

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO V

JUNHO DE 1942

Vol. II - N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

As atividades de organização no Estado Novo	Págs. 3
---	---------

COLABORAÇÃO

Métodos de estimativa das rendas públicas — BENEDICTO SILVA	5
Administração contra a inflação — RICHARD LEWINSOHN	9
Execução e fiscalização do orçamento federal — ARIZIO DE VIANA	14
Os problemas básicos da previdência social — STANISLAW FISCHLOWITZ	20
Casa para o servidor do Estado — IVO FAMILIAR	23
O aperfeiçoamento dos servidores do Estado — CELSO DE MAGALHÃES	25
A acentuação na grafia oficial — LUIS CARLOS JUNIOR	28
"Porque deve" e "como pode" o servidor do Estado alimentar-se racionalmente? — RUBENS DE SIQUEIRA	31
Da importância de um sistema de arquivamento em um hospital moderno — MARIA DO CARMO MAIA E ALMEIDA	34
Elemento para um programa de administração de pessoal — AUGUSTO DE BULHÕES	38
A profissão de administrador — BENEDICTO SILVA	43
Organização administrativa interna — GEORGE BENSON	46
O chefe e seu papel na administração — MAX FAUCONIER	58

DIREITO ADMINISTRATIVO

Do processo administrativo — OSCAR QUENTEL	65
--	----

VIDA ADMINISTRATIVA

O relatório da Comissão de Orçamento	68
--	----

D. A. S. P.

Normas de trabalho	72
Notas para o funcionário	73
Curso de Higiene Mental	80
4.ª Reunião mensal	84
Execução de obras públicas	89

NOTAS

Dr. John C. Patterson	92
A American University conferiu ao Dr. Luis Simões Lopes o título de Doutor em Ciências Jurídicas	93
Instalados os Cursos de Administração do D. A. S. P.	94
Dr. Celso Timponi	97
Viagem ao Oeste e ao extremo norte do país	97
Visitaram o D. A. S. P. diversos oficiais alunos da E. I.	99

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Reajustamento dos quadros e vencimentos do funcionalismo civil de S. Paulo	101
--	-----

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

Municipal Trading — A Public Study	114
--	-----

INDICAÇÕES	117
------------------	-----

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.

As atividades de organização no Estado Novo

O QUARTO aniversário do D.A.S.P., que transcorrerá no dia 30 de julho próximo, vai dar oportunidade ao público de medir a extensão das atividades do Governo Federal no setor da organização dos serviços públicos. Com essa finalidade, um vasto plano de comemorações está sendo elaborado, dele constando, segundo já se tornou público, uma exposição nos andares térreo e primeiro do edifício, prestes a concluir, do Ministério da Educação e Saúde, uma série de conferências no recinto da exposição (auditório) e uma campanha publicitária elucidativa de âmbito nacional. Além da demonstração do trabalho realizado figura, ainda, no plano de comemorações, uma solicitação a ser feita ao público, para que expresse, por meio de questionário a ser lançado no recinto da exposição, o seu ponto de vista franco — assegurada, inclusive a omissão de assinatura — sobre a obra cujos resultados vão ser entregues à apreciação geral.

Depois de quase um lustro de ativa participação na vida do país, vai o Departamento Administrativo do Serviço Público mostrar aos brasileiros um dos aspectos mais arduos de sua tarefa — precisamente o que mais de perto se relaciona com o problema da eficiência nos serviços do Estado e, por isso mesmo, de solução intimamente ligada ao êxito de qualquer programa de governo. A hora não age em desfavor dessa demonstração. Pelo contrário. Pertencem ao passado as reações provocadas pela incompreensão, até certo ponto justificável dada a ausência, em nosso meio, de um interesse maior pelos assuntos dessa ordem, quanto à necessidade de um aparelhamento administrativo capaz de fazer face às tremendas imposições do Estado, em nossos dias. Não há dúvida de que foi preciso algum tempo para que muitos cavalheiros compreendessem que a vida contemporânea, em qualquer plano, e, mais coercitivamente, no das nações, só poderia ser aceita em termos novos, vale dizer, em termos de organização. Felizmente, porém, isso já não acontece. A obra do Departamento Administrativo do Serviço Público, não apenas no que se refere, particularmente, a racionalização estrutural dos órgãos administrativos, como em qualquer dos outros setores de sua atividade, pode ser julgada conscientemente, opondo-se-lhe reparos ou apresentando sugestões para o seu aperfeiçoamento, sem que ela corra os riscos de uma interpretação

erronea quanto à sua utilidade ou o seu valor. Realizada à luz de princípios universais e de doutrina provada na experiência de outros povos, a sua finalidade foi e é a de servir a supremos interesses nacionais. Por isso mesmo, na sua implantação, as circunstâncias peculiares ao meio brasileiro tinham que ser atendidas, para facilitar a sua aceitação e a sua solidez. Uma e outra coisa poderão ser comprovadas na exposição de 30 de julho. O espírito que anima essa parada, não é o de uma propaganda, na significação mais corrente do vocábulo. Mas o de uma prestação de contas — cujo magnífico exemplo pode ser encontrado na exposição do Estado Novo, em 1940 — para que sobre elas se manifeste a opinião pública, cuja participação nas atividades de governo é característica das democracias.

Métodos de estimativa das rendas públicas

BENEDICTO SILVA

Da C. O.

III

The sense of humor is the best balance of all the faculties of man, the best security against the pride of knowledge and the conceits of the imagination...

LORD HOUGHTON

Uma viagem inesperada me privou da honra de figurar nas colunas da edição imediatamente anterior desta Revista, forçando-me a interromper a série de artigos sobre os métodos de estimativa das rendas públicas. Feita esta explicação, que me parece devida aos meus colegas de interesse nas questões orçamentárias, e que porventura estejam acompanhando estes desambiciosos ensaios, retomemos o assunto.

"EM EXCURSÃO PELOS AUTORES"

Ao cabo e em consequência de uma *garimpagem* esperançosa mas pouco frutífera na literatura existente sobre a chamada Ciência das Finanças, esforço que me levou a consultar cerca de quarenta obras diversas, de autores brasileiros, ingleses, alemães (estes em providenciais traduções espanholas), franceses e americanos (1), estou habilitado a asseverar que apenas meia dúzia, pouco mais, pouco menos, dos tratadistas *abordados* se ocupa com a questão das estimativas. Dois ou três são estrangeiros; os outros são de casa. Aqueles enumeram apenas três métodos de estimativa; estes enumeram quatro, incluindo na lista um produto nacional.

Cumprido observar, todavia, que alguns não falam em métodos de estimativa, mas ora em "processos", ora em "sistemas de avaliação". Outros simpatizam mais com a expressão "sistemas de previsão". Um serve ao leitor, na mesma página, esta variedade: "sistema automático", "pro-

cesso das médias", "experiência da *majoração*" e "regime da avaliação por apreciação direta". Seria fácil respigar mais provas do desentendimento verbal dos tratadistas sobre essa província da ciência financeira. As amostras exibidas, porém, ilustram suficientemente o fato.

Apurado tudo quanto uns e outros dizem, estabelecida a correspondência entre as diferentes nomenclaturas empregadas, os quatro referidos métodos podem ser apresentados sob as seguintes denominações:

- a) método automático;
- b) método das *majorações*;
- c) método da avaliação direta;
- d) método das médias.

O primeiro e o segundo são originários da França; o terceiro surgiu na Inglaterra; o quarto representa a contribuição brasileira.

CONCEITO DE MÉTODO

À vista das amostras enfileiradas acima, julgo tópica uma ligeira "tournée" pelo país dos conceitos. Efetivamente, tão dinâmica e, como se vê, tão divertida é a contradança das nomenclaturas dos autores "excursionados", que me parece necessário desvencilhar desse amaranhado o conceito de método. Acontece, além disso, que semelhante tarefa se tornou extremamente fácil, reduzindo-se a um simples caso de transcrição, desde que foi realizada pela mente enciclopédica de Urbano C. Berquó. E depois que este gigante da cultura fi-

(1) Reporte-se o interessado à bibliografia que será publicada com o último artigo desta série.

xou, por escrito, o conceito de método, quem leu o seu fulgurante ensaio sobre o método estatístico, publicado em 1935, decerto não vai cair no ridículo de tatear em torno de uma questão epistemológica, ou quase, que o mestre — ele que nadava em recursos de conhecimento e de inteligência — conceituou tão cristalinamente em quatro linhas. Eis como Urbano Berquó situou, criticamente, *a posteriori*, o referido conceito:

“André Lalande em seu imprescindível “Vocabulaire technique et critique de la Philosophie” diz, a propósito da palavra “méthode”, o seguinte: “Étymologiquement, “poursuite”, et par conséquent effort pour atteindre un fin, recherche, étude, d’où chez les modernes deux acceptions très voisines, quoique possibles à distinguer: 1.º Chemin par lequel on est arrivé à un certain résultat, lors même que ce chemin n’aurait pas été fixé d’avance de façon voulue et réfléchie... — 2.º “programme réglant d’avance une suite d’opérations à accomplir et signalant certains événements à éviter, en vue d’atteindre un résultat déterminé”. B — “Spécialement — Procédé technique de calcul ou d’expérimentation”.

Em qualquer dessas acepções, método significa sempre pesquisa, estudo, caminho, programa ou processo para atingir um fim. E’ uma norma ou um conjunto de normas que se emprega para se obter tal conhecimento ou para se realizar tal ação”.

O MÉTODO AUTOMÁTICO

Este método representa exatamente o oposto do que os americanos chamariam “an elaborate method”. Nada mais simples, com efeito. Chega a ser primário e até grotesco — de tão simples. Considerando-se que a produtividade fiscal de dado imposto é uma função de vários fenômenos econômico-financeiros, sujeitos à influência de causas permanentemente em mudança, custa crer que o método automático se haja originado e aclimado na França, tal o divórcio entre ele e a tradicional *finesse* da inteligência francesa.

Como se sabe, consiste o método automático em adotar-se, como estimativa para o exercício financeiro vindouro, a arrecadação feita no último exercício financeiro encerrado,

Para tornar a exposição mais terra-a-terra, baixando-a ao nível do primarismo irresgatável do método, ilustremo-la com uma aplicação prática.

Figuremos que, em 1923, ao elaborar o orçamento federal para o exercício seguinte, o órgão então incumbido dessa tarefa, coagido por lei, ou levado por uma predileção “doutrinária”, houvesse optado pelo método automático para estimar as rendas públicas. Como teria agido para aplicá-lo?

a) Em relação às rubricas antigas do orçamento de receita, tudo que lhe competia fazer era verificar as rendas arrecadadas no último exercício financeiro encerrado, digamos o de 1922, e transferir para a proposta orçamentária em elaboração, como estimativas, os respectivos montantes. Estudemos um caso isoladamente — o imposto de consumo. Como a renda proveniente deste imposto atingiu, em 1922, a importância de 177.600 contos de réis, ele deveria produzir, em 1924, importância igual. O seu comportamento no exercício em marcha, 1923, exatamente o que poderia revelar a tendência mais recente da arrecadação, esse não seria objeto de cogitações. O crescimento natural e social do agregado humano, as crises parciais, afetando um ou vários setores da economia, as crises gerais, as inovações da moda, o movimento do comércio internacional e do comércio interno, nada disso seria levado em conta. Mesmo no caso de majoração de taxas, o que certamente seria feito para aumentar a renda, *previa-se* que o imposto havia de produzir, em 1924, exatamente o que produzira em 1922. Por que não? O método é automático, sim senhor.

Vejamos agora, concretamente, no caso em apreço, qual teria sido o resultado da estimativa:

Renda do imposto de consumo em 1922	177.610
Estimativa do imposto de consumo para	
1924	177.610
Renda do imposto de consumo em 1924	299.140
Diferença entre a arrecadação e a estimativa	121.530

Uha ligeira análise mostra que a estimativa representou apenas 59,37 % do total efetivamente arrecadado. Em outras palavras, a arrecadação superou a estimativa em 68,43 %.

b) Quanto às rubricas novas, o método automático... Queiram desculpar, mas os tratadís-

tas não ensinam como se estimam, pelo método automático, as rendas dos impostos novos.

Experimentum Crucis

Mais alguns exemplos práticos bastam para evidenciar definitivamente a "virtuosidade" do método automático. O seguinte quadro contém a série das rendas federais arrecadadas no período de 1924 a 1936. A coluna 2 apresenta, para efeito de ilustração, as estimativas das mesmas rendas no mesmo período, feitas pelo método automático.

Sabe-se que a economia brasileira, refletindo a economia nacional, se desenvolvia em franca prosperidade no período compreendido entre 1924 e 1929, inclusive. Sabe-se, igualmente, por outro lado, que a partir do último trimestre de 1929 até 1936, particularmente até 1933, a economia mundial, e com ela a economia brasileira, atravessou uma fase de tremendas vicissitudes, fase que passou a ser chamada Grande Crise Econômica. De modo que o período considerado, abrangendo condições opostas e extremas, é um campo ideal para a espécie de *experimentum crucis* a que vamos submeter o método automático.

ANOS	ESTIMATIVA (Pelo método automático)	ARRECADAÇÃO	DIFERENÇA	
			ABSOLUTA	PERCEN- TUAL
— Período de prosperidade —				
1924.....	815.102.173	1.534.893.473	— 719.791.300	— 46,90
1925.....	1.226.541.152	1.741.833.782	— 515.292.630	— 29,96
1926.....	1.534.893.473	1.647.888.740	— 112.995.267	— 6,86
1927.....	1.741.833.782	2.028.666.842	— 286.833.060	— 14,14
1928.....	1.647.888.740	2.216.512.635	— 568.623.895	— 25,65
1929.....	2.028.666.842	2.399.599.727	— 370.932.885	— 15,46
— Período de depressão —				
1930.....	2.216.512.635	1.677.951.588	+ 538.561.047	+ 32,01
1931.....	2.399.599.727	2.105.137.029	+ 294.462.693	+ 13,99
1932.....	1.677.951.588	1.695.554.589	— 17.603.001	— 1,04
1933.....	2.105.137.029	2.095.784.984	+ 9.352.045	+ 0,45
— Período de recuperação —				
1934.....	1.695.554.589	2.519.716.360	— 824.161.771	— 52,71
1935.....	2.095.784.984	2.722.693.101	— 626.908.117	— 23,03
1936.....	2.519.716.360	3.127.459.918	— 607.743.558	— 19,43

Examinando o quadro acima, o observador verificará facilmente que, até 1929, as importâncias arrecadadas são consideravelmente superiores às estimativas correspondentes e que, de 1930 a 1933, as arrecadações ficam ligeiramente aquém das estimativas. Note-se que, em 1932 e 1933, o grau de aproximação entre as estimativas e as receitas realizadas é assombroso. Nessas duas instâncias o

método brilhou. Por que? Simplesmente porque o ciclo econômico, mudando de direção, regrediu ao encontro das estimativas. Ao prosseguir a sua marcha, porém, não tardou em deixá-las a perder de vista. Já a partir de 1934 as arrecadações voltam novamente a ultrapassá-las. E' como se, nos três casos, tivesse havido o propósito deliberado de superestimar ou subestimar as rendas federais para efeito de elaboração orçamentária.

O fato explica-se por si mesmo. O automatismo do método produz inevitavelmente subestimativas nos períodos de prosperidade e superestimativas nos períodos de depressão econômica, uma vez que o seu material de trabalho é eminentemente estático e passivo, forçando o operador a ignorar as tendências, ainda as mais acentuadas e violentas, da vida econômica.

Nas épocas de conjuntura econômica favorável, quando a prosperidade lubrifica, areja e põe em movimento ascensional todas as atividades produtivas, o método automático, jungido ao penúltimo ano, capenga de longe atrás das condições presentes, incapaz de alcançar as tendências do momento. Conversamente, nos primeiros anos dos períodos de vacas magras, quando a máquina econômica emperra ou desanda, o método automático prossegue impavidamente em plena prosperidade, gerando estimativas que nem mesmo o Dr. Pangloss subscreveria. Em qualquer das hipóteses, na crise como no *boom*, o método automático só revela os "sinais dos tempos" com dois anos de atraso, isto é, só revela os sinais dos tempos passados.

Cumprе mencionar que, dentre os autores que se ocupam com os métodos de estimativa, um pelo menos, A. E. Buck, formula crítica semelhante ao método automático, apontando algumas das desvantagens que lhe são inerentes.

A HARMONIA INTERNA DO MÉTODO

Quando aplica o método automático, o operador — no caso um simples maria-vai-com-as-outras — nada mais faz do que intimar o passado a reproduzir-se fielmente no futuro. O poder que legisla sobre o orçamento, ao encampar as estimativas automáticas, decreta, por sua vez, que um fenômeno essencialmente dinâmico, dinâmico por excelência, como é a produtividade fiscal de qualquer imposto, se transforme em estático. Os exercícios financeiros são reunidos em duas séries distintas, em dois partidos mutuamente hostis, sem

nenhuma relação de continuidade entre si no que concerne à renda dos tributos. De um lado, o partido dos anos de milésimos pares, marchando de mãos dadas, bem comportadinhos que dá gosto. De outro lado, numa solidariedade não menos disciplinada, move-se o partido dos anos de milésimos ímpares. E' comovente e inspirador. Pela monotonia do ritmo e a lentidão dos movimentos, até evocam "os tardos elefantes processionais" da imagem poética. Vejam só. A arrecadação de 1924 deve ser igual à de 1922, a de 1926 igual à de 1924, a de 1928 igual à de 1926, a de 1930 igual à de 1928, e assim por diante, indefinidamente... Idêntica política adota o outro partido, o dos anos de milésimos ímpares: 1923 reproduz 1921, 1925 segue as pegadas de 1923, 1927 é o *alter idem* de 1925, 1929 navega tranquilamente na esteira de 1927, etc., etc. Tudo harmônico, tudo simétrico, tudo bem arranjadinho, como canteiros de jardins.

DÁ LICENÇA?

Não é necessário que me advirtam de que estas questões orçamentárias costumam ser tratadas com aquela puríssima gravidade de que só os financistas conhecem a fórmula. Reconheço que o meu tom algo caseiro, entremeado de bom humor, se afasta da circunspecção rotineira e talvez até melindre a dignidade do assunto.

Que culpa tenho eu, porem, de me sentir bem humorado e disposto a rir à medida que a análise me vai franquiando acesso ao conteúdo de questões que, embora apresentadas gravemente pelos autores, encerram tão farta dose de comicidade?

"O ridículo é a contraprova da verdade", lá diz a sabedoria popular. Ademais, qualquer assunto, por sisudo que pareça, pode ser explorado com bom humor. Aristóteles, na *Retórica*, atribue a um antigo sábio grego a opinião de que o humor é o teste da gravidade, e vice-versa. Segundo essa opinião, torna-se suspeito o assunto que não comporta pilhéria, assim como a pilhéria insusceptível de exame sério é apenas falso espírito.

Aceitemos, pois, a visita do bom humor à província da ciência financeira, ordinariamente tão pejada de circunspecção no seu colarinho engomado.

Deixem que eu vingue, no método automático e em alguns de seus afins, o estudante desprevenido e de boa fé, a quem muitos tratadistas impingem dogmaticamente, como se lhe estivessem desvendando os mistérios da verdade revelada, tantos dislates em matéria orçamentária e financeira.

Os financistas, é lê-los com ânimo duvidoso, espírito crítico e bom humor.

Na próxima edição ajustaremos contas com o método das majorações.

Administração contra a inflação

RICHARD LEWINSOHN

Dir. rer. pol.

I. AS NOVAS DIRETRIZES ECONÔMICAS DO PRESIDENTE ROOSEVELT

OS Estados Unidos acabam de inaugurar uma nova política econômica, comparável em extensão e importância à da "National Recovery Administration", que o Presidente Roosevelt criou em 1933. Quanto ao objetivo, porém, a nova orientação econômica é precisamente o oposto do que visava a N. R. A.

Em 1933, o que se tinha em vista era vencer as dificuldades nascidas da crise econômica mundial. Havia então nos Estados Unidos 12 milhões de desempregados, estoques enormes de matérias primas e de produtos manufaturados, fábricas fechadas, imóveis sem locatários, bancos insolventes, enquanto que, do outro lado da balança, a renda nacional era muito reduzida e a população não tinha recurso bastante para utilizar as riquezas do país. Em consequência, a oferta era muito maior que a procura; os preços eram baixos, mas o poder de compra do povo era ainda mais baixo. Em suma, existia o desequilíbrio econômico que se conhece por "deflação".

Para reconstituir a economia nacional o Presidente Roosevelt adotou então uma série de medidas de caráter inflacionista: majoração dos salários combinada com uma redução do tempo de trabalho; moratória para as dívidas antigas; concessão liberal de novos créditos à indústria, ao comércio, à agricultura; subvenções governamentais para estimular o espírito de empreendimento; grandes trabalhos públicos para dar ocupação aos desempregados; vendas a prazo para facilitar as compras e aumentar o consumo. Com tais medidas queria o governo dos Estados Unidos combater a deflação e suas repercussões econômicas e sociais.

Hoje o problema econômico e social se coloca em sentido inverso. A economia de guerra levou os Estados Unidos, como todos os países do mun-

do, à alta dos preços. A produção aumentou enormemente, mas uma parte sempre maior dela é destinada à defesa nacional, o que quer dizer que os artigos fabricados não ficam disponíveis para o consumo da população. Por outro lado a renda nacional, principalmente a renda individual dos operários e agricultores, aumentou consideravelmente. O povo tem mais dinheiro, porém menos mercadorias à sua disposição. Daí resulta uma procura acentuada e a consequente alta dos preços. É o que os economistas chamam "inflação".

A inflação não é fenômeno idêntico ao da depreciação monetária, ou seja uma redução do valor da moeda nacional em relação ao ouro ou à moeda dos outros países. O dólar é perfeitamente estável e absolutamente seguro contra qualquer perigo de depreciação. Todavia a inflação significa um desequilíbrio econômico. Para corrigi-lo o governo norte-americano já tomou diversas medidas especiais. Grande parte dos "offices" criados para a economia de guerra tem a seu cargo a tarefa de impedir ou abrandar a inflação. Entretanto, os diversos esforços anti-inflacionistas, ou sejam deflacionistas, não estavam ainda bem coordenados.

