerar o estágio probatório como parte integrante da seleção ;
- 6.º, manter um programa de treinamento, como continuação do processo de seleção;

7.º, evitar, o mais possível, restrições à área do recrutamento, tais como, cidadania, idade, residência, sexo, estado civil, diplomas, etc.

8.º, proceder a investigações, quanto ao caráter e conduta dos candidatos.

É, ainda, indispensável, para que os concursos e provas sejam realizados com eficiência, que o órgão central disponha de pessoal técnico especializado e de um grupo de examinadores capazes de conduzir, sob a sua inteira responsabilidade, o completo processo de exames para os cargos públicos.

Como, porem, nem sempre é possível, dado o elevado custo dos serviços, o órgão de seleção poderá apelar para os técnicos e profissionais estranhos ao quadro de seu pessoal, cabendo, porem, ao pessoal técnico do órgão próprio competente projetar e conduzir os exames.

E' o que verificamos no U.S.C.S.C. que apesar de manter duas divisões técnicas *Research Division* e *Examining Division* —, utiliza-se dos técnicos lotados em outros serviços públicos ou particulares, quando tem de projetar exames para os elevados cargos dos Serviços Científicos e Profissional e Burocrático, Administrativo e Fiscal.

O Bureau do Orçamento na Administração Federal Norte-Americana

HAROLD D. SMITH

Diretor do Bureau do Orçamento, EE. III.

(Tradução de Paulo Lopes Corrêa)

(Conferência proferida numa reunião conjunta da Associação Americana de Ciência Política e da Sociedade Americana de Administração Pública, em 28 de dezembro de 1939)

A visão popular do Bureau do Orçamento como sendo "o cão de guarda do tesouro" serve de apoio a uma concepção, ao mesmo tempo estreita e errônea, sobre as funções do orçamento e do Bureau. Todas as vezes que as despesas do governo aumentam, pode-se ter a certeza de que os que julgam o Bureau do Orçamento de acordo com aquele conceito acusarão o cão de guarda de haver estado dormindo durante todos esses anos. Alguns afirmam que ele esteve acorrentado a seu canil. Outros concluem que ele está se tornando gordo e indolente, ao passo que outros, ainda, sustentam que o cão de guarda está morrendo de fome, que perdeu os dentes e que não assusta mais ninguém. Julgado pelo número de intrusos que entraram no tesouro e de lá saíram com grandes somas de dinheiro, o cão de guarda falhou na sua tarefa — segundo aqueles que vigiam o cão de guarda...

Muitos remédios são propostos. Alguns sugerem um novo cão de guarda, maior e mais feroz, nutrido diariamente com alimento de alto conteúdo vitamínico, capaz de superdotar o animal com energia para, literalmente, arrancar aos pedaços as calças dos gastadores. Outros aconselham que se providencie para um novo canil. Chega-se mesmo a insinuar que o que se torna necessário é uma diferente raça de cão, talvez um apontador ou perdigueiro.

Não pretendo parecer jocoso, pelo menos não sem motivo. Ao contrário, se se permitir que o conceito do cão de guarda permaneça inda desafiável, acredito que grande prejuízo seja causado a um sistema federal de orçamento que vem se desenvolvendo firmemente desde a promulgação, em 1921, da Lei de Orçamento e Contabilidade. Para se verificar que tal conceito é comumente susten-

tado, basta analisar os artigos e comentários da imprensa. O sistema orçamentário foi estabelecido, em grande parte, pelo argumento de que por ele as despesas seriam mantidas em nível baixo. E porque isso não foi conseguido, o sistema é severamente criticado. Chama-se-o de farsa. "O cão de guarda falhou, matem-no!" — é o grito que se levanta. E, assim, alguém o mataria sem que ao menos uma sociedade humana elevasse a voz em sinal de protesto.

IDÉIAS ERRÔNEAS SOBRE O ORÇAMENTO

Não podemos abordar o assunto do papel do orçamento na administração federal sem primeiro afastar essas idéias errôneas comuns. O Bureau do Orçamento não faz a política do governo. O Presidente e o Congresso é que fazem a política. O Orçamento reflete os aspectos fiscais dessa política. Se os sistemas de orçamento devem ser julgados pela sua efetividade em manter em nível baixo o total das despesas governamentais teríamos que admitir que o trabalho orçamentário tem sido um insucesso. Coincidentemente com a adoção geral de sistemas orçamentários em todas as esferas de governo — federal, estadual e municipal — durante os últimos vinte anos, as despesas têm aumentado enormemente. Devemos então concluir que o trabalho orçamentário falhou? Dificilmente o posso acreditar, embora esse pareça ser o argumento dos que atacam o sistema orçamentário federal.

Se os sistemas orçamentários são julgados à luz da frequência dos *deficits* em todos os níveis de governo, um veredicto pessimista torna-se inevitável. Se, todavia, o orçamento for encarado como um meio igualmente efetivo para medir um *deficit*

como para indicar um *superavit*, torna-se possível um veredicto mais favorável. Se bem que a idéia de que o orçamento possa ser usado tão eficientemente para prever um *deficit* como para prever um saldo não seja agradável aos primeiros patrocinadores do sistema orçamentário, não se pode logicamente arguir que este tenha falhado, simplesmente porque, de tempos em tempos, ocorrem *deficits* anuais.

Num sentido, o equilíbrio de um orçamento requer apenas as mais simples das operações matemáticas: adição e subtração. Que um orçamento seja ou não equilibrado, depende de como essas duas simples operações matemáticas sejam aplicadas às colunas da receita e da despesa do orçamento. Contudo, a maneira como são aplicadas exprime política do mais fundamental caráter; determinando, de um lado, o caráter e a extensão dos serviços públicos e, do outro, a espécie e a magnitude dos impostos.

Afirma-se que, antes do advento de sistemas orçamentários governamentais neste país, os *deficits* eram mais frequentes do que agora, mas não eram revelados. Pode-se levar a crédito do sistema orçamentário o fato de serem os *deficits* trazidos à luz, marcando assim um ponto no processo democrático; mas devemos afastar, como não válido, o conceito de que o *deficit* seja uma medida quantitativa capaz de julgar da suficiência do sistema orçamentário. Os *deficits* seriam melhor atribuídos à colisão das mais inexatas ciências sociais com a ciência exata da matemática. Não desejo ser mal interpretado. O Bureau do Orçamento interessa-se vitalmente pela economia e pela eficiência. O que desejo é simplesmente indicar que sua tarefa envolve muito mais que a manipulação de matemáticas.

Até agora, tentei salientar qual não é o papel do Bureau do Orçamento, mormente que ele não faz política no sentido mais lato. Isso é da competência do Presidente e do Congresso. Não pode, nem deve ser de outra maneira, em nossa forma representativa de governo. Consequentemente, é absurdo atacar o sistema orçamentário e a administração orçamentária porque não se concorda com a política fiscal ou filosofia fiscal da administração no poder. Tais ataques caem longe do alvo. Eles indicam uma falta de compreensão do papel da elaboração orçamentária no processo democrático.

PAPEL DO BUREAU DO ORÇAMENTO

Qual é então — poderão perguntar — o papel do Bureau do Orçamento? Creio que essa pergunta pode ser respondida simplesmente. Na minha opinião, não é nada mais, nem nada menos, do que servir como um agente do Presidente na sua tarefa administrativa e ajudar a executar qualquer programa ou política que a Administração possa ter empreendido. O Presidente, como "administrador geral" do Executivo, deve dar direção coordenada a centenas de serviços e atividades do Governo e fazer com que a lei seja aplicada com justiça, com uniformidade e com economia, para não mencionar suas relações com o Congresso e com a imprensa e seus aparecimentos em público. Na realização dessa tarefa, que aumentou de dificuldade e de importância com as crescentes funções do Governo, o Bureau do Orçamento age como um auxiliar principal, orçamentário e administrativo, do Presidente.

Esse papel do Bureau do Orçamento é melhor evidenciado pela sua nova posição na estrutura departamental federal, sendo, como é agora, uma unidade do *Executive Office of the President*. Embora o Bureau, desde o começo, em 1921, tenha sido diretamente responsável perante o Presidente e dirigido por pessoa de sua direta nomeação, a sua posição nominal, dentro do Ministério do Tesouro, não exprimia claramente suas relações e gerava uma compreensível confusão, tanto dentro como fora do Governo.

Alem da transferência do Bureau do Orçamento, a reorganização levada a efeito no último verão (1939) incluiu ainda quatro outras repartições no *Executive Office of the President*. A elas incumbe auxiliar o Presidente na administração geral do executivo. Essas repartições, além do Bureau do Orçamento, são as seguintes: 1, Gabinete da Casa Branca, que se compõe dos Secretários do Presidente, do Auxiliar Executivo e dos Assistentes Administrativos do Presidente; 2, da Comissão de Planificação dos Recursos Nacionais; 3, Serviço de Informações Governamentais e 4, o Serviço de Ligação com a Administração de Pessoal.

Essas organizações administrativas não constituem novidade. O que é novidade é apenas sua localização como parte imediata do equipamento do Presidente. Através dos anos, numerosas repartições destinadas à execução de funções admi-

nistrativas foram estabelecidas, mas, devido à inacessibilidade das mesmas ao Presidente ou à falta de autoridade legal, elas não podiam ser plenamente eficientes e era difícil fazê-las trabalhar como braços administrativos articulados.

Na sua presente posição, o Bureau do Orçamento está, portanto, melhor habilitado a lidar com todos os departamentos executivos sobre uma base comum e a trabalhar estreitamente com os outros setores presidenciais. Desde que se acha fisicamente localizado num edifício vizinho à Casa Branca, o Bureau, tanto física como funcionalmente, está perto do Presidente. Ocupa o centro da administração, participando ativamente na corrente administrativa.

O TRABALHO DO BUREAU DO ORÇAMENTO

Examinemos agora, por alguns momentos, o trabalho do Bureau do Orçamento. Seus deveres acham-se definidos por uma Ordem Executiva baixada pelo Presidente em setembro deste ano (1939) e que particulariza as responsabilidades gerais do Bureau estabelecidas pela Lei de Orçamento e Contabilidade, de 1921. As funções específicas afetas ao Bureau por essa Ordem Executiva são :

"a) Assistir o Presidente na preparação do orçamento e na formulação do programa fiscal do Governo.

"b) Supervisionar e controlar a administração do orçamento.

"c) Promover pesquisas para o desenvolvimento de métodos aperfeiçoados de administração e aconselhar os departamentos e repartições executivas do Governo tendo em vista melhor organização e prática administrativas.

"d) Auxiliar o Presidente a executar, com maior eficiência e economia, os serviços governamentais.

"e) Assistir o Presidente, examinando e coordenando as sugestões ministeriais sobre projetos de leis e fazendo recomendações quanto à ação presidencial sobre o trabalho legislativo do Congresso.

"f) Prestar auxílio na apreciação, no exame e, sempre que necessário, no preparo de projetos de ordens e proclamações executivas.

"g) Planejar e promover o aperfeiçoamento, o desenvolvimento e a coordenação dos serviços estatísticos federais e outros.

"h) Manter o Presidente informado sobre o andamento das atividades das repartições públicas com respeito ao trabalho projetado, ao trabalho já iniciado e ao trabalho terminado, juntamente com o ritmo relativo de trabalho entre as várias repartições do Governo ; isso tudo com a finalidade de que os programas das várias repartições sejam coordenados e as dotações orçamentárias autorizadas pelo Congresso possam ser usadas da maneira mais econômica possível, com o mínimo de desperdício e de duplicidade de esforços."

Afim de executar esses objetivos e de facilitar a ação metódica do Bureau, cinco divisões foram organizadas dentro dele. São as seguintes : Divisão de Estimativas, Divisão Fiscal, Divisão de Referência Legislativa, Divisão de Gerência Administrativa e Divisão de Normas Estatísticas. Passo a descrever, em resumo, o trabalho dessas cinco divisões.

DIVISÃO DE ESTIMATIVAS

Ao desenvolver o plano orçamentário, a Divisão de Estimativas revisa as propostas de despesa de cada ministério e de cada órgão não subordinado a qualquer ministério, à luz de suas necessidades funcionais e considerando devidamente a política administrativa e fiscal estabelecida pelo Presidente.

Depois de examinar as estimativas da despesa, o Bureau do Orçamento realiza audiências, nas quais os representantes dos ministérios e órgãos autônomos apresentam justificações das despesas propostas. Estamos nos esforçando para tirar a tais audiências o caráter de jogo de poker orçamentário e para evitar qualquer idéia negativa baseada no falso e corrente conceito de que o objetivo do Bureau é meramente reduzir as despesas, mais do que servir como um meio de auxiliar a realização de quaisquer políticas ou programas que possam ser estabelecidos.

Passada a fase de audiências, a Comissão de Revisão, composta do Diretor do Orçamento e de outros chefes do Bureau, examina as estimativas individuais antes de submetê-las ao Presidente. Depois de examinadas pelo Presidente, é possível haver ainda discussões ulteriores com cada minis-

tério, tendo em vista a importância final permitida pelo Presidente e os ajustamentos por ele desejados.

O remate final do documento orçamentário que será submetido ao Congresso não termina o trabalho da Divisão de Estimativas. Esta Divisão tem, durante todo o ano, a responsabilidade de verificar se o plano orçamentário está sendo convenientemente observado. Depois de entendimentos com os ministérios, as dotações são divididas em parcelas mensais. Os relatórios sobre despesas dos vários ministérios devem ser cuidadosamente examinados e toda assistência lhes deve ser prestada durante o ano para efetuar ajustamentos. Isso significa que o pessoal da Divisão de Estimativas deve estar em contacto diário com os ministérios e manter-se a par tanto de problemas ou políticas que possam sobrevir como das realizações correntes.

O trabalho da Divisão de Estimativas foi prejudicado em época anterior devido a séria deficiência de pessoal. Um pessoal deficiente acorrentado às mesas não pode executar trabalho adequado. Não basta compilar o volume anual do orçamento, sem considerar a significação do que serve de base ao documento. Os funcionários não podem trabalhar no vácuo ou sobre uma base de isolamento. Precisam ter conhecimento de primeira mão sobre as atividades com que lidam e estar quase tão familiarizados com os negócios dos ministérios como os próprios funcionários ministeriais. Imagine-se, por exemplo, um bureau de orçamento operando com uma despesa total de pessoal de \$187.000.00, em 1938, e com jurisdição sobre um orçamento de 11 bilhões de dólares! Felizmente essa deficiência de pessoal está sendo corrigida. Como resultado, espero que possamos estudar cuidadosamente o trabalho de todos os ministérios e órgãos do Executivo. E nessas relações, o que deve prevalecer, como nota insuperável, é o espírito de cooperação, o auxílio mútuo e a franqueza.

DIVISÃO FISCAL

A Divisão Fiscal, que ainda não está totalmente organizada, tem a tarefa de informar o Diretor do Orçamento sobre as considerações fiscais que envolvem o desenvolvimento do orçamento e de compilar informações relativas às operações financeiras do Governo. Isso inclui o preparo de informações financeiras contidas no documento orçamentário. Ainda não se conseguiu completo controle sobre a execução orçamentária devido à ausên-

cia de um sistema adequado de balanços e relatórios financeiros. Talvez o trabalho mais premente da Divisão Fiscal seja o de estimular a produção de melhores relatórios financeiros sobre as receitas e despesas, balanços de verbas e adiantamentos e condições financeiras. Através da análise corrente de tais relatórios, a Divisão poderá prestar grande auxílio no controle geral do orçamento e do programa de trabalho do Governo.

Esta Divisão executará a parte da recente Ordem Executiva que determina que o Bureau mantenha o Presidente informado da marcha das atividades das repartições públicas no que diz respeito ao trabalho projetado, ao trabalho já iniciado e ao trabalho realizado.

Eu sinto que, em relação com o sistema orçamentário, existe uma área relativamente inexplorada, mas importante, de pesquisa fiscal e econômica. As tendências fiscais e econômicas relativas às políticas orçamentárias existentes e projetadas exigem análises contínuas. E' aindade responsabilidade da Divisão Fiscal manter-se a par dos estudos fiscais e recomendações das outras repartições, bem como da legislação que afete o objetivo e o volume das atividades governamentais.

DIVISÃO DE REFERÊNCIA LEGISLATIVA

Chego agora a uma importante mas pouco conhecida função do Bureau do Orçamento. Refiro-me à sua responsabilidade em examinar e conciliar os pontos de vista e sugestões dos ministérios e repartições sobre projetos de lei, ordens executivas e outros documentos executivos.

Poucos são os decretos ou ordens executivas que envolvam apenas uma única unidade administrativa federal. Mais frequentemente, afetam interesses de várias repartições federais. A Divisão de Referência Legislativa esclarece e concorre para conciliar e coordenar os pontos de vista dos ministérios. E' nesta Divisão que são revistas as leis já passadas no Congresso e ajustados os pontos de vista ministeriais, como objetivo de recomendar-lhes aprovação ou veto por parte do Presidente. Sempre que necessário, a Divisão prepara também as minutas das mensagens sobre os vetos propostos, as quais acompanham as recomendações feitas ao Presidente pelo Bureau.

Processo idêntico ocorre quanto ao exame de ordens executivas e proclamações que se originam nos ministérios e repartições. As informações

e recomendações dos ministérios interessados no assunto são coligidas e ajustadas, e o Bureau submete ao Presidente recomendações relativas à forma e à necessidade de cada ordem e proclamação. A Divisão é frequentemente solicitada a prestar auxílio na elaboração de ordens executivas e proclamações.

DIVISÃO DE GERÊNCIA ADMINISTRATIVA

A Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921 atribuiu ao Bureau do Orçamento a tarefa de realizar estudos destinados ao aperfeiçoamento da organização e dos métodos de trabalho dos vários departamentos federais. Ao passo que vigorosas medidas eram tomadas no sentido de desenvolver-se um sistema orçamentário, como determinava a referida Lei, nunca foram empreendidos os estudos dos problemas de organização das repartições federais. Essa falha resultou, em parte, da existência, até 1933, do Bureau de Eficiência, cujas responsabilidades eram algo semelhantes, e, em parte, da vã filosofia de que as demais repartições poderiam ficar melindradas e de que o total das despesas governamentais seria levado a um mínimo se o Bureau do Orçamento mantivesse suas próprias despesas num nível de carência.

Todavia, a última legislatura concedeu uma verba para corrigir tal defeito e, assim, o Bureau estabeleceu uma Divisão de Gerência Administrativa. O trabalho desta Divisão consiste em estudar os problemas de organização das repartições, administração e métodos de trabalho, com o objetivo de submeter ao Presidente e aos ministérios interessados, recomendações para mais eficiente e mais econômica administração do trabalho governamental. A Divisão estuda problemas relativos à organização geral do Governo e presta assistência na eliminação de duplicidade ou concorrência de funções. Realiza pesquisas em determinado ministério ou repartição e presta auxílio na efetivação das reorganizações que venham a ser adotadas.

Dado que qualquer realização construtiva nesse terreno depende do desejo dos chefes de repartições em melhorar suas práticas, a maior parte do trabalho da Divisão de Gerência Administrativa se faz como sendo de colaboração e consulta com os chefes responsáveis, tanto na fase de pesquisa como no importante período subsequente de instalação dos sistemas administrativos aconselhados.

E' sabido que o Bureau do Orçamento, por si

só, não pode ser responsável senão por uma fração dos estudos necessários para manter em dia os processos de administração e métodos de trabalho. A maioria dos aperfeiçoamentos deve originar-se das próprias repartições executoras. A principal função da Divisão de Gerência Administrativa pode muito bem ser a de servir como um centro de consulta sobre pesquisa e planejamento administrativos levados a efeito pelas repartições. Dessa maneira, pode-se assegurar um estudo e uma apreciação contínuos da organização e dos métodos de cada repartição, com antecipados aperfeiçoamentos no serviço e reduções no custo.

Dentro de alguns anos, a Divisão terá acumulado uma riqueza de informações concernentes à organização e à administração das repartições públicas. Terá desenvolvido um repositório das práticas que se mostraram eficientes, bem como das que falharam. O Bureau estará então em melhores condições para aconselhar a criação de novas repartições ou a revisão das organizações e práticas existentes.

DIVISÃO DE NORMAS ESTATÍSTICAS

A Divisão de Normas Estatísticas está executando o trabalho da Comissão Central de Estatística, repartição independente que, no verão passado, foi transferida para o Bureau do Orçamento pelo Plano de Reorganização N. 1.

A Divisão de Normas Estatísticas é responsável pela coordenação e pelo aperfeiçoamento dos serviços estatísticos do Governo Federal. Para isso, ela colabora intensa e continuamente com os ministérios e repartições. A Divisão revisa os planos das várias repartições federais para a coleta de informações do público e para a compilação e análise de dados estatísticos. Esta revisão torna possível a eliminação de muita duplicidade no trabalho de repartições separadas, bem como uma redução substancial nos encargos de divulgar informações estatísticas.

Durante um considerável período de anos, o trabalho oficial de coleta de informações e dados estatísticos desenvolveu-se de modo fragmentário e um pouco ao acaso. Surgiram conflitos e incongruências. Sérias lacunas resultaram na coleta de informações essenciais. Métodos técnicos nem sempre são suficientes. A Divisão de Normas Estatísticas, servindo como centro de estudo e coordenação com respeito a tais problemas, está prestando auxílio no aperfeiçoamento da qualidade e

da comparabilidade dos dados federais de todos os níveis. Tratando do problema em sua totalidade, a Divisão está habilitada a promover a coerência e o proveito geral das estatísticas federais e a facilitar a utilização de dados sociais e econômicos pelos funcionários da administração e pelo público.

FLEXIBILIDADE DA ORGANIZAÇÃO INTERNA

Essa é a estrutura interna do Bureau do Orçamento. Não desejo, contudo, deixar a impressão de que essas unidades do Bureau constituam compartimentos estanques. Pelo contrário, as mais estreitas relações de trabalho existem entre as várias divisões, uma vez que duas ou mais divisões podem estar estudando o mesmo assunto, de pontos de vista diferentes. Por exemplo, ao mesmo tempo que a Divisão de Estimativas procede à revisão do orçamento de um ministério, a Divisão de Referência Legislativa pode estar examinando as sugestões sobre a legislação respectiva; a Divisão de Gerência Administrativa pode estar realizando um estudo intensivo sobre algum problema administrativo do mesmo ministério; a Divisão de Normas Estatísticas pode estar incentivando a simplificação do trabalho estatístico do ministério; e a Divisão Fiscal estaria analisando informações financeiras e econômicas e a marcha do trabalho do ministério. Assim, é preciso flexibilidade e unidade de ação nas operações do Bureau, afim de que o pessoal possa ser transferido de uma para outra divisão, conforme as exigências do serviço, e afim de que o trabalho das várias divisões possa ser plenamente coordenado.

Relativamente às demais unidades do *Executive Office of the President*, é necessário que haja suficiente esclarecimento sobre as atividades correntes e os planos futuros das mesmas, afim de conseguir-se coerência de propósitos e evitar-se duplicidade ou conflito de atividades. Devido às implicações administrativas e orçamentárias que apresentam, o Bureau do Orçamento interessa-se por todos os projetos empreendidos pela Comissão de Planificação dos Recursos Nacionais, pelo Serviço de Informações Governamentais e pelo Serviço de Ligação com a Administração de Pessoal. Semelhantemente, o trabalho do Bureau mantém-se em contacto imediato com outras agências centrais do Governo, tais como a Comissão do Serviço Civil e o Conselho de Administração de Pessoal, o Ministério do Tesouro e o Serviço Geral

de Contabilidade. Esses são apenas pontos ilustrativos das muitas inter-relações que devem existir.

RELAÇÕES COM O CONGRESSO

Se bem que o Bureau do Orçamento seja evidentemente um órgão do Poder Executivo, ele ocupa uma posição que lhe permite prestar auxílio ao Congresso. De fato, a Lei de Orçamento e Contabilidade lhe prescreveu o seguinte dever positivo:

"O Bureau, por solicitação de qualquer comitê de qualquer das Casas do Congresso com jurisdição sobre receita ou verbas, fornecerá ao comitê todo auxílio e toda informação que lhe sejam requisitados".

Todavia, os registros indicam que raramente comitês do Congresso se teem valido do auxílio do Bureau do Orçamento. Se pedidos de auxílio lhe tivessem sido endereçados, talvez o Bureau, com seu pessoal limitado, se visse em dificuldade para corresponder. Contudo, se mais solicitações desse gênero lhe tivessem sido dirigidas, o esforço para prestar serviço teria estimulado o Bureau e, talvez ao mesmo tempo, tivesse mais depressa revelado quão limitados eram os seus recursos de pessoal.

A relação de trabalho entre o Bureau do Orçamento e os comitês de verbas do Congresso pode ser melhorada. Tais comitês atualmente trabalham sem o benefício do vasto material de informações detalhadas, referentes às operações do governo, que está constantemente se acumulando no Bureau. Além disso, nenhum representante do Bureau do Orçamento tem assento nas audiências dos comitês assim como nenhum membro de comitês do Congresso tem assento nas audiências do Bureau.

Audiências formais são, quando muito, mecanismos muito insuficientes para estabelecer os fatos básicos relativos às verbas, quer sejam conduzidas pelo Bureau do Orçamento ou pelos comitês do Congresso. Estudos de caráter intensivo e extensivo devem ser levados a efeito para que se tenha a base necessária para as estimativas das verbas. E tais estudos, assim como seus resultados, deveriam tornar-se tão prontamente utilizáveis pelo Congresso como pela administração. Existe ampla evidência de que os membros do Congresso estão plenamente convencidos da necessidade de informações mais acuradas. Contudo, a tarefa de conseguir tais informações pertence mais ao Bureau do Orçamento do que ao Congresso. A realização de estudos administrativos por parte do Congresso

conduziria à confusão que facilmente se origina de responsabilidades divididas. Pelo menos em minha opinião, um grande esforço deveria ser feito no sentido de estabelecer relações mais eficientes entre o Bureau do Orçamento e os comités de verbas do Congresso. A muralha de formalismo que a teoria da separação de poderes erigiu entre o Executivo e o Congresso necessita de um ajustamento no que se refere aos processos de elaboração orçamentária e de concessão de verbas. Por sua própria natureza, tais processos devem constituir obra conjunta do Executivo e do Congresso. O Bureau do Orçamento deveria tornar suas informações utilizáveis pelo Congresso. O que o Congresso possa fazer à luz dessas informações é, naturalmente, de sua própria responsabilidade.

RELAÇÕES COM O PÚBLICO

Finalmente, o Bureau do Orçamento tem a responsabilidade de traduzir o orçamento anual em termos que sejam mais facilmente compreendidos pelos cidadãos. Como plano de trabalho do Governo Federal, o orçamento deve informar o cidadão de quanto ele está despendendo com a assistência à velhice, com navios de guerra, com açudes de irrigação, com o funcionamento de fábricas e com outros serviços públicos. Talvez uma cartilha das finanças federais pudesse apresentar, por meio de quadros e de outros processos gráficos, um panorama do destino dado ao dólar do contribuinte e dos serviços que para ele executa o seu Governo. Cada cidadão tem o direito de esperar que seu governo lhe apresente seu orçamento em termos facilmente compreensíveis. E' preciso que haja um quadro nítido das tendências da receita e das despesas, bem como dos efeitos econômicos e sociais dessas despesas. Tais meios são necessários, se se pretende que o processo orçamentário seja transformado numa larga via de controle democrático e positivo das despesas governamentais.