Para dar à Administração Pública e a toda a economia de guerra do país uma orientação unitária e coerente, o Presidente Roosevelt, na mensagem dirigida ao Congresso em 27 de abril p.p., e radiodifundida em discurso no dia seguinte, estabeleceu um grande programa a que ele mesmo chamou "a nossa atual política econômica nacional". O programa compreende os sete pontos seguintes:

"Primeiro — Impedir que suba o custo da vida. Devemos aplicar fortes impostos, e, ao fazê-lo, manter a um nível razoável os lucros individuais e coletivos, entendendo por "razoável" um nível baixo.

"Segundo — Devemos fixar o máximo dos preços que os consumidores, varejistas, atacadistas e industriais pagam pelos artigos que adqui-

rem e o máximo dos alugueres domiciliares, em todas as zonas afetadas pelas indústrias de guerra.

“Terceiro — Devemos estabilizar a remuneração recebida pelos indivíduos, pelo trabalho que cumprem.

“Quarto — Devemos estabilizar os preços que os agricultores recebem pelos produtos de suas terras.

“Quinto — Devemos estimular todos os cidadãos a contribuir para ganharmos a guerra, adquirindo títulos dos empréstimos de guerra com suas economias, ao invés de empregá-las na compra de artigos não essenciais.

“Sexto — Devemos racionar todos os produtos de primeira necessidade, dos que estão escasseando, afim de que sejam distribuídos equitativamente entre os consumidores e não conforme a capacidade pecuniária em pagar preços altos.

“Sétimo — Devemos desaproveitar o crédito e as compras a prazo e estimular o pagamento das dívidas hipotecárias e as obrigações porquanto isso contribua para a economia e impede as compras excessivas”.

A execução de tão vasto programa cabe em primeiro lugar à Administração Pública. O Congresso só tem que se pronunciar sobre dois pontos: a modificação das leis fiscais, no que concerne aos lucros individuais e coletivos e a regulamentação dos preços agrícolas. Os outros pontos não excedem o quadro das leis já votadas, podendo ser aplicados imediatamente pela Administração.

II. LIMITAÇÃO GERAL DOS PREÇOS

As tarefas administrativas que derivam da nova política econômica se distribuem pelos diversos órgãos da administração ordinária, em particular o Tesouro e os “offices” da economia de guerra. A parte principal do trabalho cabe à O. P. A. (Office of Price Administration). Essa repartição, sob a direção ativa de Mr. Leon Henderson, já representa papel preponderante na administração norte-americana, e obterá lugar ainda mais importante pelas suas novas atribuições. O programa presidencial prevê, para a administração dos preços, as 4 tarefas seguintes:

1.º fixação dos preços máximos para o comércio varejista, o atacadista e a fabricação de todos os produtos industriais;

2.º racionamento dos preços agrícolas;

3.º racionamento daqueles produtos de primeira necessidade cuja procura excede largamente o disponível;

4.º supressão das vendas a prazo.

1.º A fixação dos preços limitava-se até ao presente às matérias primas estratégicas, como os metais, a borracha, a seda; a certos produtos alimentícios importados, como o café; e a alguns raros artigos manufaturados (aparelhos elétricos para uso doméstico, etc.). De agora em diante todos os preços devem ser limitados (“over-all price ceiling”). Trata-se de milhares de artigos diferentes e para cada um deles deve-se determinar o preço para as vendas a varejo, para as vendas por atacado e o de fabricação. Acresce que os preços de varejo, mesmo para os produtos da mesma qualidade e da mesma procedência, não tem em toda a parte o mesmo nível; quase sempre são mais altos nas grandes cidades do que no campo ou vice-versa, variam entre as diferentes regiões e mesmo nos diferentes bairros de uma mesma cidade, variam conforme as condições de transporte, as taxas estaduais e municipais, e variam segundo o poder aquisitivo da população local, além de outros fatores ainda.

Se se quisesse levar em conta todos os elementos, a elaboração das escalas de preços demandaria sem dúvida muitos meses. Entrementes, a alta prosseguiria. Afim de evitar esse perigo Mr. Leon Henderson recorreu a um método sumário, mas eficaz; decretou que os preços máximos em todos os lugares serão os preços mais altos que cada comerciante e cada fabricante receberam durante o mês de março último.

Assim, o novo sistema dos preços máximos nos Estados Unidos (“General Maximum Price Regulation”) é bem diferente dos introduzidos em outros países. O sistema norte-americano não estabelece preços iguais para a mesma mercadoria. É uma fixação geral, mas em seu efeito individual para cada vendedor. Os preços variarão como antes, de estabelecimento a estabelecimento, de fábrica a fábrica. São, até certo ponto, preços de concorrência. O comerciante que, em março último, vendia suas mercadorias mais caro que seu vizinho, terá talvez que baixar seus preços, mas o vizinho não é autorizado a elevar os seus. Desse modo é possível que a fixação dos preços máximos provoque na prática uma ligeira baixa do nível

geral dos preços ou seja uma orientação no sentido dos preços mais moderados que vigoraram em março último.

Todavia, o novo sistema está longe de ser ideal. Não corresponde ao sistema do "justo preço" que é ou deve ser o supremo critério de qualquer regulamentação dos preços pelo Estado e deixa as portas abertas a numerosos riscos. Seu controle será difícil, porque os armazens nos Estados Unidos não eram até então obrigados a indicar publicamente os seus preços. Agora terão que afixar visivelmente os preços de 170 artigos considerados essenciais. Haverá certamente muitas denúncias — justificadas ou não — e os pessimistas afirmam que será necessário um exército de 300.000 funcionários para controlar os preços dos 1.800 estabelecimentos e das 200.000 casas de comércio por atacado e estabelecimentos industriais.

Não resta dúvida que esses números são muito exagerados, mas a verdade é que a fixação dos preços segundo o sistema de Mr. Henderson representa para a Administração Pública um enorme trabalho acessório para o qual o aumento do pessoal é indispensável. Para desempenhar a sua nova tarefa o chefe da OPM criou uma nova secção, a "Retail Trade & Services Division", cuja direção foi confiada a Mr. Merle Fainsod, antigo professor de Administração Pública na Universidade de Harvard. Os preços máximos foram postos em vigor com uma rapidez admirável, atingindo o comércio atacadista a 11 de maio, e o comércio a varejo a 18 do mesmo mês. Mr. Henderson não admitiu exceções. Serão regulados posteriormente os casos em que um ajustamento parecer inevitável. Apesar de todas as objeções que se possa fazer o novo sistema constitue uma prova do sentido eminentemente prático que preside a Administração dos Estados Unidos.

2.º *A estabilização dos preços agrícolas* constitue talvez o problema econômico mais delicado da Administração. Os preços agrícolas eram muito baixos e desproporcionados em relação aos preços industriais. A economia de guerra acarretou nesse terreno uma transformação completa. Enquanto que os preços industriais já eram parcialmente limitados em 1940, os preços agrícolas eram livres. Isso correspondia às intenções do governo, mas pouco a pouco a alta dos preços atingiu proporções exorbitantes. Desde o começo da guerra

o índice geral dos preços (custo da vida) aumentou 13 %, tendo aumentado de 62 % o índice dos preços agrícolas.

Para por termo à alta dos preços dos víveres o Presidente Roosevelt já tinha no outono passado apresentado uma lei ao Congresso limitando os preços agrícolas, mas a forma sob a qual a "Price Law" (lei dos preços) foi votada tornou a medida ineficaz. De acordo com essa lei os preços agrícolas não podem ser limitados antes de haverem atingido 110 % e, em certos casos, mesmo 120 % da "paridade". Nos Estados Unidos considera-se paridade para os produtos agrícolas um índice que indica a relação entre os preços que os agricultores recebiam por seus produtos e os que eles deviam pagar pelos produtos industriais entre os meses de agosto de 1909 e julho de 1914, época em que os preços agrícolas eram particularmente elevados. Nessa base os preços agrícolas tem ainda margem para prosseguir em sua alta vertiginosa.

O Presidente Roosevelt pede no momento a limitação dos preços agrícolas a 100 % da paridade, para prevenir "uma alta do custo de vida perigosa para as famílias em geral", mas a resistência no Congresso a essa regulamentação razoável é ainda muito grande.

3.º *O racionamento* é feito nos Estados Unidos em primeiro lugar pelo sistema das "prioridades". Dessa maneira a compra de automoveis, de pneus, de refrigeradores, de aparelhos de rádio e de diversos outros artigos de consumo foi ou completamente suprimida ou grandemente reduzida. O racionamento propriamente dito ou seja a distribuição dos artigos de primeira necessidade mediante o sistema de cartões só foi aplicado até agora a dois produtos: a gasolina e o açúcar.

O racionamento da gasolina é administrado por uma repartição especial, sob a direção do Secretário do Interior (Ministro do Interior), Mr. Harold Ickes, que exerce também as funções de "Petroleum Coordinator for National Defense". As rações de gasolina não são maiores do que as fixadas no Brasil; em Nova York e em outros Estados da costa do Atlântico são atualmente de 3 galões, ou sejam 11,4 litros por semana. O racionamento do açúcar — meia libra inglesa, ou 227 gramas por semana — acha-se entregue ao "Office of Price Administration".

O Programa do Presidente Roosevelt prevê a possibilidade de estender o racionamento pelo sistema de cartões a outros produtos de primeira necessidade. Mas as provisões dos Estados Unidos em artigos nacionais e importados são, em quase todos os domínios, tão abundantes que ainda não foi necessário recorrer a tal medida.

4.º *As vendas a prazo* são mais usadas nos Estados Unidos do que em qualquer outra parte. Nos anos da "prosperidade" de 1922-1929 o sistema constituiu um dos principais meios de aumentar o consumo e permitir à indústria a produção em massa; sofreu sensível diminuição durante a crise, mas nos anos anteriores à guerra tomou novo alento. Atualmente os fabricantes e os comerciantes estão naturalmente pouco interessados em vender suas mercadorias a crédito, porque há muitos compradores prontos a pagar à vista. Por essa razão a questão mencionada no programa presidencial é muito fácil de ser resolvida pela Administração; provavelmente não haverá mesmo necessidade de uma interdição formal para suprimir as vendas a prazo, desaprovadas pelo governo.

III. LIMITAÇÃO DAS RENDAS

Qualquer regulamentação dos preços resultará ineficaz, sob o ponto de vista da inflação, se não for acompanhada de uma limitação das rendas. Preços limitados e renda crescente provocariam procura ainda maior e consequentemente uma consumação dos estoques de mercadorias. Eis porque o Presidente Roosevelt declarou ser indispensável uma limitação das rendas.

Tal providência, porém, não pode ser adotada de maneira esquemática, como se fez para a limitação dos preços. Deve-se levar em conta as diferenciações sociais. Entretanto a limitação das rendas deve também ser geral para ser eficaz do ponto de vista monetário. A limitação dos preços comporta automaticamente uma limitação das rendas tanto dos produtores industriais e agrícolas como dos comerciantes. Por meio de uma melhor racionalização ou de uma habilidade particular os fabricantes e comerciantes poderão reduzir as despesas e aumentar suas cifras de negócios e assim as suas vendas. Mas tais casos constituirão exceções. Para a grande maioria os preços máximos implicam também rendas máximas. As rendas dos agricultores dependem muito dos preços que eles recebem pelos seus produtos.

1.º *A fixação dos salários.* — Uma das categorias sociais que mais tiveram aumentadas suas rendas em consequência da economia de guerra foram os operários industriais. De 1939 para cá seus salários subiram 49 %, de uma parte devido ao aumento das horas de trabalho, de outra ao aumento do salário-hora.

O Presidente Roosevelt que, nos nove anos de seu governo, sempre se esforçou por que os operários obtivessem uma parte maior na renda nacional — daí o significado de New Deal, que quer dizer novo modo de repartição — é de opinião que a alta dos salários deve parar por termo à inflação. Os operários ocupados nas indústrias de armamento guardarão os 50 % de aumento suplementar para as horas de trabalho acima das 40 horas semanais, mas os salários não deverão aumentar mais.

As greves foram afastadas por meio de um acordo com as associações operárias. Em casos de divergências entre patrões e operários o "War Labor Board" resolverá todas as diferenças por meio de arbitragem obrigatória. Esse novo órgão, dirigido por Mr. William H. Davis, substitue o antigo "National Defense Mediation Board", com poderes ainda mais extensos.

Nos Estados Unidos essa reforma administrativa é considerada unanimemente como um grande progresso.

2.º *Renda máxima.* — A fixação dos salários dos operários e empregados faz *pendant* com a limitação das grandes rendas. Com esse propósito os Estados Unidos acabam de instituir uma inovação que não tem precedentes nem na América nem na Europa. Como foi anunciado pelo Presidente Roosevelt em sua mensagem, "nenhum cidadão americano deverá ter renda líquida superior a 25.000 dólares por ano". A parte da renda que exceder essa soma reverterá ao Tesouro. 25.000 dólares representam em nossa moeda mais ou menos 500 contos de réis, mas o poder aquisitivo do dólar nos Estados Unidos está sensivelmente abaixo de 20 mil réis no Brasil. Por outro lado, para se apreciar o alcance dessa medida, é necessário levar em conta os impostos diretos, já muito elevados nos Estados Unidos para as grandes rendas. O imposto federal sobre a renda individual, ao qual se deve acrescentar ainda o imposto estadual na maioria dos Estados da União,

acha-se atualmente fixado segundo a escala seguinte:

EM DÓLARES

Renda anual	Imposto sobre a renda	
	solteiros	casados
800	8	—
1.000	40	—
1.500	128	—
1.600	147	16
2.000	230	80
3.000	470	285
4.000	735	535
5.000	1.023	805
8.000	1.990	1.735
10.000	2.720	2.435
12.500	3.740	3.425
15.000	4.888	4.535
20.000	7.473	7.060
50.000	28.098	27.490
100.000	73.030	72.355
500.000	433.030	432.355
1.000.000	883.040	832.355

Daí resulta que só as pessoas que tenham uma renda de cerca de 60.000 dólares ficam, deduzidos os impostos, com a renda líquida de 25.000 dólares. Em 1939 havia nos Estados Unidos 9.176 pessoas com a renda entre 50.000 e 100.000 dólares, 2.817 pessoas com a renda entre 100.000 e 1 milhão de dólares e 43 pessoas cuja renda estava acima de um milhão de dólares. Atualmente o número das grandes rendas é provavelmente mais elevado e calcula-se que cerca de 12.000 pessoas, com a renda média de 60.000 dólares por ano, serão atingidas pela nova medida. As receitas suplementares não serão decisivas para o Tesouro, dando-se que 88 % das rendas mais elevadas já devem ter revertido ao fisco sob a forma de impostos. Trata-se antes de uma medida de ordem social e psicológica, que deverá abrir caminho para a aplicação de outras disposições anti-inflacionistas.

8.º *Empréstimos e "economia forçada"*. — O Tesouro deve utilizar todas as possibilidades de aumentar a receita, não só por causa das enormes despesas de guerra, mas ainda porque as subscrições individuais dos empréstimos federais não se desenvolveram de acordo com o ritmo previsto. O Secretário do Tesouro, Mr. Henry Morgenthau esperava que pelo menos mil milhões de dólares das emissões destinadas ao grande público fossem vendidos mensalmente; entretanto as rendas efetivas desses empréstimos estão longe de atingir essa cifra. A maior parte é sempre absorvida pelos bancos e outros grandes institutos financeiros (caixas econômicas, companhias de seguro, etc.), o que não se considera desejável nem do ponto de vista do interesse desses institutos, nem do ponto de vista monetário. E' crença que a subscrição direta dos empréstimos pelo público reduza grandemente o consumo e tenha, em consequência, grande efeito deflacionista.

Por essa razão diversos peritos em finanças teem recomendado as "economias forçadas", ou sejam, deduções obrigatórias e regulares de uma certa quantia — 5 ou 10 % — de todos os salários, a qual seria utilizada na aquisição dos empréstimos de guerra. O Presidente Roosevelt declarou em sua mensagem que ainda não recorreu aos empréstimos forçados porque espera que a economia voluntária contribuirá extraordinariamente para cobrir as necessidades financeiras do governo.

Mesmo com essa concessão aos velhos princípios liberais, o novo programa econômico e financeiro norte-americano constitue um conjunto de medidas perfeitamente coordenadas e inspiradas por um espírito renovador. E' certamente o plano mais lógico e mais enérgico já concebido para o combate à inflação pelos meios puramente econômicos e financeiros, sem o recurso às medidas monetárias propriamente ditas.

Execução e fiscalização do orçamento federal

ARIZIO DE VIANA

*Técnico de Administração do D.A.S.P.
— Da Comissão de Orçamento da
República*

TESOURO NACIONAL — Com o início do ano fiscal o orçamento a ele correspondente entra em execução. Essa execução se manifesta pelo fluxo e refluxo de valores monetários em torno do Tesouro Nacional. O Tesouro Nacional é a caixa geral para onde, simbolicamente, devem convergir os recursos do Estado e de onde devem sair os meios de pagamento das despesas públicas. Mas, o Tesouro Nacional não passa de uma ficção jurídica. Já não conserva mais as antigas características do Erário Régio, criado pelo famoso Alvará de 1808, segundo o qual o Príncipe reduziu “a uma só e única jurisdição, a arrecadação, distribuição e administração de todas as cousas e negócios da sua real Fazenda deste Continente e Domínios Ultramarinos”. Hoje o Tesouro é apenas um símbolo institucional.

O desenvolvimento econômico, a evolução do sistema bancário, a complexidade dos negócios públicos, enfim, as transformações políticas do Estado Brasileiro não permitiram que a centralização do processo de percepção das rendas e da realização das despesas permanecesse fiel àquela idéia simples e primitiva do Erário colonial de 1808. E quem ainda o imaginasse como enorme caixa destinada a guardar o dinheiro dos contribuintes para atender às requisições de pagamento feitas pelas autoridades do Governo, sofreria a decepção de saber que hoje é expressamente proibida a permanência de qualquer quantia nessa arca imaginária. As atribuições administrativas do velho Erário foram, com o tempo, deslocadas para um conjunto de órgãos subordinados a uma secretaria ou departamento de Estado: o Ministério da Fazenda. Se o Tesouro por um lado se desmaterializou, ao deixar de exercer praticamente as funções de único e supremo receptor, pagador e administrador da fortuna pública, conservou, por outro lado, ampliando-o cada vez mais, o seu prestígio institu-

cional. Ele é a expressão máxima do crédito público. Todas as atividades financeiras do Estado estão vinculadas, em princípio, à responsabilidade formal dessa entidade. Todavia, a realização e o controle dessas atividades se efetuam através de uma série de atos e operações de que participam outros órgãos da administração. Na gestão do patrimônio nacional, as funções do Tesouro são de suma importância, mas já não lhe asseguram a antiga primazia.

PATRIMÔNIO DO ESTADO — Deixando de lado as modernas concepções de patrimônio (a teoria do patrimônio sem dono, do patrimônio afetação, a teoria institucionalista), concordemos com a teoria clássica do patrimônio *ratione personae*, oriunda do direito romano, que o admite como uma dependência da personalidade. Assim, “o patrimônio é o acervo dos nossos haveres: — constitue uma universalidade de direito, um todo composto de bens diversos e reunidos sob a unidade da pessoa a que pertence. (Zachariae, § 169; Marezoll, § 481). Compõem o nosso patrimônio os direitos reais; os direitos pessoais, isto é, o direito a certas ações e prestações de outras pessoas, obrigações, créditos, a propriedade literária, artística, a de invenções e descobertas”. (1) Pessoalmente, fazemos uma concepção de patrimônio que vai além das limitações individualistas estabelecidas pela teoria clássica. Para nós, o patrimônio de uma nação é o conjunto de valores humanos e de bens materiais e imateriais, historicamente instituído pelo espírito associativo dos homens que se organizaram, sob um regime político, em determinado território, para sustentar em comum o princípio da própria soberania. Esse patrimônio compõe-se tanto do homem como dos elementos de que este dis-

(1) Lafayette — Direito das Coisas, § 24, nota 2 — Rio, 1922.

ponha ou possa dispor pela sua inteligência, pelo seu trabalho e pela sua força. Os interesses coletivos se sobrepõem naturalmente ao direito privado dos cidadãos, porque, assim como a nação, por consenso geral e sob a autoridade do Estado, assegurou esse direito, pela mesma forma, poderá limitá-lo e até suprimi-lo. Mas, interrompendo a digressão, voltemos ao conceito clássico de patrimônio. Nada mais fácil para argumentar e sobretudo mais comodo para resumir a questão do que considerar o Estado uma simples entidade em contraposição ao indivíduo, isto é, uma simples pessoa de direito público diante de uma não menos simples pessoa de direito privado. Aliás, esta é a atitude predominante no direito pátrio (2). Destarte o patrimônio do Estado, para os efeitos da gestão patrimonial acima referida, restringe-se à idéia de *conjunto de bens e direitos da União Federal* (pessoa jurídica) posto em movimento financeiro pela autoridade pública.

Esse movimento financeiro é o sopro vital, a razão de existência do Tesouro, porque este, em última análise, é o patrimônio do Estado em circulação. As operações financeiras em que a figura do Tesouro intervem, na qualidade de agente representativo do crédito do Estado, tem por base as necessidades de manutenção e desenvolvimento dos serviços públicos. Essas necessidades são periodicamente ponderadas e descritas num programa de previsão de entrada das rendas e de fixação dos limites dos gastos, ou seja, no orçamento.

Quando se fala em execução do orçamento federal, no Brasil, a atenção é imediatamente atraída para três órgãos: o Tesouro Nacional, a Contadoria Geral da República e o Tribunal de Contas.

BANQUEIROS DO ESTADO — O Tesouro Nacional, através de suas agências: as coletorias, mesas de rendas, alfândegas, delegacias fiscais, recebedorias e pagadorias, arrecada a receita, recolhendo-a incontinenti ao Banco do Brasil, e paga a despesa legalmente processada. O seu papel em face do orçamento é o de um banqueiro do Estado. Esse papel seria desempenhado em sua plenitude se não houvesse a coparticipação do Banco do Brasil, ao qual o Tesouro delega algumas das suas atribuições.

(2) Código Civil Brasileiro, art. 14, I.

CENTRALIZAÇÃO DA CONTABILIDADE

— A Contadoria Geral da República é o órgão que centraliza o registo de todos os atos relativos à arrecadação da receita e ao pagamento da despesa. A sua jurisdição se estende por todo o território nacional. Ela coordena, orienta, dirige e fiscaliza todos os serviços de escrituração e contabilidade. O Contador Geral superintende uma repartição central e tantas contadorias seccionais quantos sejam os ministérios e demais órgãos do Governo, civis e militares, que, de qualquer forma, arrecadem rendas, autorizem ou efetuem despesas, administrem ou guardem bens da União. A Contadoria Geral é constituída de: a) *Repartição Central*, que se divide em Secção de Orçamento, Secção Financeira, Secção Patrimonial, Secção de Bancos e Correspondentes, Secção Jurídico Contabil, Secção de Comunicações e Biblioteca; b) *Contadorias Seccionais*.

As atribuições da Contadoria Geral da República estão delineadas no seu regimento, aprovado pelo decreto n. 5.226, de 31 de janeiro de 1940. Anualmente ela organiza e apresenta ao Ministro da Fazenda um minucioso Balanço Geral do último exercício financeiro encerrado. Esse Balanço é o mais completo documento público das operações financeiras e patrimoniais do Estado.

JULGAMENTO DAS CONTAS PÚBLICAS

— O Tribunal de Contas tem a missão de acompanhar, diretamente ou por delegações, a execução orçamentária, bem como julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União (3). O Tribunal, com jurisdição em todo o país, compõe-se de quatro corpos distintos: Corpo Deliberativo, Corpo Especial, Corpo Instrutivo e Ministério Público. O Tribunal, propriamente dito, é o Corpo Deliberativo, constituído de sete ministros que decidem e julgam os processos de sua alçada, com as mesmas garantias dos ministros do Supremo Tribunal Federal. O Corpo Especial se compõe de quatro auditores, substitutos eventuais dos ministros, com o encargo de relatar os processos de tomada de contas. O Corpo Instrutivo é constituído de: a) uma *Secretaria* que se encarrega do preparo, exame e instrução dos processos, expediente, comunicação, publicações, contabilidade e

(3) Constituição Brasileira, art. 114, Decreto-lei n. 426, de 12 de maio de 1938. Ver um artigo publicado nesta Revista, número de fevereiro de 1942, intitulado "A Reforma do Tribunal de Contas".

escrituração; b) *Delegações do Tribunal*. Essas Delegações, instaladas junto aos Ministérios, às Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional e a outras repartições fiscais e pagadoras, desempenham em regra funções de instância inferior do Tribunal. O Ministério Público é representado por um Procurador e um Adjunto, que funcionam perante o Tribunal, e pelos procuradores das Delegacias Fiscais, que exercem o seu ofício junto às Delegações do Tribunal. O papel do Ministério Público é zelar pelo cumprimento exato da lei e intervir nos processos como defensor dos interesses da Fazenda Pública.

O Tribunal de Contas, como fiscal que é da administração financeira, dá parecer sobre o Balanço Geral do Exercício, levantado pela Contadoria Geral da República. Esse Balanço, como se sabe, constitui a prestação de contas do Presidente da República à Câmara dos Deputados. A competência de acompanhar a execução orçamentária, que a Constituição outorgou ao Tribunal, assegura-lhe o direito, estabelecido em sua lei orgânica, de apreciar os atos relativos à receita pública, sob o ponto de vista da sua legalidade e de intervir, ativamente, na realização da despesa, sujeitando ao seu exame e registo todos os atos onerosos, contratos, ajustes, ordens de pagamento e de adiantamento, créditos adicionais, transposições orçamentárias, etc. Os registos do Tribunal se efetuam *a priori* e *a posteriori*, de conformidade com a índole das despesas.

Explicada, sumariamente, a existência desses três órgãos: Tesouro Nacional, Contadoria Geral da República e Tribunal de Contas, com a indicação de suas atribuições fundamentais, parece que não é difícil admitir que eles formam a base triangular em que se assenta, atualmente, todo o sistema de execução e fiscalização do orçamento federal brasileiro.

REGISTO E DISTRIBUIÇÃO DOS CRÉDITOS — Publicado o orçamento, o Tribunal de Contas regista e distribue os créditos às repartições pagadoras. Os créditos referentes a vencimentos, ajuda de custo e funções gratificadas consideram-se automaticamente registados e distribuídos às pagadorias e tesourarias especificadas em lei (4). Os créditos da *Verba Material*, com exceção dos que se subordinam à *Consignação Diversas Des-*

pesas, também se consideram automaticamente registados e distribuídos, mas ao Departamento Federal de Compras (5). Essas formalidades de registo e distribuição de créditos tem se tornado obsoletas. Não parece lógico que o Tribunal, reservando-se a prerrogativa de executá-las, concorra para atrazar inutilmente a realização das despesas. O registo e a distribuição dos créditos, orçamentários ou adicionais, fluem naturalmente das leis que abrem esses créditos.

PROBABILIDADE E CERTEZA DECORRENTES DO ORÇAMENTO — O fenômeno que se repete anualmente, ao começar um novo exercício fiscal, isto é, a execução do orçamento, envolve, simultaneamente, uma probabilidade e uma certeza para o Tesouro Nacional. Probabilidade de dispor de determinada soma de numerário, equivalente ao total das rendas previstas no orçamento, e certeza de que os gastos não podem exceder os limites das autorizações nele fixadas. Esta impressão, porém, é passageira, porque as receitas podem atingir, exceder ou não alcançar as previsões, e as despesas, conquanto não possam ir além das autorizações orçamentárias, não estão isentas de sofrer aumento em consequência de abertura de créditos adicionais. Todavia, contando com aquela probabilidade, o Tesouro negocia operações de crédito por antecipação de receita e, em face das limitações e especificações da despesa, está habilitado a cumprir as ordens de pagamento que forem expedidas pelas autoridades do Governo. Despojado da faculdade de reter as rendas arrecadadas e de efetuar diretamente os pagamentos, (6) o Tesouro Nacional figura na execução do Orçamento apenas como titular responsável pelas obrigações que em seu nome assume o Governo da União.

OS ESTÁGIOS DA RECEITA E DA DESPESA — O processo de percepção das rendas e do pagamento das despesas obedece às prescrições do Código de Contabilidade e seu Regulamento Geral, assim como a outras leis posteriores que os modificaram. Em resumo, esse processo se caracte-

(5) Decreto-lei n. 2.206, de 20 de maio de 1940.

(6) O decreto-lei n. 867, de 17 de novembro de 1938, estabeleceu as normas de um sistema de recolhimento da receita pública ao Banco do Brasil e de suprimento de fundos deste ao Tesouro Nacional. Ver os contratos entre o Banco do Brasil e o Ministério da Fazenda.

(4) Decreto-lei n. 1.755, de 9 de novembro de 1939.

riza pelo transcurso de três estágios, observados tanto na Receita como na Despesa, a saber:

Receita — fixação, arrecadação e recolhimento;

Despesa — empenho, liquidação e pagamento.

A *fixação* da Receita compreende a organização das estimativas e o lançamento dos tributos ou contribuições individuais. A *arrecadação* consiste em cobrar todas as contribuições devidas, de acordo com as prescrições legais e regulamentares. Finalmente, o *recolhimento* é a remessa imediata das rendas arrecadadas, feita pelos agentes arrecadadores, ao Banco do Brasil, para crédito do Tesouro Nacional.

O *empenho* da despesa é uma providência preliminar que consiste em deduzir de determinada dotação uma parcela correspondente ao provável pagamento de uma conta. E', até certo ponto, uma garantia de pagamento dada pelo Estado ao seu credor. O Regulamento Geral de Contabilidade Pública define o empenho como "ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado uma obrigação de pagamento" (7). Não tem, todavia, o empenho a força de criar uma obrigação definitiva, uma vez que pode ser anulado posteriormente, tanto pela mesma autoridade que o tenha expedido, como por autoridade superior a ela. O empenho serve, porém, para controlar o emprego de uma dotação, concorrendo para evitar o *depassement de crédit*, pela oportunidade que oferece às repartições de conhecerem regularmente as parcelas comprometidas com despesas já efetuadas ou em perspectiva, que podem ou não ser liquidadas e pagas. A *liquidação* é a fase de verificação da legitimidade da despesa empenhada, procedida à vista de títulos, documentos, dispositivos legais e demais provas, afim de apurar "a) a origem ou o objeto daquilo que se deve pagar; b) a importância exata a pagar; c) a quem se deve embolsar a importância para extinguir a obrigação" (8). O *pagamento* é o ato de quitação do

credor para com o Estado, mediante recebimento do numerário correspondente ao seu crédito. E' a liberação comum da dívida. Esse ato se efetua de conformidade com a ordem expedida pela autoridade competente. O pagamento se dá na repartição pagadora ou, nos casos de adiantamento, por intermédio de agente pagador. A autoridade competente para ordenar o pagamento é, em regra, o Ministro de Estado ou o dirigente de órgão autônomo que figura, como os Ministérios, na lei orçamentária, em "Anexo" próprio. Podem, porém, essas autoridades delegar competência a agentes subordinados. Essa delegação de competência pode ser, ainda, consignada expressamente em lei ou regulamento.

CONTROLE DO ORÇAMENTO — O controle do orçamento se processa em obediência àqueles três sistemas clássicos: *administrativo*, *judiciário* e *legislativo*. Evidentemente, o mais importante e eficiente desses sistemas é o administrativo. Ele é exercido diretamente, ao vivo, à medida que o ato administrativo se completa, em função da ordem hierárquica de responsabilidade que se estabelece entre os superiores e os agentes subalternos. O controle judiciário, a cargo do Tribunal de Contas, já não se justifica, como intervenção antecipada (*a priori*) desse órgão na evolução do ato administrativo. Depois de ser este realizado, sim, o Tribunal deve apurar a responsabilidade dos que o praticaram. A sua função de juízo especial deve ser circunscrita à tomada de contas e ao exame da legalidade substancial dos contratos e atos financeiros da administração. A majestade de um tribunal fica comprometida quando ele, impedido de examinar os fundamentos de um direito, aprecia apenas o envólucro formal desse direito. Infelizmente, as atividades administrativas estão subordinadas ao cumprimento de uma infinidade de leis, regulamentos, regimentos, portarias e demais dispositivos escritos. Destarte, a simples troca ou omissão de palavras protocolares, porém vazias de sentido, desperta uma interminável discussão. Todos esses dispositivos legais e regulamentares visam instruir, disciplinar, uniformizar, enfim, facilitar o processamento dos atos administrativos. Visam sugerir a melhor regra para prevenir erros. Mas, não se pode imagi-

(7) Regulamento Geral de Contabilidade Pública, art. 228.

(8) Regulamento Geral de Contabilidade Pública, art. 256.

nar que uma ordem sensata, emanada de uma autoridade, que, no interesse da velocidade do serviço público, tenha, porventura, desprezado formalidades insignificantes, esteja sujeita a dúvidas eternas e a interpretações maliciosas de diversos funcionários. Acontece, até, que alguns desses funcionários, estranhos à finalidade daquela ordem, desempenham, por um diabólico capricho da rotina que preside o trânsito dos processos burocráticos, o sinistro destino da "pedra" que o poeta Carlos Drummond encontrou no seu caminho... E' claro que um funcionário tem o direito de recusar-se a cumprir uma ordem manifestamente ilegal, mas ilegal em sua substância, em seu conteúdo, nunca em sua forma. Porem, é mais facil deixar-se impressionar pela forma do que pela substância dos atos. Então os praxistas, ou melhor, os juristas amadores, que ainda proliferam nas repartições públicas, improvisam impugnações e dúvidas desconcertantes, que enchem os processos mais simples dos mais ridículos pareceres e despachos protelatórios. Torna-se, por conseguinte, imperioso, evitar o perigo de submeter a execução dos atos administrativos ao controle prévio de um órgão independente, alheio à própria administração. Se dentro desta as honestas vacilações dificilmente são vencidas, a despeito do interesse de agir e da força do comando de chefes enérgicos e esclarecidos, maiores complicações surgiriam, ainda, com a intervenção de um fiscal superior e estranho que, servido, necessariamente, por um grupo de funcionários de rotina, preparadores dos processos, teria fatalmente, embora a contragosto, de retardar as suas decisões finais, afim de satisfazer aos escrúpulos, naturalmente bem intencionados, dos que amam a conversão de um julgamento em diligência para que se esclareça a posição de um carimbo no papel ou se explique o motivo pelo qual um selo foi colado de cabeça para baixo. O excessivo apreço à letra da lei leva algumas vezes ao paradoxo de admitir a impunidade de uma fraude evidente desde que as formalidades legais tenham sido rigorosamente observadas. E' possível que um funcionário, recebendo um adiantamento nos últimos dias do exercício, comprove o seu emprego com despesas de compras e obras que somente poderiam ter sido efetuadas no prazo de alguns meses. Sabe-se que a comprova-

ção do emprego de um adiantamento só é legítima quando se refere a operações realizadas depois da data do seu recebimento. Pois bem, selados os recibos, reconhecidas as firmas, carimbados e visados os documentos, está perfeita a comprovação, ainda que a livre convicção de um juiz não possa deixar de revoltar-se ante a evidência de uma farsa. E' a sua decisão, porem, que solenisa e dá valor a esses expedientes. Por outro lado, a exigência legal de comprovar os adiantamentos em prazos exíguos amargura as atividades dos administradores honestos; elimina a capacidade de iniciativa dos funcionários e oferece ensejo a enormes desperdícios, uma vez que o afã de gastar o dinheiro recebido (para evitar as complicações formais da restituição dos saldos) conduz os responsáveis a realizar despesas inúteis. Tem havido casos em que maus funcionários, porem, "habilitados" na arte da comprovação, saem-se muito bem de uma empresa ruínosa para o Estado, enquanto que excelentes funcionários são punidos como infratores da lei, muito embora ao desrespeitá-la hajam prestado de boa fé, ao serviço público, colaboração proveitosa. -Dir-se-á que o mal provem de disposições legais que se tornaram impróprias para a nossa época e que, por este motivo, devem ser modificadas. Sim, isto ninguém contesta. Mas é preciso reformar também a velha e errônea crença no tabú do controle judiciário das contas públicas, em que se comprazem os que teimam em sobrepor ao controle necessário e efetivo dos fatos concretos, o controle místico da obediência estrita à forma, à letra da lei. O controle legislativo é superficial e na realidade nunca existiu em nosso país, senão para efeitos de agitação política. O Presidente da República sempre foi responsável, de acordo com a Constituição, pelos atos atentatórios à probidade administrativa e à guarda dos dinheiros públicos. O controle do Parlamento se manifesta em função de sua própria competência de órgão legislativo e representativo da opinião geral em três fases distintas: a) antes de iniciado o exercício fiscal, pela votação do orçamento, por meio da qual pode limitar as autorizações relativas aos gastos do Governo; b) durante o exercício — desde que esteja em funcionamento — porque a Câmara dos Deputados tem o direito de iniciar a discussão e votação de todas as leis que importarem em au-

mento de despesa (9), e c) finalmente, depois de encerrado o exercício, mediante exame e aprovação dos Balanços e Contas da gestão financeira.

APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE ADMINISTRATIVO — A tendência em reforçar e aperfeiçoar o controle administrativo manifesta-se na própria Constituição Brasileira, que atribue a um Departamento da Presidência da República a fiscalização da execução do orçamento, limita a missão do Tribunal de Contas a simples acompanhamento dessa execução e apenas implicitamente se refere ao papel que, neste particular, caberia ao Parlamento. Entretanto, o mencionado Departamento ainda não entrou plenamente no uso das suas amplas atribuições constitucionais em matéria orçamentária.

É claro que um perfeito controle da execução do orçamento exige uma técnica capaz de alcançar todas as atividades da administração pública e observá-las através de sua expressão monetária. Admitindo-se que todas as atividades administrativas tenham repercussões orçamentárias, a execução do orçamento pode ser dividida em duas fases: a) a que põe em movimento as regras da contabilidade pública prescritas em torno da caracterização daqueles três estágios do curso anual da Receita e da Despesa, já referidos; b) a que, depois de concluído o exercício, importa em apurar os resultados das operações a ele correspondentes, para a organização dos balanços, das informações (analíticas e sintéticas) sobre os atos e fatos orçamentários, das comparações e interpretações desses atos e fatos, em suma, da prestação das contas do exercício, em que o Governo expõe, publicamente, a situação em que se encontram as finanças do Estado. A execução do orçamento consiste, portanto, em cumpri-lo mediante o processo estabelecido na legislação comum, que estabelece as formas de arrecadação das contribuições nele estimadas e possibilita o ajustamento das necessidades da administração às autorizações de despesa nele fixadas. Ora, relativamente à Receita, o orçamento brasileiro se restringe a simples ato de aprovação do quadro de estimativa das rendas públicas. Não prevalece no Brasil o princípio de anualidade do imposto. De modo que a lei orçamentária não representa um ato legislativo de

confirmação formal dos impostos. Estes têm caráter permanente e, depois de criados por lei ordinária, só desaparecem quando outra lei expressamente os declara extintos ou incorporados a outros impostos. Assim, a execução do orçamento, na parte da Receita, limita-se a arrecadar as rendas segundo a classificação, por ele adotada. Mas, o ato de arrecadar envolve o problema de instituição, localização e funcionamento de agências arrecadadoras que, por si só, exige um sistema de controle difícil de ser arquitetado. Por outro lado, o orçamento, ao fixar limites de despesa, obriga consequentemente a identificação do *órgão* que dispende e da *natureza* da despesa, pois, determinado o gasto só se torna legítimo quando é realizado segundo a *rubrica* adequada, pelo *órgão* contemplado nessa rubrica e até o *total* da respectiva dotação. E' justamente essa rigorosa interpretação do princípio de *especialização* orçamentária que torna o controle da execução do orçamento, na parte da Despesa, paradoxalmente complicado. Pois, as regras da contabilidade pública brasileira são inspiradas e aplicadas em função daquele princípio. E quanto maior for a especialização dos gastos, maiores serão as dificuldades de contornar os inevitáveis conflitos que surgem durante o exercício, entre a obrigação de obedecer, estritamente, às limitações estabelecidas no orçamento e a necessidade de enfrentar despesas *literalmente* previstas no documento orçamentário, mas, absolutamente indispensáveis à boa marcha da administração. Esses conflitos colocam, frequentemente, diante do Governo o seguinte dilema: abrir créditos adicionais ou autorizar transposições de saldos de dotações excessivas para reforço de dotações insuficientes. Mas, a abundância desses créditos e dessas transposições concorre para desfigurar o orçamento, comprometer a sua integridade e revelar, afinal, que ele falhou como instrumento de previsão dos fatos administrativos. As razões que militam em favor da excessiva discriminação orçamentária ou contra ela se resumem na clássica dicotomia: prevenção ou repressão da imoralidade administrativa. Não se pode evidentemente adotar uma ou outra solução radical. Encontrar o meio termo não é tarefa que comporte simples improvisação. Somente a experiência colhida em tentativas feitas metodicamente, sem perturbar, com inovações, o ritmo da vida administrativa, poderá determinar a melhor solução.

(9) Constituição Brasileira, art. 49.

Os problemas básicos da Previdência Social

STANISLAW FILCHLOWITZ

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

É incontestável que, no conjunto das medidas de política social, se destacam, cada vez mais, graças aos seus originais métodos de ação, os seguros sociais.

A situação no Brasil não é, nesse sentido, diferente da de outros países. A Previdência Social segue aqui os seus próprios caminhos, sem qualquer imitação dos modelos alheios; todavia, o seu papel em confronto com todas as demais instituições da política social no estrangeiro é o mesmo.

Após 60 anos de funcionamento dos seguros sociais, chegou-se a certas conclusões quase unânimes. Experiências feitas em vários países estabeleceram as principais bases para o bom funcionamento das instituições de Previdência Social.

Esforçamo-nos em resumir esses princípios básicos, passando-os em revista relativamente à situação do Brasil nesse sentido.

RISCOS COBERTOS

O ponto de partida de todos os raciocínios nesse domínio, está no problema do grau de importância das necessidades a serem cobertas pelo regime dos seguros sociais.

Qual o risco cuja cobertura se impõe em primeiro lugar, quais os riscos que devem ser considerados como de menor urgência e importância, quais os que podem ser deixados em certas condições, sem cobertura.

Os riscos que aqui entram em conta podem ser:

- 1) físicos (relacionados com a própria existência humana — vida e saúde dos indivíduos);
- 2) econômicos (desemprego involuntário, em primeiro lugar), e
- 3) mistos (risco profissional de acidente no trabalho e da doença profissional).

Enquanto os seguros privados estendem sempre a sua atividade, cobrindo um número ilimitado de riscos da mais variada natureza, os seguros sociais, ao contrário, acusam uma tendência nitidamente conservadora, abrangendo sempre os mesmos riscos já citados, protegendo os trabalhadores e suas famílias contra a invalidez, a morte, a velhice, a maternidade, a doença, a doença profissional, o acidente do trabalho e o desemprego.

Uma eficiente política de Previdência Social compreende:

- 1) a avaliação exata, em determinadas condições do país, do grau de importância e urgência, relativamente aos interesses coletivos, da cobertura de cada um desses riscos; e
- 2) a adequada escolha dos benefícios que correspondam melhor às necessidades decorrentes da intervenção desses riscos.

Trata-se, sem dúvida, de riscos universais, que, via de regra, ameaçam o segurado, física ou financeiramente. No primeiro relance, parece difícil comparar a importância relativa da proteção contra cada um desses riscos. A pergunta: "qual dos riscos merece, em dadas condições, uma atenção especial, e a qual deles, ao contrário, pode ser atribuída importância secundária", equivale a inquirir o que é mais necessário à vida: "comer ou beber?" Exame mais profundo do problema demonstra, porém, que existem, no caso, certas divergências entre os países interessados.

No que respeita ao Brasil, a situação do mercado do trabalho não justificava e não justifica a implantação do seguro desemprego. Os riscos fisiológicos da existência formam o próprio objeto da Previdência Social neste país.

O risco de acidente do trabalho e o da doença profissional estão cobertos, no Brasil, por um ramo separado e autônomo de seguros, sendo sua

aplicação confiada a sociedades privadas (sociedades anônimas, cooperativas, sindicatos). Quanto à prevenção dos acidentes do trabalho, não foram feitos grandes progressos. Há muitos prós e contras em relação às duas possíveis soluções: seguro social ou seguro privado contra acidentes do trabalho. As conclusões a esse respeito não podem, naturalmente, desprezar nem o grau do risco determinado no país, nem o nível do seu aparelhamento industrial e aquele das instalações de segurança, do desenvolvimento das companhias de seguros e dos seus métodos de ação, da mentalidade ambiente, etc.