CONCLUSÃO

Tentei salientar que a elaboração orçamentária deve ser caracterizada por uma compreensão mais positiva do que negativa. O simples ato de gritar aos calcanhares dos chefes gastadores pouco realiza de construtivo. De um modo geral, as repartições de orçamento — e o bureau federal não constituem exceção — tem falhado na despesa, com o crescimento das repartições executoras. Os funcionários do orçamento tem praticado uma po-

lítica mesquinha no que diz respeito a seus próprios orçamentos, resultando disso que a elaboração orçamentária carece de dinamismo. Há uma grande tarefa a ser realizada e ela precisa ser convenientemente organizada. Nenhuma repartição de orçamento pode dar bom desempenho à sua missão se não compreender os objetivos das repartições executoras. Nenhuma repartição de orçamento pode dar bom desempenho à sua missão se não for convenientemente dotada de pessoal experimentado em problemas de administração e capaz de transportar a melhor experiência administrativa de uma para outra repartição. Há muito trabalho de planejamento e de pesquisa a ser realizado no campo administrativo e, nisso, as repartições de orçamento devem assumir a liderança, de vez que se acham situadas bem próximo ao centro da administração. Por estranho que pareça, é precisamente nesse terreno, de há muito negligenciado pelas repartições de orçamento, que os maiores resultados podem ser obtidos quanto à eficiência e à economia.

O conceito do cão de guarda aplicado ao orçamento, conforme acentuei, é um modo demasiadamente estreito de abordar o assunto. Os objetivos do orçamento devem ser realizar a democracia e fornecer um instrumento útil à eficiente execução das funções e serviços do governo. Admitindo-se que o orçamento seja apenas um processo e não um fim, em si próprio, deve-se todavia ter em vista que ele desempenha um papel vital na realização de uma administração metódica dos negócios governamentais. O orçamento é um meio de consolidar os vários interesses, objetivos, desejos e necessidades de nossos cidadãos num programa através do qual possam, conjuntamente, providenciar para sua segurança, conveniência e conforto. Ele exerce uma tremenda repercussão em toda a economia nacional. E' o mais importante documento existente com relação aos negócios sociais e econômicos do povo.

Insisto nessa concepção do orçamento para realçar que uma esclarecida administração orçamentária é vital, não apenas dentro da organização governamental, mas também para todos os nossos cidadãos. Passados quase vinte anos de experiência desde a adoção do sistema orçamentário federal, sinto que há uma grande necessidade de se proceder a um balanço e de se definir outra vez o lugar do orçamento na administração federal. Isso é necessário para que possamos enfrentar com mais segurança as tarefas de nossa democracia.

Controle dos fatores humanos na experiência administrativa

HERBERT A. SIMON e WILLIAM R. DIVINE

in *Public Administration Review* — Vol. I — N.º 5 — outono de 1941

Nas pesquisas industriais já se tem empregado com sucesso o método experimental para determinar a maneira pela qual a produção varia quando se alteram as condições de trabalho; mas a experimentação não tem sido fácil nesse campo. Os seres humanos, ao contrário dos materiais inertes dos laboratórios de física, não podem facilmente submeter-se aos controles rigorosos que se tornam necessários para que uma experiência seja bem sucedida.

Essas dificuldades de controle humano tem, sem dúvida, desencorajado a aplicação do método experimental aos problemas da administração pública. Nestes últimos anos, porém, um certo número de experimentações tem sido realizado no campo da assistência social, o que indica que, sob circunstâncias favoráveis e mediante planejamento cuidadoso, o administrador pode obter, por este método, informações valiosas que o auxiliem na tarefa administrativa.

A mais recente dessas experimentações — conduzida na Administração de Assistência Estadual (S.R.A.) na Califórnia — oferece muitos exemplos das dificuldades que se encontram no trato dos problemas humanos e psicológicos de um estudo dessa natureza, e bem assim dos métodos que se podem aplicar para vencer tais dificuldades. Uma rápida descrição desta experiência talvez encoraje outras pessoas interessadas na administração e em pesquisas administrativas a aplicar técnicas experimentais no ensaio de princípios e processos administrativos, podendo auxiliá-las a resolver os problemas inerentes a uma tarefa dessa ordem.

O estudo foi realizado pelo Bureau de Administração Pública da Universidade da Califórnia, em colaboração com a Administração de Assistência Estadual. Foi empreendido afim de determinar quantos trabalhadores sociais eram necessários para que a execução do programa da Administra-

ção de Assistência Estadual produzisse a eficiência máxima. Com esse objetivo em vista, o estudo procurou descobrir qual a carga de trabalho que devia ser atribuída aos trabalhadores profissionais encarregados de cada uma das duas principais operações da repartição, a saber: 1) quantos requerimentos de auxílio deviam ser estudados por cada encarregado de pedidos novos; e 2) quantos casos ativos deviam ser estudados por cada trabalhador destacado para tratar dos casos em curso.

Os processos usuais da Administração de Assistência Estadual podem ser resumidos da seguinte maneira:

1. O desempregado que requereu auxílio é entrevistado por um *qualificador*, em um dos escritórios distritais da S.R.A.

2. Se o requerente é aceito a título precário pelo qualificador, realizam-se então outras sindicâncias, e uma visita a seu domicílio é feita por um *investigador "in loco"* que expede o certificado para auxílio, caso o candidato preencha os requisitos necessários.

3. Depois de aceito o candidato, seu caso é remetido a um funcionário "carrier", que deve re-investigar o caso periodicamente, de maneira a verificar se o beneficiário continua necessitando de auxílio.

Para que se pudessem determinar as quotas de trabalho que produziriam os resultados mais favoráveis, foram experimentadas na prática e sob condições comparáveis, quotas de diferentes tamanhos. Cada fase dos processos da S.R.A. foi estudada, isto é, para testar as entrevistas feitas na repartição distribuíram-se a diferentes qualificadores requerimentos de auxílio à razão de 50, 75, 100 e 125 por semana, e os resultados da operação foram observados. A diferentes investigações "in

loco" distribuíram-se requerimentos na razão de 8, 12 e 16 por semana. E aos encarregados dos processos em curso distribuíram-se 60, 100 e 150 casos ativos.

IDENTIFICAÇÃO DAS VARIÁVEIS

Uma das primeiras tarefas ao planejar a experiência da S.R.A. foi identificar as variáveis que presumivelmente influenciariam os resultados de operação sob as diferentes quotas experimentais. Até que essas variáveis pudessem ser identificadas e controladas em grande parte, era impossível obter-se uma experiência vitoriosa. Os principais fatores considerados capazes de interferir nos resultados foram os seguintes :

A. *Fatores que afetam a comparabilidade das unidades de trabalho.* O volume de trabalho feito por cada trabalhador social foi mensurado em termos de "requerimentos" e "casos". É óbvio que não existem unidades absolutamente homogêneas pois os casos tratados podem ser de complexidade variável. Se se deseja comparar dois trabalhadores, é essencial que lhes sejam distribuídos casos do mesmo grau de complexidade.

B. *Fatores que afetam a produção "per capita".* O número de unidades de trabalho produzida por cada trabalhador e a qualidade do trabalho dependem de um grande número de fatores relativos a pessoal e organização.

1. *Ritmo dos trabalhadores.* Durante curtos períodos de tempos os trabalhadores devem aumentar ou diminuir sensivelmente o ritmo do trabalho ou o número de horas de trabalho diário. A finalidade da experiência não era conseguir uma velocidade máxima ou mínima porém estudar as modificações verificadas na produção a um ritmo de trabalho normal.

2. *Processos e métodos de trabalho.* A maioria das variáveis estudadas nas experimentações industriais caíram dentro desta categoria. O típico estudo dos tempos e movimentos procura determinar o tempo necessário para se produzir um dado resultado sob diferentes métodos de trabalho.

3. *Capacidade, treinamento e experiência dos trabalhadores.* Qualquer comparação de processos deve ser feita entre trabalhadores de capacidade comparável. Ficou provado que as atitudes

profissionais e a qualidade de supervisão são de grande importância.

4. *Atitudes e objetivos dos trabalhadores.* O moral da repartição ou de cada unidade da organização, os objetivos e motivos que guiam os trabalhadores afetam o desempenho das tarefas. De importância especial são a atitude do trabalhador para com o estudo sob experimentação e suas expectativas quanto ao efeito que as observações feitas terão sobre o trabalho da repartição ou sobre suas próprias funções.

5. *Influências do ambiente sobre a conduta dos trabalhadores.* Certas condições ambientais que afetam a atitude dos trabalhadores requeriam consideração especial. A estabilidade ou instabilidade no cargo, a situação política da repartição as condições sociais ou domésticas do trabalhador — tudo isto afeta o desempenho das funções.

6. *Condições gerais de trabalho.* As primitivas experiências administrativas versaram sobre a fadiga e sua relação com horas de trabalho, iluminação, outras condições físicas, etc. Não se deve dar a essas variáveis físicas a importância que se lhes dava outrora, mas, ainda assim, devem as mesmas ser tomadas em consideração.

MÉTODOS DE CONTROLAR AS VARIÁVEIS

Muitas dessas variáveis humanas não apresentavam dificuldade especial, uma vez que puderam ser eliminadas mediante o projeto adequado da experiência. As diferenças na complexidade dos casos foram reduzidas ao mínimo mediante distribuição indistinta dos mesmos aos trabalhadores a quem foram atribuídas as diferentes quotas. Os mesmos processos e métodos de trabalho foram adotados no curso da experiência. Os trabalhadores incumbidos das diferentes quotas sob experiência foram escolhidos ao acaso de modo a que não houvesse diferenças sensíveis quanto à capacidade. As condições gerais da repartição e demais circunstâncias de ambiente presumivelmente influíram por igual sobre todos os trabalhadores das diferentes quotas.

As variáveis que apresentaram dificuldades especiais foram o controle do ritmo de trabalho e as atitudes dos trabalhadores para com a experiência. Para resolver esses fatores tornou-se necessário recorrer a medidas especiais.

Uma vez que a cooperação espontânea de cada trabalhador era essencial à experiência, chegou-se à conclusão de que só se obteria controle por meio de uma completa compreensão das atitudes dos trabalhadores e dos motivos que estavam por detrás dessas atitudes. Um trabalhador que desempenha suas funções na repartição poderá ser influenciado por uma escala de motivos muito complexa, compreendendo expectativas quanto à recompensa pessoal, noções quanto à finalidade do próprio trabalho e do lugar que ocupa no esquema geral da organização, sua atitude em relação ao objetivo da mesma e em relação aos colegas.

Toda esta estrutura de motivos determinava a maneira pela qual o trabalhador executava sua tarefa. Quando ele compreendesse que estava sendo submetido a uma situação experimental, esta poderia significar para ele uma coisa muito diferente — diferente em termos da sua própria escala de motivos — da situação normal de trabalho. Um trabalhador submetido a um estudo de tempos e movimentos estará agudamente conciente das possíveis consequências que o estudo terá sobre a estabilidade de seu cargo, suas condições de trabalho, o conteúdo de seu envelope de pagamento e a eficiência da empresa. Todas essas considerações influenciarão sua reação ao estudo e esta poderá ser inteiramente diferente da reação a seu trabalho regular.

No estudo feito pela S.R.A., fez-se um esforço consciencioso por compreender as reações dos trabalhadores à situação experimental e por modificá-las de maneira a que se aproximassem o mais possível das atitudes normais de trabalho. Reconheceu-se que atitudes "normais" não seriam conseguidas simplesmente porque os trabalhadores sabiam que a administração ou os experimentadores desejavam realizar um estudo. As reações adequadas só poderiam ser conseguidas auxiliando-se o trabalhador a ver tudo quanto o estudo implicava em termos de seus próprios objetivos propósitos. Três técnicas principais foram empregadas para conseguir essa compreensão :

1. *Demonstrar a conformidade da experiência com os motivos mais gerais do trabalhador.* Para o trabalhador, a experiência poderia ter parecido contrária aos fins que tentava alcançar em sua tarefa quotidiana. A cooperação de um trabalhador que assim pensava poderia ter sido obtida apenas interpretando-se o estudo em termos de seus

valores mais fundamentais e mostrando-lhe que esses valores mais gerais seriam beneficiados com o sacrifício temporário de algumas de suas atitudes e objetivos imediatos. Dessa maneira sua atenção poderia ter sido desviada do âmbito mais reduzido de cogitações — os reflexos condicionados, digamos — impostos por seu programa de trabalho diário.

2. *Mostrar ao trabalhador as repercussões de sua conduta na consecução de seus próprios objetivos.*

Em muitos casos, a falta de cooperação resultou de uma compreensão errada, por parte do trabalhador, de como a sua própria conduta poderia afetar a consecução de seus objetivos. Enquanto que a primeira técnica visava modificar a conduta, chamando a atenção para objetivos diferentes e mais gerais, esta segunda aceitou os objetivos existentes mas estimulou o trabalhador a reavaliar a conveniência de sua conduta em relação àqueles objetivos. A primeira cuidava dos "fins", a segunda, dos "meios".

3. *Evitar quaisquer consequências desastrosas que a experiência possa ter sobre cada trabalhador.* A experiência foi projetada de maneira a não ameaçar a estabilidade, os vencimentos, ou as oportunidades para promoção do trabalhador.

Esta descrição servirá para indicar, em forma extremamente simplificada, a técnica adotada e a maneira de abordar a questão.

Quando a reação ou a atitude desejada na experiência entrava em conflito com os alvos e valores conhecidos do trabalhador, explicava-se-lhe a situação experimental de maneira a (1) dirigir sua atenção para objetivos mais gerais do que aqueles em conflito com o estudo e (2) mudar sua expectativa de resultados desfavoráveis. O ideal era apresentar a situação ao trabalhador de tal modo que ele desejasse reagir segundo a maneira requerida para que a experiência fosse bem sucedida.

Problemas específicos de controle

O problema mais importante na execução prática da experiência residia na questão do ritmo do trabalho. Os trabalhadores recebiam instruções para trabalhar em ritmo normal e para fazer, na qualidade e perfeição do trabalho, os ajustamentos que fossem necessários para que pudessem

completar o número de unidades de trabalho exigido. Uma vez que todos os fatores permaneciam constantes, exceto o tamanho das quotas do trabalho, era de se presumir que uma comparação entre os diferentes grupos refletisse a extensão em que o tamanho da quota afetava a qualidade do trabalho. Para que se compreenda bem a experiência, deve-se frisar que sua finalidade era apurar modificações na qualidade do trabalho, resultantes, das modificações no número de unidades de trabalho em questão e, mais, que não se desejava modificação alguma no ritmo do trabalho.

O problema de uma velocidade excessiva

Um dos maiores obstáculos à manutenção de condições normais de trabalho, nas unidades em experiência, era a tendência dos trabalhadores, encarregados das quotas maiores, para aumentar o esforço numa tentativa de produzir trabalho da mesma qualidade que se podia esperar dos trabalhadores detentores de quotas que representavam apenas a metade ou um terço das quotas maiores. Como já se acentuou, para que uma experiência seja válida, deve verificar as várias quotas sob as condições normais da repartição, o que significa que os trabalhadores não devem dispendir esforço nem maior nem menor que o usual. Evidentemente, se os trabalhadores encarregados das quotas maiores dispendem um esforço extraordinário durante o período experimental, não se obterá uma imagem do que ocorreria durante as operações normais da repartição. A questão de se saber se o ritmo em que os trabalhadores operavam normalmente devia ser acelerado ou diminuído estava fora das cogitações da experiência.

A despeito de se ter chamado a atenção dos trabalhadores participantes da experiência, quer nas instruções orais, quer nas escritas, da importância de se manter uma média de trabalho normal, as observações revelaram que os trabalhadores encarregados das quotas mais altas estavam trabalhando mais do que o comum. Nas entrevistas com os trabalhadores apurou-se a incapacidade de se obter o ajustamento necessário para fazer, em ritmo normal, um volume de trabalho acrescido. Em certo caso extremo, a reação nervosa do trabalhador que procurava manter o padrão de produção máximo foi tal que se tornou necessário afastá-lo da experiência devido às possíveis consequências para sua saúde. Uma análise da situação

indicou quatro fatores principais que tendiam a produzir um esforço anormal por parte dos trabalhadores encarregados das quotas maiores.

1. Cada trabalhador social tratava com seres humanos e sua reação natural era ter mais interesse pelos problemas concretos de um cliente individual do que pela noção abstrata de uma experiência. Os trabalhadores sociais são atraídos pela profissão em grande parte devido às oportunidades que ela oferece de aliviar misérias alheias; as simpatias naturais desses trabalhadores, cristalizadas pelos costumes e tradições de sua profissão, tendem a dominar sua ação de tal maneira que o interesse pelo bem estar do beneficiado ultrapassará as instruções no sentido de "não trabalhar demais". Assim, quando a quota de um trabalhador é duplicada ou triplicada, é natural que ele continue a dispendir todo o esforço possível para ajudar o cliente e, portanto, a trabalhar num ritmo que não poderia ser mantido durante um período prolongado.

2. O segundo fator era o desejo dos trabalhadores de manter os padrões usuais na profissão do trabalho social. O apego de um empregado a seu determinado emprego leva, por sua vez, a um tipo de reação "condicionada" cujo núcleo é o seu comércio ou a sua profissão. Quando ele tem tempo e é suficientemente esclarecido para tomar uma decisão cuidadosamente estudada, essa decisão refletirá valores e objetivos derivados do seu apego à profissão; quando não há tempo nem dados para uma decisão racional, o trabalhador tende a reagir em termos dos padrões de produção "aceitos" pela sua profissão. Os trabalhadores que participavam da experiência estavam acostumados a um certo padrão de trabalho considerado satisfatório pela profissão. Em virtude de sua lealdade para com a profissão, havia uma grande relutância em alterar a qualidade da execução, se disso decorresse um conflito com a noção que tinham dos padrões profissionais já estabelecidos.

3. Da mesma maneira, o apego dos trabalhadores à repartição, à unidade da organização e ao chefe, levava à formação de tipos de reação compatíveis com a anterior política da repartição. A influência da supervisão constituiu um fator especialmente importante na manutenção de padrões de trabalho. Num dos distritos da experiência da S.R.A., por exemplo, o chefe do distrito era um líder particularmente eficiente, tendo ad-

quirido o respeito e a confiança incondicionais de todo o pessoal da repartição. Devido à dedicação do pessoal, este chefe fora capaz, durante um certo tempo de elevar a um alto nível o padrão de trabalho do distrito. Os trabalhadores do distrito tinham orgulho da reputação de que gozava o seu excelente trabalho, não tendo sido fácil persuadi-los a quebrar os seus padrões em benefício de uma experiência.

4. Havia diversos fatores pessoais que também entravam em conflito com a necessidade de os trabalhadores encarregados das quotas mais altas reduzirem o padrão de seu trabalho. Um ajustamento dessa natureza era difícil de conciliar com o desejo de melhoria do trabalho, parecendo-lhe talvez um obstáculo à oportunidade de demonstrar sua capacidade aos seus superiores. O conflito pessoal mais grave era o temor ou senso de insegurança por parte dos trabalhadores. Além da hesitação em baixar a qualidade da execução, com medo de ser acusado de ineficiente, havia ainda a possibilidade mais definida de que todo o trabalho executado durante a experiência pudesse se voltar contra o trabalhador quando surgisse uma ocasião, no futuro, de se avaliar seu trabalho.

COMO EVITAR UMA VELOCIDADE EXCESSIVA

Visando combater a influência dos fatores acima mencionados, de maneira que os trabalhadores mentissem um ritmo normal durante a experiência, tomaram-se diversas providências.

Para convencer os trabalhadores a diminuir a soma de atenção dada a cada cliente quando lhes cabia um número maior deles (item 1 acima), tentou-se despertar nos mesmos um interesse pelos *clientes* no plural. Foi assinalado que, se os trabalhadores conseguissem fazer no seu trabalho os ajustamentos necessários, isto redundaria em benefício dos próprios *clientes*, pois a experiência representava um teste científico destinado a determinar as quotas mais eficientes. Da mesma maneira, ao tentar neutralizar a hesitação dos trabalhadores em ajustar os padrões de trabalho devido a conflitos com os padrões da profissão (item 2) ou da repartição (item 3) chamou-se a atenção dos mesmos para o fato de que a experiência promoveria a prosperidade da profissão do trabalho social e da repartição e de que os trabalhadores estariam fazendo grande bem à sua repartição e

à profissão, fazendo, em seu trabalho, os ajustamentos exigidos pela experiência.

No caso do temor dos trabalhadores e do senso de insegurança (item 4) tentou-se, de todas as maneiras, assegurar-lhes que não se fariam avaliações de serviço durante o período da experiência e que nenhum trabalho executado durante a mesma voltaria contra eles em qualquer tempo futuro. A princípio, essa declaração foi feita oralmente, mas quando os trabalhadores demonstraram temor de que esse compromisso não fosse cumprido pelas futuras autoridades da repartição, elaborou-se e distribuiu-se uma ordem administrativa que dava proteção escrita aos trabalhadores. Com uma garantia adicional, permitiu-se que os trabalhadores acrescentassem no *dossier* de cada caso numa nota de que o trabalho estava sendo feito durante uma experiência. Conquanto essas precauções possam parecer exageradas foram necessárias para remover do cérebro dos trabalhadores quaisquer dúvidas de que o trabalho executado durante a experiência fosse computado contra os mesmos.

Estas medidas contribuíram consideravelmente para vencer nos trabalhadores encarregados das quotas maiores a hesitação em reduzir o padrão de trabalho de maneira a atingir as quotas que lhes tinham sido atribuídas. Entretanto, as medidas de controle mais eficazes consistiram em ressaltar o motivo de conflito de maneira tal que contrabalançassem em parte a tendência para acelerar o ritmo do trabalho. O motivo escolhido foi o interesse dos trabalhadores — pessoal e talvez egoísta — nos resultados da experiência. A maioria dos trabalhadores participantes da experiência esperava que o estudo estabelecesse a superioridade das quotas de trabalho menores pois sentiam que estas os habilitariam a fazer um serviço melhor para os beneficiários do auxílio e criariam condições de trabalho mais favoráveis para eles próprios. Mostrou-se-lhes que os trabalhadores encarregados das quotas maiores estavam agindo com parcialidade para favorecer suas quotas, trabalhando mais do que os trabalhadores das quotas menores. Quando os trabalhadores e os chefes dos distritos em que se realizou a experiência empreenderam isto, verificou-se uma mudança sensível nas reações e atitudes dos mesmos; e o ritmo do trabalho voltou ao normal. Mas a mola final que convenceu os trabalhadores a ajustar o trabalho ao ritmo normal foi a compreensão de que era em seu pró-

prio interesse no dos clientes e no da repartição que deviam retomar o ritmo de trabalho usual.

Esta medida, se bem que poderosa, também tinha o seus perigos. Se os trabalhadores estivessem absolutamente certos do efeito que uma alteração do ritmo do trabalho teria sobre os resultados da experiência, haveria um forte impulso para "manipular" esses resultados. Uma "manipulação" dessa natureza talvez seja a dificuldade mais séria que surge para um técnico de tempos e movimentos que está procurando fixar tempos-padrões para as operações de uma empresa industrial. No estudo da S.R.A. esse perigo foi atenuado pelo forte complexo de motivos que agiram na direção oposta. Como resultado disso, os motivos que influenciavam no sentido de um ritmo de trabalho acelerado tendiam a contrabalançar os motivos que determinavam um ritmo diminuído, resultando daí algo parecido com o ritmo normal. A observação feita nos trabalhadores, depois de feito o ajustamento, sugeriu que este equilíbrio tinha sido conseguido em grande parte. Se havia qualquer desvio do ritmo normal, esse era mais no sentido ascendente que no descendente, no caso dos trabalhadores encarregados de uma quota alta.

NECESSIDADE DE TREINAMENTO DOS TRABALHADORES

Um outro fator inteiramente diferente, que constituiu um obstáculo à manutenção das condições normais de trabalho nas unidades sujeitas à experiência, era que os trabalhadores encarregados das quotas menores encontravam dificuldade em ajustar seu padrão de trabalho, de maneira a usar todo o seu tempo. Porque condicionados a um certo nível de execução, os trabalhadores encarregados das quotas menores tendiam, durante a experiência, a manter apenas tal nível de trabalho, quando de fato se esperava que eles aumentassem a quantidade e qualidade da atenção dispensada a cada caso, no caso de redução de quotas. O problema surgiu em grande parte porque os trabalhadores estavam acostumados a certos processos para estudar cada caso, achando difícil interromper a rotina com a introdução de serviços adicionais. Em alguns exemplos, os trabalhadores ficavam sem saber o que fazer com a unidade de tempo extra — em cada caso — que as quotas menores permitiam. Em tais exemplos, tornava-se necessário que o chefe designasse deveres extras para serem desempenhados pelos trabalhadores.

Um remédio mais eficaz para esta situação teria sido fazer preceder a experiência de um período de treinamento em serviço, destinado a estimular os trabalhadores, apontando-lhes os caminhos em que poderiam ser dirigidos os esforços extras.

FATORES GERAIS DE AMBIENTE

Muitos dos fatores psicológicos que entram numa experiência administrativa afetam por igual todas as unidades sujeitas à experiência. Esta afirmação é especialmente verdadeira se todas as unidades estão situadas no mesmo edifício ou sala. No estudo da S.R.A. as reações na execução, causadas por fatores como tipo de equipamento empregado, tamanho da sala, luz, calor, ventilação ou clima, foram reduzidos ao mínimo porque todos os grupos da experiência trabalhavam sob idênticas condições.

Da mesma maneira, muitos fatores psicológicos intangíveis afetavam provavelmente com igual força todas as unidades em experiência. Tendo-se em mente, entretanto, a função que compete a uma experiência, de simular verdadeiras condições de trabalho e predizer a execução sob tais condições, não se podem ignorar essas variáveis. Se bem que tais fatores possam ser igualados, a menos que o sejam a um ponto que se aproxime das verdadeiras condições do trabalho, não há certeza de que os resultados da experiência se verificarão sob condições normais.

Há, por exemplo, fatores como o moral e a sinceridade e o interesse dos trabalhadores participantes da experiência administrativa. Evidentemente, o valor de uma experiência no campo da administração depende enormemente do interesse e cooperação dos próprios trabalhadores pois sem seu apoio ativo é impossível obter resultados valiosos.

O trabalhador médio de qualquer loja ou repartição está preocupado demais com o peso de seu próprio trabalho e com os deveres dele decorrentes para tornar-se vitalmente interessado em uma experiência que lhe é imposta. Assim, desde que uma experiência está sendo feita com uma *cross section* normal de trabalhadores, é necessário "convencer" os trabalhadores participantes da experiência, de maneira a evitar que caiam num estado de hostilidade e não cooperação para com a

mesma. Com esse objetivo, fez-se uma série de conferência para os trabalhadores da S.R.A., afim de explicar-lhes as finalidades e a importância da experiência de que eram participantes. Verificou-se que os trabalhadores receberam muito bem uma explicação da significação do estudo, feita por um indivíduo estranho à repartição, que gozava de grande prestígio e ótima reputação entre eles. Indubitavelmente, essas explicações e discussões dos métodos, dos propósitos e da significação da experiência estimularam os trabalhadores e fizeram surgir certa dose de cooperação que não se poderia de outra maneira.

Durante a execução prática da experiência, em várias ocasiões em que as condições da repartição alheias ao controle da experiência estavam em grande confusão, a incerteza quanto ao futuro teve um efeito considerável sobre o moral de toda a repartição. Os boatos de demissões prováveis e de reorganizações radicais faziam com que os empregados não pudessem trabalhar normalmente; seus temores e ansiedades resultavam em desinteresse e pouco caso em relação ao trabalho e à experiência. Nesta situação, convocaram-se reuniões dos trabalhadores e foi-lhes assegurado verbalmente e por escrito que, devido à importância da experiência, não haveria modificações na repartição antes que o estudo fosse concluído. O resultado dessas asserções foi compensador, pois quando os trabalhadores compreenderam que a experiência os livrara, pelo menos temporariamente, das perturbações que as outras repartições estavam sofrendo,

sua atitude tornou-se extremamente favorável, dispendendo todo o esforço possível para dar plena cooperação aos dirigentes da experiência.