No tocante à maternidade, há a seguinte alternativa: proteção trabalhista propriamente dita (obrigações do empregador para com a trabalhadora grávida), ou seguro-social. A política social brasileira não tomou ainda uma decisão definitiva nesse sentido. E' muito provável, e julgamos mesmo desejável, a segunda solução.

Qualquer que seja a importância do seguro que abrange todos os demais riscos, não nos cabe ocultar a opinião, segundo a qual, no panorama das condições climáticas, higiênicas e sociais brasileiras, se destaca, como o risco de maior frequência e gravidade, a doença, a doença em todas as suas tão diversas manifestações: doenças tropicais e subtropicais, endêmicas e sociais, físicas e mentais. A proteção da saúde do trabalhador brasileiro, possível, em tese, com o emprego de meios diferentes, dificilmente poderia ser garantida eficazmente a não ser pelo seguro-saúde, o primeiro e mais universal de todos os ramos de seguros sociais.

OBRIGATORIEDADE DO SEGURO SOCIAL

A superioridade do seguro obrigatório sobre o seguro facultativo já pertence às conclusões aceitas, no momento atual, quase unanimemente por todas as classes interessadas e por todas as entidades competentes no domínio da política social.

Depois das reformas no sentido da implantação do seguro obrigatório, feitas em três países, baluartes do seguro facultativo (França — 1930, Dinamarca — 1937, Estados Unidos da América do Norte — 1935), o seguro facultativo se tornou, em essência, um método subsidiário do seguro, o qual tinha por fim: a) facilitar a aplicação dos seguros sociais a certas classes e grupos sociais que precisam de suas vantagens sem poder

ser submetidas à obrigação legal, ou b) possibilitar a manutenção dos direitos em curso de aquisição das pessoas que, ao se tornarem independentes, saem do seguro social.

Somente o seguro social obrigatório é capaz de realizar: a) a coexistência harmônica dentro da comunidade dos seguros, dos bons e maus riscos; b) a submissão aos seguros sociais, dos grupos que mais necessitam da sua intervenção; e c) a aplicação dos seguros sociais à totalidade da classe dos assalariados, o verdadeiro objetivo da política social.

CAMPO PESSOAL DE APLICAÇÃO

O princípio aplicável é simples e incontestável. Os seguros sociais deveriam aplicar-se às classes que realmente precisam de sua proteção. Não se trata, evidentemente, de exposição aos riscos, mas das necessidades de caráter social, relacionadas com toda a posição do grupo em questão, sob o aspecto de distribuição da renda nacional. A solução máxima: seguro nacional, aplicável ao conjunto dos cidadãos, tanto na forma do seguro próprio contributivo como no chamado não contributivo não foi coroada de êxito (fora de alguns países de cultura inglesa). Também os esforços, no sentido de limitar o campo de aplicação dos seguros sociais a classes restritas do operariado, por exemplo operários de grande indústria, fizeram fracassar (como no caso do Japão) completamente o funcionamento dos seguros sociais organizados.

A solução adotada unanimemente consiste numa regulamentação intermediária, sendo submetida aos seguros sociais a totalidade das classes socialmente dependentes e economicamente fracas — os assalariados em geral, sem respeito ao ramo da atividade econômica e profissão exercida. Não faltam, naturalmente, exceções a essa regra, exceções em dois sentidos opostos, sem porém merecer, no momento, uma atenção especial. As categorias de assalariado isentas da obrigação do seguro social perdem, cada vez mais, a sua importância numérica. De outro lado, a extensão dos seguros sociais aos trabalhadores independentes não deu, até hoje, qualquer resultado positivo; somente a legislação em vigor na Checoslováquia conseguiu, pelo menos em teoria, resolver o assunto prevendo a obrigatoriedade mesmo em relação aos independentes, não assalariados.

A lacuna mais sensível na esfera de ação da legislação de Previdência Social é relacionada com a sua aplicação aos trabalhadores da agricultura. É verdade que a Inglaterra, a França e a Alemanha conseguiram estender a legislação respectiva aos agricultores, equiparando completamente os assalariados da agricultura aos assalariados da indústria. De outro lado, nenhum dos países da Europa Ocidental e Oriental e nenhum dos países de toda a América, (exceção única do Chile) conseguiu assegurar aos trabalhadores desse ramo da economia, os benefícios do seguro social.

A conclusão a que chegamos confrontando a esse respeito o Brasil com os demais países do mundo é muito clara e simples: a solução adotada aqui é idêntica à que prevalece no estrangeiro.

Mesmo nos regimes de Previdência Social que mantem separação completa na cobertura de cada risco, e onde cada ramo de seguro funciona separado dos outros, argumentos sérios de ordem administrativa, podem ser invocados em favor de uma regulamentação análoga, da esfera social dos seguros sociais. Contudo não é fácil conseguir isso. Por exemplo, o limite superior do salário-excluído do campo de aplicação dos seguros os assalariados com renda geral ou com renda proveniente do trabalho superior a um determinado limite de salário, — tem significação diferente nos seguros a longo prazo (despertando dúvidas sérias e justificadas) e nos seguros a curto prazo (com a natureza dos quais essa exceção concorda plenamente).

BENEFÍCIOS

Examinando de perto o problema dos benefícios dos seguros sociais, conclui-se forçosamente que as soluções adotadas pelas legislações nacionais seguem sempre, automática e cegamente as mesmas linhas, imitando um país os precedentes estabelecidos pelos outros países.

Esse automatismo não nos parece, todavia, justificado.

Entendemos que a regulamentação do regime de benefícios, do problema social dos seguros sociais — chamada a adaptar-se às necessidades reais do país — deveria ser precedida de inquéritos e estudos pormenorizados, os quais estabeleceriam a soma das necessidades resultantes da ocorrência de um risco determinado.

O desenvolvimento dos seguros sociais, no que diz respeito à sua política de benefícios, acusa as seguintes tendências:

1) o seguro social, antigamente individual, torna-se cada vez mais familiar, ocupando os benefícios em favor de membros da família dos segurados uma posição crescente no conjunto dos benefícios dos seguros sociais.

2) Os benefícios em espécie — na primeira etapa do funcionamento da Previdência Social e sua forma única e exclusiva — perdem importância, ao passo que se desenvolvem cada vez mais os benefícios em natureza. A atividade, nesse último sentido, tem os seus limites naturais que dificilmente podem ser ultrapassados no atual regime econômico capitalista.

3) A forma dos benefícios mais em voga nos seguros sociais é a concessão de benefícios periódicos: rendas, aposentadorias, pensões, auxílios, indenizações. Os benefícios concedidos de uma só vez são relativamente raros.

4) A idéia social dos seguros sociais apresenta formas muito variadas, afastando-se os benefícios, cada vez mais, dos seguros de caráter privado e individualista. Com exceções insignificantes a legislação em vigor prevê por exemplo, o nível mínimo dos benefícios. Acredita-se, geralmente, que a importância dos benefícios não pode ser inferior a um determinado nível capaz de garantir a manutenção modesta da existência humana. Se faltam algumas vezes dispositivos a respeito, essa ausência do mínimo garantido é relacionada, muitas vezes, (como no Brasil), com a legislação que prevê o salário mínimo. Sendo os benefícios calculados na base do salário do segurado, o nível mínimo do salário acarreta, forçosamente, a determinação paralela do nível mínimo dos benefícios.

5) A própria função dos benefícios dos seguros sociais sofreu uma revisão que dificilmente se poderia esconder. Na primeira etapa de sua existência, foi considerada como a principal finalidade dos benefícios a indenização do prejuízo ocasionado pelo risco: mantendo essa função antiga, a legislação sobre seguros sociais completou, porém, o caráter e a natureza dos benefícios, subordinando-os às duas novas finalidades não menos importantes — a restituição do estado físico afetado pelo risco e a prevenção dos riscos.

Casa para o servidor do Estado

IVO FAMILIAR

Atuário com exercício no D. A. S. P.

Reconhecem todos a necessidade de proporcionar ao indivíduo, que trabalha, uma habitação condigna com o seu nível social.

Desde alguns anos vem se agitando este problema entre nós e, felizmente, já existem meios, embora restritos, para aquisição de propriedade.

Muitos particulares, diversas empresas e até instituições paraestatais tem empregado recursos em propriedades imobiliárias, que são vendidas em prestações mediante entrada de uma percentagem da importância da operação e o pagamento do restante em pequenas parcelas em prazo longo.

O plano de financiamento é, em linhas gerais, o mesmo com pequenas variantes.

Para o servidor do Estado, não dispondo em geral de economias próprias, e percebendo um vencimento fixo, a maior dificuldade reside em obter a quantia necessária para constituir a entrada da operação.

À primeira vista pareceria simples e justo, como solução deste problema, um plano de economia para capitalização da importância necessária à operação.

Acontece, porém, que a valorização dos imóveis tem sido de tal modo violenta, que sua previsão torna-se arriscada para se poder firmar um compromisso baseado nela.

Resulta daí que em qualquer plano de economia o maior juro, que se possa razoavelmente prometer, fica ainda aquém da valorização imobiliária.

Pretendendo um indivíduo adquirir um imóvel fazendo economias acontecerá, à vista da elevada taxa de valorização, que a importância economicada precisará ser muito grande para ser maior que o acréscimo de preço do imóvel.

E' bem frequente encontrarmos 20 % como taxa de valorização anual. À vista disso, como imaginar possível a operação, para quem não pode dispor senão de parcelas muito pequenas do salário fixo percebido?

Esta é a maior dificuldade a ser vencida, porquanto qualquer programa de economia tende a fracassar à vista das taxas de valorização dos moveis.

Para resolver este problema da habitação encontramos várias vezes a opinião de que deveriam ser construídos imóveis destinados exclusivamente à locação.

O argumento principal é que pode o indivíduo ser beneficiado das vantagens decorrentes da construção em grande escala, pagando menos mensalmente do que se tratasse de aquisição de casa.

Quando a valorização de imóveis acompanha a taxa de juros ou é, de fato, inferior, representa isto uma solução. Entre nós, porém, não acontece assim. A valorização dos imóveis, nas grandes cidades em desenvolvimento, supera de muito as taxas de juros que vigoram nas operações de depósito e nas de títulos.

Resultaria daí que se fosse tentada esta solução, necessariamente obedecendo a um programa de realização parcelada, ao ser realizada a primeira série de construções para um determinado tido de imóvel corresponderia um preço e, portanto, um aluguel.

Construída a seguir a segunda série, equivalente, vamos supor, por todos os motivos, à primeira, já o preço de custo seria mais elevado, obrigando a um aluguel maior que o da primeira.

Deveria à vista deste fato ser mantido o aluguel pedido pela primeira série, criando-se um privilégio ou, o que é pior, um negócio que surgiria, inevitavelmente, de luvas pelo traspasse da locação?

E' evidente que não, e não é razoável criar preços fora das condições do mercado e das leis que regem o comércio.

Para ser racional a solução deveria o aluguel acompanhar a valorização do imóvel, e, em consequência, ser revisto periodicamente.

Ora, mas isto é exatamente o que existe. O funcionário paga um aluguel que nos casos correntes acompanha a valorização. Não vale a pena então alterar o que já existe.

O valor de uma habitação compõe-se de duas parcelas distintas, correspondentes, respectivamente, a terreno e construção.

As exigências relativas à construção estão em evolução, pelo menos na parte relativa à habitações para a classe média.

A medida que crescem as exigências tende o imóvel na parte relativa à construção a se desvalorizar, embora seja esta ação muito lenta.

De fato há, logo que construído um imóvel, uma valorização que permanece durante um certo período de tempo devido à alta dos preços da construção. Com o tempo porém, à medida que vão crescendo as exigências de conforto, acabará se fazendo sentir a ação da desvalorização, porquanto todo imóvel tem um período determinado de duração.

O terreno, ao contrário, cresce sempre de valor, à parte casos excepcionais de coisas econômicas, verdadeiras calamidades públicas de todo imprevisíveis e que atingem a toda e qualquer aplicação de capital.

Terreno e construção devem, entretanto, guardar em valor uma relação, compreendida entre certos limites. Em regra, a parcela destinada à construção varia desde o valor do terreno até um múltiplo que podemos aceitar como dez no máximo.

Se a valorização do terreno for de tal ordem que a construção passe a representar uma fração muito pequena do terreno, isto indica um não aproveitamento do capital empregado fazendo até que o valor da construção seja um fator de desvalorização do imóvel.

Exemplos desse fato encontram-se correntemente em Copacabana, onde são diariamente demolidas excelentes residências para dar lugar a edifícios de apartamentos.

A análise detalhada destas circunstâncias, vem mostrar que só é realizável o plano para aquisição de casas que, desde logo, assegure aos que forem fazer a economia para constituir a importância ne-

cessária ao início destas operações, uma taxa de juros tão elevada quanto a valorização do imóvel.

No caso do funcionário, que só com muita dificuldade poderia obter a importância necessária à entrada, parece-nos o melhor meio de resolver a dificuldade, dividir a operação em duas partes. Em primeiro lugar facilitar a compra do terreno e em segundo, tratar da construção.

Nas operações de venda de terrenos, sujeitos exclusivamente à valorização, não há necessidade de ser exigida uma entrada que, no caso do funcionário, torna-se um obstáculo para a operação.

Comprando terreno à vista para vendê-lo a prazo ao servidor, poderia o próprio Estado facilitar-lhe a aquisição da casa.

Parece-me este o único meio de garantir ao servidor que ele teria, ao fim de um certo tempo, a desejada habitação.

Este modo de proceder tornaria a operação, quanto ao terreno, independente da valorização, e, qualquer que fosse sua importância, ao fim de um tempo determinado seria o funcionário possuidor de um terreno, onde poderia, com as facilidades existentes, obter o financiamento para a construção, na maior parte das vezes antes de completar o pagamento do terreno.

A exequibilidade deste programa — venda de terrenos a prestações a servidores do Estado, sem exigir uma entrada — está dentro das posses do governo.

Para esse fim tem ele todas as facilidades. Tratando-se de uma atividade que não depende senão remotamente do comércio exterior, não há o menor inconveniente em fazer operações de crédito para esse fim. A garantia destas operações seria absoluta e o juro compensador.

Fazendo anualmente uma emissão de apólices, resgatáveis em prazo certo, com um juro elevado, de 8 % a 9 %, de cerca de 50.000 contos de réis, poderia esta emissão ser toda colocada ao par.

Com o produto da emissão poderia o governo comprar os terrenos correspondentes, os quais, adicionados a outros, que possuía, seriam loteados, se já não estivessem, e oferecidos à venda por um preço correspondente ao da aquisição acrescido das despesas até então efetuadas.

O plano é simples e poderia para a sua execução, ou ser criado um serviço próprio, com autonomia bastante, ou ser dela encarregada uma autarquia.

O aperfeiçoamento dos servidores do Estado

CELSO DE MAGALHÃES

Técnico de Administração do D.A.S.P.

A eficiência dos serviços públicos está intimamente ligada à capacidade funcional dos servidores do Estado. Eis aí um lugar comum, verdadeiro axioma dentro da administração moderna.

Já se passou o tempo em que a administração era exclusivamente empírica; o tempo em que se improvisavam administradores, os quais diziam, como justificativa à improvisação que os guindara a altura imerecida, que — “administrar é um dom trazido do berço”. *Nascuntur poetae*...

É fato que nem todos os gramáticos podem ser grandes escritores; mas é fato também que nenhum grande escritor pode deixar de conhecer gramática.

Nem todo técnico em administração, (atenção que não digo técnico de administração); nem todo técnico em administração, repito, poderá ser grande administrador; mas nenhum grande administrador poderá existir sem conhecer a técnica administrativa de seu tempo.

Indiscutivelmente, como sói acontecer em todas as realizações humanas, a administração não poderia fugir às contingências de ordem pessoal, às qualidades características do indivíduo que equaciona ou resolve problemas de ordem coletiva. Contudo, só com essas qualidades inatas, ninguém lograria êxito na condução dos negócios públicos, principalmente na época atual.

O administrador, esteja em que plano estiver da administração pública ou particular, deve assenhorear-se da técnica de administrar, deve fazer frequentes consultas aos Mestres, assistir a cursos especializados, manusear as boas obras, conhecer as matérias correlatas, instruir-se; em suma, atualizar, aprimorar seus conhecimentos relativos às funções que exerce.

Qualquer servidor do Estado, seja qual for sua categoria, mesmo que não administre diretamente, participa da administração pública, é um dos dentes da engrenagem que faz mover a máquina do Estado e, como todo dente de engrena-

gem, elemento de suma importância na harmonia do movimento geral.

Todo servidor do Estado fica sujeito, pois, ao imperativo moral de instruir-se, aperfeiçoar-se, aumentar sua capacidade produtiva, tornando-se réu de lesa pátria se, concientemente, causar um prejuízo à Nação, pois a tanto equivaleria a permanência na ignorância, na inciência, no atrazo intelectual com respeito às coisas de suas funções.

Admitindo-se esta preliminar, chegamos à conclusão de que o servidor do Estado deve: a) *executar bem seu trabalho normal*; b) *melhorar o processo de execução*.

Compreendamos: eu posso fazer muito bem meu serviço pelos processos atuais (a); contudo, existindo outros modos mais eficientes, mais rendosos para fazê-lo, ainda desconhecidos por mim, claro que não me acho em condições de melhorar os processos de execução do meu trabalho, (b).

Quando se encara o problema da instrução dos servidores do Estado, põe-se geralmente de lado o primeiro requisito (a), atacando-se logo de início o segundo (b). Só se fala em aperfeiçoamento do pessoal, esquecendo-se frequentemente de que *só se pode aperfeiçoar o que já é bom*. E, no entanto, o servidor do Estado só é bom quando (a) *executar bem seu trabalho normal*; quando conhecer perfeitamente o *modo atual* de desempenhar suas funções, o que, infelizmente, não é caso muito comum.

As aulas ministradas em vários dos cursos de aperfeiçoamento dos servidores públicos, procuravam transmitir a literatura mais moderna a respeito do assunto, esforçavam-se por mostrar o que se tinha feito e o que ainda se fazia em países de maior projeção internacional, buscavam, em suma, habilitar o servidor público para (b) *melhorar o processo de execução do seu trabalho normal*.

Contudo, em muitos desses cursos, os resultados obtidos não foram de grande monta, e isto por duas razões. A primeira delas é o pressuposto

errôneo de que todos os servidores públicos já são capazes de (b) *executar bem seu trabalho normal*; e como não é isto o que acontece frequentemente, pouco adianta ensinar processos novos a quem ainda não conhece os métodos velhos de fazer, pois é mesmo anti-pedagógico ensinar a alunos incapazes de comparar. A aprendizagem resulta da comparação, e não poderá comparar quem não tiver conhecimento anteriores para *back-ground* dos novos.

Explicando melhor: se um funcionário que executa bem seu trabalho normal tem notícia de processos e métodos novos, poderá julgar se são esses métodos e processos melhores ou piores que os seus, e se lhe convem ou não adotá-los, e como o poderá fazer sem solução de continuidade na marcha dos serviços.

A um funcionário que ainda não conhece como fazer seus trabalhos pelo processo atual, que ainda não sabe produzir pelos processos comuns, será difícil ensinar-lhe métodos novos, porque lhe faltará um elemento de comparação e, o que é muito importante, faltará também o fator principal da adaptabilidade — a experiência anterior.

Um dia, Luiz Carlos se insurgiu, em artigo nesta mesma Revista, contra o mau emprego frequente da terminologia aplicável a assuntos de extranumerários e, depois de verberar a displicência com que eram encaradas essas questões de terminologia, fundamentais em assuntos de direito, dizia ele que, *felizmente, naquela época, já havia o DASP preparado uma turma — CURSO DE PROBLEMAS DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL* — que colocaria os pontos nos ii, ensinando pelas repartições públicas, o correto emprego dos termos exatos.

Ao arguto conhecimento profissional de Luis Carlos não escápara que, a primeira finalidade do curso deveria ter sido ensinar o servidor a) *executar bem seu trabalho normal*.

Ora, eu acabava de fazer esse mesmo curso citado por Luis Carlos e, desapontando-o embora, fui obrigado a confessar que, jamais, em qualquer das aulas, havíamos ouvido falar na terminologia corrente nos assuntos de extranumerários. Nós, os que já conhecíamos essa mesma terminologia, que sabíamos fazer a diferença entre o que pertencia ao funcionário e o que pertencia ao extranumerário, só o devíamos a conhecimentos anteriormente adquiridos e não ao curso que termináramos.

Quererá isto dizer, porem que o CURSO DE PROBLEMAS DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL ministrado não teria sido útil para qualquer coisa? Absolutamente não; foi útil, muito útil mesmo para mim e para outros que já sabíamos como a) *executar bem o trabalho normal*.

As lições ali recebidas nos habilitaram a b) *melhorar o processo de execução*.

Todavia, aqueles dentre os alunos, que não satisfaziam o primeiro requisito, isto é, que ainda não eram capazes de a) *executar bem seu trabalho normal*, não só deixaram de aproveitar as lições, como também, é óbvio, deveriam ter feito uma tal confusão mental com aqueles assuntos todos, de que dificilmente se poderão libertar agora. Quer dizer, pois, que houve também um aspecto negativo digno de consideração. Diante disto, força é concluir que, antes da fase de aperfeiçoamento, o curso teria de consistir em problemas objetivos, calcados nos casos correntes da administração; que o servidor do Estado deveria ser posto, dentro do curso — coisa muito fácil de fazer — nas mesmas condições do trabalho que iria realizar.

O professor, com sua experiência, seu tirocínio, sua cultura, orientaria o aluno, encaminhá-lo dentro da aula, como o deveria fazer, dentro da repartição um chefe *digno desse nome*.

Daqui se deduz a necessidade de existir um curso para Técnico de Administração, um para Oficial Administrativo, um para Arquivista, etc... como já existem para Higienista, Agrônomo, Sanitarista, Bibliotecário... aprendendo cada qual a fazer seu serviço o melhor possível, *consoante as normas atuais*.

Depois de fazer eficientemente seu trabalho, pelos processos já autorizados e adotados, voltaria o antigo aluno — servidor do Estado em ótimas condições de produtividade — a um novo curso, agora de aperfeiçoamento, cuja finalidade seria permitir-lhe, talvez b) *melhorar o processo de execução* para levar ao máximo rendimento então possível a máquina da gestão pública.