VALOR DA EXPERIMENTAÇÃO

O estudo da S.R.A. demonstra mais uma vez, como as experiências no campo da administração privada já o fizeram anteriormente, que o método experimental pode ser um poderoso instrumento de pesquisa no campo da administração pública. Certamente a experiência administrativa envolve dificuldades que não se encontram nas ciências naturais. Mas se as dificuldades são maiores, também o são as necessidades. No setor das ciências administrativas se encontram os mais graves problemas que enfrentamos atualmente — os problemas da organização humana. Nenhum instrumento que tenha sido de valor no estudo desses problemas pode ser negligenciado.

À parte sua contribuição para a teoria administrativa, a experiência administrativa justifica-se em termos de resultados monetários. A experiência da S.R.A., por exemplo, custou à repartição cerca de \$15,000. Segundo as estimativas, a economia resultante da adoção das recomendações do estudo seria superior a \$80,000 mensais. Mesmo a adoção parcial, que a repartição conseguiu fazer dentro das limitações financeiras legais sob cujo regime vivia, indubitavelmente compensaram muitas vezes o custo dos estudos, mensalmente.

Planejamento Financeiro Geral feito pelo Bureau do Orçamento

ARTHUR N. HOLCOMBE

(Harvard University)

(*Public Administration Review* — Vol. I — N.º 3 — Spring 1941)

Falando em uma sessão da *American Political Science Association*, há um ano atrás, em Washington, Harold D. Smith, Diretor do Orçamento descreveu a reorganização do Bureau do Orçamento desde sua transferência para o Gabinete Executivo do Presidente, e estudou seu novo papel na administração federal. Repudiou sinceramente a maneira de encarar a função do Bureau como um "cão de guarda do tesouro" (1) e acusou violentamente os críticos da administração atual que desejavam matar esse tal "cão de guarda" porque não havia conseguido conter as despesas. O novo papel do orçamento executivo, julga ele, deveria ser "impulsionar a democracia". Concebendo o orçamento como "um meio para consolidar os vários interesses, objetivos, desejos e necessidades de nossos cidadãos em um programa pelo qual eles possam em conjunto assegurar sua segurança, conveniência e conforto", o Diretor Smith acentuou com justiça a sua posição "como o mais importante documento isolado em curso, relativo aos negócios sociais e econômicos do povo".

Os estudiosos de ciência política não podem deixar de se sentir profundamente gratos com o progresso que tem sido feito nestes últimos anos na prática orçamentária de Washington. Há quatro anos atrás, o Comitê de Direção Administrativa do Presidente consignou em seu relatório os principais defeitos do sistema de administração financeira então em vigor e recomendou certos aperfeiçoamentos. Desde então o Bureau do Orçamento foi transferido do Departamento do Tesouro para o Gabinete Executivo do Presidente, e o Diretor do Orçamento se tornou um dos conselheiros administrativos mais íntimos do Presidente. A dotação para a manutenção do Bureau já foi quadruplicada,

e o pessoal do Bureau já foi igualmente reforçado em número e qualidade. Em consequência dessas alterações e melhorias, o Bureau do Orçamento está atualmente em melhor posição do que nunca para realizar as finalidades para que foi criado.

Mais importante do que o aumento da dotação e do pessoal do Bureau é a mudança verificada na concepção de sua função. O Bureau surgiu quando em Washington era dada maior importância a cortes e parcimônia. Quer na prática, quer na teoria, os primitivos diretores tentaram dar ímpeto e direção ao espírito do tempo.

Na administração do próprio Bureau a economia foi transformada em parcimônia, e as maiores realizações de eficiência administrativa nos negócios do governo eram prejudicadas pela preocupação de fazer economias insignificantes no processo de elaboração orçamentária. Equilibrar o orçamento todos os anos, ou melhor ainda, produzir um excesso da renda sobre a despesa e amortizar a dívida pública, constituíam os objetivos que os diretores se propunham, indiferentes às relações entre as finanças públicas e o bem estar geral.

As Novas Bases da Política Orçamentária

A atual política orçamentária do governo federal está baseada sobre uma melhor compreensão das responsabilidades do governo no mundo moderno. Os lucros do governo, ao contrários dos lucros comerciais, não podem ser contabilizados de ano para ano. O problema de equilibrar o orçamento se funde no problema maior de manter o equilíbrio da economia nacional tomada como um todo. Não são só as despesas com obras públicas duráveis que precisam ser contabilizadas em termos

de períodos mais longos do que os cobertos pelos orçamentos anuais, mas também aqueles investimentos mais especulativos cujo fim é manter o equilíbrio da economia norte-americana nas sucessivas fases do ciclo dos negócios. Podem existir motivos políticos justos para sincronizar a elaboração de dotações com a rotação periódica da terra ao redor do sol. O ciclo das estações é, entretanto, um período por demais curto para equilibrar os livros de um governo que controla a economia na qual a iniciativa pública está vindo rapidamente em auxílio do tradicional sistema de iniciativa particular.

O reconhecimento de que a política financeira se deve adaptar às necessidades da economia contemporânea e, portanto, ser entrosada no ciclo dos negócios implica a aceitação do novo papel que cabe ao Bureau do Orçamento na administração federal, segundo as palavras do Diretor Smith. A decisão mais importante relativamente à política financeira que o Presidente, auxiliado pelo Diretor do Orçamento, deve tomar atualmente cada ano, não é recomendar que o orçamento seja equilibrado ou operado à base de *superavit* ou *deficit*. Sob um sistema de iniciativa administrativa pública enérgica, os investimentos do estado no desenvolvimento da maquinária produtiva do país devem aumentar de ano para ano, para que o povo goze dos benefícios de uma economia mais dinâmica do que estática, e o orçamento nunca pode ser equilibrado no sentido estrito do termo. As decisões importantes na política financeira de tal estado envolvem a escolha dentre os vários fins em que se deve empregar o capital.

Envolvem também uma escolha dentre as várias proporções nas quais o esforço atual pode dirigir-se para futuras satisfações.

Tais decisões causam repercussões em toda a economia nacional. Envolvem um certo senso de direção, certa concepção da modalidade de sociedade que está em processo de construção. Envolvem mais imediatamente o problema da interrelação entre o setor privado da economia e o governamental. Que efeito terão os planos financeiros do governo sobre os planos dos agricultores e dos homens de negócios, as aspirações dos trabalhadores e operários, o curso dos investimentos dos fundos particulares, o processo geral de formação de capital, as flutuações do ciclo de negócios e, por fim, o volume e distribuição da renda nacional? Que efeito terão também os planos financeiros do governo sobre a sorte dos partidos políticos e dos

candidatos a cargos públicos, para promoção de cujos interesses são originariamente organizados esses partidos?

Fazer estas perguntas não significa que haja respostas prontas, ou que um corpo de técnicos profundamente competentes concordarão sempre em suas análises ou recomendações ou, mesmo se concordarem, que estejam sempre certos. Não se pode esperar onicompetência e infalibilidade. O que se pode antecipar é que a organização de um raciocínio inteligente sobre esses problemas oferecerá talvez linhas de ação mais promissoras do que as improvisações casuais sobre as quais o Presidente será compelido a confiar na ausência de tal raciocínio. A importância estratégica da política financeira do governo, ao estabelecer as condições para toda a economia nacional, justificará talvez todo o engenho e esforço que podem ser dedicados ao planejamento de tal política. Torna-se evidente o quanto é exigente a tarefa que incumbe ao Bureau do Orçamento, como auxiliar principal do Presidente para impulsionar a democracia, quando se nota que um programa completo de preparação para a guerra representa problema comparativamente simples, no planejamento do tipo complexo que se tornará normal sob o sistema de tempo de paz de iniciativa pública enérgica.

Elementos Essenciais de Sucesso Orçamentário

A condição necessária de sucesso para o Bureau de Orçamento, em seu novo papel, é um sistema sadio de organização do pensamento oficial no campo da política financeira. Os elementos essenciais de tal sistema são simples. Em primeiro lugar, deve haver uma distinção clara entre as funções de um órgão de estudo e as de um órgão de vontade e ação. Em segundo lugar, deve haver oportunidade para que os membros do órgão de estudos possam familiarizar-se, por meio de experiência prática com os problemas e opiniões dos membros dos órgãos de vontade e ação. Em terceiro lugar, deve haver carreiras permanentemente atrativas para os membros competentes e bem sucedidos do órgão de estudos.

A distinção entre as funções de um órgão de estudos e as de um órgão de vontade e ação é bastante clara em princípio. E é substancialmente a mesma, geralmente conhecida pela terminologia mais familiar de repartição de *staff* e repartição de linha. A distinção teórica entre o trabalho geral

do *staff* e o trabalho das repartições executivas de uma organização em grande escala foi claramente explicada por Elihu Root, quando, como Secretário da Guerra, planejava a organização do Estado Maior do Departamento da Guerra. Trata-se com maior ou menor respeito dessa distinção na organização de todas as boas repartições administrativas de grande envergadura. Nela se encontram exemplos não somente nos vários ramos do governo, em Washington, mas também nas organizações administrativas de grandes corporações de negócios, em diferentes espécies de indústrias.

Dá-se geralmente menor valor à necessidade de combinar experiência prática com ensino teórico no aperfeiçoamento do *staff* de um órgão de estudos. No Estado Maior do Departamento da Guerra, a experiência é combinada com a teoria por meio do plano de recrutar os oficiais do Estado Maior dentre os oficiais de linha possuidores de qualidades especiais, para períodos limitados de serviço. Este plano deu bons resultados no Departamento da Guerra e dará bons resultados em todas as repartições onde existam semelhantes condições de emprego. Condições semelhantes existem na Marinha, no Serviço Exterior e, com variantes mais ou menos importantes, em diversos outros ramos do serviço federal. Até que ponto existem essas condições nos ramos dos serviços profissional e científico necessários ao Bureau do Orçamento para o cumprimento de seu novo papel, é assunto de posterior consideração.

A existência de carreiras permanentemente atrativas para competentes funcionários de orçamento é talvez assunto mais discutível. Poder-se-ia arguir que as disposições relativas a estabilidade e processo de promoção do sistema do serviço civil poderiam ser suficientes para os funcionários do orçamento. Mas o Bureau do Orçamento não se pode satisfazer com uma simples média de mérito e eficiência. Deve ser capaz de comandar o serviço de inteligências superiores e, portanto, estar em condições que lhe permitam recompensar aptidão, zelo e realizações. Conseguem-se mais facilmente recompensas justas por meio de relações íntimas e flexíveis com as repartições executivas através das quais os bons funcionários de orçamento, principalmente os dos cargos iniciais, possam passar facilmente dos cargos de *staff* para os de linha, na execução de políticas financeiras.

Além desses três elementos essenciais de um bom sistema de pensamento organizado, no setor da política financeira, existem três outros que podem contribuir materialmente para uma organização bem feita. Um deles é definir claramente os deveres do Bureau do Orçamento e reservar seus membros para as atividades que lhes convêm funcionalmente. O segundo é um sistema apropriado de treinamento de funcionários para o serviço do Bureau do Orçamento. O terceiro é subordinar todos os funcionários que pertencem ao planejamento de programas de ação, a serem financiados pelo orçamento, às repartições executivas dotadas de suficiente autoridade e competência. Esses elementos de uma sadia organização implicam todos uma satisfatória divisão de trabalho, no planejamento da política financeira, particularmente uma distinção satisfatória entre o planejamento financeiro geral e o planejamento financeiro de outros níveis da administração federal.

Repartições Correlatas

Há várias repartições no ramo executivo do governo federal que desempenham papel importante no planejamento da política financeira. A principal é, sem dúvida, o Departamento do Tesouro mas a *Federal Loan Agency*, a Administração de Crédito Agrícola e o Sistema Federal de Reserva também desempenham um papel importante no curso da política financeira. Outras repartições, cujos planos devem ser ajustados pelo Presidente, na execução de sua política financeira como um todo, são encontradas no Departamento de Agricultura, principalmente a Administração do Reajustamento Agrícola e a *Commodity Credit Corporation*; no Departamento do Comércio, na Repartição de Obras Federais e netre os estabelecimentos autônomos, notadamente a Comissão Marítima dos Estados Unidos. Cada uma dessas repartições precisa da assistência de um competente órgão de estudos. Cada uma delas também precisa de uma conveniente divisão do trabalho entre o seu próprio órgão de estudos e o Bureau do Orçamento, considerado como a repartição de planejamento geral no campo da política financeira.

Alguns dos órgãos de estudos estabelecidos por essas repartições executivas já atingiram a um alto grau de eficiência. São particularmente dignas de nota as divisões de pesquisas e estatísticas, de pesquisas monetárias e de pesquisas tri-

butárias no Departamento do Tesouro; a divisão de pesquisas e estatística do Sistema Federal de Reservas e o Bureau de Economia Agrícola, no Departamento de Agricultura. Esses *staffs* de planejamento são formados de inúmeros economistas, estatísticos e outros técnicos de grande competência profissional, bem treinados e cuidadosamente selecionados. Possuem largos porem não excessivos fundos para pesquisas. Gozam da confiança das principais autoridades administrativas a que servem. A tentativa de estabelecer um órgão de estudos semelhante e competente no Departamento do Comércio — o efêmero Bureau de Economia Industrial — foi infelizmente frustrada por algum tempo; o Departamento do Trabalho, entretanto, possui em seu Bureau de Estatística do Trabalho um corpo de economistas e cientistas sociais que, sob uma brilhante direção, tem funcionado como um órgão de estudos muito útil nesse setor da administração. O Bureau de Pesquisas e Estatística, subordinado à Comissão Consultiva de Defesa Nacional, é outra repartição, hoje estritamente limitada às atividades de coleta de fatos, mas que, sob circunstâncias diferentes, se poderia transformar em um órgão de estudos de excepcional importância.

Esses vários *staffs* de planejamento podem ser de grande utilidade para o Bureau do Orçamento, no exercício de sua função do planejamento financeiro geral. Estão subordinados a poderosas repartições executivas cujos chefes provavelmente confiam muito nos pareceres e informações que esses órgãos de estudos lhes podem dar. Estão em condições de dar pareceres e informações ao próprio Bureau do Orçamento, quando seu *staff* de pesquisas não o poderia fazer sem um aumento de pessoal que o Congresso provavelmente não autorizaria em futuro previsível. Podem também auxiliar a dar a economistas e técnicos, de diferentes espécies, a modalidade de treinamento que os tornaria especialmente qualificados para os deveres exigidos pelo planejamento financeiro geral, no Bureau do Orçamento, se as relações entre este último e as repartições executivas fossem favoráveis ao intercâmbio de pessoal. E' evidente que o Bureau do Orçamento não pretende fazer qualquer do trabalho que esses órgãos de estudos das repartições executivas do governo são capazes de executar para si mesmos. Mas com a colaboração e assistência destes poderia executar, com muito maior eficiência, os deveres do planeja-

mento geral que só podem ser bem desempenhados, no governo norte-americano, por um órgão de estudos diretamente subordinado ao Gabinete do Presidente.

Relações com a N.R.P.B.

A Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, que constitui uma repartição de *staff* excepcionalmente competente, é um órgão de estudos de especial interesse em conexão com o planejamento financeiro geral. Esta útil organização começou como uma simples junta de planejamento subordinada à Administração de Obras Públicas. Atraiu, assim, um grupo de engenheiros e economistas muito treinados e rapidamente desenvolveu sua tarefa original. Trabalhando como repartição autônoma, tornou-se útil ao Chefe Executivo como uma fonte de auxílio e assistência profissionais, em conexão com um planejamento a longo prazo. Sob a última reorganização administrativa foi incorporada, bem como o Bureau do Orçamento, ao Gabinete Executivo do Presidente. Seu corpo técnico é capaz de assumir importante papel no planejamento da política financeira. Levanta-se, portanto, a questão de se saber quais seriam as suas relações com o Bureau do Orçamento, em matéria de planejamento financeiro geral.

Talvez pareça existir a possibilidade de grave conflito entre essas duas repartições. Ambas tem oportunidade de dar auxílio e assistência diretamente ao Presidente. Ambas possuem, ou poderiam possuir, um corpo de técnicos financeiros profundamente competentes para dar auxílio e pareceres importantes, com o fim de "impulsionar a democracia", usando a frase sugestiva do atual Diretor do Orçamento. A direção desses dois *staffs* de planejamento é tal que o Presidente pode, a todo momento, dirigir-se a qualquer um deles, solicitando auxílio e parecer de que necessitar. O ajustamento conveniente das relações entre esses dois *staffs* é manifestamente um dos importantes problemas da direção administrativa de Washington.

Para a solução deste problema, o próprio Congresso contribuiu notavelmente. Pelo plano de reorganização que transferiu a Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais para o Gabinete Executivo do Presidente, couberam à Junta os poderes e deveres da primitiva Junta de Estabilização de Emprego Federal, criada originariamente por uma lei aprovada em 1931. A administração

Hoover fez pouco ou nenhum uso dessa repartição então promissora e um dos primeiros atos da administração Roosevelt foi abolir a Junta e transferir as suas funções (como o Gabinete de Estabilização de Emprego Federal) para o Departamento do Comércio, onde jaz há anos em estado de inócuo desuso.

Originariamente, esta Junta tinha poderes para informar o Presidente, de tempos em tempos, quanto à tendência da atividade de empregos e negócios, e da existência ou aproximação de períodos de depressão de negócios e de desemprego; e para cooperar na criação de repartições do governo, formulando antecipadamente planos para construção futura. Sempre que, ouvindo a recomendação desta repartição, o Presidente reconhecesse a existência desse estado de depressão de negócios e de desemprego, transmitiria ao Congresso os orçamentos suplementares que julgasse convenientes para as dotações de emergência a serem aplicadas na construção de obras públicas, segundo os planos prévios. Além disso, as várias repartições de construção eram organizadas para preparar planos prévios que abrangiam períodos de seis anos e submeter seus planos e orçamentos à Junta de Estabilização de Emprego e ao Bureau de Orçamento. Assim, um esquema bem elaborado para integrar os programas de obras públicas flexíveis e de longo prazo, no planejamento financeiro peral do Bureau do Orçamento foi previsto pela lei dez anos antes, e inteiramente ignorado até que a Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, procurando uma base legal sólida para suas atividades, se fundiu com o Gabinete de Estabilização de Emprego sob o Plano de Reorganização n.º 1. Ao fazer as dotações para a Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais durante o ano fiscal 1940-41, o Congresso estipulou que nenhuma parte das dotações poderia ser usada para quaisquer fins que não a execução das funções primitivas atribuídas à Junta de Estabilização de Emprego, mas tem ignorado esta restrição ao conceder fundos à Junta.

Esta recente legislação apontou o caminho para uma solução racional do problema de intercâmbio entre a Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais e o Bureau do Orçamento. A Junta pode ser de grande auxílio para o Bureau do Orçamento na execução de seus planos de ajustamento das despesas federais com obras públicas às altas e baixas do ciclo dos negócios. Pode também ser de grande auxílio para o Admi-

nistrador da nova Repartição de Obras Federais e para outras repartições de construção no decorrer de seus planos para construção de obras públicas de longo prazo. Não há, entretanto, lugar para ela, como rival do Bureau do Orçamento, no Gabinete Executivo do Presidente. Felizmente, a Ordem Executiva n. 8.455, recentemente aprovada pelo Presidente, removeu a possibilidade de tal rivalidade, estabelecendo uma base para a colaboração eficaz entre as duas repartições. Esta Ordem, baseada em um memorando conjunto do Diretor do Orçamento e da Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, contem sábias disposições para o planejamento e a programação de todas as construções financeiras no todo ou em parte pelo governo federal. De acordo com esta ordem, o planejamento financeiro geral será centralizado em parciais dos *staffs* de planejamento que servem uma única repartição; será integrado nos planos junto às repartições executivas do governo; e será executado por uma repartição que tenha rápido acesso ao Presidente. Não há a menor dúvida de que esta repartição administrativa só pode ser o Bureau do Orçamento.

O Diretor do Orçamento já tomou medidas construtivas para organizar o seu Bureau visando a execução eficiente de seu novo papel como principal agente do Chefe Executivo no "impulsionar a democracia". Segundo a reorganização do Bureau feita no último ano, as novas divisões de estimativa, de referência legislativa, de administração e normas estatísticas foram postas em boa ordem de trabalho, resta ainda, alguma coisa a fazer para que a divisão fiscal, que deveria ter importantes funções relativas ao planejamento financeiro de longo prazo e ao ajustamento da política governamental ao curso dos ciclos dos negócios, seja tão bem equipada para desempenhar suas funções quanto devem ser. A recente nomeação para esta divisão de um chefe cuidadosamente escolhido indica que a sua expansão vai ser acelerada. No futuro desenvolvimento desta divisão, tomar-se-á, provavelmente, a devida consideração pelos princípios essenciais de organização baseados nos quais possam ser obtidos os melhores resultados dos órgãos de estudo, no setor da política financeira. Os estudiosos da administração teem razão em acreditar que estamos no limiar de grandes progressos na arte de organizar estes membros tão importantes de um sistema moderno de administração pública.

VIDA ADMINISTRATIVA

O Relatório da Comissão de Orçamento

I.

ELABORAR UM ORÇAMENTO

O orçamento de um particular é determinado pela sua receita. Quer se trate de orçamento de um indivíduo, de uma família, de um pequeno comerciante ou de uma grande companhia, de salários fixos ou de rendas variáveis de um ano para outro — as receitas estabelecem o limite dentro do qual o particular deve repartir suas despesas com o alojamento, a alimentação, o vestuário e, no caso de uma empresa, com o salário dos operários, o equipamento e outras obrigações. Si as despesas sobem, o particular tem que se esforçar por aumentar também a receita. Si ele agir de outro modo, fará de dívidas e se arruinará rapidamente.

Para o Estado o problema do orçamento parece se colocar de outra maneira. Elaborar um orçamento significa antes de mais nada, para o governo e para os órgãos encarregados dessa tarefa, fixar o total das despesas. Só quando o Estado sabe quanto deve gastar para realizar suas funções é que pode traçar o seu plano para a receita, levando em conta o seguinte: como cobrir a totalidade das despesas, como utilizar as diferentes fontes de renda nacional, como repartir os encargos fiscais entre os diversos artigos tributáveis e a população. Na prática — porque a questão não se apresenta pela primeira vez e o Estado já tem seus recursos costumeiros — as duas partes do orçamento, receita e despesa, são preparadas ao mesmo tempo. Mas, em princípio, a sequência é esta: primeiro a fixação da despesa, depois a previsão da receita.

Esse modo de proceder só é possível graças ao privilégio de tributar de que o Estado dispõe. Porém, como todo privilégio, exige de quem o exerce a consciência escrupulosa de seus deveres em face da coletividade. O direito de perceber tributos impõe ao governo e a cada membro da Administração Pública enorme responsabilidade,

O CONTROLE FINANCEIRO

Responsabilidade implica controle. O direito de controle financeiro, no regime representativo, cabe ao Parlamento. É esta a sua principal prerrogativa e, sob o aspecto histórico, a que formou a base do regime parlamentar. Usando e abusando da fórmula "quem paga ordena", o Parlamento apossou-se do poder exclusivo sobre tudo que diz respeito às finanças públicas. Os fanáticos do parlamentarismo foram mesmo muito longe para contestar a obrigação do governo de apresentar ao Parlamento a proposta orçamentária. A rigor — pretendem eles — o projeto da Administração devia servir de subsídio às discussões do Congresso.

O Parlamento, em toda parte onde tentou "fazer" ele mesmo o orçamento, fracassou. Mesmo onde as Câmaras legislativas alteraram à sua vontade as propostas do Executivo, e as substituíram por projetos próprios, os resultados sempre foram desastrosos. O Parlamento revelou-se um controlador muito dispendioso. Quanto maior é o número dos agentes controladores, tanto mais fraco é em geral o controle e mais acentuada a tendência para o aumento das despesas. A Constituição Brasileira de 1934, por essa razão, já havia restringido a interferência do Parlamento de torná-lo obrigatória a elaboração do projeto e sua apresentação à Câmara pelo Ministro da Fazenda.

A Constituição de 1937 colocou a elaboração do orçamento e a fiscalização de sua execução nas mãos da Administração. O novo organismo criado para controle, supervisão e orientação das funções administrativas do Estado deve se encarregar também dessa tarefa. As directrizes estabelecidas nos arts. 67 e 72 da Constituição para a elaboração do orçamento se resumem nos nove pontos seguintes:

- a) organização anual, por órgão próprio, da proposta de orçamento, de acordo com as instruções baixadas pelo Presidente da República;
- b) fiscalização pelo referido órgão, por delegação do Presidente da República e na conformidade de suas instruções, da execução orçamentária;

c) adoção expressa das regras da unidade e da universalidade do orçamento;

d) discriminação ou especialização da despesa por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição;

e) remessa à Câmara da proposta de orçamento, acompanhada, a título meramente subsidiário, da discriminação ou especialização da despesa por itens;

f) votação de verbas globais pelo Parlamento;

g) possibilidade para o Presidente da República de autorizar, mediante proposta fundamentada do órgão citado, modificações nos quadros da discriminação ou especialização da despesa por itens, desde que não haja majoração das verbas globais votadas pelo Parlamento;

h) proibição da inclusão, na lei orçamentária, de dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada, salvo a autorização para a abertura dos créditos suplementares, para operações de crédito por antecipação da receita e para a aplicação do saldo ou cobertura do *deficit*;

i) fixação de prazos para a votação do orçamento na Câmara dos Deputados e no Conselho Federal.

Hoje a elaboração do orçamento cabe unicamente à Administração, segundo as instruções dadas pelo Presidente da República. Essa unificação da tarefa implica uma unificação das responsabilidades, as quais tocam inteiras à Administração. As funções de controle exercidas outrora pelo Parlamento devem ser substituídas, e, melhor do que isso, reforçadas por um auto-controle e uma autocritica das mais severas.

A nova concepção do Estado já não admite a distinção entre Estado e Nação como dois contratantes, ou como duas forças antagônicas, entre o povo que paga e a Administração que vive de pagamento. O povo que paga impostos para cobrir as despesas públicas, paga para si mesmo e a Administração que deve fazer as despesas, as faz exclusivamente para a comunidade.

Entretanto, compreende-se que aquele que pede uma importância para executar serviços, não dispõe da soma necessária. A Administração, elaborando o orçamento do Estado, deve então organizar em seus próprios quadros um aparelho de controle. O novo sistema de administração orçamentária do Brasil prevê um duplo controle:

1º cada Ministério deve estabelecer uma Divisão de Orçamento, integrada no Departamento de Administração, que une e coordena as propostas das diversas unidades administrativas do Ministério;

2º o órgão central encarregado da organização do orçamento reúne e examina as propostas dos diferentes Ministérios e elabora sobre essa base a proposta do Orçamento Geral da União, para submetê-la, com um relatório pormenorizado, à aprovação do Presidente da República.

Essa estrutura, perfeitamente lógica e garantidora de um controle rigoroso das despesas, já existe, embora não tenha encontrado ainda sua forma definitiva. As Divisões de Orçamento dos Ministérios ainda não estão todas organizadas. A Divisão de Orçamento do D.A.S.P., que devia segundo a Constituição, preparar a proposta anual de orçamento, também ainda não foi organizada. O orçamento para o exercício de 1942 foi elaborado pela Comissão de Orçamento estruturada no Ministério da Fazenda, mas que funciona em estreita ligação com as Divisões do D.A.S.P.