À alta capacidade pedagógica e administrativa da Divisão de Aperfeiçoamento do D. A. S. P., parece, não escapou o verdadeiro aspecto da questão, como se poderá verificar da recente legislação dos cursos. Só nos cumpre agora aguardar os resultados promissores que se anunciam.

Dissemos que o curso de aperfeiçoamento — quando corretamente feito — *talvez* habilitasse o servidor do Estado a b) *melhorar o processo de execução* dos seus trabalhos normais, dos serviços de sua repartição, pondo em prática o que de bom e mais moderno aprendera a fazer.

Essa ressalva que usamos, o *talvez*, foi intencional e sua explicação envolve a segunda das razões pelas quais os cursos de aperfeiçoamento só teem dado, na maioria das vezes, resultados insignificantes.

O curso, cuja finalidade é ensinar como se deveria trabalhar segundo os processos atuais, para tirar do trabalho o rendimento máximo, isto é, o *curso de formação*, é sempre útil; o de aperfeiçoamento, porem, poderá ser ou não.

Já sabemos que, faltando ao estudante a necessária preparação anterior, isto é, que não sabendo ainda o estudante trabalhar corretamente pelos processos atuais, pouco aproveitará das coisas novas que lhe forem ensinadas no curso de aperfeiçoamento.

Mas não é só isto. Admitimos que essa preparação anterior existia e que, de fato, o aperfeiçoamento se verificou — como é o caso de muitos excelentes servidores do Estado que já fizeram vários cursos do D.A.S.P.

Terminando o aperfeiçoamento, o antigo aluno adquiriu novas concepções, nova técnica, novos conhecimentos — *que o próprio Estado lhe ministrou em benefício dos negócios públicos*.

Seria isto o bastante para que ele, funcionário aperfeiçoado, se torne de fato útil, restituindo ao Estado, em forma de melhores serviços, o capital despendido no curso feito? Não, e não porque, dentro das repartições, pouco valerá o aperfeiçoamento, a cultura, o preparo funcional do servidor do Estado, que executa, contra o espírito de rotina, o comodismo, o pequeno alcance mental de alguns agentes de direção.

Estes são os chefes que pensam: “os administradores podem ser improvisados”; “os ad-

ministradores nascem feitos como os poetas”. São eles os que não creem na técnica, desprezam o estudo dos livros e dos Mestres porque vivem do empirismo e, encastelados num estulto *de omni re scibili*, desestimulam seus auxiliares e privam assim o Estado dos benefícios que ele, Estado, se procurou à custa de muito dinheiro gasto.

Isto que se dá com o aperfeiçoamento também se dá com a seleção, que é a escolha dos melhores para o serviço público. Bancas honestas, examinadores doutos, provas difíceis e rigorosas, cultura geral e específica — tudo para ir de encontro, não raras vezes, a inelasticidades cerebrais nocivas ao bem geral.

Com o Estado Novo, as concepções devem ser modernas e arrojadas; contudo, tal coisa não se poderá verificar se, à frente de unidades administrativas, de repartições e serviços, estiverem chefes em assincronismo flagrante com o ciclo cultural e energético indispensável à solução dos casos ocorrentes.

A formação e o aperfeiçoamento dos servidores do Estado devem processar-se concomitantemente com a modernização de chefes, administrativos ou técnicos, fases complementares que são, do mesmo ciclo de melhoria dos trabalhos públicos.

Parabens, pois, à Divisão de Aperfeiçoamento pelo curso de chefia recém-criado; pena não ter sido obrigatório.

NOTA: — Respondo a uma consulta acerca de — A TESE E SUA DEFESA, do último número: a bibliografia a citar-se deve consistir exclusivamente dos livros cujas idéias gerais foram aproveitadas no trabalho, e *não de todos os livros já liços ou conhecidos*; ela serve apenas de segunda documentação em favor daquilo que se afirmou ou negou.

No mesmo artigo, escrevemos — prova de autoria; saiu *prova de autoridade*, por erro de revisão.

A acentuação na grafia oficial

LUIS CARLOS JUNIOR

Oficial Administrativo do Ministério da Aeronautica Secretário do Conselho Deliberativo do D. A. S. P.

A instalação dos Cursos de Administração do D. A. S. P. obriga-me a voltar ao assunto da exposição de motivos n. 1.208, de 13 de julho de 1939.

Entre esses cursos existe um de Português e Redação Oficial, ao qual interessa diretamente a matéria contida naquela exposição.

Como é do domínio de todos, a exposição de motivos n. 1.208, "considerando a vantagem de dar uniformidade à escrita do idioma nacional" levou a conhecimento do Sr. Presidente da República a existência "quer no expediente das repartições públicas, quer nas publicações do *Diário Oficial*, de "certa diversidade na maneira de grafar alguns vocábulos em flagrante inobservância das regras" resultantes do acordo firmado entre a Academia Brasileira e a Academia das Ciências de Lisboa. Esse acordo fora, havia pouco mais de um ano, ratificado pelo decreto-lei n. 292, de 23 de fevereiro de 1938, o qual, como então salientou o D.A.S.P., em vez de uniformizar "a escrita do idioma", vinha dando margem a equívocos oriundos de interpretações errôneas.

Se, em 1939, pelo fato de "selecionar em concursos, em que se exige correção de linguagem, os candidatos aos cargos públicos", já o D.A.S.P. solicitava uma providência uniformizadora da grafia oficial, agora, em 1942, com muito mais razão, essa providência se faz necessária, porque o D. A. S. P. já não vai só selecionar candidatos a empregos — vai, também, *ensinar e aperfeiçoar* o Português dos servidores da Nação.

A tarefa seria fácil se existisse um sistema ortográfico que pudesse ser tido como certo. A verdade, porém, é que há vários processos de grafar muitas palavras, todos eles escudados em razões mais ou menos ponderáveis. O D.A.S.P., naturalmente, tem o seu, decorrente, como não poderia deixar de ser, das medidas preconizadas na exposição n. 1.208, as quais, em síntese, consistiam em se acrescentar às regras para a acentuação gráfica que acompanham o decreto-lei n. 292, mais três, "que fazem parte integrante do

Formulário" aprovado pelas Academias daqui e dalem mar a 11 de junho de 1931.

Outros, sem dúvida com boa fé, mas com razão muito discutível, entendem, entretanto, que a acentuação gráfica só pode ser a que ficou fixada nas regras que acompanham o citado decreto-lei número 292, esquecidos de que tal entendimento estabelece um conflito dentro da própria lei.

Na realidade, se o art. 1.º torna

"obrigatório o uso da ortografia resultante do acordo a que se refere o decreto n. 2.108, de 15 de junho de 1931" etc.;

se o art. 1.º desse acordo declara

"A Academia Brasileira aceita a ortografia oficialmente adotada em Portugal com as modificações por ela propostas e constantes das bases juntas, que deste acordo fazem parte integrante";

se a última dessas bases, relativa à acentuação, preceitua:

"Reduzir os sinais gráficos, que caracterizam a prosódia, de modo a corresponderem esses sinais à prosódia dos dois povos, tornando mais fácil o ensino da língua escrita";

si, consubstanciando essa disposição, o Formulário Ortográfico, aprovado pela Academia Brasileira em sessão de 11 de junho de 1931 e editado no Rio de Janeiro pela "gráfica Sauer, de Fred. H. Sauer, Avenida Mem de Sá, 155, 1931, estabelece em sua regra XXVII (pág. 22) o emprego dos sinais diacríticos

"sempre que se fizer mister para a boa fixação da pronúncia, ou para evitar confusões",

limitando à acentuação gráfica a quatro casos apenas; e se o parágrafo único do art. 1.º do decreto-lei n. 292 dispõe que

"A acentuação gráfica nos termos das bases do acordo de que trata este artigo, fica fixada nas regras, que acompanham este decreto-lei",

é evidente o desentendimento oriundo da própria lei.

O parágrafo transcrito diverge, *na letra*, do artigo 1.º, ao qual pertence, e da parte do art. 2.º que alude a

"um vocabulário ortográfico da língua nacional *no qual serão resolvidos* os casos especiais de grafia *não constantes do acordo* entre a Academia Brasileira de Letras e a Academia das Ciências de Lisboa".

Digo *na letra*, porque, *no espírito*, *na intenção* do legislador, não me parece que as regras apenas ao decreto-lei n. 292 visassem *contrariar* o acordo nem derogar qualquer das quatro regras constantes do Formulário acima aludido. O escopo só poderá ter sido o de suprir omissões, o de esclarecer pontos confusos, o de ampliar certas determinações e mesmo o de introduzir inovações julgadas necessárias.

A primeira das regras apenas ao decreto-lei n. 292 declara, sobre as modalidades de acentos, que "não será usado o trema". Essa disposição em nada contraria o acordo ortográfico ou o Formulário a que já me referi, pois nem num nem noutro se falava em trema.

A segunda regra manda acentuar todas as palavras esdrúxulas. Trata-se de ampliação, visando a boa fixação da pronúncia, do disposto na letra *b* da regra XXVII do Formulário que acompanha o Acordo.

As demais regras, excetuada a nona e última, em nada divergem do Formulário. Só visam dissipar dúvidas possíveis, si bem que hajam criado outras.

A nona e última introduz uma inovação — o uso do acento grave, somente nos casos de contração, em substituição à crase.

Isso não fora previsto no Acordo. Não se trata, portanto, de disposição destinada a contrariá-lo.

Como se vê, a divergência entre um parágrafo e outros dois dispositivos da mesma lei, se é

incontestável *na letra*, pode ser harmonizada *no espírito*.

Dentro dessa ordem de idéias é que em palestra realizada no D.A.S.P. a 28 de junho de 1939, procurei salientar que o que vinha ocorrendo na matéria nada mais era que um errôneo entendimento do decreto-lei n. 292, de 23 de fevereiro de 1938, pois as regras de acentuação apenas a tal decreto-lei eram feitas "nos termos das bases do acordo".

Não faltou quem viesse contrapor a esse entendimento de harmonia as seguintes palavras:

"Tampouco me é possível acompanhar o parecer daqueles que, após o decreto-lei n. 292, de 23 de fevereiro de 1938, porfiam em adstringir-se, no campo da acentuação gráfica, ao estabelecido no acordo celebrado entre a Academia Brasileira de Letras e a Academia das Ciências de Lisboa, a que se refere o decreto n. 20.108, de 1931.

"Sobre um mesmo objeto, como doutrinam os hermeneutas, não podem existir disposições contraditórias ou entre si incompatíveis".

O segundo período estaria certo se tivesse sido empregado o verbo *dever* em lugar do verbo *poder*. Assim, teríamos "não *devem* existir disposições contraditórias ou entre si incompatíveis — o que seria exato. Não *podem* é que não exprime a verdade, pois, como já se viu em várias das transcrições acima, as disposições sobre um mesmo objeto, contraditórias e entre si incompatíveis *existem* no decreto-lei n. 292, exigindo um ponto de vista que as harmonize.

Em abono do que afirmo, nada melhor que transcrever aqui certos trechos de uma entrevista do Dr. Teixeira de Freitas, Diretor do Serviço de Estatística da Educação, publicada no *Diário de Notícias* de 22 de fevereiro último:

"O decreto-lei n. 292, de 23 de fevereiro de 1938 — diz o ilustre entrevistado — não o considere, nem poderia considerá-lo, como *derrogatório* de qualquer das partes do sistema ortográfico das Academias. É verdade que esse ato, não obstante reafirmar o *prevalecimento integral e obrigatório* da ortografia que os anteriores decretos de 1931 e 1933 haviam oficializado, *incluiu disposições que parecem anular essa oficialização*, reti-

rando ao mesmo tempo às Academias a justa prerrogativa que lhes deixara o Acordo de 1931, e que lhes confirmara expressamente o decreto n. 23.028, de 2 de agosto de 1933 (art. 4.º), prerrogativa por força da qual aquelas duas entidades — e somente elas — poderiam, em comum, propor aos governos de Portugal e do Brasil a adoção de novas normas ortográficas em aditamento à codificação que haviam estabelecido. Mas compreendí, desde logo, *que ocorrera apenas um equívoco*, do qual resultaram os dois dispositivos da lei de 1938, *que pareciam contrapostos à integridade da ortografia académica. E si havia apenas um equívoco a corrigir*, é claro que um espírito lúcido e compreensivo como o do ministro Gustavo Capanema, não se prenderia à letra de dois *inconsequentes dispositivos legais*, cujos preceitos, aliás, não poderiam subsistir sinão em prejuízo da disposição principal da lei. Essa disposição era, *sem dúvida alguma*, o seu art. 1.º, onde se assegura categoricamente o *prevalhecimento do sistema do Acordo de 1931* e, por conseguinte, *a integridade do mesmo sistema*, inclusive o que diz respeito ao seu mecanismo de aperfeiçoamento, sob os cuidados das duas Academias”. (os grifos são meus).

Diz mais adiante, o Sr. Teixeira de Freitas:

“Enquanto o governo brasileiro afirmar, como afirmou em três leis, que a ortografia oficial é a do Acordo Interacadêmico, *terá ele que admitir esse Acordo em todas as suas consequências*. E, entre elas, há de estar sempre a adoção de *um sistema de acentuação uniforme, segundo o assentado entre as duas Academias*”. etc. (os grifos são meus).

Leiam-se, ainda, os seguintes trechos da mesma entrevista:

“Ainda que *contraditório* o texto legal e *contrário, em parte, à intenção do legislador*, aquelas duas condições (a do art. 1.º e a do parágrafo), já agora, na vigência de uma tal lei, não poderão ser atendidas sem que tal decisão fique sujeita à increpação de

ilegalidade, como bem frisou o prof. Julio Nogueira”. (os grifos são meus).

“Como decorrência do seu principal preceito, o do art. 1.º, *a lei não pode ser executada sem que se adotem totalmente as regras fixadas pelas Academias, inclusive o que diz respeito à acentuação*” (os grifos são meus).

“A lei não pode ser cumprida, uma vez que ela contém disposições contraditórias. Executada num sentido, noutro ficará desobedecida. E’ princípio elementar de lógica que uma coisa não pode ser e não ser, ao mesmo tempo”. (os grifos são meus).

“O cumprimento da lei nunca poderá ser o desrespeito formal a dispositivos da mesma lei, *fora do alcance de uma interpretação que os harmonize* com as disposições principais” (os grifos são meus).

“A intenção do governo não está bem expressa na lei atual. Essa intenção teria sido: ou de modificar o sistema ortográfico resultante do Acordo; ou de ratificá-lo mais uma vez. Na primeira hipótese uma nova lei precisaria dar ao art. 1.º do decreto-lei n. 292 uma redação compatível com os seus demais preceitos. Na segunda hipótese, deveriam ser revogados o parágrafo único desse artigo e ainda o art. 3.º, que fixam taxativamente disposições contrárias ao *prevalhecimento integral do Acordo de 1931*, que o art. 1.º confirma” (os grifos são meus).

Parece que não é preciso mais para demonstrar que, enquanto não vier uma nova lei sobre a matéria, há necessidade de uma interpretação “que harmonize os princípios contraditórios e, entre si, incompatíveis” do decreto-lei n. 292.

Essa interpretação está consubstanciada nas alíneas a, b e c do item 31 da exposição de motivos n. 1.208 com que o D.A.S.P., há cerca de três anos, procurou solucionar o assunto.

Enquanto a questão ortográfica, com a indispensável acentuação, for suscetível de dúvidas como as que veem ocorrendo, muito difícil será ministrar aos servidores do Estado, matriculados no Curso de Português e Redação Oficial da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., conhecimentos seguros sobre a maneira de grafar um sem número de palavras que hoje apresentam diversidade de fisionomias,

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

RUBENS DE SIQUEIRA

Técnico de Administração do D.A.S.P.

III

HÁBITOS ALIMENTARES

Os hábitos alimentares do brasileiro, confessamos com tristeza, afastam-se comumente daqueles preconizados pela higiene. Transmitidos por uma longa cadeia de gerações passadas, inculcados na infância, teem eles para o adulto a força de um instinto que exige esforços para ser sufocado.

Poucos médicos seriam capazes de descrever tão bem essa influência dos hábitos alimentares como fez Joaquim Nabuco, em “Minha formação”:

“Há, entretanto, poesia real, verdadeira, no alimento são, natural, pátrio; há sentimento, tradição, culto de família, religião, no prato doméstico, na fruta ou no vinho de país. A nós, do norte do Brasil, criados em engenho de cana, o aroma que rescende das grandes caldeiras de mel, nos embriaga toda a vida com a atmosfera da infância”.

Vencer o sentimento, e tradição, o culto de família, a religião... quando tudo isso se opõe à ciência, é, sabemos todos, tarefa ingente, sobre-humana quase.

Aqueles, porem, que creem ardorosamente na verdade científica e procuram trabalhar em prol de um Brasil melhor, devem procurar modificar os nossos maus hábitos alimentares.

Consequência do que atualmente existe, assinala Souza Aranha, grande estudioso das questões alimentares “é a formação de um povo fraco, pouco produtivo, doentio. Reconhecemos que os nossos sertanejos, principalmente os nordestinos, são de grande resistência, mas esta, através de algumas gerações, baqueia. Fossem eles bem alimentados e teríamos uma raça fortíssima, que resistiria com vantagem, às agruras de um clima desfavorável. O fato de se alimentarem sempre das mesmas subs-

tâncias tira o gosto para outras, mesmo que que essas estejam ao seu alcance. E, no entanto, o seu organismo necessita de certos alimentos que não se encontram na sua alimentação ordinária”.

Todos os nossos vícios e máus hábitos alimentares estão sob a dependência principal de dois grandes fatores: ignorância e pobreza.

Os erros alimentares da há cem anos atrás são, ainda hoje, repetidos.

As classes pobres alimentam-se mal por ignorância e, infelizmente, por falta de meios também.

O que pode fazer no nordeste, por exemplo, o homem doente, ganhando pouco e sem direito ou estímulo para fazer, as mais das vezes, um plantação de legumes, batatas, inhame ou outros tubérculos ou raízes?

Ruy Coutinho, em 1937, indagava mui judiciosamente: “que alimentos pode adquirir tal trabalhador quando o quilo de xarque, em geral de má qualidade custa em média 2\$000 e o litro de farinha 250 réis?”

“Com tal regime” prosseguia Ruy, “o homem do eito é forçado a se restringir a esses dois alimentos acrescidos, às vezes, de rapadura e mais raramente de feijão”.

Teem, assim, as classes pobres, uma razão forte para desculpar seu graves erros alimentares. Que dizer, porem, das demais classes?

Apenas isso, dito com toda a sinceridade, de coração alto e sem “rodeios” que não podem ser admitidos em ciência: *Alimentam-se erroneamente por ignorância crassa dos mais comestíveis e elementares preceitos de higiene.*

Os alimentos em conserva, as comidas em lata, a preterição das frutas pelos doces, o quase nenhum consumo de leite, o desprezo irônico (próprio dos que nada sabem) pelos vegetais, o uso imoderado de pastelarias e massas e, super-

pondo-se a tudo isso, o uso e abuso do álcool, sob todas as formas e por qualquer pretexto, quer com os nomes populares de “caninha”, “teimosa”, “abrideira”, “parati”, “rabo de galo” ou cachaça”, quer sob a forma “discreta” e “elegante” (!) de aperitivo ou “cock-tail”... estão aí a provar ao mais superficial dos observadores o acerto incontestado da nossa afirmativa.

Somos dos que pensam (e teem a coragem difíciel de afirmar) que o consumo das substâncias que devem constituir uma alimentação racional, rica em verduras, frutas, leite, carne e ovos, depende essencialmente de **EDUCAÇÃO**.

Um governo concio dos seus altos deveres de assistência social, deve educar o povo em seus hábitos alimentares, com medidas suaves ou compulsórias, conforme a índole disciplinar dos seus governados.

Na luta pelo bem estar sanitário de todos, justificam-se plenamente medidas excepcionais, drásticas até. Duas grandes campanhas sanitárias brasileiras — a da vacinação anti-variólica e a da febre amarela-exemplificam e defendem nosso ponto de vista.

Essas considerações nos vieram à baila ao meditarmos sobre o uso do álcool, em todas as camadas sociais. Só na zona em que residimos existem, entre “bars”, “cafés” e “tendinhas”, mais de 25 estabelecimentos que vendem “parati”. Evitar que o cidadão beba, com tantas facilidades à vista, só com uma medida drástica, absoluta: proibir a venda de bebidas alcoólicas, “doa a quem doer”.

Mas... seria isso possível?

No que concerne ao papel da educação para corrigir os vícios alimentares, temos a palavra autorizada de Roquete Pinto, condizente com nossa orientação:

“E não é demais concluir que até mesmo aqui, no “menú”, o problema é principalmente Educar.

Passemos, agora, ao lado prático do presente artigo, procurando em linguagem simples e acessível, sem terminologia técnica, dar o conceito de uma *diéta* (1) *bem organizada* e, outrossim, ensinar *bons hábitos alimentares*.

(1) — Diéta é vocábulo que tem vulgarmente, significado erroneo: abstinência ou, então, restrição alimentar. Diéta deriva do grego e quer dizer “eu faço viver”. Empregamo-la, sisteticamente como significadora de “emprego racional e metódico dos alimentos”.

As sete regras abaixo, organizadas pelo Dr. Spies, um dos grandes especialistas em nutrição (2), e adaptadas por nós ao meio brasileiro, sintetizam o que se deve entender por uma alimentação racional:

1. Beber leite diariamente (o adulto, 250 c. c. a 1/2 litro e as crianças de 1/2 litro a 1 litro).
2. Uma porção de carne (3), 100 a 200 grs., diariamente, para adultos e crianças com mais de 8 anos.
3. Um ovo diariamente, para adultos e crianças com mais de 3 anos.
4. Uma porção de tomate fresco, 100 grs. em média, ou suco de frutas cítricas (laranja, tangerina, limão, etc.) ou suco de cajú diariamente.
5. Uma porção de batatas, diariamente, para adultos e crianças; uma salada de vegetais folhudos; um outro prato de vegetais e legumes (4); jeijão (de 50 a 150 grs.); arroz (50 a 100 grs.).
7. Evitar a perda de vitaminas e sais minerais na cocção dos alimentos, em obediência aos seguintes preceitos:

a) não descascar ou cortar vegetais ou frutas para deixa-los de lado por algum tempo; se possível, cozinha-los inteiros com cascas.

b) usar a menor quantidade possível de água ao cozer vegetais; a cocção deve ser bem rápida; não usar bicarbonato de sódio no preparo de vegetais;

c) sempre que possível evitar fritar alimentos.

d) não picar ou esmagar vegetais frescos ou frutas e deixa-los de lado para servi-los mais tarde;

e) alimentos congelados devem ser postos a cosinhar imediatamente após serem retirados do refrigerador.

Preconizamos o seguinte “decalogo de bons hábitos alimentares”, de nossa autoria:

(2) — Com a colaboração de Miss Jean Grant, do Hilman Hospital de Birmingham.

(3) — Sob a denominação “carne” incluímos não só as chamadas carnes vermelhas (vaca, vitela, etc.), como também as carnes brancas (galinha, peixe, rã, etc.) e as pretas (de caça).

(4) — Usamos o termo legumes de acordo com o conceito vulgar e não no sentido de fruto da família das leguminosas.

- I — As refeições devem ser feitas, de preferência, a hora certas.
 - II — A primeira refeição, "café da manhã", deve conter, além do café propriamente dito e do habitual pão com manteiga, alguma coisa mais: ovos, mingáus, frutas e sempre, leite.
 - III — As refeições devem ser feitas num ambiente confortavel e agradável; evitar fazer refeições nas "copas", reservando a "sala de jantar" para os dias em que receber visitas.
 - IV — Mesa bem posta e boa apresentação dos pratos, pois como já afirmou um dos maiores cientistas vivos, Marañon, "come-se com os olhos e poder-se-ia dizer, com a mesma exatidão, que se come com o olfato e também com os ouvidos, escutando-se, por exemplo, boa música".
 - V — Bom humor sadio às refeições, evitando discussões, leituras e companhias desagradáveis.
 - VI — Ter a coragem suficiente, mesmo nos "restaurantes", de evitar as bebidas alcoólicas, preferindo leite ou refresco de frutas citricas ou sucos de vegetais.
 - VII — Variar a alimentação, evitando, assim, a monotonia alimentar e a consequente inapetência.
 - VIII — Não esquecer que a alimentação deve variar em função do clima, das estações, da fase de vida (influência, adolescencia, idade adulta e velhice) e do trabalho.
 - IX — As donas de casa devem saber o "A. B. C." de higiene alimentar para evitar que as cozinheiras, em geral desprovidas do menor cultivo higiênico e selecionadas pela incapacidade e outros atributos semelhantes, cometam erros que podem redundar em prejuizos sérios para um lar, tais como: "não lavar vegetais para que os mesmos não percam o "sabor" do canteiro", trabalhar com as mãos sujas, limpando o nariz e coçando o corpo "a toda hora"...
 - X — Não esquecer o velho preceito do velho Phaetonte "médio tutissimus ibis" e, por isso, moderação não só na mesa, como no viver.
-

Da importância de um sistema de arquivamento em um hospital moderno

MARIA DO CARMO MAIA E ALMEIDA

Oficial Administrativo do Ministério da
Agricultura com exercício no D.A.S.P.

O arquivo constitui problema de grande interesse nos diferentes setores da atividade humana. E' ele, no dizer de Allen Chaffee, o depósito de informações e, como tal, deve ser organizado de maneira que possibilite a maior rapidez e eficiência na objetivação de suas finalidades.

A significação de um bom sistema de arquivamento adquire tonalidades muito mais vivas quando focalizamos o assunto em uma organização hospitalar, dado o aspecto decisivo com que essa instituição se apresenta na vida humana.

Aquí traçaremos, apenas, às linhas gerais do problema. A fixação de detalhes está em função direta das necessidades de cada hospital em particular.

*
* *

Paralelamente à evolução do clínico antigo para o clínico moderno, operou-se uma transformação, em amplitude e significado, do hospital de nossos dias. Desapareceu quase completamente o "médico de família", que acompanhava o indivíduo desde o berço até a velhice. A medicina tornou-se altamente tecnizada, exigindo o desdobramento em especialidades múltiplas e requerendo o manejo de aparelhagem complexa. Diante dessas contingências, não somente mudaram as relações do médico com o doente, senão também as do médico assistente com os seus colegas especialistas e de todos esses com o hospital.

E estas mudanças impuseram decisivamente a necessidade de se criar um documentário, um repositório de fatos, de opiniões, de todas as ocorrências relacionadas com o paciente. O registro médico do doente é hoje arma valiosa no exercício da medicina e sua significação é tão categórica, que se tem afirmado ser possível medir a eficiência da boa organização de um hospital

por um simples repasse de olhos nos seus arquivos.

*
* *

É sem dúvida, insofismável o valor do registro médico. Para o hospital, ele é a chave de todas as suas relações com o paciente. É o único instrumento que possibilita uma boa coordenação dos diversos departamentos que atuaram sobre o mesmo caso. É o elemento de que lança mão a direção hospitalar para avaliar e controlar a eficiência de seus próprios serviços. Também os aspectos contábil e financeiro nele têm suas raízes. E o aspecto legal aí encontra uma poderosa arma contra os conflitos que possam surgir por falecimento, contra as acusações de imperícia médica, contra a responsabilização da sequência de uma tentativa de suicídio, homicídio, etc.

Quanto à significação de registro para o doente, ela é evidente por si mesma. E mais significativa será ainda se se tratar de uma recidiva, ou de nova doença que exija o retrospecto de pequenos fatos inerentes a doenças anteriores, de há muito ocorridas. Nenhuma memória humana, por mais privilegiada que fosse, poderia avivá-los com precisão.

Expressivo é ainda o valor do registro para o médico. Constitui um dos seus melhores instrumentos de trabalho, uma boa garantia das responsabilidades assumidas. E é, talvez, o mais precioso dos seus livros de aprendizagem, pois que se apresenta quase como um tratado atualizado de medicina. Se aceita essa afirmativa, podemos dizer que o registro é um alicerce sólido para a pesquisa médico-científica.

*
* *

O registro médico deverá conter o histórico do que ocorreu com o paciente, no que possa ter

significação, imediata ou remota, para a evolução de seu estado de saúde. O seu conteúdo específico constitui, todavia, matéria de exclusiva alçada de cada especialista. Assim, não cabe neste artigo a fixação desses pormenores.

O técnico em arquivo tem, porém, função de relevo no preparo desses registros. Ouvindo a opinião dos especialistas, cabe-lhe orientá-los na disposição material do trabalho e oferecer-lhes o exemplo de experiências alheias para facilitar-lhes a tarefa.

De um modo geral, a organização desses registros deve atender a certas exigências. O tamanho pequeno de fichas, sobre dificultar o seu manuseio por desdobrarem em excesso o "dossier", torna muito limitado os espaços a preencher. Os formatos excessivamente grandes, incômodos de manejo, implicam desperdício de espaço e material nos casos simples e exigem um arquivamento sensivelmente mais caro. Os formatos intermediários são sempre os mais aconselháveis, pela sua economia, por seu manuseio fácil, pela sua suficiente extensão.

A orientação geral a seguir quanto à maior ou menor amplitude de pormenores a registrar e à maneira por que são registados esses detalhes, deve merecer especial atenção no preparo do registro de um hospital. Três orientações são geralmente seguidas. A primeira adota a ficha com os elementos de identificação seguidos de grandes espaços em branco, que serão preenchidos a critério do médico. Este geralmente o faz — e sempre deve fazê-lo — de próprio punho. Este sistema de ficha só é recomendável num pequeno hospital, de escassos recursos financeiros. O baixo custo de aquisição e de manutenção constitui sua única vantagem. Suas desvantagens são evidentes. Ele não assegura uniformidade, de vez que cada clínico registra apenas aquilo que lhe parece ser necessário fazer. Acontece, ainda, que mesmo os médicos mais criteriosos acabam registrando o mínimo possível de dados. Ao fim de alguns anos — é fácil concluir — o sistema perde a sua significação por omissão. Outra circunstância que condena tal sistema é a de que os médicos se tornaram famosos pela sua má caligrafia. Não raro, só um farmacêutico pode ler a receita que nem mesmo o médico seria capaz de reler. Destarte, esse registro também falha por

indecifrável, anulando a pesquisa científica e diminuindo a eficiência da estatística.

Muito mais completo é o tipo de registro no qual a ficha consigna, já impressos, um grande número de fatos ou ocorrências médicas de incidência frequente e, também, as suas fases de observação. Cabe ao médico preencher o claro com um número, um sinal convencional, uma observação curta (normal, bom, etc).

O terceiro tipo é um desenvolvimento do anterior ao grau máximo. Esse desdobramento de fatos tem algumas vantagens. Poucando ao médico o trabalho manuscrito, anula quase totalmente as consequências de sua má caligrafia e torna a sua tarefa, de algum modo, mais rapidamente exequível. Tem, porém, a desvantagem de ser extremamente complexo, excessivamente rígido em certos casos e muito dispendioso. Tal sistema só convém a instituição hospitalar de grandes recursos.

É frequente o fato de um hospital ter uma ótima coleção de fichas médicas e o seu serviço de arquivo falhar, inteiramente, por má previsão do sistema das pequenas fichas auxiliares. As fichas auxiliares e as de referência cruzada são normalmente sub-estimadas na organização dos arquivos hospitalares. Para comprovar o erro desta atitude basta pensar em que cada uma das diferentes subdivisões de um hospital apresenta as mais variáveis e imprevisíveis sequências de comunicações com as demais. Atendendo a essa circunstância, o hospital não pode deixar de ter um sistema de comunicações perfeitamente organizado e controlado.

Atenção especial deve ser dada ao documentário geral anexo, sobretudo ao documentário radiográfico. A padronização desse material em um só formato, ainda que desejada, é inexecutável. Geralmente, recorre-se a uma pasta, ou a um envelope, capaz de conter a maior das chapas. Recomenda-se a guarda do documentário radiográfico, em local diferente. Pela sua natureza inflamável, pela sua suscetibilidade ao mofo, esse material requer, de fato, o uso de arquivos especiais.

*

* *

A guarda dos registros médicos é, de um modo geral, confiada ao hospital em que o doente esteve

internado. Na grande maioria de nossos hospitais, cada serviço, departamento, ou clínica mantém o seu registo próprio. Essa descentralização, formando compartimentos estanques, é prática fortemente condenável. Com acêrto já se adota o sistema centralizado.

Cumpre acentuar que há três interessados no registo médico: a instituição hospitalar, o médico e o doente. Necessária se torna, pois, uma previsão para que a primeira possa ir em auxílio dos outros dois no momento desejado. O hospital deve, portanto, estar em condições de, pronta e eficientemente, fornecer cópias perfeitas de seus registos.

Uma outra hipótese pode ser aventada. Muita vez um profissional deseja proceder a estudos de relevante importância e, para melhor documentação, recorre à experiência alheia, acumulada, às vezes, por decênios. Neste caso, deve-se-lhe dar acesso aos arquivos. E aqui, o arquivista deve recomendar — e de algum modo controlar — a guardar do sigilo profissional. Não deve ser permitido, porém, o empréstimo dos documentos arquivados, mas apenas, a consulta. Igualmente deve ser exigida a omissão dos nomes ou características de identificação, e até mesmo dos números de registo.

*

* *

O arquivo de um hospital deve ter sede em lugar realmente apropriado. Sua eficiência está em função muito íntima de sua localização. Ele deve estar situado entre três unidades: o ambulatório, a entrada da internação e os serviços de administração. Esse serviço não se deve encontrar em espaço pequeno que dificulte a locomoção dos funcionários que nele trabalham, impedindo-lhes movimentos rápidos. É de conveniência, ainda, que haja equipamento confortavel para consulta e manuseio dos registos por parte dos consulentes. É de boa regra recomendar-lhes que tirem dos arquivos o que lhes convier, mas que não o repõem nos seus lugares. Nesta fase, geralmente, é que se cometem os enganos. Tal tarefa deve caber ao arquivista.

*

* *

O crescimento de um arquivo médico importa o desdobramento em duas unidades: o ar-

quivo morto e arquivo vivo. Ao primeiro pertencem os registos dos doentes falecidos e também — por absurdo que pareça — os dos doentes que tiverem alta ha longo tempo. Há quem prefira incorporar ao arquivo morto os registos de todos os doentes que tiverem alta. Tal uso, todavia, obriga a frequentes buscas ao arquivo, que poderiam ser dispensadas. A adoção dessa medida só se justifica quando existe carência de espaço no arquivo vivo, ou quando o movimento hospitalar é enormemente elevado.

Durante muito tempo, o arquivo morto foi conservado em moveis de aço, o que implicava em um enorme gasto desse material. Alguns hospitais chegaram mesma à prática, fortemente desaconselhavel, de incinerar os registos relativos a dois ou três decênios. Hoje, recorre-se à guarda em caixas de papelão simples, montadas em estantes de maneira, até o teto. É uma instalação de pequeno custo e que requer muito pouco espaço, embora menos prática.

Quanto ao arquivo vivo, não é possível recorrer a instalações outras senão às do arquivo de aço. Basta, contudo, o sistema de arquivamento vertical. Por exagero de luxo e por organização mal orientada, chegou-se a aconselhar o uso de arquivos horizontais. Mesmo pondo à parte o seu elevado preço de instalação e o excessivo espaço que ocupa, o arquivo horizontal apresenta inconvenientes flagrantes. Ele só se torna eficiente quando anotações rápidas e imediatas são exigidas. O "dossier" de um paciente consta, com frequência, de peças anexas que não podem figurar nesse tipo de arquivo. E o seu uso é tanto mais desaconselhavel quando atentamos para o fato de que um "dossier", podendo conter peças em número imprevisível, e que cresce de forma irregular, exige, para anexação de nova peça, um deslocamento de tudo que fica abaixo.

*

* *

Já condenamos a descentralização de arquivo. É desnecessário insistir. No arquivo central, três sistemas podem ser adotados: o alfabético, o numérico e o registo por doença. O mais simples é, sem dúvida, o da classificação alfabética. O mais frequente, porém, é o da numérica que apresenta, sobre a primeira, a vantagem de salvar guardar melhor o seguro profissional, visto que todas as buscas e consultas se fazem pelo número. Para o

caso particular de cada paciente, basta organizar-se uma referência cruzada de nome e número.

Se visualizarmos o uso do arquivo em proveito da pesquisa médico-científica, a forma ideal de arquivamento do documentário de um hospital é a do registo por classificação de doença. Realmente, torna-se muito mais fácil alcançar todos os casos de uma determinada moléstia quando eles estão agrupados, do que reuni-los, retirando número por número, nome por nome.

Ouvi, de diferentes médicos, a afirmativa da inexistência de uma classificação de doença, perfeita e completa. Um bom trabalho nesse sentido é a Classificação Internacional de Doenças. Basta o bom senso, porem, para revelar que as suas variantes e simplificações são quase sempre falhas. Adotado o critério de grupamento de casos por região, doenças aparecem que não podem ser atribuídas especificamente a este, ou aquele grupo. Tal sistema deve ser completado pela organização paralela de uma série de outros manuais de serviço, de carater muito técnico, que geralmente criam embaraços para os próprios médicos e fortes perturbações para os arquivistas.

Por exigir a organização de registos cruzados, o sistema de arquivamento por classificação de doença torna-se muito complexo. E assim, mais aconselhavel é o regime de arquivamento por numeração contínua em ordem de matrícula. Se as consultas para fins de pesquisa forem frequentes e trabalhosas mais vale designar um arquivista auxiliar colocando-o apenas à disposição dos consulentes.

Dentro de cada "dossier" (pasta individual ou envelope), as fichas podem ser ordenadas de duas maneiras. No primeiro sistema existe uma ordem rígida pre-estabelecida, na qual elas se devem suceder. As fichas componentes costumam, então trazer, ao canto superior direito, o número que lhes cabe dentro dessa ordem. O sistema é, porem, um pouco arbitrário, e não permite o controle de número de peças de que se compõe o "dossier". A segunda forma é preferivel. Incorporam-se ao "dossier" as diversas fichas em rigorosa ordem cronológica, enumerando-as sucessivamente. O "dossier", até certo ponto, torna-se um pouco mais confuso para fins de estatística,

ou de consulta rápida. Ganha, porem, um grande valor: torna-se um espelho fiel da evolução do caso.

Para afastar as dificuldades na busca de certas e determinadas fichas dentro do "dossier", usa-se o processo simples de barra ou cantoneira colorida. Cada cor identificará a categoria ou especialidade.

*

* *

Um serviço de arquivamento em um hospital exige do pessoal que o compõe qualidades excepcionais. Requer excelentes arquivistas, precisos e eficientes, que sintam a responsabilidade elevada que lhes cabe na guarda do segredo profissional. Devem possuir tambem uma habilidade de trato social desenvolvido que lhes permita o contato diário com o corpo técnico do hospital e, sobretudo, com uma classe de público, justificadamente, difícel de manejar: a do doente. Dele, porem, depende 50%, apenas, da eficiência de um bom registo no hospital. Na verdade, a parte mais penosa cabe ao médico a quem compete preencher a ficha médica. Delegar competência a uma enfermeira, por melhor que seja, é sempre condenavel. Quando muito facilita-se-lhe a tarefa reduzindo-se o mais possivel, as anotações a pequenos sinais, ou pondo, ao seu lado, uma estenodatilógrafa a quem dite as informações.

No arquivo de um hospital, problemas específicos há que só podem ser levantados concretamente, diante de cada caso a examinar, tomando em consideração o volume da instituição, de sua capacidade financeira, a extensão de seus serviços, os detalhes técnicos de sua organização e atendendo ainda à orientação profissional do corpo médico que nele trabalha.

*

* *

Nada mais se precisa dizer para esseverar que um bom serviço de arquivamento — no caso específico de um hospital, ou em qualquer outra instituição — se impõe não só pelas suas próprias finalidades, mas, tambem, por refletir exteriormente a boa marcha de um serviço racionalmente organizado.

Elementos para um programa de administração de pessoal

PROMOÇÃO — TRANSFERÊNCIA — “DEMOTION” — TREINAMENTO

AUGUSTO DE BULHÕES

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

III

Acentuamos, no artigo anterior, que os órgãos centrais de pessoal, geralmente, dedicam, no início a sua quase total preocupação em recrutar e selecionar pessoal; uma vez nomeado, é o funcionário entregue à sua sorte.

Hoje, porém, o treinamento, a promoção e a transferência constituem fases que vem merecendo acurada atenção dos “personnel men”.

Na verdade, dada a concorrência do mundo moderno, de preferência nos países industrializados, torna-se imprescindível despertar estímulo, interesse e zelo entre os funcionários, bem como aumentar a sua eficiência e prendê-los ao serviço.

A eficiência de um serviço depende, em grande parte, de se saber estimular o esforço individual, fazendo-se notar ao funcionário que o seu trabalho está sendo apreciado, fiscalizado, medido, e, desta forma, o seu merecimento aquilatado.

Defrontamo-nos, assim, com o grave problema, ainda sem solução satisfatória, de se determinar os processos e métodos precisos para se medir, com justiça e exatidão, o merecimento dos funcionários.

Digo grave porque de um bem planejado programa de promoções, depende a grande atração para o serviço público, não só porque facilita o recrutamento, como por nada ser mais destruidor da moral e do estímulo do que promoções injustas, lentas e retardadas.

Poderíamos mesmo afirmar que o baixo nível de eficiência, de rendimento do trabalho e a estagnação tem por causa principal a ausência de um sistema justo, racional, de promoções.

Vejamos, em resumo, com Frank O. Everett, Diretor-Assistente da Sociedade Americana de Organização do Trabalho — Griffenhagen and Associates, Ltd. — os princípios e práticas que devem ser observados em um plano de promoção:

- 1.º a regra geral deverá ser a do provimento de todos os cargos vagos, acima dos iniciais, mediante promoção, admitindo-se, excepcionalmente, um reduzido número de cargos pertinentes à alta esfera administrativa, que ditam política de administração, a serem providos por livre nomeação;
- 2.º exames para promoção;
- 3.º aos exames para promoção deverão concorrer todos os funcionários da classe inferior, em qualquer Departamento em que se encontrem, desde que satisfaçam as qualificações e experiências exigidas para a classe superior;
- 4.º dever-se-á, somente, apelar para os exames gerais, de livre inscrição para todas as classes e para pessoas estranhas ao serviço, no caso de não se encontrar na classe inferior número suficiente de funcionários qualificados, ressaltando-se, ainda assim, no Edital, a preferência daqueles que concorrerem à promoção;
- 5.º estabelecer, previamente, as linhas de promoção dentro de cada grupo de classes, sem que com isso se exclua a possibilidade de promoção de funcionários de outras classes, dentro de grupos semelhantes;

- 6.º subordinar a transferência, com elevação de padrão de vencimento ou simples aumento de vencimento, às regras para promoção, sujeita a exame;
- 7.º conjugar, na apuração de merecimento, o resultado apurado, através dos Boletins de Merecimento e os pontos obtidos nas provas de seleção, bem como pontos dados com referência à antiguidade, espécie e qualidade de trabalho na classe inferior, que qualificam para o provimento nas classes superiores;
- 8.º estabelecer, de acordo com o plano de pagamento, as promoções — verticais — de uma classe para outra, com aumento de atribuições e responsabilidades; e as — horizontais — simples aumento de salário, dentro da mesma classe e padrão, sem aumento de atribuições e responsabilidade;
- 9.º estabelecer um plano sistemático de apuração de merecimento;
- 10.º entregar a administração do plano ao órgão central de pessoal.

Temos assim, inicialmente, que determinar as autoridades responsáveis pela execução do plano e definir os princípios e métodos a serem adotados.

Em geral podemos agrupar os métodos e critérios mais usados em:

Exames { geral;
com competição na classe;
sem competição.

Boletim de Merecimento { produção — classes inferiores;
descrição da personalidade;
escala gráfica de avaliação.

Antiguidade } método automático.

Livre julgamento } altos postos da administração.

Vejamos agora, através da experiência americana, os princípios e práticas que geralmente são adotados.

Nos estágios que tivemos oportunidade de realizar, não só na Administração Federal Americana, como em administrações locais e particulares, verificamos que as mesmas só apelavam para os exames gerais, quando tinham de prover os al-

tos postos administrativos ou sentiam a necessidade de injetar sangue novo na administração.

Devemos, outrossim, salientar que também usavam, com frequência, prover os altos postos administrativos por livre julgamento, isto é, indicação, pelas autoridades competentes, de um funcionário que tendo já dado prova de sua capacidade e experiência, ainda aliava qualidades personalíssimas para o perfeito exercício do cargo, não apuráveis mediante provas seletivas.