São detalhes de nenhum modo negligenciáveis, mas não decisivos. O essencial é o espírito de responsabilidade e a vontade de controle. O Relatório da Comissão de Orçamento sobre a proposta orçamentária para 1942 — trabalho de 379 páginas — prova que essas qualidades essenciais já dominam hoje o trabalho enorme que é a elaboração do orçamento de um grande país. Cremos que nem a Câmara dos Comuns da Inglaterra, nem na Câmara dos Representantes dos Estados Unidos os membros da oposição podem exercer crítica mais rigorosa e mais penetrante do que a que faz o Relatório da Comissão de Orçamento. Si diferença existe entre as discussões parlamentares usuais sobre o orçamento e as "observações" reunidas no Relatório é a de que esse procura um único fim: fazer uma crítica positiva, construtiva e educativa.

"Charity begins at home", a caridade começa em casa, diz um provérbio inglês. O controle também deve começar em casa.

O Relatório não peca contra essa boa regra. Ele não se limita a criticar os outros órgãos da administração encarregados dos trabalhos preparatórios do orçamento. Com uma objetividade e uma franqueza impecáveis a Comissão começa suas observações com as imperfeições e dificuldades sentidas em seus próprios trabalhos.

"Ressente-se, porem", diz o Relatório, "a Comissão da falta de pessoal especializado, em número suficiente para o perfeito desempenho de seus trabalhos. O seu pessoal é requisitado de diversos órgãos do serviço público, o que ocasiona dificuldades, pois os ministérios, como é natural, opõem embaraços ao afastamento de seus bons funcionários. E' imprescindível prover o órgão encarregado de trabalho de tal vulto e importância, qual a elaboração do Orçamento Geral da União, de pessoal especializado que lhe preste serviços em carater permanente, como também do pessoal necessário aos serviços auxiliares".

A falta de pessoal especializado foi também certamente uma das principais causas de certas imperfeições na preparação das propostas parciais pelas unidades respectivas. Mas não foi a única. Inúmeros serviços, constata o Relatório, ainda não mostram "uma nítida compreensão da importância do orçamento público e da necessidade de sua cuidadosa elaboração para o perfeito funcionamento da máquina administrativa". Solicitam dotações insuficientemente documentadas e muitas vezes injustificadas que excedem de muito as necessidades reais. São certamente os funcionários mais zelosos que recorrem a essa prática. Eles querem valorizar "seu" prestígio, favorecer e ampliar "seus" serviços e apresentar dessa maneira uma atividade particularmente eficaz. Mas, ainda que sejam louváveis tais intenções, elas decorrem de uma concepção errônea. O espírito de prestígio é inimigo de uma boa administração, porque a Administração Pública é um organismo unitário, um todo e não uma soma de prestígios.

Em outros casos — e esses não são menos frequentes — a tendência para fazer propostas parciais exageradas provem do medo de não obter o necessário: para obter dez, deve-se solicitar doze ou mais. Trata-se, talvez, de um resíduo dos tempos passados. Ora, a elaboração de um orçamento não é um mercado onde uma das partes pede o máximo e a outra oferece o mínimo, para chegarem por fim ao acordo sobre um preço médio. O sistema atual de controle na elaboração do Orçamento da União não deixa mais lugar a tais práticas. O Relatório condena energicamente esse procedimento e anuncia que a Comissão de Orçamento está resolvida a "agir com severidade no próximo exercício, recusando-se a aceitar as propostas parciais insuficientemente documentadas e justificadas".

O RITMO DO TRABALHO

Os métodos abusivos acima citados de nada servem àqueles que os praticam, mas teem influência desfavoráveis na marcha do trabalho. Fazem com que o órgão central perca muito tempo e juntam-se a outros fatores que retardam a preparação da proposta orçamentária, como a falta de especialistas.

A elaboração e a aprovação da proposta orçamentária dentro do tempo prescrito, constitue problema antigo e permanente, que já tem provocado inúmeras perturbações administrativas e mesmo políticas. Não é uma particularidade do Brasil. O problema se apresenta mesmo naqueles países que dispõem de um grande corpo de funcionários especializados em matéria orçamentária. Em quase todos eles a Constituição ou leis especiais fixam as datas dentro das quais a proposta orçamentária deve ser apresentada aos órgãos legislativos e definitivamente aprovada, mas em poucos, os prazos são respeitados. A Inglaterra, com suas grandes e exemplares tradições nas finanças públicas, é um desses raros países. Como vimos mais uma vez, em tempo de guerra como em tempo de paz, o chanceler do Exchequer apresenta na terceira terça-feira de abril de cada ano o seu plano orçamentário ao Parlamento e esse, com admirável prontidão, vota os créditos necessários.

Na França, ao contrário, cada ano se vê o mesmo espetáculo pitoresco, mas no fundo deplorável; o atraso do orçamento e a precipitação à última hora porque, segundo a concepção francesa, a máquina administrativa deve parar — pelo menos teoricamente — si o orçamento não for votado antes do começo do novo exercício. Mesmo Raymond Poincaré, que foi um grande administrador e um excelente ministro das Finanças, teve de recorrer ao péssimo sistema das "douzaines provisoires" ou sejam frações mensais do orçamento que o governo era autorizado a utilizar até que fosse votado o orçamento total. Quando esse expediente passou a trazer sérios inconvenientes, inventou-se outro: na Câmara dos Deputados e no Senado paravam-se os relógios alguns minutos antes da meia noite de 31 de dezembro, para simbolizar que o ano fiscal ainda não estava terminado e que o Estado não estava sem orçamento. E enquanto os relógios estavam parados o Banco de França financiava o Estado.

Na Alemanha, sob o regime parlamentar, usava-se um meio menos espetacular, mas mais pe-

rigoso. Si o Reichstag não tivesse terminado as discussões orçamentárias no tempo prescrito, o que era a regra, o governo pedia aos bancos particulares os "créditos de transição", para os quais eram exigidos, além de juros muito elevados, ainda outras vantagens.

Aparentemente seria fácil regular as diferentes fases do trabalho, de maneira que, mesmo no caso de um atraso imprevisto, o orçamento ficasse pronto antes do começo do novo exercício. Suponhamos, por exemplo, que exista uma prescrição segundo a qual o orçamento deva passar todas as instâncias de controle seis meses antes de começar o ano fiscal ao qual se destina. Para acabarem seu trabalho nos prazos prescritos, os órgãos encarregados da elaboração do orçamento teriam que estabelecer antes a título excepcional, um orçamento para a duração de dezoito meses. Concretizemos o exemplo: o próximo orçamento deveria se estender de 1º de janeiro de 1943, a 30 de junho de 1944 e, a partir dessa data, os exercícios começariam regularmente a 1º de julho de cada ano — como nos Estados Unidos — mas a proposta orçamentária deveria estar completamente fixada e aprovada antes de 1º de janeiro precedente ao começo do novo exercício. Ter-se-ia assim, ao menos por um certo número de anos, a certeza de que o orçamento estaria pronto antes do começo de cada exercício.

Mas os inconvenientes de tal sistema são evidentes. Consistem não apenas nas complicações de um orçamento excepcional de dezoito meses, mas também e principalmente na extensão dos períodos preparatórios para os orçamentos normais. Com efeito, si é penoso acabar a proposta orçamentária muito tarde, não é menos embaraçoso começar a elaboração muito cedo.

Não se trata de uma questão puramente técnica, mas duma questão de princípio, e mesmo de um dos problemas básicos do sistema orçamentário. A idéia do orçamento presuppõe um caráter estático da vida pública, mas essa, como toda vida, é um processo dinâmico, com mudanças e transformações contínuas e incessantes. A elaboração do orçamento deve ter em conta essas mudanças e adaptar suas previsões, principalmente no que toca à receita, às probabilidades de evolução. Mas mesmo com a técnica mais aperfeiçoada de estimação da receita e despesa, nunca se chegará a afastar completamente esse paradoxo. Quanto maior for o período preparatório do orçamento, mais ele se fará sentir.

As estimativas orçamentárias já se estendem por um lapso de tempo muito mais longo que um ano, porque elas são feitas muitos meses antes do começo do exercício. As previsões tornam-se naturalmente cada vez mais problemáticas si se referem a um período muito afastado, e o resultado inevitável será que o orçamento terá que sofrer ulteriormente não pequenos ajustamentos, mas transformações consideráveis. Nos Estados Unidos uma mensagem presidencial traça cada ano, no começo de janeiro, as grandes linhas do orçamento para o ano fiscal que começa a 1º de junho seguinte. Mas esse intervalo de seis meses já tem como consequência o fato de, mesmo em tempo normal, as receitas e despesas reais, raramente corresponderam ao primeiro projecto orçamentário e isso não somente por causa das intervenções do Congresso, mas também e principalmente por causa das transformações econômicas e sociais que entrementes se passam e obrigam a Administração a corrigir suas próprias previsões.

Em face das experiências feitas no Brasil e em outros países uma extensão desmedida dos trabalhos preparatórios do orçamento não é recomendável. A elaboração do orçamento exige trabalho extremamente concentrado e intenso que não pode ser substituído por um prolongamento nem para diante, nem para traz.

Arizio Viana analisou recentemente nesta *Revista*, (1) de maneira engenhosa, o ritmo do trabalho que devia reger o ciclo da proposta orçamentária, desde a fase de preparação à da sanção, na hipótese do funcionamento do Parlamento. Segundo esse "calendário ideal" as propostas parciais deveriam ser remetidas ao órgão elaborador até 31 de março e a elaboração da proposta geral deveria estar terminada até 30 de junho. A segunda metade do ano ficaria assim livre para a impressão da proposta, para o exame pela Presidente da República e para o procedimento parlamentar, para o qual são previstos 85 dias. Depois do controle, dos votos e das modificações, o orçamento podia ser publicado nos dez primeiros dias de dezembro, isto é, 3 ou 4 semanas antes do começo do novo ano fiscal.

O Relatório da Comissão de Orçamento considera como necessário e desejável o ritmo seguinte:

(1) *Estudos Orçamentários*. Março de 1942, pág. 70.

até junho — remessa à Comissão de Orçamento das propostas parciais;

em novembro — publicação das tabelas orçamentárias;

em dezembro — registo e distribuição dos créditos.

Essa disposição parece bem adaptada às necessidades reais dos trabalhos preparatórios. Deixa às Divisões de Orçamento dos Ministérios tempo suficiente para o preparo cuidadoso das propostas parciais, ficando ainda quatro meses — de julho a outubro — para a elaboração propriamente dita do Orçamento Geral.

Lendo essa descrição, pode-se chegar à conclusão de que o método de fazer o orçamento é

essencialmente indutivo; que ao órgão elaborador só cabe reunir, com o auxílio de formulários por ele preparados, controlar e ajustar as propostas parciais. Mas sua tarefa não se limita apenas a isso. Ela é mais vasta e mais difícil. Como todos os grandes planos, o plano orçamentário exige, também, um processo essencialmente dedutivo. É preciso uma concepção geral dos deveres e necessidades financeiras do Estado, de suas múltiplas funções e obrigações e das possibilidades e necessidades econômicas do país. É preciso concluir do geral para o particular e compreender primeiro o conjunto antes de examinar e julgar as partes.

No próximo número estudaremos o plano financeiro geral que é a base do Orçamento da União para 1942.

As atividades do Serviço de Biometria Médica do I. N. E. P. durante o ano de 1941

O relatório de 1941, apresentado pelo Chefe do Serviço de Biometria Médica ao Professor Lourenço Filho, Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, contém diversas informações e quadros estatísticos que resumem uma atividade intensa e uma produção bastante apreciável. Pela leitura deste relatório verifica-se a importância indiscutível que tem os exames de saúde e capacidade física dos candidatos às diferentes funções públicas, assim como demonstra a necessidade inadiável de se realizar um verdadeiro cadastro de saúde em todo o funcionalismo da União.

O exame médico dos candidatos a emprego, ou "exame prévio", constitui prova dos respectivos concursos e provas de habilitação. Deste modo são afastados não só aqueles cuja saúde ou estado físico são incompatíveis com o exercício do cargo a que se candidatam, mas também aqueles que revelam desvios da saúde ou da capacidade física suscetíveis de serem agravados pelo exercício de determinada função. Para esse fim foram realizados, durante o ano próximo passado, 6 691 exames prévios que, somados aos exames executados desde a instalação do SBM (outubro de 1938), perfazem um total de 21 435 exames de sanidade e capacidade física. Dentre aqueles cujos exames foram completados e resolvidos, houve 3,34% de inhabilitações. É curioso observar o decréscimo

progressivo das inhabilitações desde que foram iniciadas estas provas de saúde e capacidade física, pois de 8,59% em 1939, passou a 7,36% em 1940 e a 3,34% em 1941.

Este decréscimo pode ser atribuído à melhoria das condições de saúde dos candidatos. Além disso outros fatores devem ter influído, também, na diminuição das reprovações. Assim, o conhecimento entre os candidatos de que tais exames são, na verdade, minuciosos e justos; o fato de que muitos candidatos já aprovados em outros concursos se apresentam para novas vagas; o natural retraimento daqueles que já foram reprovados anteriormente para carreiras e funções equivalentes, serão outros tantos motivos a explicarem o decréscimo das inhabilitações. Também não deve ser esquecido o fato de que muitos candidatos se apresentam tendo já corrigido determinadas alterações passíveis de tratamento, assim por exemplo, os que eram portadores de hérnias etc..

Um elevado índice de inhabilitações por incapacidade visual (47,76% dos inhabilitados) foi novamente observado em 1941. Este fato surpreendente e que se repete nas mesmas proporções dos anos anteriores é, possivelmente, explicado pela falta dos exames de olhos durante a infância e a adolescência. Estamos certos de que muitas das alterações oculares encontradas seriam evitadas se

corrigidas ou tratadas nessas idades. A adoção nos Estados da caderneta médica escolar, já instituída no Distrito Federal, iria, certamente, modificar esta situação nas gerações vindouras.

Aos defeitos e doenças oculares, causados em sua maioria pela sífilis, segue-se a tuberculose pulmonar como maior motivo de inhabilitações, com 32,14% das mesmas. As demais causas de inhabilitações figuram em percentagens menores.

Outro ponto do relatório que merece uma atenção toda especial é o que se refere à norma adotada pelo S.B.M. de orientar os candidatos, habilitados ou não, por meio de guias de orientação médica. Esta atitude é referida em poucas linhas, mas deve ser ressaltada como sendo um serviço da mais alta importância social. Agindo desta forma, o S.B.M. não só justifica o seu laudo final, como também aproveita o esforço e o dinheiro dispendidos nos exames, em benefício dos próprios candidatos, encaminhando para um serviço competente todos aqueles em que foi encontrada qualquer anomalia passível de correção ou tratamento. Ora, sendo os candidatos, na sua maioria, ainda jovens, o benefício a eles prestado ultrapassa qualquer estimativa. São jovens que passaram por um controle médico rigoroso, foram medidos, pesados, auscultados, radiografados; o sistema nervoso e os órgãos dos sentidos minuciosamente perquiridos; o sangue, toda a vez que pareceu necessário, foi também examinado; a urina sistematicamente analisada, e, de tudo isso, foi elaborada uma ficha individual. São numerosos os conselhos a dar após o estudo dessas fichas e seria de lamentar o arquivamento sumário deste material precioso sem uma prévia utilização que aproveitasse aos candidatos, indicando-lhes a orientação a seguir para o futuro. E' pois digno de todo o louvor a norma adotada pelo S.B.M. de fornecer uma "guia de orientação médica" aos que dela necessitam.

Trata, depois, o relatório dos exames realizados nos servidores da Imprensa Nacional. Estes exames, iniciados em 1940, só foram completados no ano seguinte e se estenderam a 940 funcionários daquele estabelecimento. Desses 940 funcionários o S.B.M. indicou uma readaptação de serviço em 17, promoveu licenças para tratamento em 116 e aconselhou a aposentadoria em 52. Tais cifras são muito significativas e demonstram o

valor do cadastro geral de saúde dos funcionários públicos.

Como seria de prever, a percentagem mais alta de alterações orgânicas e funcionais encontradas, nestes últimos exames, pertence ao aparelho cárdio-vascular (34 casos), pois se tratava de servidores apresentando uma média de idade relativamente alta.

Os resultados obtidos com os exames médicos dos candidatos a emprego público e dos servidores da Imprensa Nacional são exemplos vivos que comprovam a necessidade imprescindível de estender esses mesmos benefícios a todos os servidores da União. Pois, se é obrigatório que o candidato a função pública seja examinado antes do seu ingresso, seria também de grande alcance para aqueles que estão em pleno exercício de suas funções igualmente ficassem sob controle médico cuidadoso, tanto no Distrito Federal como nos Estados. Sem dúvida alguma, os que praticam exames de servidores nas diversas S.S. já instaladas pensam da mesma maneira.

Para que o funcionalismo seja realmente amparado do ponto de vista médico é necessário se estendam tais serviços a todas as repartições públicas, visando especialmente aqueles cuja situação econômica não permitisse fosse realizado um controle de saúde eficiente por médico particular. Essa iniciativa promoveria uma ação médico-preventiva e médico-curativa valiosa, pois, pelo exame sistemático e periódico seria feita a correção precoce de todas as anomalias físicas e funcionais passíveis de tratamento. Além disso poderia ser efetuada a readaptação do servidor para funções mais adequadas às suas condições gerais de saúde, com real proveito tanto para o maior rendimento do trabalho, como para a economia pública e o funcionário individualmente.

Os exames periódicos poderiam aconselhar aposentadorias em casos em que não fosse solicitada espontaneamente. O mesmo se diria quanto às licenças para tratamento de saúde.

Por outro lado pela higiene mental atuar-se-ia orientando todos aqueles que, pelos seus desajustamentos, não estivessem prestando ao Serviço Público um rendimento de trabalho de acordo com suas aptidões, assim como aqueles que, com frequência, requerem licenças, transferências e até mesmo aposentadorias nem sempre necessárias.

E' evidente que um tal serviço seria mais

completo ainda se a ele fosse atribuída a hospitalização de funcionários, não só para fins diagnósticos, nos casos em que o resultado dos exames dependesse de observação prolongada, como também para tratamento dos servidores cuja situação financeira impossibilitasse o dispêndio de um tra-

tamento por seus próprios recursos, nem sempre suficientes.

Como se depreende uma organização assim concebida seria mais eficiente se estivesse em colaboração íntima com o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado.

A atuação do I. N. T. na elaboração das especificações de material

NA ação desenvolvida para abastecer, convenientemente, de material as repartições públicas, desconhecem-se, comumente, os trabalhos técnicos e de pesquisas realizados por determinados órgãos da administração pública, necessários à execução de um programa previamente traçado.

Um dos fatores decisivos para a racionalização do fornecimento de material é, sem dúvida, a fixação de especificações que sirvam como base para a aquisição de material.

Entretanto, tendo em vista a variedade de materiais necessários ao serviço público, poucas são as especificações até agora aprovadas pelo D.A.S.P.

Observa-se que, até mesmo pessoas intimamente ligadas ao sistema de abastecimento de material e conhecedoras de organização administrativa do serviço público, não compreendem devidamente as dificuldades que aparecem na elaboração de especificações de materiais e não podem conceber a razão da demora no estudo e fixação das exigências indispensáveis, asseguradoras da aquisição de materiais de boa qualidade.

É crença geral que, existindo especificações estrangeiras para a maioria dos materiais usados no serviço público, bastaria a tradução das mesmas e adaptação ligeiras às nossas necessidades. Esse modo de pensar, absolutamente errôneo, dá margem às críticas feitas ao D.A.S.P. e, em particular, à D.M. pelo aparente pequeno número de especificações aprovadas. As críticas atingem, ainda, o I.N.T. que, pelo decreto-lei n. 1 184,

ficou incumbido da realização dos ensaios técnicos para elaboração das especificações e verificação da qualidade dos materiais, por ocasião do recebimento. Assim, a determinação dos valores numéricos das especificações depende dos ensaios realizados pelo I.N.T. É interessante, portanto, citar um caso real que ressalta os motivos de aparente morosidade na publicação de especificações.

Em julho de 1940 a D.M. do D.A.S.P. verificando a necessidade do estabelecimento de uma especificação para raspadeiras de aço, baseada em uma especificação estrangeira, com os elementos de que dispunha no momento, sem realizar ensaios de laboratório, elaborou a Especificação n. 17, fixando as condições exigíveis no recebimento de raspadeiras. Aprovada em 5 de julho pelo Presidente do D.A.S.P., começou a ser imediatamente utilizada pelo I.N.T., como norma para realização dos ensaios de raspadeiras, adquiridas pelo D.F.C.

O I.N.T. procedendo a cuidadosa revisão da Especificação n. 17, atualmente em vigor, constatou falhas, principalmente na fixação de valores numéricos, indispensáveis para aferir exatamente a qualidade do material apresentado a exame.

O Chefe da Divisão de Indústrias Metalúrgicas do I.N.T., engenheiro civil Eros Orosco, realizou vários estudos e numerosos ensaios, utilizando raspadeiras de fabricação nacional e estrangeira, terminando por apresentar um projeto de alteração na Especificação n. 17, considerada de-

ficiente em face das observações técnicas realizadas.

Entretanto, apesar de todos os ensaios e estudos efetuados, não foi o projeto julgado definitivo; passou por uma fase de experimentação durante a qual foram feitos novos ensaios em 30 amostras diferentes, de forma a se determinar a validade dos valores anteriormente fixados no projeto de especificação.

D.A.S.P.

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

NADA mais contrário à indole do Estado Democrático ou à simples eficiência dos serviços públicos do que uma burocracia auto-suficiente, que deliberadamente evita os contactos com o público, em lugar de procurar conhecer seus desejos, aspirações críticas e queixas.

Todas as oportunidades de obtenção de informações sobre a opinião pública devem, com efeito, ser aproveitadas, afim de obter-se a base para a orientação administrativa ou permitir que se evidencie a necessidade de um trabalho educativo, porventura conveniente à boa aceitação e compreensão de programas inovadores. Mas, ainda para simplesmente facilitar a correção de pequenas falhas do serviço, ou para melhores esclarecimentos sobre atendíveis e respeitáveis interesses individuais, devem ser facilitados, na medida do possível os contactos entre a administração e os administrados.

Essas verdades elementares, entretanto, parecem não ter sido compreendidas por todos aqueles que teem a responsabilidade de cargos e funções de chefia no serviço público.

O Senhor Presidente da República que, com a responsabilidade da administração total do Estado, tem sempre dado a atenção devida a quantos a ele recorrem para salvaguarda de legítimos direitos e

Depois desses ensaios, foram alterados alguns valores para que as exigências ficassem mais de acordo com as possibilidades da indústria nacional. O relatório apresentado pelo chefe da 3.^a Divisão ao Diretor do I.N.T., engenheiro E. Fonseca Costa, e posteriormente enviado ao D.A.S.P. dá bem idéia do enorme trabalho e, consequentemente, da necessidade de "tempo" exigidos na elaboração de uma especificação de material.

interesses, não podia deixar de recomendar a observância de orientação semelhante pelos responsáveis pela direção de repartições e serviços públicos.

Com efeito, atendendo a recomendação do Chefe de Estado, que aprovára uma sugestão do D.A.S.P. a respeito, a Secretaria da Presidência da República vem de baixar uma circular aos diretores de serviço, na qual se determina que pelo menos uma hora por semana seja reservada às audiências públicas. Nem os casos de força maior eximirão os diretores de ouvir os administrados, pois, em tais circunstâncias, a compensação terá de ser imediata, mediante prorrogação da audiência.

Tambem foi recomendado que os funcionários encarregados de atender ao público permaneçam em seus postos durante as horas de expediente, deles não se afastando sem a prévia presença de substitutos.

Essas medidas visam, particularmente, a que o público seja atendido mais eficientemente: desse modo, o próprio público deve ser o fiscal de sua observância. Os órgãos superiores da Administração, as Comissões de Eficiência dos Ministérios e o D.A.S.P. atenderão, por certo, dentro dos limites de suas atribuições, qualquer queixa ou reclamação a respeito.

Em geral, o "processo" é apenas a manifestação material de vícios e defeitos da máquina administrativa. Com efeito, resulta, via de regra, de estruturas orgânicas irracionais, de incompetência ou desídia de funcionários, de maus métodos e normas de trabalho, de falta de equipamento adequado ao serviço.

Assim, se a estrutura orgânica de um serviço não é racional, ou melhor, se a estrutura de um serviço não é orgânica, ou condicionada pelas funções que devam ser exercidas, o fluxo do trabalho não será simples, breve e contínuo; os papéis, em marchas e contramarchas se multiplicarão, avolumando-se "os autos" inutilmente, com desperdício de material, salário, espaço nos arquivos e nos edifícios e, sobretudo, com desperdício de tempo das partes. Sofre, ainda, o prestígio do serviço público e do Estado.

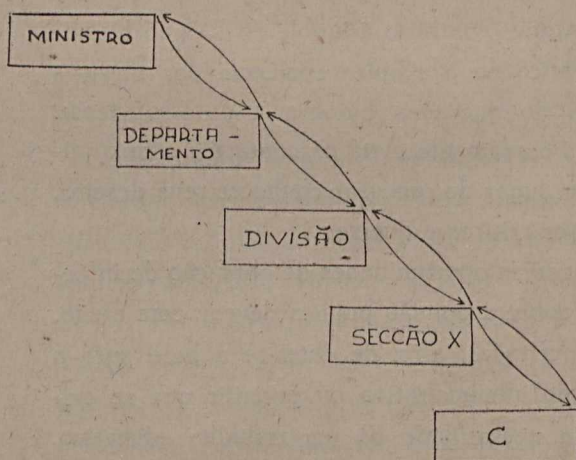
A incompetência técnica de funcionários é outra causa de formação de processos; de fato, um erro cometido é, em geral, a causa de uma série de fases subsequentes inúteis no andamento de um papel. Mas, pior, talvez, que a falta de preparo técnico é o vício de transmitir trabalhos incompletos para livrar-se deles, mal universal e que na giria administrativa americana, por exemplo, se traduz pela expressão pitoresca e corrente "to- pars the buck". Não há, com efeito, funcionário experimen-

Por vezes, porem a culpa não é do funcionário menor, do "informante". Resulta de normas estabelecidas pelos chefes, pela praxe, pelos velhos hábitos.

A "passerelle" de Tayol, a propósito, é bem conhecida: quando dois órgãos A e B (figura 1) precisam comunicar-se, é melhor o caminho direto AB que o projeto pelos degraus hierárquicos AC, CD, DE, EB.

Quantas vezes, porem, essa simplificação de fases, sugeridas pelo bom senso de um funcionário novo é rejeitada por chefes bem intencionados, mas, temerosos de violar o tabu de uma hierarquia mal interpretada ou das fórmulas consagradas?

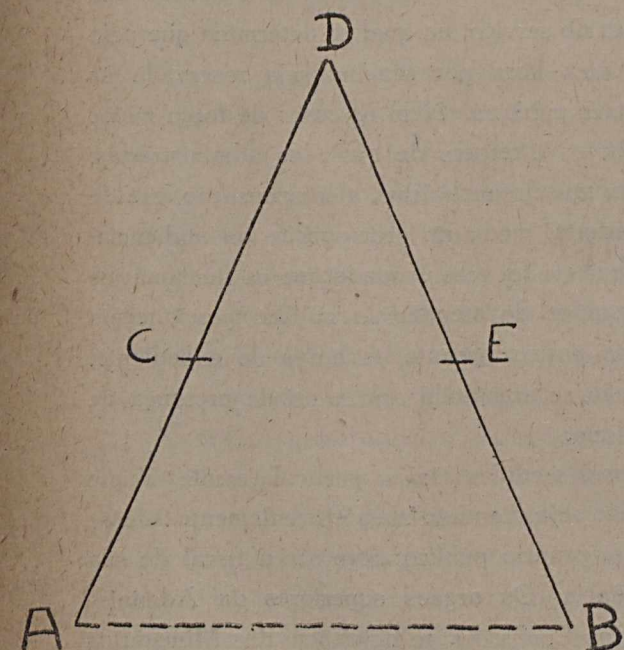
Outra norma viciosa de trabalho e formadora de "processos" é a rejeição das idéias de "delegação", de "desconcentração", de "descentralização da execução", para usar expressões sinônimos ou correlativas.



Na representação gráfica n. 2, por exemplo, se a secção X é um órgão executivo, que deva, por exemplo, prestar serviços ao público, aquelas expressões devem significar que à secção X deve ser conferido o poder de decidir sem obrigatoriedade de consulta aos órgãos superiores. Poder-se-ia perguntar, em alguns casos — para que, então, os órgãos superiores? Para orientação técnica, e o controle, "a posteriori", dos atos do último órgão executivo; também deve ser competência dos órgãos superiores o exame de casos especialíssimos e de solução difícil.

A simplificação de fases que se obteria, na hipótese representada graficamente acima, entre um pedido formulado pelo cidadão C e sua decisão é significativa — de 8 para 2.

A falta de equipamento adequado é outra causa de formação de processos.



tado que não conheça o truque para reduzir o número de processos acumulados mandar ouvir outras repartições"...

Um serviço de pessoal, por hipótese, que tivesse numa ficha única a anotação do tempo de serviço de um funcionário e da data de seu nascimento poderia decidir, em poucos momentos, sobre a aposentadoria por implemento de idade e a remuneração cabível.

Se esses dados não estiverem fichados, por falta de fichas e arquivos, as buscas tornar-se-iam necessárias, possivelmente em mais de um ministério e referentes a longos anos — estaria formado um volumoso processo.

A racionalização, consequentemente, tende a eliminar ou reduzir, em número e volume, os "processos".

Mas, em certos casos, o "processo" talvez ainda tenha o seu lugar, justamente como elemento de racionalização. Parece satisfatório, com efeito, fazer transitar reunidos, grampeados e protegidos por uma capa, documentos que devam ser examinados conjuntamente, por intimamente se relacionarem.

Quando, porem, o processo for indispensável, indispensável será também a sua racionalização interna.

Com essa finalidade, o extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil propões a adoção de certas normas, que a Secretaria da Presidência da República, pela circular n. 4/38, pôs em vigor.

Como a observância dessas normas viesse sendo dêscurada, o D.A.S.P. sugeriu o seu aperfeiçoamento e revigoração, havendo a Secretaria da Presidência, em consequência, baixado as circulares 2/40 e 5/42, que ratificaram e completaram

a circular 2/40, expedida por sugestão do extinto C.F.S.P.C.

Para que essas normas, entretanto, não voltem a cair no esquecimento, vencidas pela displicência e pelos hábitos arraigados, necessário se torna em controle permanente de sua observância.

Esse controle poderia e deveria ir mais longe, atingindo, também, o mérito das informações, dos métodos e normas de trabalho que se refletissem nos processos, para fins de aperfeiçoamento e racionalização.

Está-se a ver que os órgãos indicados para esse controle seriam as Comissões de Eficiência.

Aliás a idéia não é nova; pelo contrário já foi incorporada numa recomendação do D.A.S.P. (circular n. 82, às C.C.E.E.) feita a 10 de julho de 1939 mas que parece ainda não ter sido posta em execução.

Evidentemente, porem, não se recomendaria o absurdo de fazer passar por essas Comissões, para fins de controle, todos os processos em trânsito pelos Ministérios.

Com efeito, em primeiro lugar, o controle atingiria apenas processos findos; seria "a posteriori" para não perturbar a marcha dos negócios com questões incidentes. Além disso, somente alguns processos seriam examinados, para não sobrecarregar as C.C.E.E., usando-se para esse fim a técnica de coleta de amostras.

Sobre a eficiência desse método não caberiam dúvidas, pois é o usado para fins de "auditing" pela Inglaterra, que possui, no gênero, o serviço reconhecidamente mais eficiente do mundo.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

A concessão de aposentadoria, compreendendo o processamento e efeitos respectivos, não somente sob o ponto de vista doutrinário, como também prático, tem suscitado opiniões diversas, externadas por competentes órgãos da Administração e da Justiça.

O assunto é, sem dúvida, muito vasto e possibilita extenso desenvolvimento das indagações teóricas e da especulação.

Impõe-se, porem, para esse fim, critério uniforme que determine soluções iguais para casos iguais.

Mais ainda. Cumpre obedecer o critério à tradição jurídica e, fundamentalmente, ao direito positivo vigente, contra o qual não cabem entendimentos mais ou menos pessoais e casuísticos.

Por diversas vezes, tem-se manifestado o D.A.S.P. a respeito, firmando decisões que colimam à solução cabal e definitiva do problema.

Cite-se, por exemplo, caso recente. Trata-se de parecer emitido à vista de exposição de motivos do Ministério da Fazenda, relativa a processo de aposentadoria de funcionário.

Referia-se o aludido processo à contagem de tempo, elemento que, em regra geral, serve de

base ao cálculo do provento do inativo por aquele efeito.

Ao proceder-se à respectiva apuração, deixou o Tesouro Nacional de incluir os dias correspondentes a faltas justificadas ou motivadas por licença, cujo abono, até 60 dias por ano, era assegurado pela anterior legislação.

A decisão obedeceu, como se vê, do princípio tradicional no direito pátrio, segundo o qual a aposentadoria é regulada pela lei vigente ao tempo de sua decretação, ou seja, no caso, o Estatuto dos Funcionários, que não mais permite o cômputo desse tempo de serviço, para tais efeitos.

Apreciando a espécie, resolveu em sentido contrário o Tribunal de Contas, sob o fundamento de que o Estatuto dos Funcionários, não tendo efeito retroativo, não poderia suprimir direito que a legislação precedente assegurava ao funcionário, qual o de se lhe contarem, como de efetivo exercício, os mencionados períodos de 60 dias por ano.

Fora esta, igualmente, a conclusão do procurador junto àquele Tribunal. Entendeu, em suma, que

“que o funcionário que faltou tantas vezes no ano, sabendo que, justificadas as suas faltas, nada perderia na contagem do seu tempo para os efeitos de antiguidade e aposentadoria, em boa razão não pode ser prejudicado por uma lei posterior, que não lhe abone a mesma vantagem”.

Assim opinara, embora reconhecendo que a aposentadoria se rege pela lei em vigor quando da sua decretação, porquanto, no seu entender, a amplitude dessa doutrina não pode ir ao ponto de descontar tempo de serviço, cuja contagem constitui direito adquirido do funcionário, indo até a dar como não justificadas faltas que, a seu tempo, justificadas eram, justificadas foram.

Referindo-se à matéria, ponderou, àquele tempo, e aliás com muito acerto, o Ministro da Fazenda :

“A tese pode ser interessante e encerra, sem dúvida um propósito de humanitário resguardo à perspectiva de um direito que o interessado tinha fundados motivos para considerar seguro, mas que a nova lei, decepcionando-o, suprimiu.

Certo é, no entanto, que a exclusão das faltas em apreço, no presente caso como

nos demais, de aposentadoria decretada após a data em que entrou em vigor o decreto-lei número 1.713, de 1939, longe de fugir aos preceitos dessa lei, a eles estritamente obedece, devendo, portanto, ser mantida”.

Foi nestes termos que aquele Ministério submeteu o assunto à consideração do Presidente da República, para que se dignasse autorizar a manutenção do critério adotado pelo Tesouro Nacional, visto que não mais cabia a interposição de novo recurso perante o Tribunal de Contas.

Ouvida nesse processo, a Consultoria Geral da República foi de parecer que se fizesse a revisão do cômputo do tempo de serviço de acordo com a exigência que, na espécie, lhe pareceu fundada, do Tribunal de Contas aludido.

Entendeu a mesma Consultoria que, se variar a legislação entre o momento em que se verificou o fato determinante da aposentadoria e o em que esta foi decretada, deve ser regulada pela lei vigente no primeiro momento.

E, fundamentando seu parecer, adiantou:

“Ao surgir para o Estado essa obrigação, definem-se também as condições em que ele se obriga a conceder a aposentadoria. Se ao aparecimento da obrigação sobrevier uma lei nova, esta não modificará as condições em que a obrigação se constituiu, salvo se a lei tiver eficácia retroativa”.

A seu ver, consequentemente, o decreto que concede a aposentadoria tem efeito meramente declaratório. Se, portanto, a causa determinante da aposentadoria ocorreu antes do Estatuto, que não contem, no caso, a cláusula de retroatividade, deve a aposentadoria ser concedida de acordo com a legislação em vigor ao tempo da ocorrência.

Este parecer da Consultoria Geral da República mereceu aprovação do Chefe do Governo e, nos seus termos, foi computado o tempo a que se referiu a discussão.

Como se vê, basearam-se a resolução do Tribunal de Contas e os pareceres da sua Procuradoria e da mencionada Consultoria Geral da República em que, no caso, havia direito adquirido, argumentando-se, ainda, com a irretroatividade do Estatuto dos Funcionários.

Em seu estudo, preliminarmente consignou o D. A. S. P. que, na espécie versada, aquele fundamento dispensaria o segundo, precisamente porque o subentenderia, como o subentende.

De fato, a irretroatividade da lei assenta, entre outros motivos, no respeito devido ao direito adquirido, de modo que, provada a existência deste, não mais haverá lugar para discussões sobre a retroatividade ou irretroatividade da lei exequenda.

Diversa, porem, será em tese, a conclusão, se o argumento fundar-se apenas na irretroatividade, que lhe não tenha sido, desde logo, atribuída.

Na hipótese então examinada, não haverá direito adquirido que devesse ser respeitado mas simples expectativa de direito, que é coisa bem diferente.

Isto porque se trata de aposentadoria e, resultando esta, como sempre resulta, de fatos diversos e sucessivos, óbvio é que somente se integra com a publicação do decreto que a concede, ato este que, fora de qualquer dúvida, a torna perfeita e acabada.

Desse decreto, na verdade, decorrem necessariamente todos e cada um dos efeitos reconhecidos àquela espécie de inatividade, sendo certo que, entre os mesmos, está o da apuração e contagem do tempo de serviço para o cálculo do provento devido.

Realmente, como bem decidiu o Supremo Tribunal Federal, em acórdão de 26-7-34,

“quando o direito depende de uma condição ou de um ato pelo qual se torne perfeito, antes desse ato, só existe uma expectativa de direito” (“Jornal do Comércio” de 9-6-35),

precisamente a situação do funcionário público em relação à aposentadoria.

Não pareceu, pois, ao D. A. S. P. que o decreto de concessão tenha caráter simplesmente declaratório, visto que da sua publicação é que depende a própria aposentadoria, cuja existência unicamente se inicia nessa data, quando então é possível considerar os efeitos que lhe são inerentes.

Em tais condições, nenhuma dúvida existe sobre a incidência absoluta da aposentadoria nas

normas vigorantes ao tempo da sua decretação, ou melhor, da publicação do respectivo decreto de concessão no órgão oficial.

Invariavelmente, assim tem sido entendido em todos os tempos, na administração pública, não se justificando, portanto, qualquer opinião discrepante desse modo uniforme e reiterado de resolver que, com assento nas leis e na jurisprudência constante dos tribunais, o uso consagrou. Vejam-se, a esse respeito, a Rev. do Sup. Trib. Fed. vol 51, págs. 508; vol. 71, págs. 95; Diário da Justiça, de 12-6-34; Rev. Fiscal — Desp. Cont. Púb. n. 142-34; voto do Min. Ruben Rosa — Resol. Trib. de Contas, em sessão de 4-12-35 — Diário Oficial de 13-1-36 e Rev. Fiscal — Desp. Cont. Púb. n. R-CF; José de Matos Vasconcelos — Assistência Social do Estado, págs. 46; Exp. de mot. n. 1.877, de 11-8-41, Diário Oficial de 18-2-41, págs. 16.299-16.300; n. 3.299, de 29-11-41; n. 2.950, de 31-10-41.

Nesta conformidade, verifica-se que as aposentadorias concedidas posteriormente à vigência do Estatuto dos Funcionários estão subordinadas, sem qualquer restrição, à norma contida no parágrafo único do seu art. 208, que estabelece:

“A aposentadoria produzirá efeitos a partir da publicação do respectivo decreto no órgão oficial”.

Com efeito, assim o tem entendido a doutrina, os julgados e a administração e, notadamente, várias decisões do Presidente da República, constante de exposições de motivos diversas.

Baseado, pois, em tão sólidas conclusões, o D. A. S. P. sugeriu ao Chefe do Governo a reconsideração do respeitável despacho exarado no parecer emitido pela Consultoria Geral da República no processo em exame.

E' que o aludido despacho, baseado como foi nos citados pareceres, iria alterar toda aquela uniforme jurisprudência administrativa e judiciária e, assim, determinar um sem número de pedidos de revisão de aposentadorias, por parte de interessados que, em seu benefício, pleitearão as vantagens decorrentes daquele ato.

Havendo o Presidente da República aprovado as conclusões do D. A. S. P., por estas ficou

“definitivamente resolvido que os efeitos da aposentadoria, quaisquer que sejam eles,

estarão sempre na dependência da publicação do respectivo decreto e o seu processamento será feito na confirmidade do Estatuto dos Funcionários, encaminhando-se esta exposição ao Ministério da Fazenda, para que, com brevidade, sejam revistos os verem sido observadas as disposições esta-

processos de aposentadoria em que não titutárias e, doravante, todos os elementos que influirão na fixação do provento de inatividade, a fim de que a todos os funcionários se imponha a igualdade de tratamento",

que o atual Governo lhes tem assegurado.

Notas para o funcionário

APLICAÇÃO DE PENALIDADE A SERVIDOR DO ESTADO. FORMA EXTRÍNSECA DO RESPECTIVO ATO, OU PORTARIA

Divergiram órgãos ministeriais competentes, no entender se, da portaria de aplicação de penalidade a servidor do Estado, deve, ou não constar expressa referência à falta determinante da punição.

Entendeu a Divisão do Pessoal que é indispensável referência literal nesse sentido, do que discordou outra repartição, também interessada no caso, sob o fundamento de que se trata de assunto de natureza interna, devendo, apenas, constar do respectivo processo originário.

Este último entendimento foi, igualmente, o do Consultor Jurídico do Ministério em apreço, o qual, em suma, concluiu :

"Basta, pois, a nosso ver, que a publicação oficial mencione a penalidade e seu fundamento legal, reportando-se, quanto aos fatos, ao processo originário".

Neste seu parecer, entretanto, observou o Consultor que apenas lhe não

"parece acertada a invocação de dispositivos do Estatuto para punir *extranumerário*".

qualidade do servidor a que aludia o processo,

"dado que esse diploma legal não se refere a essa espécie de servidores, e, em matéria penal, não nos parecem cabíveis aplicações extensivas".

Examinando a espécie, verificou o DASP que não se trata de aplicação por analogia, mas, pura e simplesmente, do exercício do direito de punir

na forma exata e dentro dos estritos limites legalmente estabelecidos.

Em matéria penal que, neste particular não difere da disciplinar, sempre se entendeu que o vocábulo funcionário, em seu sentido amplo, compreendia, e realmente compreende, quantos desempenham cargo ou função, efetiva ou eventualmente.

Assim é que Viveiros de Castro, *in Jurisprudência Criminal*, págs. 321, dizia que,

"exemplificativamente, são funcionários públicos: os particulares encarregados de um serviço público, os peritos, os cidadãos chamados a auxiliar o serviço público em épocas de crise, como inspetores sanitários extraordinários".

Bento de Faria, citando Garraud, regista que funcionários públicos devem ser considerados "não só os funcionários propriamente ditos, isto é, os delegados diretos da autoridade pública para administrar ou julgar, como também todos os auxiliares, todos os empregados das administrações públicas, enfim, todas as pessoas colocadas na organização administrativa ou judiciária".

Nestes termos, aliás, sem qualquer objeção apreciável ou digna de maior atenção entenderam uniformemente os nossos tribunais.

Releva notar, além disso, que, na hipótese em apreço, não há restringir a aplicação de dispositivos disciplinares ao funcionário público, tomada esta expressão em seu sentido estrito, visto que o sentido dessas normas é punir faltas de quaisquer que exerçam funções idênticas nos quadros da administração pública, entre os quais estão os extranumerários.

Tanto é isto verdade, que a lei n. 284, de 1936, ponto de partida de toda a nova organização do funcionalismo, preceitua, em seu art. 19 :

"Os serviços públicos civis serão executados pelos funcionários cujos cargos constam das tabelas anexas a esta lei e por pessoal *extranumerário*".

Em tais condições, entendeu o D.A.S.P. que não se trata de aplicação por analogia, nem de interpretação extensiva dessas regras, mas de perfeita compreensão do seu sentido, do seu espírito, do seu alcance, dos seus motivos, da sua razão de ser.

Concluir de modo contrário importará atribuir ao legislador imprevisão, ou ingenuidade, que teria culminado em permitir o ingresso no serviço público de pessoas com liberdade de ação para a prática de atos somente puníveis quando da autoria de funcionários, junto dos quais prestariam os *extranumerários* seus serviços, como simples auxiliares.

Concluiu, finalmente, o D.A.S.P. que, do ato formal de aplicação de penalidade a servidor do Estado, bastará que constem a penalidade e seu fundamento legal, com remissão, quanto aos fatos determinantes da punição, ao processo originário.

(*Parecer-processo n. 1744-42. — Diário Oficial de 11-4-42 págs. 5870*).

A PROMOÇÃO DE FUNCIONÁRIOS E OS PRINCÍPIOS INSTITUIDOS NA LEI DE ORGANIZAÇÃO E PROTEÇÃO DA FAMÍLIA

Vigora, desde 1 de janeiro deste ano, o decreto-lei n. 3.284, de 19-5-41 que modificou o decreto-lei n. 3.200, de igual data do mês anterior, o qual dispõe sobre a organização da família e sua proteção pelo Estado.

Deu o mesmo a seguinte redação aos §§ 1.º e 2.º do art. 26 daquele último diploma legal:

"§ 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 viuvo 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 tiver maior tempo de serviço público federal, civil ou militar ; e
- 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*".

Na interpretação desses dispositivos, surgiram divergências que foi mister dirimir, com a possível brevidade, porquanto se aproximava a data em que deveriam ser expedidas as primeiras promoções, sujeitas às normas neles estatuidas.

Assim, promoveu o D.A.S.P. a respeito fundamentado estudo, cujas conclusões foram aprovadas pelo Presidente da República, oferecendo cabal solução ao problema.

Tratou-se de esclarecer, preliminarmente, se, no desempate entre candidatos de igual merecimento, deve ser considerado, em primeiro plano, o respectivo tempo de classe ou as condições discriminadas nas alíneas do § 1.º do art. 26, acima transcrito.

Conforme se verifica, ao dispor sobre a preferência, nas promoções por merecimento, o aludido § 2.º reporta-se, expressamente, ao critério estabelecido no § 1.º, o qual subordina todas as condições, previstas nas suas diversas alíneas, à existência de empate no tempo de serviço de classe.

Forçoso é concluir, portanto, para aplicação do critério de desempate indicado nas alíneas do § 1.º, que é necessário verificar-se o empate, primeiro nas condições de merecimento e depois, no tempo de serviço de classe, quando se tratar de promoção por merecimento; e, apenas no tempo de classe, quando se tratar de promoção por antiguidade.

Importante consideração ampara esse entendimento. Vejamo-la.

As alíneas *d* e *f* do aludido § 1.º preveem que seja considerado o tempo de serviço de Ministério e o tempo de serviço federal, se subsistir o empate, após o atendimento das condições de família.

Na administração de pessoal, segundo confirma a legislação vigente, o tempo de classe prevalece sobre o de Ministério e o de serviço geral.

Se o pensamento do legislador visasse à predominância das condições de família sobre o tempo de classe, certamente esse tempo constaria, como elemento de desempate, antes do tempo de Ministério e do de serviço geral.

A omissão intencional indica, portanto, que o tempo de classe é o primeiro fator de desempate nas promoções por antiguidade e, nas que se derem por merecimento, deve suceder, imediatamente, às condições com que se apura objetivamente o próprio merecimento.

Outra dúvida que ficou, igualmente, esclarecida é a referente à oportunidade da aplicação dos critérios de desempate que, nos termos expressos da lei, passariam a vigorar a partir de 1 de janeiro findo.

Concluindo seu estudo, para que se firmasse a interpretação uniforme dos princípios instituídos no decreto-lei mencionado, o D.A.S.P. propôs ao Presidente da República, que o aprovou, fosse firmado, desde já, o seguinte entendimento:

a) nos casos de igualdade de condições, para efeito de promoção, somente serão aplicados os critérios de desempate a que se refere o art. 26 do decreto-lei n. 3.200, de 1941, alterado pelo decreto-lei n. 3.284, do mesmo ano, quando o empate a dirimir tiver ocorrido depois de 1 de janeiro de 1942;

b) as classificações por ordem de antiguidade, organizadas na conformidade das disposições legais, anteriormente em vigor, não deverão ser alteradas;

c) a atualização das mesmas classificações, quando necessária, não autorizará a aplicação do critério estabelecido no art. 26 do decreto-lei número 3.200 com a nova redação que lhe foi dada pelo decreto-lei n. 3.284, desde que o empate a dirimir tenha ocorrido anteriormente a 1 de janeiro de 1942; e

d) nas promoções por merecimento, que se verificarem no primeiro quadrimestre deste ano, já será observado o critério estabelecido no citado decreto-lei, entendendo-se que, havendo igualdade nas condições de merecimento, o desempate será feito, em primeiro lugar, pelo tempo de serviço de classe e, em seguida, sucessivamente, de acordo com as alíneas do § 1.º do art. 26 do decreto-lei número 3.200, alterado pelo de número 3.284.

(*Exp. de motivos*, n. 460. — *Diário Oficial* de 1-4-42 págs. 5.300/01).

RECLASSIFICAÇÃO POR ANTIGUIDADE

Em exposição de motivos, o Ministério da Fazenda submeteu à deliberação do Presidente da República a reclamação de funcionário contra a classificação por antiguidade que se lhe atribuiu.

No estudo feito, referindo-se à fusão dos antigos 11 quadros em dois outros — Quadro Permanente e Quadro Suplementar —, disse aquele Ministério que foram

“consequentemente unificadas as carreiras correspondentes em cada quadro”.

Argumentou, em seguida, naquele documento, com o disposto no art. 8.º do decreto-lei n. 1.847, de 7-12-39, segundo o qual

“a classificação por antiguidade dos funcionários cujas classes foram fundidas far-se-á pelo tempo líquido de efetivo exercício na classe a que atualmente pertencem, a contar de 1 de janeiro de 1937.

§ 1.º Em caso de empate, será aplicado o que dispõe o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

§ 2.º O disposto neste artigo e seu §1.º é extensivo aos funcionários pertencentes a classes que foram niveladas para efeito de promoção, conforme dispõe a tabela do Quadro Suplementar”.

No mesmo passo, esclareceu que a referência ao Estatuto citado importa na aplicação do seu artigo 53, isto é: na classificação por antiguidade, quando ocorrer empate, terá preferência o funcionário que tiver mais 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, o mais idoso.

Informando a respeito, disse o Serviço de Pessoal que a classificação feita obedeceu à norma traçada pela Circular n. DF-164, de 19-6-40, do D.A.S.P., expedida para orientar a execução daquele dispositivo legal.

Em sentido contrário, opinou a Procuradoria Geral da Fazenda Pública, afirmando que não há como levar em conta a classificação anterior em cada classe desaparecida, a qual perdeu o seu efeito, como decorrência lógica da fusão das classes. Fundidas estas e tendo-se de fazer a classificação por antiguidade, surge o imperativo de tempo líquido de serviço, como o critério dominante.

A seu turno, disse a Consultoria Geral da República:

“E” meu parecer que as instruções expedidas pelo D.A.S.P. não deram ao decreto-lei n. 1.847, artigo 8.º, sentido exato.

Não tendo o Serviço de Pessoal observado disposição do decreto-lei n. 1.847, art. 8.º § 1.º, penso que merece deferimento o que pediu inicialmente”.

o interessado.

Do estudo a que o D.A.S.P. submeteu o assunto, resultou a improcedência das premissas

estabelecidas e, conseqüentemente, da conclusão favorável ao deferimento aludido, pois que laboram em manifesto equívoco.

Efetivamente, a fusão a que se refere o citado decreto-lei 1.847 objetivou as diversas classes que integravam, e continuam integrando, as diferentes carreiras que compunham os vários quadros anteriores, sem, entretanto, lhes alterar a constituição.

E não lhes alterou a essência, nem a forma, porque o vocábulo *fusão* tem aí sentido de *reunião*, ou seja, o de *dar unidade a coisas que se achavam dispersas*, e não de desfazimento ou dissolução.

Na verdade, por efeito dessa unificação, não se dissolveram, nem se desfizeram ou desapareceram, as classes já existentes, para surgir um todo de substância diversa e condições diferentes.

Demais, não se trata de classificação inicial, como pareceu às opiniões e informações emitidas, mas de simples reclassificação por ordem de antiguidade, em que não é justo, nem equitativo ou mesmo lícito, modificar substancialmente estados anteriores, com manifesto prejuízo para os respectivos ocupantes de cargos públicos.

Isto porque é pacífico, na administração de pessoal, que providências dessa ordem, adotadas e mandadas adotar *ex-officio*, não podem, nem devem, prejudicar e tão pouco beneficiar assim, extravagantemente, os respectivos interessados.

Realmente, o critério, neste particular, tem sido sempre o de respeitar e assegurar, quanto possível, as condições preexistentes e a situação de que estejam em gozo os funcionários alcançados pelas referidas medidas.

Foi dentro desses limites e inspirado nessa prática, tradicional nas esferas administrativas do país, que o D.A.S.P. expediu a circular DF-164, de 19-6-40, ordenando fosse feito o desempate em sentido horizontal, único meio, compatível aliás com a lei vigente, de conciliar os legítimos interesses e direitos dos funcionários lotados no Ministério da Fazenda e nos demais em que foram unificados os quadros de que se compunham.

Alem de tudo isso, convem acentuar que, a prevalecer o critério decorrente da interpretação que se pretendeu dar àquele dispositivo, serão profundas as modificações que determinará, com a anulação de inúmeros atos praticados no mesmo Ministério e nos demais, na conformidade daquela circular, que, baseada nos motivos da lei, deu àquele dispositivo a verdadeira e exata interpretação.

Assim, o D.A.S.P. submeteu o caso novamente à deliberação do Presidente da República,

sugerindo a reconsideração de seu anterior despacho e, conseqüentemente, a manutenção, em toda sua plenitude, da reclassificação por antiguidade feita no aludido Ministério da Fazenda, após a unificação dos respectivos quadros.

Com a aprovação presidencial, ficaram, expressamente, ratificadas as normas constantes da mencionada circular, que consubstancia, dentro do espírito legal, os princípios firmados na administração do pessoal, visando à conveniência do serviço e o interesse do servidor do Estado, no que se conciliam.

(Exp. de motivos n. 461. — *Diário Oficial* de 9-4-42, págs. 5 721/2).

PAGAMENTO PELO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO GRATIFICADA

Determinado funcionário solicitou pagamento pelo exercício de função gratificada de chefia, durante 90 dias, em períodos alternados.

Suscitaram-se dúvidas a respeito, tendo sido o processo, diante disso, estudado pelo D.A.S.P., cujas conclusões são a seguir resumidas.

A Circular n. 6-41, da Secretaria da Presidência da República, está em vigor há mais de um ano. Sua aplicação nenhuma dúvida ofereceu, tal a clareza da redação.

Nela se distinguem, perfeitamente, duas modalidades de substituição :

- a) a automática, não remunerada, que recai no substituto previamente designado, para os casos de impedimentos legais, temporários ou eventuais, até 30 dias (item II), e
- b) a consequente de designação ou nomeação, pela autoridade competente por prazo superior a 30 dias, a qual poderá recair, ou não, no substituto automático, previamente indicado, caso em que será, então, remunerada (item I).