Não nos deveremos esquecer, porém, que os americanos, são inimigos de normas rígidas, de administrarem peiados em sua ação. Notei que os chefes e diretores de serviço dispunham de amplitude de ação mas, por outro lado, respondiam, efetivamente, pelos resultados de sua administração.

Os processos de seleção mais usados para as promoções, nas classes intermediárias, eram:

- a) exames com competição;
- b) Boletim de Merecimento;
- c) conjugação dos pontos obtidos nos exames com os do Boletim de Merecimento.

A antiguidade, método automático, ressaltado de qualquer suspeita, exprime, na realidade, um fator que não deve ser desprezado na promoção — a experiência adquirida. Só é, porém, admitida pelos americanos, para as classes iniciais e de níveis inferiores. Fazem com que ela vá perdendo a sua influência, gradativamente, em razão direta da elevação dos níveis das classes.

Quanto ao Boletim de Merecimento, já salientamos que ainda não se conseguiu eliminar o julgamento subjetivo, apesar das pesquisas e estudos que se tem levado a efeito para obter uma objetiva avaliação do mérito.

Teremos, assim, que procurar atenuar esse inconveniente, isto é, restringir, ao máximo, o julgamento subjetivo por parte daqueles encarregados de avaliá-lo.

Os americanos procuram corrigir esse inconveniente adotando as seguintes medidas:

- 1.º designando previamente as autoridades responsáveis pelo preenchimento dos Boletins;
- 2.º instruindo devidamente e treinando essas mesmas autoridades;

- 3.º designando as autoridades revisoras;
- 4.º entregando a apuração e classificação ao órgão central ou a uma Comissão, composta de funcionários eleitos ou designados;
- 5.º permitindo recurso para uma terceira autoridade, nunca para os chefes imediatos e mediatos;
- 6.º fazendo com que o Boletim de Merecimento contenha itens discriminados e em número suficiente afim de permitir, o mais possível, um julgamento objetivo;
- 7.º não permitindo perguntas abstratas cujas respostas ficam ao critério personalíssimo dos julgadores;
- 8.º exigindo justificação dos julgadores;
- 9.º retirando, quando possível, da autoridade julgadora, a atribuição dos pontos;
- 10.º apurando mecanicamente os pontos;
- 11.º conjugando o exame para promoção com o Boletim de Merecimento;
- 12.º dando ampla publicidade e conhecimento aos interessados, dos processos e dos julgamentos.

TRANSFERÊNCIA

A movimentação do funcionário em sentido horizontal dentro do mesmo nível de remuneração, sem implicar em diversidade de função e responsabilidade é o que geralmente se chama — transferência.

Na transferência o funcionário é movimentado para um cargo semelhante ao seu primitivo, em experiência, qualificações e responsabilidades.

Há, na realidade, grandes vantagens em se estabelecer um plano de transferência:

- 1.º facilita a correção de uma designação inicial, errada;
- 2.º impede a fadiga, a perda de interesse, estímulo e consequente diminuição de rendimento e eficiência em serviço monótono e de rotina;
- 3.º cria novas oportunidades;
- 4.º prevê o aproveitamento dos funcionários, tendo em vista a idade e a saúde;
- 5.º evita as classes finais de carreira que desestimulam os mais capazes;
- 6.º facilita a movimentação do pessoal.

Encontramos nos Estados Unidos, em alguns "Personnel Offices" e algumas "Civil Service Commissions" em plena execução, com resultados ótimos, um racional plano de transferência.

Verificamos, por outro lado que a sua execução era relativamente simples, dispendiosa às vezes, quando o número de funcionários a serem controlados era elevado, como por exemplo — o Governo Federal Americano — em que a U. S. C. S. C. teve de solicitar ao Governo uma dotação especial, afim de se aparelhar convenientemente para executar o plano que havia elaborado.

O Serviço de Transferência se resumia em fichários, rigorosamente atualizados, contendo discriminadamente os pendores vocacionais, especializações, experiência adquirida, vida educacional de todos os funcionários. Verificada uma vaga, um dos meios de provê-la era pela transferência, não solicitada pelo funcionário, que, na maioria das vezes, ignorava a existência da vaga, mas por iniciativa do Serviço de Transferência que havia apurado serem os funcionários tais ou quais os classificados e indicados para o cargo, tendo em vista os pendores demonstrados, os conhecimentos revelados, etc.

Demonstrava aos qualificados as vantagens da transferência, verificando-se que algumas vezes a transferência proposta implicava em promoção.

A administração, com esse plano, lucrava duplamente: aumentava o estímulo, a atração, as oportunidades do serviço e, por outro lado, retirava do funcionário o máximo de sua capacidade de trabalho.

O problema do treinamento e do aperfeiçoamento tomou grande impulso, ultimamente.

Os que se ocupam em estudar os problemas de pessoal tem voltadas as suas vistas para esta fase, hoje considerada essencial, de um bem traçado programa de administração de pessoal.

O objetivo de um sistemático programa de treinamento é o progressivo crescimento de eficiência dos funcionários, incluindo-se nestes, os chefes e diretores.

Assim, devemos assinalar, desde logo, que a Administração interessa mais diretamente o treinamento que habilita o funcionário a desempenhar o seu trabalho com facilidade, melhor e mais rapidamente.

A finalidade imediata do treinamento consiste, portanto, em procurar o crescente aumento do

rendimento do trabalho, de eficiência do funcionário em seu cargo ou função e em torná-lo apto a exercer cargos correlatos, em preparar novos empregados, aprendizes, afim de que quando nomeados estejam logo habilitados a exercer eficientemente as funções para que forem designados; é o que os americanos denominam — “in service training”.

O treinamento no trabalho inclui a orientação, o aprendizado, a supervisão e esclarecimentos sobre a administração em geral, afim de tornar a cooperação do funcionário mais valiosa, não só no cargo que exerce, como em outro que envolva maiores responsabilidades e exija maior adexramento — treinamento para promoção.

Como o “in service training” é de interesse da administração, deverá realizar-se, obrigatoriamente, dentro das horas de expediente e, facultativamente, antes ou depois das horas de trabalho.

Devem ministrar o treinamento no trabalho os funcionários mais experimentados, os chefes e diretores, sob a orientação do órgão central de pessoal.

Os conhecimentos educacionais que o candidato adquire para ingressar no serviço público constituem o que os americanos chamam — “pre-entry-training” — ou “pre-educational-vocational-training”.

Interessa mais ao candidato do que à administração.

E', geralmente, entregue às agências de trabalho e às instituições educacionais.

Da mesma forma temos o “post-entry-educational-training” programa de estudos, pesquisas, facultativo ao funcionário, é um outro tipo de treinamento que interessa mais a este do que à administração.

O “pre-entry-training” como o “post-entry-training” interessando mais ao funcionário deverá ser efetuado fora das horas de expediente; no entanto, a administração, quando julgar conveniente, poderá facilitar esses estudos e pesquisas.

Vejamos, agora, como é conduzido na prática, o treinamento dos funcionários americanos, através das repartições em que estagiam.

De início verificamos que havia dois grupos, um que pleiteava a centralização de cursos e de instruções, deixando apenas às repartições uma colaboração indireta, debaixo de imediata supervisão; outro, franco partidário da descentralização, advogando a manutenção de um órgão de treina-

mento, junto ao órgão central de pessoal, para, apenas, estimular, auxiliar as repartições na organização e no desenvolvimento de seus programas de treinamento.

O Governo Federal Americano adota o sistema descentralizado, isto é, cada “Departament”, “Bureau”, “Agency”, cuida de administrar o seu programa de treinamento.

A U. S. C. S. C. trata, apenas, de treinar o seu pessoal e estimula, auxilia e colabora com as repartições na organização de seus diferentes programas de treinamento.

O órgão central de pessoal treina os seus funcionários através de palestras, debates e instruções, em que todos tomam parte ativa, — “group discussions”.

São preparados, publicados e distribuídos manuais sobre as funções e atividades do órgão central, interpretações do “Civil Service Act and Rules” e claramente explicada a orientação a ser seguida.

No “Social Security Board” o treinamento é centralizado na “Training Division” do “Bureau of Business Management”.

Esta Divisão organiza os currícula o horário das aulas, supervisiona os instrutores, prepara o material dos cursos, procura a cooperação de outros bureau e divisões, quanto a instrutores e informações necessárias, confecciona e julga as provas de exame a que se submetem os treinados.

Os recém nomeados são submetidos a um treinamento intensivo de duas semanas, dentro das horas de trabalho, com direito aos vencimentos integrais.

Os instrutores, tirados dentre os funcionários, dedicam todo o seu tempo ao treinamento ou apenas parte das horas de expediente, não se desligando, neste último caso, de seu cargo.

As notas apuradas nos exames relativo ao período de treinamento, são levados para a ficha de assentamento do funcionário e delas depende a sua designação.

Ao lado do treinamento obrigatório são mantidos cursos voluntários, fora das horas de expediente, bem como cursos semanais para “chefes”, cuja duração é de doze semanas.

Os diretores de serviços designam os chefes que se devem inscrever no curso, que versa, em geral, sobre: funções do chefe; requisitos de uma boa chefia; arte de dirigir; planejamento de serviço; treinamento dos subordinados; relação do

chefe com os seus superiores; disciplina; apuração de eficiência; coordenação dos serviços da secção com os da Divisão e com os do "Board"; as leis e regulamentos do órgão central de pessoal.

Mantem, ainda, cursos práticos para secretários, cursos por correspondência, cursos para administradores, que se resumem em conferências feitas por especialistas de renome, seguidas de debates.

No "Bureau of Internal Revenue" do "Treasury Department", que corresponde à Diretoria das Rendas Internas do Ministério da Fazenda, verifiquei que a "Training Division" merecia um carinho e tratamento especiais.

Satisfeito fiquei ao ver a importância e interesse da administração no treinamento dos funcionários das repartições arrecadoras e fiscalizadoras.

Consideravam de grande vantagem para o fisco o cuidadoso treinamento dos funcionários fiscais, por que não só facilitava a regular arrecadação, como tornava mais eficiente a fiscalização, sem massar e aborrecer os contribuintes.

Os recém nomeados são, previamente, submetidos a um período de sessenta dias de treinamento intensivo, durante os quais são ministrados os princípios básicos das legislações fiscais, procedimentos administrativos e a maneira pela qual os agentes arrecadores devem se conduzir no exercício de suas funções.

Mantem, ainda, a "Training Division" cursos por correspondência e um corpo de Instrutores — "field instruction" que percorrem as diversas estações arrecadoras situadas nos Estados, afim de

pôr os agentes fiscais constantemente ao par da política seguida pelo órgão central e soluções e decisões que veem sendo proferidas.

Esse treinamento tem por fim, principalmente, manter uma uniforme aplicação da lei e apreciação dos casos.

Os Instrutores itinerantes ministram cursos semanais nos diferentes distritos, durante as horas do expediente.

Explicam os problemas peculiares a cada zona, as deficiências notadas e decidem as dúvidas suscitadas.

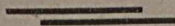
Encontramos, também, no Tesouro, uma Escola para os funcionários encarregados de apuração de fraudes, bem como uma outra para os funcionários aduaneiros, da Casa da Moeda e para os que se encarregam da fiscalização dos entorpecentes.

No Ministério da Agricultura encontramos uma "Graduate School" ministrando cursos de contabilidade, direito administrativo, botânica, química, economia, línguas, matemática, estatística, etc.

O "in-service-training", porem, é orientado pela "Division of Classification and Training" do "Personnel Office" que é um dos "General Administrative Staff".

Um Conselho, presidido pelo Diretor da Divisão e composto dos encarregados do treinamento das diferentes repartições, é que estabelece o programa a ser seguido no treinamento.

Dispensam grande atenção ao treinamento dos chefes os que ocupam as "Key position", porque deles depende o sucesso do "In-service,training".



A profissão de administrador

“Revista do Serviço Público” vai ouvir professores e estudantes de administração pública sobre esse tema — Como o prof. Benedito Silva respondeu às questões formuladas

I

“Revista do Serviço Público” solicitou ao Prof. Benedito Silva que, sem interrupção da série de estudos que está escrevendo sobre os métodos de estimativa das rendas públicas, respondesse em artigo para os nossos leitores às seguintes questões:

— “Na lista das profissões presentemente existentes e reconhecidas no Brasil não figura a de administrador público. Como justifica a sua afirmativa, tantas vezes repetida em escritos, conferências e aulas, de que o administrador público hoje é ou deve ser um profissional? Dar-se-á o fato de que a administração pública já constitua, só por si, como a medicina, a engenharia e a advocacia, uma profissão distinta, com a sua ética, as suas exigências de formação e treinamento, o seu espírito de grupo social, as suas peculiaridades?”

O presente artigo encerra a primeira parte da resposta que nos foi dada. A segunda será publicada na próxima edição. O autor seccionou o assunto afim de sujeitar cada parte ao desenvolvimento usual dos artigos da revista.

A seguir, “Revista do Serviço Público” provocará opiniões de outros professores e estudantes de administração pública sobre este mesmo tema, de tamanha significação para o serviço público civil brasileiro.

AUGUSTO COMTE SOBRE OS ENGENHEIROS

MUTATIS-MUTANDIS, essas mesmas dúvidas poderiam ter sido formuladas, há um século atrás, sobre a profissão de engenheiro, então surgente e não menos questionável, em 1800, do que a de administrador em nossos dias.

Como arte, a engenharia remonta a éras muito recuadas. Seria ocioso relembrar o templo de Salomão, os jardins suspensos de Babilônia, o templo de Diana em Éfeso, as pirâmides do Egito.

Sabe-se perfeitamente que as maravilhas do Mundo antigo, fossem elas sete, quatorze ou cem, eram quase todas obras de engenharia.

A contribuição da engenharia para a herança social é, sem dúvida, milenar e imensurável. Não há negar ou mesmo atenuar esta orgulhosa mas justa afirmativa de um notável pensador e engenheiro americano, Ralph E. Flanders: “No que concerne aos aspectos físicos, o mundo que conhecemos é obra do engenheiro, assim como não pequena é a sua parte na determinação do ambiente espiritual da humanidade” (1).

Como profissão, porém, a engenharia é contemporânea da Revolução Francesa. Com efeito, a primeira escola destinada a formar engenheiros, que surgiu no Ocidente, foi a École Polytechnique, fundada em Paris, em meio ao tumulto da Revolução, durante o curso daquele ano decisivo de 1794. A Escola de St. Etienne e a Politécnica de Berlim já datam do século XIX, tendo aparecido em 1824, assim como só mais tarde, aí por volta de 1850, é que surgiram as escolas politécnicas de South Kensington, Stevens, Zurich e outras.

Como que respondendo a questões similares às que ora são suscitadas pela emergente profissão de administrador, Augusto Comte escrevia, em 1825, sobre os engenheiros:

“E’ fácil de se reconhecer, no corpo científico, tal como este existe atualmente, um certo número de engenheiros distintos dos homens de ciência propriamente ditos. Esta importante classe emergiu da necessidade, quando a Teoria e a Prática, que haviam partido de pontos tão distantes um do outro, se aproximaram suficientemente para se darem as mãos. E’ isso que ainda conserva tão inde-

(1) De um discurso pronunciado, em junho de 1937, durante a convenção do Instituto Americano de Engenheiros Eletricistas. V. *Electrical Engineering*, edição de agosto daquele ano.

finido o caráter distintivo da nova classe. Se bem que doutrinas características se ajustem para constituir a existência especial da classe de engenheiros, a sua verdadeira natureza não pode ser facilmente indicada, porque ainda está apenas nos rudimentos. O estabelecimento da classe de engenheiros nas suas próprias características é tanto mais importante quanto é indubitável que esta classe irá constituir o instrumento direto e necessário de coaligação entre os homens de ciência e os industriais, pela qual somente a nova ordem social poderá começar”.

A cultura contemporânea se acha tão saturada da noção da engenharia profissional, que hoje as considerações comteanas parecem estranhas.

Com que então não havia engenheiros profissionais, perfeitamente definidos e reconhecidos ao tempo de Augusto Comte?

Pois é a verdade. Como também não havia, no começo do século XX, muitas profissões e ocupações que já agora nos parecem velhas.

A INVASÃO DOS TERMOS ESTRANHOS

Milhares de termos que hoje usamos mais ou menos familiarmente — exemplos: avião, automóvel, enceradeira, rádio, psicanálise — há apenas cinquenta anos atrás não faziam parte de nenhuma língua viva ou morta. Trata-se de palavras novas ou, em frequentes casos, de acepções novas de palavras antigas, surgidas, umas e outras, para designar objetos, coisas, invenções, métodos, teorias e relações igualmente novas, incorporadas aos costumes da humanidade pelo avanço da ciência e, sobretudo, pela expansão da tecnologia — que é a ciência aplicada.

Entre as palavras de cunhagem recente, numerosas designam máquinas, instrumentos inertes, como geladeira, tanque, bombardeiro, pantógrafo; outras designam ramos e métodos científicos, como embriologia, cinetonomia, ecologia, econometria, fotogrametria; outras designam produtos e substâncias químicas recentemente descobertas e industrializadas, como vitamina, atebriina, sulfanilamida; outras designam grandes grupos de classificações científicas, tais como braquicéfalo, ciclotímico, astênico, pínico; outras designam distúrbios glandulares, como hipertiroidismo, acromegalia; outras, finalmente, designam atividades científico-profissionais e ocupacionais, como geneticista, piloto, “chauffeur”, radiologista, motorneiro, locutor, en-

genheiro de som, atuário, paraquedista, técnico de educação, cinegrafista, — para citar apenas alguns exemplos. Essa miríade de termos e expressões estranhas, dos quais a grande maioria não figurava nos dicionários editados até o começo do século presente, é o rotulário do mundo novo que a revolução científica, em íntima colaboração com o progresso tecnológico, está modelando ativamente.

O APARECIMENTO DE NOVAS PROFISSÕES

Em meio à fervilhante acumulação das conquistas científicas modernas, e à medida que estas, percorrendo o caminho que separa a teoria da prática, saem das fábricas e dos laboratórios, em forma de instrumentos, aparelhos, produtos e comodidades, e veem incorporar-se aos hábitos do homem moderno, está sempre ocorrendo um fenômeno inevitável de subdivisão do trabalho, que ordinariamente escapa à percepção do observador comum. Trata-se do aparecimento de tipos novos de profissões e ocupações. Às vezes, ao ocorrer, esse fenômeno torna obsoleta uma profissão tradicional, pelo advento de uma profissão nova, como aconteceu no caso do cocheiro, hoje inteiramente substituído pelo “chauffeur”. Outras vezes, o fenômeno assume a forma de desdobramentos profissionais, como se está verificando na medicina, em que especializações e sub-especializações novas surgem a cada passo da clínica e cirurgia gerais, e como no caso do fotógrafo, de que o cinegrafista é apenas um prolongamento especializado. Outras vezes, porém, o fenômeno do aparecimento de uma nova profissão ou ocupação ocorre de maneira repentina, sem ligação imediata com atividades já existentes, como é o caso da telefonista e do aviador.

A multiplicação das profissões como a atomização das ocupações é um fenômeno recente, ainda muito mal estudado e, por isso mesmo, apto a entreter longamente a capacidade investigadora dos sociólogos e economistas. Ainda no fim do século XVII, segundo a *Encyclopædia of the Social Sciences*, o poeta e crítico de costumes inglês Joseph Addison relacionava somente “três grandes profissões — Divinity, Law and Physick”, ou seja, em linguagem atual, o clero, a advocacia e a medicina.

O próprio termo profissão é muito menos antigo do que geralmente se supõe. De acordo com informações disponíveis, a instância mais remota de uso escrito do termo data de 1541, quando o

incluiram pela primeira vez no *Oxford English Dictionary*, sendo que foi o autor da famosa obra *Novum Organum*, o filósofo Francis Bacon, quem se incumbiu de vulgarizá-lo algum tempo depois.

Se bem que a Bíblia nos fale dos Doutores da Lei, os primeiros profissionais sistematicamente treinados surgiram na idade média, com o advento das universidades. Mas então, a rigor, existia apenas um grupo social distinto de profissionais — os eclesiásticos. Como a cultura medieval se caracterizava pelo seu cunho essencialmente religiosos, todos os profissionais eram, antes de tudo, teólogos ou, pelo menos, eclesiásticos.

As universidades leigas, a princípio, e a Nova Era Industrial, posteriormente, acelerando a divisão do trabalho, deram ensejo à secularização das profissões. Essa transformação cultural não se operou do dia para a noite. Ao contrário, tomou corpo através de um processo lento, acidentado, pontilhado de vicissitudes — recuos e estacionamentos. A fragmentação da sociedade em grupos profissionais e ocupacionais distintos confunde-se com o próprio entrelaço da cultura medieval com a cultura hodierna. Foi por assim dizer a urdidura ativa e movente que veiculou sucessivamente as três fases do complexo tecnológico, a eotécnica e a paleotécnica, já passadas, e a neotécnica, atual, segundo o “paralelo arqueológico” estabelecido por Patrick Geddes e revisto por Lewis Mumford.

Até o século XIX, o reconhecimento de uma profissão nova era um processo extremamente vagaroso. A relativa estabilidade das línguas civilizadas, cujos vocabulários prescindiam de neologismos, especialmente de termos técnicos e econômicos, fornece uma indicação da marcha lenta do processo.

Em 1890, por exemplo, nenhum dicionário registava, pelo menos com as acepções atuais, os vocábulos aeroplano, hidroplano, volante, aviador, *chauffeur*, *nacelle*, aquatização, aterrissagem, sextante, radiotelegrafista, refrigerador, aeromoço, paralama, capota, parabrisa, radiador e centenas de outros, recentemente introduzidos no vocabulário de uso quotidiano de todos os povos civilizados.

Todos esses termos designam coisas, ações e relações novas, inextricavelmente ligadas ao exercício de profissões e ocupações nascentes. Daí o enriquecimento desordenado mas inelutável dos vocabulários contemporâneos, o que, seja dito entre parêntesis, tanto exaspera a maioria dos filólogos portugueses e brasileiros.

A transfiguração tecnológica por que passou o mundo ocidental nestes últimos 150 anos, ou mais exatamente, a partir da invenção da máquina a vapor de James Watt, tornada conhecida em 1769, incumbiu-se de demonstrar gradativa mas afinal incisivamente, que o funcionamento diário da sociedade depende cada vez mais da multiplicação das profissões e da atomização das ocupações.