Assim sendo, entendeu o D.A.S.P. que não se justifica a dúvida levantada, desde que somente é remunerada a substituição, quando houver designação ou nomeação expressa, e exceder a 30 dias o afastamento do substituído; e que, depois de empossado e ter entrado em exercício, passará a perceber a gratificação ou o vencimento o funcionário substituído.

(Despacho-processo n. 2.047-42. — *Diário Oficial* de 20-3-42 págs. 4 454).

CONCESSÃO DE TRANSPORTE A FUNCIONÁRIO REMOVIDO A PEDIDO

Segundo a própria definição legal, a ajuda de custo destina-se a indenizar o funcionário das despesas de viagem e de nova instalação. E' o que estabelece o § 1.º do art. 137 do Estatuto dos Funcionários.

Este mesmo artigo de lei dispõe que,

"a juízo da Administração, será concedida a ajuda de custo ao funcionário que, em virtude de transferência, remoção, para cargo em comissão ou designação para função gratificada, serviço ou estudo no estrangeiro, passar a ter exercício em nova sede",

e declara o respectivo § 2.º que

"o transporte do funcionário e de sua família correrá por conta do governo".

Assim, o dispositivo aludido visou esclarecer a finalidade da ajuda de custo, na qual não deverão, absolutamente, ser incluídas as despesas de transporte, o qual, segundo prescreve o art. 143 daquele Estatuto, compreende passagens e bagagens.

Por sua vez, o item III do art. 140 do Estatuto dispõe, expressamente, que

"não será concedida ajuda de custo ao (funcionário) que for transferido ou removido a pedido, ou por permuta".

À vista de tais disposições estatutárias, o D.A.S.P. apreciou processo em que determinado funcionário solicitou lhe fosse concedido transporte, bem como à sua família, em virtude de ter sido removido, a pedido.

Cotejando-as, foi o Departamento de parecer que o interessado, removido a pedido, não pode ser beneficiado pelo disposto no § 2.º do art. 137 aludido que, como parte complementar e distintiva do corpo do mesmo artigo, constitue concessão toda especial ao funcionário deslocado da sede, no interesse exclusivo da administração.

(*Parecer-processo n. 1.748-42. — Diário Oficial de 24-3-42, págs. 4.718*).

ISENÇÃO DE SELO NAS DESPESAS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Importante entendimento firmou o D.A.S.P., esclarecendo que estão isentas de selo as defesas

apresentadas na conformidade do art. 254 do Estatuto dos Funcionários.

Efetivamente, os documentos em apreço não se acham compreendidos, expressamente, entre os discriminados nas tabelas anexas ao Regulamento para cobrança e fiscalização do imposto do selo.

Por outro lado, não há como considerá-los petições ou memoriais, de vez que constituem atos obrigatórios da vida funcional.

O servidor público, acusado em processo administrativo, tem o dever, que também é direito, de apresentar defesa, sendo esta peça essencial do processo.

Assim o entende o Estatuto dos Funcionários, pois ordena a designação de defensor *ex-officio*, quando o próprio indiciado foge ao cumprimento daquela formalidade substancial, não atendendo a citação para defesa, deixando correr o processo à revelia.

A isenção referida, segundo concluiu o D.A.S.P., está implícita no espírito do art. 275 do Estatuto dos Funcionários.

(*Ofício n. 875-42. — Diário Oficial de 11-4-42, págs. 5.870/71*).

ALTERAÇÃO DO REGULAMENTO DE PROMOÇÕES

O Regulamento de Promoções dos Funcionários Cívís, expedido com o decreto n. 2.290, de 28-1-38, dividiu o ano civil, para efeito do processamento de promoções, nos três quadrimestres seguintes: I) janeiro a abril; II) maio a agosto, e III) setembro a dezembro.

Concomitantemente, dispôs no seu art. 35:

"Em cada quadrimestre só serão propostas promoções para as vagas ocorridas até o último dia do quadrimestre anterior".

O dispositivo em apreço, limitando as vagas a serem providas em cada quadrimestre, visou permitir o processamento regular das promoções, que não seria conseguido sem uma providência nesse sentido.

Assim, no regime então vigente, a promoção para uma vaga ocorrida, por exemplo, do dia 1 de janeiro, seria feita somente no dia 31 de agosto, isto é, oito meses após sua verificação.

Esse período é reduzido a sete, seis e cinco meses, conforme ocorra a vaga nos 2.º, 3.º e 4.º meses do quadrimestre anterior, respectivamente.

Ainda assim, porem, tem demonstrado a prática ser excessivamente longo o período mínimo que medeia entre a data da verificação da vaga e o respectivo provimento, por promoção.

O objetivo visado pelo dispositivo legal em apreço pode ser satisfatoriamente atendido com a redução daquele período para dois meses apenas.

A adoção dessa providência, permitindo o mais rápido provimento dos cargos, facilitará, conseqüentemente, a extinção de cargos excedentes e a supressão dos cargos extintos das classes de menor vencimento, acelerando, assim, a normalização dos quadros, que constitue uma das preocupações constantes da administração.

Com tais fundamentos, o D.A.S.P. submeteu à assinatura do Presidente da República projeto de decreto que altera a redação do mencionado art. 35 do Regulamento de Promoção, sendo expedido, nesse sentido, o decreto n. 9.137 de 30-3-42, pelo qual o referido artigo passa a vigor com a seguinte redação :

"Nas promoções a serem realizadas em abril, agosto e dezembro, serão providas, respectivamente, todas as vagas verificadas até o último dia dos meses de fevereiro, junho e outubro".

(Exp. de motivos n. 458. — *Diário Oficial* de 1-4-42, págs. 5.299).

A EXPRESSÃO "SERVIDORES DO ESTADO"

Ao D.A.S.P. fora feita consulta sobre se, na expressão "servidor do Estado", a que se refere o § 4.º do art. 26 do decreto-lei n. 3 200, de 19-4-41, cuja redação foi alterada pelo decreto-lei n. 3 284, de igual data do mês seguinte, estão compreendidos os empregados das entidades autárquicas.

Dispõe o mencionado diploma legal sobre a organização da família e sua proteção pelo Estado.

No referido art. 26, estabelece condições preferenciais para efeito de promoção do funcionário, atendendo-se, entre outras, ao seu estado de família.

Esclarecimento anterior fora prestado pelo D.A.S.P. no tocante aos funcionários estaduais e municipais, igualmente considerados naquela expressão legal, assunto este já constante de uma das "Notas para o funcionário", publicada nesta Revista.

Respondendo à consulta em foco, entendeu o D.A.S.P. que, de acordo com o espírito da lei, na mencionada expressão estão compreendidos não somente os servidores federais, estaduais ou municipais, reafirmando assim seu anterior ponto de vista, como, também, os empregados de autarquias ou órgãos paraestatais.

(Ofício DF/596. — *Diário Oficial* de 16-3-42, págs. 4 155).

FUNCIONÁRIO NOMEADO PARA OUTRO CARGO PÚBLICO E JULGADO INAPTO PARA A POSSE, EM INSPEÇÃO DE SAÚDE

Consultou-se o D.A.S.P. como proceder no tocante a funcionário na situação a que alude a epígrafe.

Tratava-se de postalista-auxiliar, nomeado para cargo inicial da carreira de Postalista, na forma do decreto-lei n. 145, e não julgado apto, para a posse, em inspeção de saúde.

Examinando o assunto, fixou o D.A.S.P. importante decisão, cujo resumo é a seguir feito.

Entendeu, assim, em tese, que o funcionário nomeado para outro cargo público e que, por motivo de saúde, não puder tomar posse dentro do prazo legal e do da prorrogação, deverá ter o seu decreto de nomeação tornado sem efeito, apreciando-se, posteriormente, a sua renomeação.

No caso concreto, de funcionário beneficiado pelo decreto-lei n. 145, de 1937, poderá a sua nova nomeação ser apreciada logo após sua volta ao serviço.

(Despacho-processo n. 1 912-42. — *Diário Oficial* de 17-3-42, págs. 4 222).

APRESENTAÇÃO DE SUGESTÕES E SUA JUSTIFICATIVA

Frequentemente, são encaminhados ao D.A.S.P. processos em que se fazem as mais diversas sugestões.

Muitas vezes, são seus autores os próprios interessados que pretendem, com isso, auferir maiores benefícios pessoais, ou colaborar com a Administração, em razão da função exercida ou não, para o aperfeiçoamento de tal ou qual atividade ou setor.

Acontece, porem, que, via de regra, tais sugestões não se fazem acompanhar da necessária

justificativa, tanto mais imprescindível, quanto mais complexas as relações a serem revistas e alteradas.

A Administração não pode, nem deve, nessas hipóteses, apreciar opiniões ou entendimentos pessoais dos interessados, desprovidas dos motivos por que e para que se propõem.

Assim é que, examinando proposta de aumento das diárias de determinados funcionários, estranhou o D.A.S.P., inicialmente, que se solicitas-

sem medidas de exceção, contra expressa determinação regulamentar.

E firmando decisão, entendeu o D.A.S.P. que

"a proposta de alteração e revisão da legislação deve vir acompanhada de sugestão concreta, justificada",

(Despacho-processo n. 1 885-42. — *Diário Oficial* de 20-3-42, págs. 4 454).

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

A RACIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO ESTADO DA BAÍA

Adotando uma proveitosa diretriz, que somente resultados benéficos poderá produzir ao Estado, o governo da Baía deliberou incluir no seu programa geral de ação, um item relativo à racionalização do Serviço Público.

Nesta altura do desenvolvimento alcançado pela reforma administrativa federal, toda ela orientada com o elevado objetivo de atingir-se mais economia e maior eficiência, não se faz mister insistir sobre as vantagens positivas e reais da aplicação da organização científica do trabalho aos serviços estatais.

O governo da Baía só merece aplausos, sinceros e calorosos, pela iniciativa tomada, que objetiva, segundo os termos empregados no plano de ação, "obter maior rendimento, sendo afastados os excessos da ação burocrática".

No relatório apresentado ao Senhor Presidente da República pelo Interventor da Baía, referente ao biênio 1938-39, vamos encontrar, em páginas altamente significativas, os subsídios relativos à reforma em foco.

A racionalização dos Serviços Públicos tem sido constante preocupação da Interventoria baiana, que nela reconhece um fator da mais alta importância na Administração. Entretanto, e como é natural, a execução do plano de racionalização encontra sérios obstáculos, quer no terreno material, devido à escassez de recursos, quer no que diz respeito ao pessoal, pela incompreensão que o funcionário vinha tendo dos objetivos superiores da racionalização, e uteis à administração em geral. Tais escolhos, porém, vão sendo vencidos pela constância do governo, que neles reconhece motivos de estímulo em vez de forças negativistas.

URBANO C. BERQUÓ



No Hospital da Sociedade de Beneficência Espanhola, onde se encontrava internado havia perto de cinco meses, faleceu, às primeiras horas da noite de 21 de abril p.p. o ex-diretor da *Revista do Serviço Público*, Urbano C. Berquó.

Uma grande vida se extinguiu com o desaparecimento desse notável jornalista e servidor público.

Descendente de uma ilustre família goiana e natural, ele mesmo, de Goiás, Urbano C. Berquó cedo se transferiu para esta capital com o fito de cursar humanidades no Colégio Militar.

Terminados esses estudos não mais voltou a residir no seu Estado.

Aquí permaneceu, ingressando, inicialmente, no magistério e, pouco depois, seduzido por uma

irresistível vocação jornalística, na imprensa, como redator do "Correio da Manhã".

Em 1935, após memorável concurso no Ministério da Agricultura, alistou-se no serviço civil, vindo ocupar, dois anos mais tarde, e ao tempo de sua fundação, o cargo de diretor da *Revista do Serviço Público*.

Comesinha justa manda reconhecer-se-lhe o mérito de ter sido o grande interprete da reforma administrativa então no início. Os que, atraídos pelo sistema do mérito, de implantação recente, procuravam ingressar no serviço público, então imensamente valorizado, ainda se recordam de que foi esse magnífico doutrinador o seu guia mais autorizado, mais lúcido, mais seguro. Mesmo hoje os seus artigos são constantemente compulsados, não apenas pelos que tomam os primeiros contactos com a nova ordem administrativa brasileira, mas por todos aqueles que amam os serviços da inteligência alheia e gostam de reler, num estilo que é um primor de clareza e concisão, ensinamentos que o debate livre, o estudo e a experiência só fizeram confirmar até os últimos pormenores.

Desaparecendo aos 36 anos de idade e tendo vivido sempre tolhido por uma invencível modestia, Urbano C. Berquó só deixa atrás de si, além dessas publicações, aquelas que na imprensa quotidiana obrigaram-no a travar contactos com o grande público.

Daí o ser conhecido geralmente, apenas como um grande internacionalista — e ha poucos dias um ilustre sacerdote e o ministro da Tchecoslováquia classificavam-no publicamente como um dos

maiores do jornalismo mundial — quando, na realidade, em muitas outras nobres ocupações do espírito humano foi ele absolutamente invulgar.

Mestre consumado na política, não o era menos nas finanças, na economia, na literatura, na sociologia, na filosofia. Dotado, entretanto de um poderoso espírito de investigação, de uma incansável sede de sabedoria, pelo puro amor à cultura e por uma satisfação interior aos apelos da sua inteligência, só saiu de entre os livros para a vida exterior quando o chamaram as causas por que se bateu.

Não fôra a força das suas convicções e esse extraordinário estudioso, com a sua enorme erudição, teria passado silenciosamente entre as inquietações da sua vida e do seu infortunado genio.

Mas, trazido para o rumor que gostaria de evitar viveu melhor e sem intenção uma grande verdade, a de que "toda grande vida tem sua significação interior, seu sentido imanente, que se desdobra nela e pela qual o ser vive, trabalha, luta, sofre, se rejubila e morre".

Lutador incansável pelos ideais da civilização um povo o condecorou em vida: o chinês. Mas todos os povos que lutam pela liberdade compareceram ao seu enterro por intermédio dos seus representantes diplomáticos, numa afirmação positiva da força de seu valor e da repercussão de sua incessante atividade no campo da política internacional.

Com o seu passamento não apenas o serviço civil mas a própria cultura nacional sofreram uma irreparável perda.

GERALDO GOMES LOBATO

Ainda outra sensível perda sofreu o serviço civil com o falecimento ocorrido no dia 20 do mês passado, do arquivista do Ministério da Fazenda, Geraldo Gomes Lobato, um jovem e brilhante funcionário público que, em diversas oportunidades, prestou relevantes serviços à alta administração do país.

Na Comissão de Padronização, na Comissão do Reajustamento, na Divisão do Material do D.A.S.P. e ultimamente no Instituto de Resseguros do Brasil, como assistente do Dr. João Carlos

Vital, em todos os setores onde teve oportunidade de servir, o extinto revelou-se sempre capaz, digno, eficiente e de uma dedicação que pode servir de exemplo.

Contando apenas 34 anos de idade eram enormes as perspectivas que se apresentavam à sua carreira no serviço público, tanto soube dignificá-la pelo trabalho, pelo estudo e por constantes provas de probidade funcional.

As manifestações de pesar pelo seu falecimento bem atestam o conceito em que sempre foi tido no seio da classe.

RAFAEL DA SILVA XAVIER

Chamado a prestar os seus serviços em outro alto posto da administração federal, deixou a direção da Divisão do Material do D.A.S.P., o Dr. Rafael da Silva Xavier.

Tendo o seu nome ligado a vários e importantes setores do serviço público onde sempre se revelou de uma capacidade e de um descortínio incomuns, a atuação do Dr. Rafael Xavier, no D.A.S.P., foi mais uma afirmação exuberante das suas brilhantes qualidades de administrador e homem público, muito lhe ficando a dever o movimento de transformação a que se incorporou na hora mais ardua.

Homem de uma capacidade de ação dificilmente igualada, conseguiu dar à parte confiada à sua competência, no conjunto das atividades da reforma administrativa, um desempenho que o recomenda à admiração e ao respeito de quantos, neste país, sabem louvar a inteligência posta sem condições ao serviço do interesse público.

Como testemunho de apreço, o Presidente e os diretores do D.A.S.P. prestaram-lhe significativa homenagem, que se realizou no Automovel Club, tendo discursado, em saudação, o Dr. Luis Simões Lopes.

ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA

Para substituir, interinamente, o Dr. Murilo Braga, diretor da Divisão de Seleção foi designado, e já se empossou naquele cargo, o técnico de administração Astério Dardeau Vieira, do Quadro Permanente do Departamento Administrativo do Serviço Público.

O novo diretor pertenceu à primeira turma de funcionários federais enviados aos Estados Unidos da América para fins de especialização e aperfeiçoamento, dirigiu o serviço de pessoal do Ministério da Educação e Saúde, foi coordenador do primeiro curso de administração do D.A.S.P. e



Aspecto tomado durante a posse do Dr. Astério Dardeau Vieira, quando discursava o Presidente Simões Lopes

sempre desempenhou com brilho e eficiência as funções da carreira a que pertence e na qual ingressou, mediante concurso, classificado em 1.º lugar.

Na nova geração de administradores brasileiros, Astério Dardeau Vieira ocupa um lugar de inconfundível projeção, que soube conquistar e

manter pela inteligência, pelo estudo, pela honestidade profissional e por um verdadeiro espírito público. E' um funcionário que honra a classe e um técnico à altura das imensas responsabilidades que pesam sobre os reformadores da administração pública brasileira.

CARLOS ALBERTO LÚCIO BITTENCOURT

Foi nomeado para exercer o cargo, em comissão, de Consultor Jurídico do D.A.S.P., criado pelo decreto n. 4.198, de 24 de Março p. p., o Dr. Carlos Alberto Lúcio Bittencourt, oficial administrativo do Quadro de Justiça, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores e promotor substituto da Justiça do Distrito Federal.

Desde 1938 presta o dr. Lúcio Bittencourt aos trabalhos do Departamento Administrativo

uma contribuição altamente valiosa, dotado como é de uma cultura que não se limita ao campo do direito, onde o ilustre jurista é figura de inconfundível projeção, mas se estende, entre outros domínios, ao da própria administração pública.

Naturalmente indicado para exercer o cargo para o qual foi nomeado nele terá oportunidade o Dr. Lúcio Bittencourt de continuar prestando à administração federal os mais relevantes serviços.

APERFEIÇOAMENTO DOS SERVIÇOS DE SELEÇÃO

A viagem do Dr. Murilo Braga aos Estados Unidos

De nenhum serviço pode dizer-se em tempo algum ter atingido à perfeição, na sua organização e no seu desenvolvimento. Se isso acontecesse, a afirmação implicaria uma censura. Um serviço público deve estar em acordo íntimo com os fatos e uma vez que estes variam e dia a dia se apresentam sob novos aspectos, é evidente que o serviço tem de transformar-se com eles e é justamente na medida em que essa variação é mais fácil, na flexibilidade com que a organização pode adaptar-se para atender às exigências da realidade, que se pode falar em perfeição, bem relativa, por certo. Contudo, há algumas constantes que devem ficar ao abrigo das mutações, para que o serviço possa ter estabilidade e continuidade. Protegidas, porém, que sejam essas, todas as outras normas de ação devem ser continuamente revisadas e retificadas, de acordo com a experiência.

Os serviços de seleção do D.A.S.P. já transpuseram a etapa inicial, em que era preciso criar e alicerçar essas constantes de ação, isto é, os princípios de rigorosa equanimidade, que hoje lhe servem de base à atividade, criando a confiança do

público, sem a qual nenhum serviço dessa natureza poderia subsistir.

O sistema de seleção está lançado e consolidado. Milhares de candidatos e dezenas de concursos e provas de habilitação em todos os pontos do território nacional, num ritmo crescente, comprovam o acerto desses princípios, mostram o seu êxito e indicam a necessidade de neles perseverar.

Não é menos certo, porém, que os fatos diariamente propõem ao sistema assim estabelecido novos problemas e exigem soluções que serão mantidas enquanto novos fatos não vierem, por sua vez, decretar a sua caducidade e impor a adoção de novas providências. Por diversas vezes, temos acentuado o fato, apontando exemplos dessas modificações, das quais as mais recentes são a reforma do processo de inscrições e a abertura de inscrições permanentes para a prova de habilitação para AUXILIAR e PRATICANTE DE ESCRITÓRIO.

Entretanto, nem sempre se trata de introduzir alterações no processo de inscrições ou nas normas de execução dos concursos. Além disso e

mais do que isso, é necessário encarar a necessidade de ampliar o serviço, de aperfeiçoar-lhe o aparelhamento, no sentido de torná-lo cada vez mais idôneo como instrumento de recrutamento de pessoal qualificado para os serviços públicos.

Está nesse caso a sugestão do Presidente do D.A.S.P., em Exposição de Motivos que o Senhor Presidente da República acaba de aprovar, no sentido de ser enviado aos Estados Unidos da América, o Diretor da Divisão de Seleção, Técnico de Educação Murilo Braga de Carvalho.

Devido ao interesse do assunto, julgamos oportuno transcrever os seguintes trechos da Exposição de Motivos a que fizemos referência :

"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 ao último ano uma fase de pleno desenvolvimento.

Para comprová-lo bastará expor a Vossa Excelência, resumidamente, as atividades desse importante setor de ação, no último quinquênio.

O número de candidatos inscritos nos vários concursos e provas passou de 140 em 1937, para 5.748 em 1938 ; 4.238 em 1939; 17.364 em 1940, e, finalmente, em 1941, para 29.859, o que representa um total de 57.349 pessoas de todos os pontos do território nacional, disputando, sob o mais equânime tratamento, os mais variados cargos e funções de nosso serviço civil.

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.

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%.

O mesmo crescimento se verificou em relação ao número de concursos e de provas realizadas. Em 1937, tivemos 3; em 1938, 9; em 1939, 27; em 1940, 82; e, finalmente, 104 em 1941, o que repre-

senta um total de 225 concursos e provas para os postos do serviço federal.

Ao lado disso, deve ser levado ao conhecimento de Vossa Excelência que os métodos usados para a apuração das capacidades de cada um tem 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.

Essa norma de ação havia de conquistar, por certo, como conquistou, a confiança do público, e hoje é com a maior 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 posto em vigor pelo governo de Vossa Excelência.

E' certo que o sistema ainda apresenta deficiências e falhas que somente o acúmulo da experiência conseguirá remover. Mas em assuntos de seleção não é possível uma improvisação; a matéria não comporta soluções primárias ou precipitadas. Faz-se mister um acurado exame de todas as possibilidades de ação, para que os programas possam ser cumpridos sem as falhas que concorrem, muitas vezes, para descrédito do sistema. Estamos certos, porém de que a experiência brasileira em seleção, apesar de muito recente, vai, pouco a pouco, repousando em bases verdadeiramente científicas e seus resultados permitem que, num futuro próximo, tenhamos vencido as grandes dificuldades cuja remoção ainda não foi possível realizar à vista dos elementos de que dispomos.

Considerando desse modo o problema, este Departamento encara, presentemente, a necessidade de aperfeiçoar e de desenvolver o sistema implantado vitoriosamente. Porque é preciso dar-lhe um aparelhamento mais amplo, que lhe permita mesmo atender a todas as exigências do país em matéria de seleção, até em caso de mobilização civil, à vista dos problemas mundiais a que não podemos permanecer indiferentes.

Para isso, necessária se torna a coleta de dados e informações positivas e a observação direta por um técnico especializado, do grande esforço que estão agora realizando, neste particular, os Estados Unidos da América. De fato, a grande nação irmã, desde que iniciou o seu programa de defesa

tem tomado providências do maior alcance para facilitar o recrutamento de pessoal adequado às novas exigências. A ida de um técnico em seleção de pessoal, para realização do trabalho em apreço, será do maior interesse para nós.

Examinado o assunto e verificando-se ser ele de realização inadiável, tenho a honra de propor a Vossa Excelência a ida do Diretor da Divisão de Seleção deste Departamento, Técnico de Educação Murilo Braga de Carvalho, que há vários anos tem a sua atividade concentrada no planejamento e execução da seleção de pessoal aqui entre nós, além de vir dando, com o maior critério e dedicação, cumprimento de nosso programa de seleção.

Terá aquele diretor a incumbência de observar e estudar, junto a "U. S. Civil Service Commission", as providências que por intermédio do "Interdepartmental Placement Service" e do "Nacional Roster of Scientific and Specialized Personnel" vem o Governo Americano pondo em prática para atender às necessidades de pessoal, impostas ao país, em face da situação criada pela guerra.

Ao lado dessa tarefa, deverá estudar e colher informações sobre os sistemas de seleção de alguns Estados, sobre a descentralização da seleção federal e, ainda, observar os serviços de seleção em algumas empresas particulares, colhendo, assim,

elementos para o aperfeiçoamento e ampliação de nosso programa de seleção.

Para substituir o diretor da Divisão de Seleção, durante a sua permanência no estrangeiro, tenho a honra de propor a Vossa Excelência o Técnico de Administração, classe M, do Quadro Permanente deste Departamento, Astério Dardeau Vieira.

O referido funcionário exerceu, anteriormente, o cargo de oficial administrativo do Ministério da Educação e Saúde, onde ingressou por concurso, em que obteve o 2.º lugar. Pertenceu à primeira turma de funcionários federais enviados aos Estados Unidos da América para fins de especialização e aperfeiçoamento, havendo realizado, com o melhor proveito, em 1937-1938, cursos de Administração de Pessoal na American University de Washington, D.C., e estágio em repartições norte-americanas, inclusive a "U. S. Civil Service Commission". De regresso ao Brasil, foi Diretor de Pessoal do Ministério da Educação e Saúde, até que, em 1939, voltou a ter exercício neste Departamento, onde já havia trabalhado e no qual se integrou definitivamente em 1941, quando foi classificado em 1.º lugar no Concurso de Técnico de Administração".

Regulamentados os Cursos de Administração do D.A.S.P.

Quatro secções permanentes: Administração Geral, Administração Especial, Atividades Auxiliares da Administração e Preparação de Chefes e de Supervisores de Treinamentos — Facultada a inscrição de pessoas estranha ao Serviço Público

O Chefe do Governo expediu, em 27 de Abril o seguinte decreto regulamentando os Cursos de Administração do D.A.S.P. :

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere a alínea a do art. 74 da Constituição, decreta :

CAPÍTULO I

DAS FINALIDADES DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Art. 1.º Os Cursos de Administração, instituídos pelo decreto-lei n. 2 804, de 21 de novembro de 1940, tem por finalidade executar o treinamento extra-funcional dos servidores do Estado, visando sua preparação, aperfeiçoamento e especialização.

CAPÍTULO II

DA ORGANIZAÇÃO DOS CURSOS

Art. 2.º Os Cursos de Administração compreendem secções, cursos avulsos e cursos extraordinários.

Art. 3.º Secção é o grupamento racional de cursos destinados, não só a proporcionar preparação sistemática em determinado setor do Serviço Público, mas também oferecer campo experimental para o trato de problemas gerais e dos peculiares à Administração brasileira.

Parágrafo único. As secções compõem-se de cursos básicos obrigatórios e cursos de livre escolha.

Art. 4.º Curso básico é o considerado requisito para ingresso nos cursos de livre escolha, para os alunos que se matriculem em uma secção.

Art. 5.º Os cursos de livre escolha constituem especializações. O acesso a eles depende, para os alunos da secção, de aprovação nos cursos básicos e, para os que os tomarem como avulsos, de prova de habilitação.

Parágrafo único. Os cursos de livre escolha serão anualmente fixados, para cada secção, em portaria do Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), mediante proposta do Diretor da Divisão de Aperfeiçoamento (D.A.).

CAPÍTULO III

DAS SECÇÕES

Art. 6.º São secções permanentes dos Cursos de Administração :

- a) I Secção — Administração Geral ;
- b) II Secção — Administração Especial ;
- c) III Secção — Atividades Auxiliares da Administração ;
- d) IV Secção — Preparação de Chefes e de Supervisores de Treinamento.

Art. 7.º As secções dividem-se em subsecções, constituídas, cada uma, dos cursos básicos da secção e de um dos cursos de livre escolha.

CAPÍTULO IV

DA I SECÇÃO — ADMINISTRAÇÃO GERAL

Art. 8.º A I Secção atende ao preparo do pessoal na área de Administração Geral, habilitando-o para as funções comuns a todos os órgãos do Serviço Público, e é constituída dos seguintes cursos :

I) Cursos básicos :

- a) Princípios de Organização ;
- b) Fundamentos de Administração Pública e Estrutura do Serviço Público Brasileiro ;
- c) Matemática e Estatística Aplicada à Administração.

II) Cursos de livre escolha.

CAPÍTULO V

DA II SECÇÃO — ADMINISTRAÇÃO ESPECIAL

Art. 9.º A II Secção se incumbirá do preparo de pessoal destinado à administração de serviços especiais, peculiares a determinados órgãos da administração, e será constituída de :

I) Cursos básicos :

- a) Administração Especial ;
- b) Organização de Serviços Especiais ;
- c) Administração de Pessoal.

II) Cursos de livre escolha.

CAPÍTULO VI

DA III SECÇÃO — ATIVIDADES AUXILIARES DA ADMINISTRAÇÃO

Art. 10. A III Secção tem por finalidade preparar pessoal para o exercício das atividades auxiliares da adminis-

tração e suprir deficiências no preparo fundamental do servidor do Estado, proporcionando-lhe :

I) Cursos básicos :

- a) Português e Redação Oficial ;
- b) Matemática e Elementos de Estatística ;
- c) Estrutura da Administração Pública Brasileira e Noções de Direito Usual.

II) Cursos de livre escolha.

CAPÍTULO VII

DA IV SECÇÃO — PREPARAÇÃO DE CHEFES E DE SUPERVISORES DE TREINAMENTO

Art. 11. A IV Secção tem por finalidade a formação de chefes e supervisores de treinamento e consta de :

I) Cursos básicos :

- a) Psicologia das Relações Humanas no Trabalho ;
- b) Administração de Pessoal ;
- c) Organização de Serviço e Direito Administrativo.

II) Cursos de livre escolha.

CAPÍTULO VIII

DOS CURSOS AVULSOS E EXTRAORDINÁRIOS

Art. 12. São considerados avulsos os cursos tomados isoladamente de uma secção ou os criados para fins especiais.

Art. 13. Cursos extraordinários são os que, embora não façam parte integrante do plano ordinário de treinamento, se tornam necessários à solução de casos especiais.

Parágrafo único. Os cursos extraordinários compreendem, entre outros :

- a) os planejados e organizados para efeito de adaptação e readaptação de servidores do Estado ;
- b) os que fizerem necessários para ministrar instrução de emergência.

CAPÍTULO IX

DO REGIME DOS CURSOS

Art. 14. Os Cursos de Administração, que normalmente tem por finalidade o treinamento do servidor do Estado, podem ser, mediante autorização do presidente do D.A.S.P., franquidos a pessoa estranhas ao Serviço Público.

Art. 15. De acordo com o seu conteúdo e tendo em vista suas finalidades, os cursos serão ministrados em caráter de :

a) *Preparação*, visando o aparelhamento do servidor do Estado para o desempenho dos deveres e responsabilidades de sua carreira profissional no Serviço Público ;

b) *Revisão*, tendente a elevar o nível dos conhecimentos de ocupantes de cargo isolado ou de carreira, em relação aos deveres e responsabilidades dos mesmos, corrigindo deficiências porventura existentes em determinados setores de sua área de ação ;

c) *Especialização*, cuja finalidade é aprofundar conhecimentos relativos a determinados setores de carreira, que

venham a constituir campos de exercício normal de atividades por parte do servidor do Estado;

d) *Extensão*, que visam elevar e aperfeiçoar os conhecimentos do servidor do Estado, em assuntos relacionados com sua carreira, embora dela não constituindo parte integrante ou dever de exercício normal;

e) *Instrumentais*, destinados a oferecer elemento de acesso à fontes de informação sobre assuntos que interessam, de modo geral e especial, ao aperfeiçoamento no exercício de atribuições ordinárias ou especiais.

Art. 16. Os períodos de treinamento, em secção, terão início em fevereiro e terminarão em novembro de cada ano.

Art. 17. Os cursos isolados (avulsos ou extraordinários), exceção feita dos componentes de secção, terão início em qualquer época do ano.

Art. 18. Regime especial, que se fizer necessário em curso isolado ou de secção, será fixado em instruções extraordinárias.

Art. 19. Para os cursos de secção, haverá duas épocas de matrícula: a primeira, em fevereiro para os cursos básicos e a segunda, em junho para cursos de livre escolha.

Art. 20. As segundas quinzenas de janeiro e julho serão destinadas às provas de seleção para ingresso nos cursos e os últimos dias de julho e novembro às provas finais ou às parciais de curso de um ano.

Art. 21. O presidente do D.A.S.P., por proposta do diretor da D.A., poderá determinar a reestruturação dos Cursos, quer por desdobramento das secções permanentes instituídas, quer pela criação de secções que porventura vierem a tornar-se necessárias.

Art. 22. Os Cursos avulsos, de matéria não incluída em unidades de secção, bem como os extraordinários, serão criados por portaria do Presidente do D.A.S.P., mediante proposta do diretor da D.A.

Art. 23. As inscrições em curso isolado verificar-se-ão em épocas e sob as condições fixadas pelo edital de abertura.

Art. 24. Ao candidato inscrito em secção caberá preferência na lotação dos cursos de livre escolha da mesma.

Art. 25. A matrícula far-se-á depois de homologada a classificação, oriunda do processo de habilitação, pelo diretor da D.A., mediante proposta do Diretor dos Cursos, observada a lotação fixada para cada curso.

Art. 26. Uma vez matriculado, o aluno não poderá desligar-se das obrigações contraidas, salvo despacho favorável do diretor dos Cursos de Administração à petição do interessado.

Art. 27. As normas de realização e o critério de julgamento das provas de seleção e das destinadas a avaliar o aproveitamento no ensino serão fixados pelo diretor da D.A., mediante proposta do diretor dos Cursos de Administração.

Art. 28. Será automaticamente eliminado dos cursos o aluno que:

a) não se submeter ao regime prescrito pelo presente regulamento ou instruções especiais;

b) não se sujeitar ao regime disciplinar estabelecido para os trabalhos ou demonstrar desinteresse pelas atividades do curso;

c) faltar a mais de 25% das aulas do curso em que estiver matriculado.

CAPÍTULO X

DO DIRETOR

Art. 29. Ao diretor dos Cursos de Administração, a quem incumbe a organização técnica e execução integral dos Cursos, previstos nos esquemas periódicos de aperfeiçoamento de pessoal, compete:

a) propor ao diretor da D.A. normas para funcionamento dos cursos e para realização de provas de seleção ou de verificação de aproveitamento;

b) determinar, ouvidos os professores — chefes de secção, a orientação pedagógica do ensino, de modo que atenda às finalidades dos Cursos;

c) designar os professores — chefes de secção;

d) rever, ouvidos os professores — chefes de secção, os programas de ensino elaborados pelos professores;

e) controlar a execução dos Cursos e os resultados obtidos no ensino;

f) controlar a escrita dos Cursos;

g) controlar a frequência dos professores, alunos e pessoal administrativo dos Cursos;

h) designar seu secretário, nos termos do § 1.º do artigo 2.º do decreto-lei n. 2.804, de 21 de outubro de 1940;

i) propor o pessoal indispensável ao funcionamento dos Cursos;

j) requisitar o material necessário;

l) organizar e assinar o expediente especial dos Cursos;

m) organizar a documentação referente aos trabalhos e estudos realizados;

n) proceder à supervisão geral.

CAPÍTULO XI

DOS PROFESSORES

Art. 30. Os Cursos serão ministrados por nacionais ou estrangeiros admitidos, na forma da legislação em vigor, pelo presidente do D.A.S.P., mediante indicação do diretor da D.A.

§ 1.º Poderão ser designados professores, funcionários ou extranumerários.

§ 2.º Em casos especiais e com expressa autorização do Presidente da República, as pessoas designadas, na forma do § 1.º deste artigo, poderão ser dispensadas dos trabalhos da repartição em que estiverem lotadas.

§ 3.º Excetuada a hipótese do § 2.º, os professores admitidos ou designados na forma do presente artigo perceberão, nos termos da legislação vigente, honorários fixados, em cada caso, pelo presidente do D.A.S.P. e que não poderão exceder à importância de 100\$0, por hora de aula dada.

§ 4.º Em casos especiais e com autorização do Presidente da República, poderá o presidente do D.A.S.P. fixar honorários superiores aos previstos no parágrafo anterior.

Art. 31. Os Cursos terão professores-chefes de secção, professores e professores-auxiliares.

CAPÍTULO XII

DO PROFESSOR-CHEFE DE SECÇÃO

Art. 32. Terá cada secção um professor-chefe que, além das actividades docentes que lhe forem atribuídas, será encarregado de manter a coordenação entre os cursos da secção e de velar pela harmonia das normas didáticas que deverão ser observadas nos mesmos.

CAPÍTULO XIII

DOS PROFESSORES E DOS PROFESSORES-AUXILIARES

Art. 33. Os professores são responsáveis pelo ensino no curso ou tópicos de curso, cuja regência lhes tenha sido confiada.

Art. 34. Aos professores-auxiliares, além do exercício normal de coadjuvação, cabe também a substituição eventual dos professores.

Art. 35. Além das que forem previstas em instruções especiais, são obrigações comuns a todos os professores:

- a) a estrita observância dos horários de trabalho;
- b) a elaboração dos programas, de acordo com as normas e instruções do diretor dos Cursos;
- c) a responsabilidade pela ordem interna dos cursos que regerem;
- d) a elaboração, dentro dos processos e modelos oferecidos pelo diretor dos Cursos, do material que deverá ser usado nas provas de verificação de aproveitamento;
- e) auxiliar a administração dos Cursos, observando e fazendo observar os incisos do presente regulamento e instruções especiais.

Art. 36. Instruções especiais expedidas pelo diretor dos Cursos, com aprovação do diretor da D.A., fixarão normas para a atuação dos professores e professores-auxiliares, bem como as condições de verificação de aproveitamento.

CAPÍTULO XIV

DOS AUXILIARES DE CLASSE

Art. 37. Aos auxiliares de classe, que serão designados dentre o pessoal dos Cursos, pelo respectivo diretor, cabe auxiliar aos professores na manutenção da disciplina interna do curso bem como no controle da frequência.

CAPÍTULO XV

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 38. Ao aluno que concluir, de acordo com as instruções fixadas, os cursos de uma secção, será expedido um diploma que indicará a subsecção e o grau em que foi aprovado.

Art. 39. Ao aluno que terminar curso isolado, com as quotas de aprovação previstas, expedir-se-á certificado de conclusão de curso, com indicação das notas finais obtidas.

Art. 40. Poderão ser organizados, para efeito de treinamento do pessoal lotado em serviços e repartições fede-

rais nos Estados, cursos por correspondência e pelo rádio.

Art. 41. A juízo do presidente do D.A.S.P., poderão ser instaladas nos Estados, em que o número de servidores federais for elevado, os cursos previstos pelo presente decreto.

Art. 42. No corrente ano, o período de treinamento terá início a 1 de junho.

Art. 43. Os casos omissos serão resolvidos pelo presidente do D.A.S.P., à vista de parecer do diretor da D.A.

Art. 44. O presente regulamento entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 27 de abril de 1942, 121.º da Independência e 54.º da República.

GETULIO VARGAS.

Vasco T. Leitão da Cunha.

A. de Sousa Costa.

Eurico G. Dutra.

Henrique A. Guilhem.

João de Mendonça Lima.

Oswaldo Aranha.

Apolonio Salles.

Gustavo Capanema.

Alexandre Marcondes Filho.

J. P. Salgado Filho.

Dando cumprimento ao disposto no parágrafo único do artigo 5.º e no artigo 14 deste Decreto, o Dr. Moacyr Briggs, presidente substituto do D.A.S.P. baixou as seguintes portarias:

PORTARIA N. 1.814

O presidente substituto do Departamento Administrativo do Serviço Público, tendo em vista o disposto no parágrafo único do art. 5.º do decreto n. 9.294, de 27 de abril de 1942, resolve determinar sejam organizadas, para execução no presente ano, as seguintes subsecções permanentes dos Cursos de Administração:

NA 1 SECÇÃO

Subsecção — A-I

101 — Princípios de Organização.

102 — Fundamentos da Administração Pública e Estrutura do Serviço Público.

103 — Matemática e Estatística aplicada à Administração.

111 — Administração de Pessoal.

Subsecção — B-I

101 — Princípios de Organização.

102 — Fundamentos da Administração Pública e Estrutura do Serviço Público Brasileiro.

103 — Matemática e Estatística aplicada à Administração.

112 — Seleção e Treinamento de Pessoal.

Subsecção — C-I

101 — Princípios de Organização.

102 — Fundamentos da Administração Pública e Estrutura do Serviço Público Brasileiro.

103 — Matemática e Estatística aplicada à Administração.

113 — Assistência Social.

Subsecção — D-I

101 — Princípios de Organização.

102 — Fundamentos da Administração Pública e Estrutura do Serviço Público Brasileiro.

103 — Matemática e Estatística aplicada à Administração.

114 — Orçamento.

Subsecção — E-I

101 — Princípios de Organização.

102 — Fundamentos da Administração Pública e Estrutura do Serviço Público Brasileiro.

103 — Matemática e Estatística aplicada à Administração.

115 — Administração de Material.

Subsecção — F-I

101 — Princípios de Organização.

102 — Fundamentos da Administração Pública e Estrutura do Serviço Público Brasileiro.

103 — Matemática e Estatística aplicada à Administração.

116 — Organização de Serviços.

NA II SECÇÃO

Subsecção — A-II

201 — Organização e Administração de Arquivos.

202 — Administração de Pessoal.

203 — História da Civilização e do Brasil.

211 — Catalogação e Classificação.

212 — Noções Gerais de Paleografia e Diplomática.

213 — Noções Gerais de Direito e de Notariado.

NA III SECÇÃO

Subsecção — A-III

301 — Português e Redação Oficial.

302 — Matemática e Elementos de Estatística.

303 — Estrutura da Administração Pública Brasileira e Direito Usual.

311 — Legislação do Pessoal.

NA IV SECÇÃO

Subsecção — A-IV

401 — Psicologia das Relações Humanas no Trabalho.

402 — Administração de Pessoal.

403 — Organização de Serviço e Direito Administrativo.

411 — Metodologia do Treinamento no Trabalho e Técnica de Exames e Provas.



Instalou-se, no dia 27 de Abril p. p., o Curso de Organização e Administração de Escritórios do D.A.S.P. A aula inaugural foi ministrada pelo prof. E. White, que se vê no clichê acima, lendo o seu trabalho

Subsecção — B-IV

- 401 — Psicologia das Relações Humanas no Trabalho.
- 402 — Administração de Pessoal.
- 403 — Organização de Serviço e Direito Administrativo.
- 412 — Seleção e Aperfeiçoamento de Pessoal.

Subsecção — C-IV

- 401 — Psicologia das Relações Humanas no Trabalho.
- 402 — Administração de Pessoal.
- 403 — Organização de Serviço e Direito Administrativo.

413 — Problemas de Supervisão e Gerência de Serviços Públicos.

Rio de Janeiro, em 27 de abril de 1942. — *Moacir Briggs*.

PORTARIA N. 1.815

O presidente substituto do Departamento Administrativo do Serviço Público, tendo em vista o disposto no artigo 14 do decreto n. 9.294, de 27 de abril de 1942, resolve determinar seja facultada a inscrição nos cursos que integram as I, II e III secções dos Cursos de Administração a pessoas estranhas ao Serviço Público Federal.

Rio de Janeiro, em 27 de abril de 1942. — *Moacir Briggs*.

CRÍTICA

Relatorio do Presidente do Comité Pro-Aperfeiçoamento do Serviço Civil

Por GORDON R. CLAPP

da *Public Administration Review* n. 3-194

Documento da Câmara dos Deputados 118.77.º Congresso, 1.ª sessão (1941)

Os membros do distinto Comité responsável por este relatório tiveram que enfrentar uma difícil tarefa. O título do relatório sugere que se esperava que o Comité examinasse de novo, ou reexaminasse, todos os problemas do serviço civil, analisasse suas finalidades fundamentais, os postulados sobre os quais se baseia, seus pontos fracos e fortes e, tendo feito tudo isso, recomendasse os aperfeiçoamentos fundamentais. Parece que um dos membros do Comité quis impor essa responsabilidade a seus colegas, mas sem sucesso. Por não ter sido aceito esse plano, o escopo do relatório ficou restringido, mas nem por isso deixou de ser melindroso.

O mais difícil problema do Comité era o que fazer com os advogados que estavam para ser absorvidos pelas leis, regras e regulamentos do serviço civil. Aparentemente, os advogados que se encontravam em cargos há muito isentos da lei do serviço não desejavam fazer parte do mesmo; ou, na pior das hipóteses, caso fossem obrigados a fazer parte, desejavam ter voz ativa quanto aos termos e condições de sua inclusão e futura assimilação.

Quaisquer que sejam a ocasião precisa e natureza do encargo, dois espetáculos desusadamente significativos são revelados pelo relatório. O primeiro deles é um forte debate público quanto ao método pelo qual a profissão jurídica poderá penetrar no serviço de carreira federal; não é comum que os estudiosos do sistema de mérito e da administração pública possam participar de perto de uma discussão conduzida tão abertamente quanto esta e com adversários tão ilustres. O segundo desses espetáculos, embora menos dramático, e talvez de valor mais duradouro, é a antevisão que nos é dada do sistema de serviço de carreira que vai alcançar o pessoal administrativo superior do serviço federal, tal como imaginado por um conjunto excepcional de inteligências lúcidas. Este

estudo é limitado principalmente a essas duas faces do relatório; qualquer tentativa de fazer mais do que isso em um espaço limitado, não faria justiça nem ao relatório, nem ao leitor, nem ao autor.

E' importante descrever, em primeiro lugar, com maiores minúcias, o escopo da tarefa do Comité e as recomendações que dizem respeito aos advogados e pessoal administrativo superior. Em junho de 1938, o Presidente Roosevelt assinou o decreto executivo n. 7.916, que estendia a lei do serviço civil, de 1883, a um grupo de cargos até então dela isentos, num total de cerca de 24.000, a vigorar a partir de fevereiro de 1939. Em janeiro, na véspera do dia em que o mesmo devia entrar em vigor, o Presidente assinou o decreto executivo n. 8.044, adiando a aplicação do decreto anterior a cerca de 5.000 cargos nas classes profissional, científica, técnica e administrativa superior. Mais de 2.500 desses cargos eram de promotores. Ao adiar a extensão da lei do serviço civil a esses cargos, o Presidente, no mesmo decreto, nomeou um Comité para fazer um estudo completo dos métodos de recrutamento, exame, seleção, promoção, transferência, remoção e readmissão nos cargos em questão. O Comité devia apresentar sugestões ao Presidente. Foram nomeados para fazer parte do Comité os senhores: Ministro Stanley Reed, presidente, Ministro Felix Frankfurter, Ministro Frank Murphy, o Procurador Geral Roberto H. Jackson, William H. McReynolds, Leonard D. White, General Robert E. Wood e Gano Dunn.

E' interessante notar que, durante as deliberações do Comité, foi aprovado o *Ramspeck Act*, de 26 de novembro de 1940, que removia virtualmente todos os obstáculos legais à ação do Presidente quanto à extensão da lei do serviço civil, então existente, com exceção dos cargos preenchidos com o consentimento do Senado; cargos da

Tennessee Valley Authority; assistente dos procuradores distritais e cargos da *Work Project Administration*. O Comitê, portanto, reconheceu que:

... "as recomendações relativas ao aperfeiçoamento dos métodos atuais de recrutamento, exame, aprovação, promoção, transferência, remoção, readmissão desses empregados (referidos no decreto executivo número 8.044) atingem igual e necessariamente todos os empregados dos mesmos ramos profissional, científico e administrativo superior; e a maioria deles é agora alcançada pelo decreto executivo. Não se podem admitir dois sistemas distintos de serviço civil. Aceitamos, portanto, a responsabilidade de tomar em consideração o problema mais importante do aperfeiçoamento sistemático dos ramos profissional, científico e administrativo superior do governo federal" (1)

O objetivo da incumbência do Comitê, como finalmente definido pelo texto do relatório, encontrou oposição por parte de um de seus membros, o Ministro Murphy. Seu ponto de vista é consubstanciado numa exposição suplementar em poder do Presidente, que aparece como parte distinta do relatório publicado, no qual preconiza uma revisão completa de todo o sistema do serviço civil.

As sugestões do Comitê são convenientemente sintetizadas nas primeiras dezoito páginas do relatório. Referem-se a: proposta de extensão das leis, regras e regulamentos do serviço civil ao pessoal profissional, técnico, científico e administrativo superior do serviço federal atualmente não atingido ou isento por estatuto, exceto para cargos de orientação de políticas; identificação de um grupo de serviço de administração superior; um catálogo dos aperfeiçoamentos sugeridos, de organização e métodos de todos os órgãos de pessoal federais e o reconhecimento da necessidade de se aumentar o pessoal das classes profissional e técnica e de se examinar os *staffs* da Comissão do Serviço Público Civil; expansão dos programas de treinamento e das repartições departamentais de pessoal; uso crescente mas cauteloso da aprovação seletiva; inclusão dos cargos CAF na *Inland Waterways Corporations*; a inclusão futura mas certa, no serviço civil, dos cargos de investigação, principalmente do Ga-

binete Federal de Investigação; aprovação de um relatório de um sub-comitê que recomenda revisões no sistema federal de aposentadorias; e comentários, sugestões e recomendações sobre vários outros itens. O relatório se refere ao problema da preferência de que gozam os veteranos e da lei de quotas, mas não faz outras recomendações além de uma aplicação liberal da lei, no caso das quotas.

Essas recomendações, fora a dissensão do Ministro Murphy quanto à propriedade do plano de trabalho do relatório e as nítidas divergências dentro do Comitê, relativas aos métodos de introdução dos advogados do governo no sistema de carreiras, são unanimemente aceitas pelo Comitê. As diferentes recomendações relativas aos advogados estão sintetizadas nas páginas 2 e 3 do relatório, como segue :

"Com relação aos cargos de promotores, recomendamos que o Presidente estenda por decreto executivo a lei do serviço civil aos cargos de promotores atingidos pelo decreto executivo n. 8.044 e aos incluídos dentro da competência que lhe foi concedida pela lei de 26 de novembro de 1940, com as exceções que a Comissão do Serviço Civil possa aprovar".

São, entretanto, propostos dois planos de ação para introduzir os promotores no serviço do governo: plano A e plano B...

O plano A recomenda um registo não escalonado de candidatos possíveis, para os cargos de promotores; rejeita como insatisfatório o atual sistema de serviço civil; assevera que os cargos de promotores apresentam um único problema no serviço profissional que deve ser resolvido individualmente e não mediante a aplicação de uma fórmula geral. 'E' de opinião que os exames escritos não são guias dignos de confiança como comprovação de capacidade para realizar as várias tarefas que devem ser executadas; que o atual processo de certificados de habilitação torna extraordinariamente difícil a escolha, por parte do candidato, do departamento ou unidade em que trabalhará; e, finalmente, que até que a Comissão do Serviço Civil, por meio de experiência prática, venha a conhecer melhor o problema dos promotores, a admissão ao sistema de mérito não deve ser confundida com os processos de serviço civil julgados inadequados ao problema dos promotores.

(1) Relatório do Comitê Presidencial Pró-Aperfeiçoamento do Serviço Civil.

O plano B, de outro lado, recomenda completa aplicação do sistema de mérito, por meio de uma lista na qual os nomes apareçam na ordem do mérito apurado em exame e da qual sejam feitas as nomeações, na mesma ordem, até um máximo de três para cada requerimento de certificado de aprovação. O plano B assinala a conveniência de haver um certo grau de flexibilidade na nomeação dos promotores, mas assegura que tal flexibilidade pode ser obtida pelos processos de nomeação já fixados para outros grupos profissionais".

Tais recomendações são desenvolvidas e debatidas no Capítulo V. Pode-se sugerir que durante algum tempo, a partir de agora, "Capítulo V" será um termo usado pelos estudiosos da administração de pessoal, para simbolizar os prós e os contras na disputa dos conceitos básicos que deveriam caracterizar nosso sistema de serviço civil de carreira.

O Capítulo V será melhor compreendido à luz dos antecedentes do aspecto modificado do campo de argumentação relativo ao serviço civil. Deve-se lembrar que os acontecimentos dos últimos anos encerraram o capítulo, pelo menos por enquanto, com o argumento do sistema de mérito versus sistema do "pistolão", no serviço federal. Isto não quer dizer que os defensores do sistema do "pistolão" estejam vencidos ou que tudo seja róseo para o futuro do sistema de mérito. Parece claro, entretanto, que a escola do sistema de mérito venceu a luta. A grande questão, agora, é saber o que vão fazer da vitória!

O Capítulo V consigna que o Comitê concorda que os advogados, tradicionalmente isentos do serviço civil, devem ser uma parte do sistema de mérito e do serviço de carreira federal. A discussão é no tocante a termos e condições. Uma variedade de circunstâncias deixou os advogados como último reduto contra o qual o rápido avanço do serviço civil, por meio de disposições estatutárias e presidenciais, encontrou um obstáculo temporário. O decreto executivo de junho de 1938 e o *Ramspeck Act* de novembro de 1940 podem significar o fim do debate quanto a se saber se os promotores vão reunir-se às fileiras respeitáveis do serviço civil. Pode-se dizer que o Comitê recebeu a incumbência de arbitrar os termos da paz.

Mas o Comitê abandonou o assunto ao Presidente, pois cerca de metade é favorável ao plano A e metade, ao plano B. O plano A é apoiado por todos os advogados do Comitê, exceção feita

ao Ministro Murphy, que não defende plano algum, e por Mr. Dunn, um eminente engenheiro. O plano B é defendido por Mr. McReynolds, distinto homem de carreira do serviço federal, por Mr. White, ex-membro da Comissão do Serviço Civil, e pelo General Wood, presidente da diretoria da Sears, Roebuck and Company.

Seria pueril ignorar a discussão entre esses dois campos, por ser uma discussão típica dos esforços de um grupo profissional importante para resistir à absorção ou assimilação pelo serviço civil formal. Qualquer pessoa que se tenha envolvido em problemas internos de administração de pessoal conhece a profundidade e a realidade psicológica das distinções de profissão e de ofício, como um poderoso elemento de moral. Os engenheiros apegam-se fortemente ao ponto de vista de que são diferentes dos cientistas sociais. E na realidade o são. Advogados são advogados, químicos são químicos. E administradores — esses então são diferentes de todos os outros por causa do domínio em que eles agem. Cada um deles, como um grupo de oficiais do mesmo ofício, clama por um lugar próprio no céu do sistema de mérito, mas cada um insiste em ter a sua parte na determinação dos termos e condições que governarão a sua estada na proximidade do Todo Poderoso. Dá-se o mesmo com quase todos os grupos de ofícios. Os pedreiros, os eletricitistas, os carpinteiros e os bombeiros apegam-se ao seu "profissionalismo" como a uma coisa vital, quase tão importante como a própria vida. Os mananciais psicológicos dos quais brotam essas manifestações são tão universais quanto mãos e pés humanos. Negar a validade do argumento de que cada grupo é diferente e, conseqüentemente, deveria ser o único ouvido na escolha das condições e termos sob os quais os seus membros executarão o trabalho é, portanto, quase ignorar toda a motivação humana.

A validade do argumento dos advogados, não menos que a dos engenheiros e dos eletricitistas, pode ser discutida; mas será sempre um argumento poderoso dos grupos profissionais, enquanto eles *julgarem* merecer consideração separada. Enquanto eles *sentirem*, sua contribuição para o serviço público estará na proporção direta da extensão em que os métodos de introdução e promoção no serviço público estejam em correlação com os dois guardiães gêmeos do sistema de serviço de carreira: uma espera pública permanente de um elevado padrão de serviço público eficiente, de-

monstrado por resultados, e uma razoável dose de igualdade de oportunidade individual para a admissão e promoção, à base de competição justa entre os que aspiram a contribuir com seus talentos e se satisfazem servindo ao público.

E' neste ponto que a dificuldade da divergência entre o Plano A e o Plano B toma forma. Será que a questão entre os advogados e o resto do Comité consiste em saber qual a melhor maneira de definir "mérito"? Qual o melhor meio de estabelecer e manter a confiança pública na integridade e na excelência do serviço público? Está o público mais interessado nos métodos mediante a aplicação dos quais cada filhinho de mamãe tem uma oportunidade boa e justa de ingressar no serviço público ou está ele mais interessado na qualidade, justiça e eficiência da administração dos negócios públicos? A discussão chega ao auge quando se trata da sagrada "regra de três" — método de se nomear, para a vaga, um dos três primeiros da lista escalonada.

Os defensores do Plano A propõem uma lista não classificada que os adeptos do Plano B consideram um expediente para reduzir a competição a nada mais do que um simples exame de "habilitado — inhabilitado". Sobre todos os constantes desta lista desordenada poderia recair a nomeação. A seleção dentre os habilitados seria abandonada aos administradores advogados responsáveis, em cujas unidades houvesse vagas a serem preenchidas. "Isto", dizem os partidários do Plano A, "permitiria que o processo seletivo levasse em consideração as especializações do tipo de cargo representado pela vaga". Essa modalidade de seleção se aproximaria mais de um simples problema de colocação do candidato habilitado no conjunto do serviço em questão e nem por isso deixaria de ser um método de pôr a vaga ao alcance dos primeiros colocados na lista, conforme classificação resultante de um sistema de exames. Contra este plano, os partidários do plano B insistem nos argumentos a favor da "regra de três".

Seria pena se a discussão sobre a "regra de três" fosse considerada uma disputa comum entre os que desejam ser diferentes e os que se batem pela linha de uniformidade. O que há de essencial nesse debate vai além disso. O que vemos aqui é o conflito entre aqueles que evitam uniformidade onde esta compromete a eficiência da unidade de serviço e aqueles que encaram a "regra de três" e sua aplicação razoavelmente uniforme

como o símbolo de uma competição aberta e justa, pela qual o serviço público mantém a confiança do povo. A questão fundamental jaz entre uma idéia abstrata, mas defensável, da justiça em relação à procura de emprego por parte do público, de um lado, e, de outro lado, à criação de que seres humanos, — admitido um bom mínimo de qualidade e quantidade de capacidade e aptidão — convenientemente fundidos no conjunto da organização, seu trabalho e personalidade, serão mais eficientes executando o serviço público do que um grupo de indivíduos cuja principal qualificação tenha sido a sobrevivência da "regra de três". Aqueles que contestam a eficácia da "regra de três" asseguram que não são contrários ao princípio do mérito na seleção; eles alegam que, além do simples requisito de habilitação, há considerações peculiares que pertencem ao âmbito de julgamento dos administradores, as quais constituem indícios de mérito tão válidos quanto os métodos de exame pelos quais se determina a ordem de classificação. Além disso, os adversários da "regra de três" afirmam que a confiança do público no sistema do mérito será julgada tanto pelos resultados apresentados na execução do serviço como pelas normas precisas seguidas no preenchimento dos cargos.

E' lamentável que a clareza da posição dos defensores do Plano A seja obscurecida pelo fato de só cogitarem do caso dos advogados. Relativamente aos outros grupos profissionais e técnicos, os próprios advogados parecem concordar que a "regra de três" é um bom recurso. Não está inteiramente claro se isto é devido ao fato de que o grosso dos cargos sob o exame do Comité são cargos de promotores e, portanto, colocam os advogados, membros do Comité, na posição de representarem apenas o seu grupo profissional, ou se é devido à convicção desses membros, de que a "regra de três" é uma medida conveniente em todos os casos, exceto quando aplicada aos cargos de promotores.

Se o argumento contra a "regra de três" é justo, parece que sua justiça não se baseia no fato de que os advogados são diferentes, mas sim na alegação de que a "regra de três" compromete por demais a participação do administrador que a aplica na seleção e colocação de pessoas — pessoas essas por meio das quais as atribuições de sua repartição serão desempenhadas — e a sua própria eficiência julgada pelo público a que serve. Se esta alegação oferece um bom argumento contra a "regra de

três", quando aplicada aos advogados, é difícil compreender a opinião tácita dos advogados, de que a regra se presta à seleção de engenheiros ou cientistas sociais. E' possível que os advogados tenham concluído que se os engenheiros estavam reconciliados com a "regra de três", não havia motivo para que sua eficácia fosse discutida por aqueles que não pertenciam à profissão de engenheiro. Poder-se-ia ter esperado, entretanto, que fiéis ao seu papel de polemistas exímios, um conjunto tão distinto da profissão legal pudesse ter penetrado até a raiz do debate sobre a "regra de três", sem considerar as distinções profissionais feitas na sua aplicação.

Há necessidade de debate — de muito debate — sobre a questão representada pela "regra de três". Os técnicos de pessoal são estimulados a se considerarem, e com razão, como os principais guardas do sistema de mérito. A continuação e extensão deste dependem, em grande parte, da confiança com que o público encara as suas manifestações. Atrás da "regra de três" desenvolveu-se uma pirâmide complexa de técnicas e métodos destinados a tirar a análise e a avaliação de capacidade do campo de julgamento subjetivo, levando-as para a fria atmosfera de testes, pontos, índices ponderados e classificações minuciosas em que décimos costumam determinar a diferença entre aprovação e reprovação. Essas armadilhas técnicas tornam-se os símbolos do sistema de mérito aos olhos do público. São interpretadas como garantias ao público de que existe uma competição aberta e justa, para aqueles que aspiram a entrar no serviço público, sem se valer de influência especial ou favores. Também são — mas inúmeras vezes incidentalmente — bons meios para colocar "the right man into the right place". Sob esse aspecto, a "regra de três" forma o ápice desta pirâmide de planos erigida no sistema de pessoal, visando a objetividade.

Os que atacam a teoria da "regra de três" estão em terreno traiçoeiro. Este ataque é ambicioso se atentarmos que atinge o racionalismo de todo o sistema de medidas que hoje caracterizam o serviço civil. E' uma coisa a se discutir se uma técnica específica de exame, uma escala de avaliação ou um método de organizar listas, precisa de aperfeiçoamento. Os técnicos frequentemente apreciam as discussões sobre essas questões pois a crítica tem que procurá-la em seu campo próprio e com armas

de sua própria escolha. Mas quando se ataca a validade da "regra de três", provoca-se uma guerra entre o símbolo supremo de objetividade e o protecionismo, no serviço civil. Por mais sinceros e inteligentes que sejam em seus julgamentos e convicções estão em perigo de ser mal compreendidos aqueles que atacam a eficácia da "regra de três", alegando que ela restringe a capacidade do administrador responsável para desenvolver um *staff* competente e bem coordenado, cujas habilidades e personalidades sejam fundidas de maneira a produzir resultados extremamente eficientes e brilhantes. E' possível que nós, administradores de pessoal, a quem o público foi induzido a confiar a integridade do sistema de mérito, sejamos um pouco culpados disso. Talvez não tenhamos permitido que o público mantenha uma dose suficiente de fé na capacidade e no propósito honesto de administradores competentes, de carreira, para colaborarem diretamente conosco na seleção do pessoal subordinado, sem temer que favoritismo e apadrinhamento reduzam o sistema de mérito a pedaços.

Deve-se dar base a este medo — daí a "regra de três" e muito do que acompanha. Mas se o sistema de mérito deve sair da era do protecionismo para alguma coisa mais positiva em seus conceitos e métodos, pode ser de grande valor um re-exame dos mecanismos defensivos, incitados por medos.

Pode-se discernir alguma coisa parecida com isto no tom choroso com que os advogados afirmam,

"Na verdade o julgamento das autoridades que nomeiam pode muito bem ser falível mas acreditamos ser indispensável pelo menos deixar uma possibilidade de sucesso à sua escolha".

Pode-se arriscar a afirmativa de que um estudo pormenorizado do mecanismo atual da "regra de três" teria concedido aos defensores do Plano A um argumento mais forte a favor de sua proposta de lista não classificada do que o que é oferecido pela alegação de que o advogado é diferente. Seríamos os últimos a firmar que o método de lista classificada — "regra de três" é a característica mais importante de um forte sistema de mérito. A tendência dos defensores do Plano B, em oposição ao Plano A, sugere, entretanto, que eles estão convencidos de que a eliminação das listas classificadas e da "regra de três" relativamente aos

advogados, seria um golpe de morte no sistema do mérito. E' de se esperar, no entanto, que o sistema de mérito não tenha todos os seus órgãos vitais centralizados em um plano tão vulnerável. Somos levados antes a concluir que a forte posição tomada pelos partidários do Plano B, centralizando como o faz, na preservação do plano de lista classificada — "regra de três" — era a única posição defensável a seu alcance, a menos que desejassem ou ver os advogados tratados diferentemente de outros grupos profissionais, ou aventurar-se em uma revisão completa e necessariamente prolongada de todo o sistema de serviço civil. Aparentemente todo o Comitê, exceção feita do Ministro Murphy, concorda que sua competência era limitada demais para isso. Dadas as circunstâncias, pode-se exprimir simpatia pelo dilema em que se encontram os defensores do Plano A como os do Plano B.

O Capítulo VI sobre o serviço administrativo superior é uma sequência agradável à disputa pendente contida no Capítulo V. Este parece ser francamente a parte mais importante do relatório. Nele é definido pela primeira vez o esboço das características de um corpo administrativo ou de gerência no serviço federal. A necessidade do reconhecimento de um tal grupo tem sido defendida com ênfase crescente pelos estudiosos do serviço público, nos últimos anos. Foi feita uma referência acentuada a esse conceito pelo estudo feito por Reeves e David sobre o Comitê de Direção Administrativa do Presidente, de 1937, e anteriormente pela Comissão de Inquérito sobre Funcionalismo Público. Em vários pontos importantes, o presente relatório se baseia sobre esses trabalhos anteriores. As recomendações do Comitê cogitam da criação de um grupo administrativo com ou sem especialização profissional ou científica, que consista de funcionários tendo responsabilidades administrativas em cargos classificados nas classes CAF-11, P-4 e superiores. Este corpo administrativo de serviço de carreira seria completado em grande parte por promoção ou transferência interna, em virtude de confiança no método de seleção entregue aos Comitês examinadores, e no senso seletivo de autoridades administrativas superiores e das autoridades departamentais de pessoal. Além disso, o Comitê encarece o reconhecimento do papel da administração geral no serviço de carreira, logo abaixo dos chefes incumbidos de elaborar as políticas, constituindo os administradores gerais o ápice do corpo administrativo. E' significativo notar que

o Comitê não participa diretamente da controvérsia já gasta quanto a se saber se as pessoas a serem escolhidas para cargos de responsabilidade administrativa devem sair dentre as de treinamento e experiência profissional ou técnicos ou dentre aquelas cujos treinamento e experiência são isentos de tal especialização. O Comitê aceita sabiamente o fato de que os cargos administrativos são e serão ocupados por pessoas de ambos os grupos. Eles identificam acertadamente o grupo administrativo superior, à base de um denominador comum de habilidade e responsabilidade administrativas.

Talvez o maior perigo da realização dos importantes objetivos do Capítulo VI seja encontrado na extensão ameaçadora de métodos de aprovação por demais restritivos no preenchimento dos cargos administrativos superiores. O próprio Comitê pode atrair inconscientemente essa ameaça para o seu objetivo, no seguinte comentário deste problema:

"Não conhecemos nenhum teste formal que seja um guia seguro para predizer habilidade administrativa. Certos testes psicológicos podem ser de algum valor. Julgamos atualmente que a principal confiança deve ser colocada na observação cuidadosa e no julgamento imparcial dos supervisores e autoridades de pessoal. Notamos, entretanto, a existência de estudos feitos com o objetivo de isolar as qualidades mentais que compreendem a habilidade na administração e aconselhamos as autoridades de pessoal e a Comissão do Serviço Civil a se valerem desde já de quaisquer testes que provem sei de valor e dignos de confiança.

Se a história da procura de objetividade na seleção de pessoal, no serviço civil, pode oferecer qualquer ensinamento, um que surge claramente é que a confiança prematura em testes e mensurações de qualidades e aptidões intangíveis, até agora não mensuráveis, pode solidificar os pressupostos sobre os quais a validade desses testes e mensurações está baseada, a ponto de impedir debates contínuos e desenvolvimento de pressupostos progressivamente melhores. Em um serviço público que ainda não encontrou sua completa função, numa estrutura democrático-social e econômica que se

move com rapidez, a prematura formalização dessas técnicas pode resultar em grave desserviço público.

Este estudo seria remissivo se não consignasse um comentário acerca da mudança significativa de ritmo notada entre os Capítulos V e VI. No Capítulo VI o Comitê reconhece o fato de que o serviço administrativo superior será renovado principalmente com elementos das séries inferiores do serviço. Ele encarece a crucial importância do desenvolvimento de um serviço administrativo superior, caracterizado por aquelas qualidades mentais e capacidades de administração comumente designadas como imaginação e criatividade. Reconhece, além disso, que essas qualidades e capacidades ainda não são susceptíveis de uma mensuração objetiva, nem sequer semi-científica, inteiramente independente de comprovação mediante execução prática e experiência.

E' obvio que o sucesso da seleção interna dependerá, em grande parte, das reservas dessas qualidades intangíveis existentes nas classes CAF. Ainda assim, no Capítulo V, o Comitê se divide nitidamente ao ajuizar da eficácia de métodos de aprovação extremamente restritivos, devido à dificuldade de se conseguirem instrumentos capazes de distinguir entre os dotados dos prerequisites profissionais indispensáveis e aqueles que, além destes, têm as qualidades intangíveis. Na realidade, os advogados do Comitê que defendem essa idéia, a preconizam apenas quando aplicada à seleção dos novos promotores. Parece claro, entretanto, a menos que o futuro serviço administrativo superior seja formado precipuamente de bacharéis em direito, o mesmo interesse pelas falhas de um método de aprovação restritivo se aplicaria, com igual força, à seleção de quase todos os praticantes e assistentes, já que a seleção nas classes inferiores deve ser usada deliberadamente para a criação de uma reserva superior da qual surgirão os futuros chefes administrativos. A gravidade dessa inconsistência é atenuada em grande parte pelos mistérios da potencialidade humana. Como o Comitê acentua, não se encontrou ainda nenhuma fórmula semi-precisa para se descobrir por meio de teste ou de expedientes práticos as capacidades e qualidades de chefia latentes nos recrutas do serviço público. Não há meios para provar que essas qualidades não existem ou estão tão profundamente

escondidas que uma direção prudente e amadurecida e o agulhão de uma experiência estimulante não possam trazê-las à tona para uma cuidadosa preparação para que assumam posteriormente a chefia administrativa.

O reconhecimento do relevante papel do serviço administrativo superior na administração leal e inteligente das crescentes funções públicas tem que percorrer um longo caminho no sentido de inspirar ao público uma confiança bem fundada na integridade do governo. A identificação de um tal serviço muito fará a favor da preparação de um caminho que conduza à evolução auto-dirigida de padrões aperfeiçoados de administração pública como profissão. Admitidos os elementos de uma consciência profissional, o grupo da carreira administrativa encontrará menos ocasiões e incentivos menos frequentes para misturar suas responsabilidades administrativas com participação, naquela zona nebulosa de relações entre os ramos executivo e legislativo, que mantem o público sem saber quem é o responsável pelas coisas. Tudo quanto a crescente consciência profissional do pessoal administrativo superior implica, contudo, neste relatório, reduz os outros problemas por ele abrangidos a simples acontecimentos de valor corrente. O Capítulo VI, lido à luz da expansão acelerada das funções governamentais, provê uma sólida contribuição ao progresso da formação de um adequado serviço civil de carreira.

E' de se esperar que muito depois de resolvida a controvérsia tão nitidamente estabelecida no Capítulo V, as sugestões estimulantes, construtivas e profundamente práticas no Capítulo VI venham a produzir frutos. Não será fora de propósito sugerir que se tempo, atenção e esforço daqueles a quem incumbe a tarefa de dar vida às recomendações deste relatório forem concentrados inteligente, persistente e imaginosa sobre as realizações das metas estabelecidas no Capítulo VI, as interpretações restritivas que fornecem alguma justificação prática à "regra de três" serão suficientemente dissipadas a ponto de tornar o método de aprovação de lista classificada — "regra de três" uma questão sem maiores consequências no desenvolvimento e aperfeiçoamento do sistema de carreira.

INDICAÇÕES

Government and the American Economy. — por MERLE FAISOD e LINCOLN GORDON. 863 págs. — New York — W. W. Norton & Company, Inc. — 1941. — Primeira edição. Prefácio dos autores : —

Este livro apresenta um exame analítico de uma das mais importantes etapas de desenvolvimento dos últimos cinquenta anos — a centralização governamental das responsabilidades na orientação e direção da economia norte-americana. De uma atitude meramente passiva de “controlar no monopólio” (*“holding the ring”*) em favor da empresa individual, o governo passou a exercer uma influência ativa sobre todas as fases da atividade econômica. Embora esta tendência tenha sido grandemente acelerada pelos acontecimentos da última década, já se manifestara claramente antes da grande crise de 1929. As suas causas jazem profundamente arraigadas nas transformações tecnológicas, econômicas e sociais trazidas pela revolução industrial e no movimento democrático do século dezenove. As energias postas em liberdade pelo industrialismo moderno e pela democracia deram forma e conteúdo às múltiplas obrigações do governo do domínio econômico.

Neste livro atribue-se grande relevo às forças políticas que influenciam a formação e a execução dos planos de negócios públicos. Esta importância se baseia na convicção de que só é possível a aplicação eficiente do critério econômico, ou de quaisquer outros critérios de uma sã política, quando houver uma perfeita compreensão das potencialidades e das limitações da contextura política dentro da qual eles devem se aplicar. Semelhante proceder não implica no esquecimento das análises econômica. Foram tomados em consideração os fatores, não só econômicos, mas políticos, jurídicos e administrativos que entram na determinação da política econômica.

A disposição dos assuntos apresentou sérias dificuldades. Os atos do governo na esfera econômica não se prestam à classificação em categorias distintas e mutuamente independentes. A organização adotada para os diversos temas atendeu, primeiramente, à clareza de exposição. A primeira parte apresenta os aspectos mais importantes do panorama econômico de onde surgiram os pedidos

para intervenção governamental ; a organização dos grupos básicos de interesse econômico que procuram determinar a substância dos planos de governo e a estrutura constitucional segundo a qual se realizam as reivindicações e acomodações dos grupos. A segunda parte trata das atividades governamentais destinadas principalmente a acautelar os interesses particulares. Tal atividade aparece, muitas vezes, de permeio com as regulamentações governamentais, como se vê na terceira parte. Em seu desenvolvimento histórico, a regulamentação começou com o processo errôneo de eliminar as práticas abusivas, prejudiciais ao interesse público. Mais tarde, fez sentir de modo mais positivo, um esforço para orientar o desenvolvimento de uma indústria, ajustando as suas relações com a economia na vida econômica, através dos empreendimentos públicos, e das suas responsabilidades na conservação dos recursos humanos e naturais.

Por falta de categorias mutuamente independentes, as atividades particulares bem poderiam ser classificadas apenas, sob dois ou mesmo três títulos. Assim, o amparo dos interesses comerciais, agrícolas, trabalhistas, bem como os do consumidor, pode bem se apresentar sob a forma de restrições regulamentares impostas a outros grupos econômicos. No caso de indústrias atingidas pela crise como as de estradas de ferro e carvão betuminoso, as restrições legais devem ser equilibradas com medidas acautelatórias. A intervenção econômica do Estado costuma, igualmente, incluir não só propósitos restritivos, mas também outros, de fomento e proteção. Consequentemente, preferimos dispor as matérias de acordo com as características dominantes de cada atividade.

Publicar um livro sobre “O Governo e a Economia Americana” nesta época, é realizar empresa por demais arriscada. As incertezas da situação internacional determinam a instabilidade da situação interna. Embora tenhamos mencionado as repercussões mais importantes do programa de defesa sobre a política nacional, até 1940, não fizemos nenhum esforço sistemático para descrever o quadro atual, de emergência. Si as circunstâncias o permitirem havemos de fazê-lo numa próxima edição deste livro. Examinamos de preferência a situação norte-americana. Incidentalmente fizemos sentir que a experiência externa elucidada os problemas ora enfrentados, pela política norte-

americana. Em certas áreas, em que os negócios públicos são o exemplo mais frizante, não hesitamos em investigar minuciosamente algumas experiências internacionais.

The Science of Work — por MORRIS S. VITELES
— 442 págs. — New York: — W. W.
Norton & Company, Ins. —
Prefácio do autor: —

Por mais de um século o “leit-motiv” da sinfonia de nossa próspera civilização industrial tem sido o canto das máquinas. O ruído de suas rodas tem sido aceito como o sinal de rápido progresso para um padrão de vida mais elevado — para uma vida melhor, mais livre e mais ampla. A construção de máquinas maiores e mais poderosas tem servido para demonstrar o crescente domínio do homem sobre as forças naturais que o escravizaram na idade anterior ao advento da máquina.

O desenvolvimento harmonioso deste tema principal tem sido perturbado pelas notas discordantes da crítica por parte daqueles que temem o resultado final de ser a máquina glorificada pelo homem. Este pessimismo se justifica, entretanto, com a tremenda transformação imposta pela máquina à natureza do trabalho quotidiano. Parece haver razão para acreditar que o problema da adaptação humana à idade da máquina não é simples. Ao mesmo tempo, da incapacidade para realizar esse ajustamento é que decorrem sérias dificuldades para o trabalhador e crescente perigo de ineficiência industrial ou, mesmo, de perturbação social.

O estudo e tratamento dos problemas de adaptação humana ao trabalho na idade da máquina são as principais funções da psicologia industrial. Em livro anterior — *Psicologia Industrial* — o autor apresentou já uma investigação técnica completa dos métodos e princípios desta ciência. Os comentários críticos sobre este primeiro livro apontaram a necessidade de um compêndio menor e mais simples, livre de terminologia técnica e estatística, e que abrangesse o mesmo tema. Tentando preencher esta lacuna, surgiu, então, o presente livro intitulado *A Ciência do Trabalho* (*The Science of Work*). Descreve como é aplicada a psicologia para fazer do trabalho uma atividade mais feliz e mais produtiva. Destina-se a promover um entendimento melhor dos aspectos mentais da eficiência e adaptação humana na indústria moderna.

Este livro trata dos fatores psicológicos que devem ser levados em consideração, juntamente com os fatos econômicos, afim de se trazer o equilíbrio no mundo do trabalho, como uma etapa necessária para estabilizar a nossa civilização industrial.

A orientação deste volume é prática. Na escolha do material, atendeu-se, em primeiro lugar, à sua utilização pelo homem de negócios. Este livro interessará a todos os que estudam a natureza humana na indústria. A observação diária e as investigações psicológicas feitas em estabelecimentos industriais demonstraram que o resultado produtivo, quaisquer que sejam os gastos com o pessoal, depende da habilidade dos gerentes e diretores em lidarem com o elemento humano. Cabe-lhes a grande responsabilidade de desenvolver entre os seus empregados atitudes favoráveis à estabilização industrial. Para arcar com essa responsabilidade, os gerentes e os diretores vão precisar de conhecimentos detalhados sobre os origens das motivações humanas e dos fatores que afetam a eficiência.

Embora as matérias tenham sido escolhidas de acordo com o seu valor prático, foram levadas em conta a disposição tipográfica e a ilustração em perspectiva. Houve também, para o seu preparo, a preocupação de discutir as formas e condições atuais de trabalho, bem como a contribuição da psicologia para o seu aperfeiçoamento, à luz das forças econômicas e sociais que influíram na criação da era industrial. Este modo de encarar o problema resultou numa apreciação da história do trabalho, que foi incluída no capítulo introdutório intitulado “O trabalho através das idades”.

O aspecto histórico foi mantido através de todo o livro, devido à convicção de que as realizações e as deficiências da época presente só poderão ser julgadas em comparação com o passado e na base de um conhecimento evolutivo dos métodos e condições atuais.

Este ponto de vista, bem como a natureza do material incluído no texto do presente volume, torna-lo-á útil aos orientadores profissionais, aos funcionários de agências de emprego, aos diretores de serviços de pessoal, aos economistas e a outras pessoas interessadas nos aspectos mais amplos do bem-estar social da adaptação humana ao trabalho. Além disso, por ser um livro consagrado à aplicação da ciência ao trabalho — atividade esta que consome a maior parte do dia e, mesmo, a

parte mais importante e mais produtiva da vida de qualquer pessoa — poderá igualmente destinar-se às estantes dos leitores interessados na discussão não — profissional da ciência na vida moderna.

How to supervise people — por ALFRED M. COOPER. — 150 págs. — New York: — McGraw — Hill Book Company, Inc. — 1941. —

Durante os últimos vinte anos o autor teve o privilégio de presidir milhares de conferências que foram assistidas por milhares de diretores e supervisores de fábricas, corporações de utilidade pública, lojas, escritórios e repartições públicas.

Em todas essas conferências que eram assistidas por grupos de 20 a 30 supervisores em cada uma, realizando-se cerca de 12 a 20 reuniões para cada grupo, o único assunto a ser debatido eram os métodos adequados para a supervisão de pessoal.

Já que esses milhares de supervisores representavam todos os ramos de atividade industrial e comercial e desde que eles foram aparentemente bem sucedidos na sua profissão de chefiar o pes-

soal, ocorreu ao autor a idéia de que um resumo das opiniões sobre este importante assunto seria de grande interesse para os que possuem responsabilidades perante o bem-estar dos subordinados, bem como para aqueles que desejem algum dia assumir tais responsabilidades. Daí, a razão deste livro.

Todas as idéias e sugestões referentes a uma supervisão adequada do pessoal, exceto as do próprio autor, representam as opiniões da maioria desses diretores e supervisores com as quais o autor conferenciou.

Não se pode deixar de perceber que tal contribuição coletiva, baseada na experiência de muitos anos, deverá ser de real valor para qualquer pessoa interessada em supervisão de pessoal. O resumo das opiniões de milhares de pessoas desperta mais interesse do que a opinião de um só indivíduo, embora seja bastante vasta a sua experiência no assunto.

Este livro poderá ser usado para consulta pelos supervisores e como fonte de conhecimentos para os principiantes na matéria, bem como oferece margem para discussões em torno de treinamento de supervisores.



URBANO C. BERQUÓ



No Hospital da Sociedade de Beneficência Espanhola, onde se encontrava internado havia perto de cinco meses, faleceu, às primeiras horas da noite de 21 de abril p.p. o ex-diretor da *Revista do Serviço Público*, Urbano C. Berquó.

Uma grande vida se extinguiu com o desaparecimento desse notável jornalista e servidor público.

Descendente de uma ilustre família goiana e natural, ele mesmo, de Goiás, Urbano C. Berquó cedo se transferiu para esta capital com o fito de cursar humanidades no Colégio Militar.

Terminados esses estudos não mais voltou a residir no seu Estado.

Aquí permaneceu, ingressando, inicialmente, no magistério e, pouco depois, seduzido por uma