O distintivo de qualquer profissão é a posse de uma técnica intelectual, adquirida mediante treinamento sistemático, e suscetível de aplicação útil a alguma das esferas da vida quotidiana, tal como esta se apresenta na atualidade.

No sentido vulgar, porém, entende-se por profissão qualquer ocupação que alguém exerça em caráter mais ou menos permanente. No Brasil, por exemplo, temos os futebolistas profissionais, assim como há, em toda parte, os dançarinos, os esmurradores, os “jockeys” profissionais, etc.

Conforme diz Leonard D. White, todos reconhecem uma profissão na prática da medicina mas concordam, por outro lado, em que o trabalho de lubrificar automóveis não constitui uma profissão — é uma ocupação. Entre esses dois extremos estão situados, equidistantemente, muitas atividades que apresentam traços de profissão, embora ainda não bem definidos, assim como outras que, a rigor, são simplesmente ocupações, embora já estejam no gozo das prerrogativas de profissões, porque o consenso geral assim as reconhece.

Seja como for, é evidente que um grupo cada vez maior, uma verdadeira *avalanche* de profissões novas está em movimento — rumo à conquista plena do reconhecimento social.

Dentre as profissões surgentes, que no curso destas últimas décadas se estão cristalizando rapidamente em formas bem nítidas, a mais importante de todas, aquela para a qual se alarga o futuro mais brilhante, é, sem dúvida, a de administrador, particularmente a de administrador público. O advento do administrador profissional, cuidadosamente treinado, cada vez mais necessário, em todos os setores em que numerosas pessoas trabalhem para a realização de um propósito comum, constitui uma consequência implacável da própria multiplicação e subdivisão das atividades humanas.

E, fácil de demonstrar tudo isso... mas só na edição seguinte.

Aguardemo-la.

Organização administrativa interna

GEORGE S. BENSON (Conselheiro de Administração do "Office of Price Administration" do governo norte-americano). In *Public Administration Review* — N. 5 — 1941

E' lamentavel verificar que a maior parte da literatura referente à classificação das atividades administrativas tenha se concentrado demasiadamente na subdivisão departamental das jurisdições mais importantes. A incapacidade desta literatura em desenvolver um núcleo adequado de princípios de organização resulta, em parte, do desinteresse dos autores para elaborar uma terminologia comum que servisse de quadro geral para observação e avaliação. Entretanto, ainda que tal conjunto de princípios fosse geralmente aceito, a própria pressão, aliás ponderavel, das considerações políticas sobre a organização departamental da administração pública dificultaria a concretização deste ideal.

Nos níveis inferiores da administração pública, as considerações políticas são, ao contrário, menos onipresentes, sendo mais facil e frequente a reorganização, e, tanto o processo de experimentação, como o de aperfeiçoamento, se torna menos complicado. E' nestes níveis inferiores que os princípios de organização podem ser observados e experimentados com maior presteza e puridade. Os problemas nestes níveis teem sido, todavia, os menos estudados e discutidos. Esperamos que este artigo — que não pretende conter um corpo de doutrina administrativa — possa sugerir à curiosidade dos administradores alguns pontos básicos em torno dos quais as suas próprias experiências possam orientar-se mais prontamente. E' somente à base de experiências administrativas, já feitas, que podem ser formulados ou aplicados, com fidedignidade, os princípios de organização administrativa interna.

PLANO FUNDAMENTAL

Os tipos de organização administrativa foram diversamente classificados e discutidos por Taylor, Gulick, Hopf, Sheldon, Davis, pela Junta de Fun-

cionamento do Governo Britânico e outros. O autor do presente trabalho, depois de experimentar cuidadosamente estas classificações e de elaborar outros sistemas de classificação, concluiu que, de modo geral, o agrupamento preconizado por Gulick é o que melhor se adapta à organização administrativa interna. Consequentemente, a seguinte classificação, que incluye os quatro métodos de agrupamento segundo Gulick, e mais um da lavra do autor, formará a estrutura deste trabalho. Esta classificação supõe que os métodos mais importantes de agrupamento dos fatos administrativos sejam os seguintes:

1. Conforme o *propósito* — por exemplo, abastecimento d'água e disseminação de ensino.
2. Conforme o *processo* ou experiência técnica, tal como a engenharia ou a contabilidade.
3. Conforme o *lugar* de execução dos serviços.
4. Conforme a *clientela* ou pessoas servidas, tais como imigrantes, veteranos ou índios. (O autor omite aqui "as coisas administradas" — por exemplo, minas ou parques — dando preferência a "pessoas servidas"). No caso da organização administrativa interna, é, muitas vezes, necessário substituir a expressão "outras repartições governamentais atendidas" por "clientela servida".
5. Conforme o *conhecimento disponível* ou conveniência rotineira. A expressão "conhecimento disponível" aqui usada não se refere ao conhecimento técnico ou profissional, mas ao acervo de informações disponíveis colhidas no decurso das operações administrativas e que formam a base do procedimento administrativo.

Esta classificação, como qualquer outra classificação de fenômenos nas ciências sociais, deve ser considerada apenas do ponto de vista conven-

cional. Em muitos casos, o administrador pode achar melhor combinar dois ou mais daqueles tipos numa só estrutura orgânica. Em outros casos, uma análise cuidadosa pode revelar que os valores peculiares a cada tipo poderão ser obtidos, adotando-se um tipo de organização diferente. Num caso discutido detalhadamente, mais adiante, o pessoal de uma repartição de emprego público foi dividido conforme as indústrias atendidas. Aí está uma organização de acordo com a clientela. Neste exemplo, o sistema particular escolhido envolveu também os valores essenciais a uma "organização segundo o lugar". Aconteceu que as indústrias semelhantes estavam localizadas muitíssimo próximas umas das outras. Além disso, a conveniência rotineira foi o motivo para se adotar uma organização por clientela, mais eficaz do que uma organização por processo, quando se trata de obter um intercâmbio mais rápido de informações entre o empregador e os candidatos a emprego.

A despeito desta complexidade inevitável, os cinco tipos acima mencionados desempenham a função útil de lista provisória de controle; as vantagens e desvantagens de cada um serão tratadas neste ensaio, bem como certas considerações especiais que podem afetar a escolha entre tipos primários.

Todas as generalizações no campo da organização administrativa interna devem ser feitas, forçosamente, na base de certos conceitos fundamentais. A discussão mais ampla que estes conceitos merecem não lhes pode ser concedida neste breve artigo. Somente é possível recapitular aqui certos princípios geralmente aceitos como válidos.

Em primeiro lugar, deve ser observado, na medida do possível, o princípio da unidade de comando. Este princípio manda que os indivíduos devem receber ordens de um só chefe, a ele prestando, por sua vez, informações. A observância deste princípio tende a eliminar a rivalidade entre chefes, com referência à lealdade dos empregados e, também, a confusão por parte dos subordinados. Além disso, proporciona ao chefe imediato a oportunidade de rever toda a folha de serviços prestados pelo empregado, beneficiando, dest'arte, a eficiência e o moral da organização.

Em segundo lugar, deve ser limitado, na medida do possível, o alcance do controle ou número de subordinados para cada chefe. Este princípio é de grande importância para o julgamento correto

dos subordinados por parte de seus chefes, para uma chefia adequada e para o tratamento dos problemas de coordenação.

Em terceiro lugar, qualquer que seja a forma de organização adotada, é importante que os indivíduos sejam claramente informados a respeito do seu local de trabalho, bem como da autoridade e responsabilidade de superiores e subordinados.

Se for usada uma organização mista, executiva e consultiva, releva que os ocupantes de cargos consultivos sejam informados de que as suas funções não são de chefia, mas apenas de conselho. No caso de se conceder uma delegação limitada, ele deverá ser cuidadosamente informado dos limites de suas prerrogativas, o mesmo devendo acontecer com os indivíduos que lhe ficarem subordinados.

AGRUPAMENTO DE ATIVIDADES POR PROPÓSITO

Quando todas, ou a maioria, das atividades essenciais à prestação de um certo serviço ao público são agrupadas, o tipo de organização administrativa é "por propósito". Por exemplo, um departamento estadual de saúde é uma organização baseada num propósito geral. Se este departamento contiver um serviço de controle de doenças venéreas e se, por sua vez, este serviço contiver uma secção de combate à sífilis e se cada uma dessas subdivisões contiver médicos, técnicos, estatísticos, escriturários e outro pessoal necessário ao seu programa, verificar-se-á, então, o mesmo princípio de organização por "propósito", tanto no nível departamental quanto no subdepartamental.

Já Gulick assinalara judiciosamente que o agrupamento de atividades de acordo com o "propósito" tinha a vantagem considerável de, no nível departamental, concentrar todo o serviço nas mãos de um só chefe, reduzindo deste modo as suas responsabilidades de negociações e prestação de contas. No nível subdepartamental, esta vantagem não é tão evidente. De fato, pode acontecer que uma divisão de acordo com subpropósitos aumente os problemas de coordenação. Se tentarmos subdividir os propósitos gerais de departamentos, tais como o fomento agrícola ou proteção dos recursos naturais, em propósitos seccionais mais limitados, tais como o controle da triticultura, a proteção à vida animal ou o reflorestamento agrícola, veremos os nossos subpropósitos colidirem uns com os

outros. O melhor meio, talvez, de restringir a triticultura é encorajar a indústria de laticínios — trabalho de outra secção. Como poderá ser encorajada a protecção à vida animal sem entrar em conflito com os programas de reflorestamento? O incentivo à formação de parques florestais faz parte do propósito do fomento agrícola ou do propósito da conservação de essências florestais? É claro que, sendo estas as dificuldades provocadas pelas subdefinições de propósitos, não-de surgir por força, frequentes problemas de coordenação.

Semelhantermente, o valor da organização por “propósito” para as relações com o público, conforme o fez notar Gulick, parece mais aplicável ao nível departamental do que ao nível seccional. É certo que o público compreende melhor um propósito específico mais importante, podendo, consequentemente, aprovar ou desaprovar a conduta de uma repartição organizada para esse fim. Por outro lado, o desejo de manter relações cordiais com o público também costuma, por vezes, aconselhar o emprego de subdivisões de propósitos. O Departamento de Conservação de Michigan, por exemplo, vacila em adotar uma organização completa por “lugar”, simplesmente porque certos grupos conservadores desejam uma secção de pesca, uma secção de caça, etc. De um modo geral, todavia, a opinião pública está mais interessada em propósitos mais gerais do que particulares.

O perigo evidente de uma classificação detalhada de propósitos é a duplicação de funções técnicas. Se um departamento estadual de saúde fosse dividido em inúmeras secções por “propósitos”, seria necessário um vasto corpo de funcionários, uma vez que cada secção possuiria estatísticos e laboratoristas, quando um pequeno número destes técnicos bastaria para atender aos vários serviços do departamento.

Embora nos parágrafos precedentes se verifique a tendência de minimizar o valor da classificação por “propósito”, não pretende o autor concluir pela rejeição sumária deste tipo de agrupamento. O seu desejo apenas é o de apontar que os valores de um nível não se transferem automaticamente para níveis inferiores, e que, portanto, as circunstâncias peculiares devem ser cuidadosamente investigadas.

Quando um propósito maior pode ser desdobrado em propósitos menores bem distintos, aí está o método mais harmonioso de agrupar várias especialidades. Se um administrador está tentando

chefiar um grande número de especialistas, cujas atividades não podem ser agrupadas razoavelmente em outras bases, uma definição algo arbitrária de um subpropósito pode ser útil para reduzir o alcance do controle. As repartições regionais do Serviço de Conservação do Solo (*Soil Conservation Service*) estão neste caso. Cada qual possui uma dúzia ou mais de especialistas cujas funções não se prestam prontamente a agrupar-se em qualquer das bases já mencionadas. Além disso, as regiões têm um grande número de subdivisões territoriais que, combinadas com os especialistas, dão lugar a um alcance de controle absurdamente enorme para o diretor regional. De maneira algo arbitrária, os especialistas das repartições regionais são agrupados sob dois assistentes — conservadores regionais — um que trata da administração de negócios e outro, das operações técnicas. Embora não seja uma divisão distinta por propósito, este agrupamento está mais perto de uma classificação por “propósito” do que de outra forma qualquer, além de aliviar o conservador regional de muitos problemas de coordenação. Contrastando com este proceder, as repartições regionais do Serviço Florestal (*Forest Service*) permitem, ordinariamente, que todos os especialistas se comuniquem com o diretor regional, o que resulta em conflitos de atividades.

Em certas repartições consultivas, o propósito básico parece ter passado despercebido por longo tempo, em seu sistema de organização, tendo sido restabelecido à sua significação própria apenas recentemente. A elaboração orçamentária, por exemplo, era frequentemente entregue a contabilistas — talvez por causa da vaga teoria de que todo tratamento de cifras constituía um “processo”, proveniente, sem dúvida, de uma aplicação errônea do princípio de conveniência rotineira, uma vez que os contabilistas tinham um acesso mais rápido aos dados financeiros. Existe, contudo, uma tendência crescente para imaginar que o propósito fundamental da elaboração orçamentária se aproxima muito mais da administração geral do que da contabilidade, e, por isso, as repartições governamentais mais bem administradas estão propensas a transferir as suas funções orçamentárias ao administrador-chefe. A mudança do Bureau do Orçamento dos Estados Unidos para o Gabinete Executivo do Presidente constitui um exemplo conspícuo desta tendência geral.

AGRUPAMENTO DE ATIVIDADES POR PROCESSO

O tipo de organização que agrupa o pessoal de acordo com as capacidades técnicas fundamentais tem sido usado, com frequência, nos níveis inferiores do serviço público, sendo reconhecido, há muito tempo, como tipo primário de organização. A este tipo, Gulick chamou, habilmente, de organização por "processo".

Numa época de especialização, é perfeitamente natural que várias influências tendam a salvar e estender este método de agrupamento, que conduz ao desenvolvimento de técnicas altamente especializadas sob a supervisão constante de peritos. Constitue, além disso, o método mais rápido e econômico de adaptar a pessoa treinada na profissão ao serviço público, uma vez que ela se transfere para um ambiente em que o vocabulário, as funções técnicas e os interesses já lhe são familiares, sendo necessário um ajustamento mínimo. A carreira profissional é facilitada, pois os técnicos podem subir mais rapidamente dentro da estrutura dos departamentos por "processo". Outros fatores têm contribuído para a generalização deste tipo de organização. Quando um novo assunto surge, ganhando prestígio, e, talvez, assumindo um aspecto quase místico, o administrador arguto imagina que, tendo a sua repartição de contribuir nas controvérsias com outras repartições e com o público, ele também deve possuir especialistas na matéria. Em muitos casos, os cargos técnicos puramente consultivos não atraem os melhores elementos, devendo, então, ser oferecidos cargos de função executiva. Para tornar estes últimos acessíveis ao especialista técnico, deve criar-se uma "divisão" — em suma, deve surgir uma organização por "processo".

Este tipo tem, indubitavelmente, vantagens definidas. Em muitos casos, é premente a necessidade para uma especialização por processo, e os benefícios que daí adveem contrabalançam todas as desvantagens. Noutros casos, o método por processo permite economias de produção em larga escala. O Serviço Florestal, por exemplo, está modificando até certo ponto a sua organização tradicional por lugar, com a centralização de toda a contabilidade pelas repartições regionais. Esta

modificação possibilita a economia de usar máquinas de contabilidade (1).

Apesar disso, a opinião do autor é a de que, a despeito de certas vantagens óbvias, a organização por processo tem-se tornado sedição na administração pública. O argumento das oportunidades para uma carreira profissional pode ser contrabalançado pela necessidade premente da criação de um corpo de administradores gerais não especializados. Muito mais séria é a tendência que a organização por processo possui para aumentar o problema da coordenação — tendência esta evidenciada com os exemplos que se seguem.

Sabe-se, por exemplo, que a maior parte das repartições de pessoal necessitam de especialistas eficientes na técnica de análise e classificação de serviços. Em sua maioria, porém, tais especialistas têm de ser treinados no serviço. A tendência comum é a de reunir os futuros especialistas numa divisão, análise e classificação, onde ficarão segregados de outros problemas. As atividades rotineiras poderão, então, ser transferidas para uma divisão administrativa. Na Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos, esta divisão por processo, até há bem pouco tempo, vinha sendo adotada, de sorte que o processamento e arquivamento de inscrições, bem como a expedição de comunicados e pedidos de informação, eram feitos por uma divisão de inscrições, completamente distintas da divisão de exames (2). Semelhantemente, o Departamento do Serviço Civil do Estado de Michigan possui uma divisão administrativa afim de "manter o tempo dos técnicos livre de detalhes administrativos". A Comissão do Serviço Civil da cidade de Nova York e outras repartições possuem organização análoga.

A idéia contida neste tipo de organização é admirável, mas, na prática, o sistema tem falhado muito, segundo as observações feitas pelo autor deste trabalho. Multiplica-se o número de pessoas com que o departamento tem de lidar. Pelo menos uma vez surgiram rivalidades entre chefes de divisão depois de mudanças radicais. Em várias ocasiões, observa-se uma desconfiança algo exagerada entre o pessoal das respectivas divisões. Estas dificuldades surgem de uma falha básica no

(1) S. E. Schoonover, "Allocation of Accounting Function between Regional and Field Offices", *Case Reports in Public Administration* (Public Administration Service, 1941). N. 141.

(2) A Comissão foi, posteriormente, reorganizada, de sorte a consolidar algumas destas divisões menores.

tipo de organização por processo. A organização por processo multiplica os problemas de coordenação. Cada mercadoria, cada serviço e quase todas as transações devem passar através de cada divisão organizada por processo. Ao passar de uma para outra divisão, os problemas de jurisdição, de marcação de prazos, de métodos de tratamento e de programação administrativa exigem coordenação. Tal multiplicação de pontos de contacto fornece um campo fértil para as sementes da rivalidade e da desconfiança. Os administradores subalternos esquecem o objetivo das ações governamentais nos seus esforços para garantir que a sua parte no processo se faça segundo os seus caprichos.

Seria fácil multiplicar os exemplos de problemas de coordenação resultantes da organização por processo. Certo órgão federal, considerado comumente um dos serviços federais mais bem administrados, descobriu recentemente que os seus funcionários regionais eram obrigados a usar três classificações completamente diversas para contabilidade, para informação de serviços e para arquivamento, quando um sistema misto teria economizado tempo e poupado as energias dos ativos funcionários regionais. E' inútil dizer que cada uma destas classificações provinha de uma divisão organizada por processo na repartição central, em Washington.

Afirma-se, às vezes, que a organização por processo é conveniente para a supervisão de repartições que estejam organizadas por propósito. Macmahon e Millett parecem indicá-lo em seu trabalho "*Administradores Federais*" quando dizem (pág. 59):

"No tocante à organização da supervisão, geralmente nos arriscamos em julgar que a distribuição dos deveres dos supervisores deve ser flexível e funcional, antes que em termos de atribuições fixas por grupos de repartições".

O livro "*Administração Pública e o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos*" de Gans e Wolcott (págs. 323-324) nos diz que a supervisão geral do Departamento de Agricultura funciona em parte através de repartições especializadas por processo, tais como as de pessoal e de finanças, mas discute a conveniência do tipo de supervisão por processo. O contacto com repartições regionais induziu-nos a duvidar do valor da supervisão segmentada em processos técnicos.

Tanto o Serviço Florestal como o Serviço de Conservação do Solo, por exemplo, julgaram necessário completar a inspeção (uma forma de supervisão) especializada por processo com uma inspeção geral que reconhece a importância dos elementos de "lugar" e "propósito" nas organizações (3).

Pode-se razoavelmente sugerir que todos estes problemas podem ser resolvidos por um adequado espírito de cooperação por parte do pessoal. Isto é verdade, mas quem garantirá que os departamentos de governo (ou outras repartições) estejam lotados com um pessoal animado pelo sentimento de solidariedade? O espírito de competição é humano — fato este que os estudiosos da organização devem levar em conta.

Estes obstáculos, contudo, não são de natureza a aconselhar que se abandone a organização por tipo de "processo". Sugerimos, pois, que a organização por processo somente deve ser usada quando houver um forte mecanismo coordenador no alto de todas as divisões por processo. Um forte mecanismo coordenador quer dizer uma chefia de vontade inquebrantável, significando também uma direção geral, que disponha de tempo suficiente ou de um corpo de assistentes técnicos consultivos com tempo para lidar com os problemas de coordenação tão depressa quanto possam surgir.

Um exemplo particular tirado do campo de administração municipal pode ilustrar a aplicação deste princípio. A cidade de Saginaw dividiu as atividades do seu serviço de águas, na base de "processo", entre os departamentos de finanças e de engenharia. O testemunho de diretores e outras pessoas demonstra que o sistema funciona bem, embora apareçam, frequentemente, problemas de coordenação. A cidade de Saginaw possui um administrador geral que resolve constantemente tais problemas à medida que aparecem. Por outro lado, se a cidade de Ann Arbor, cujo administrador não possui tempo integral, tentasse dividir, do mesmo modo, as atividades de sua comissão de águas, o resultado seria, provavelmente, uma série de rivalidades e competições.

Outro exemplo da possibilidade de um funcionamento bem sucedido de uma divisão de atividades por processo é apresentado num caso da Tennessee Valley Authority, segundo Greene e

(3) A. M. Hedge e George C. S. Benson, "Supervision and Inspection of Local Projects by Regional Offices", *Case Reports in Public Administration*. N. 43.

Reichle (4). Os departamentos de finanças e material não concordaram a respeito da jurisdição sobre contabilidade imobiliária. O administrador geral recomendou que o departamento de finanças tomasse a si a tarefa, o conselho aprovou e a questão foi liquidada. A arenga teria continuado por algum tempo, se a Tennessee Valley Authority, como muitos outros departamentos estaduais e locais, possuissem um chefe relativamente fraco.

AGRUPAMENTO DE ATIVIDADES POR LUGAR

As atividades de um departamento ou serviço podem também agrupar-se de acordo com a área servida. Embora esta necessidade não seja, teoricamente, sinônima da descentralização administrativa territorial — o Departamento de Estado, por exemplo, tem divisões baseadas na localização geográfica que não são exemplos de administração descentralizada — na prática a tendência recente nos serviços federais e estaduais para este tipo de agrupamento tem sido caracterizada pela descentralização administrativa. Repartições estaduais e locais foram implantadas por serviços recentes, tais como o *Social Security Board* e por serviços antigos, tais como o *Bureau of Internal Revenue*.

Sendo, até certo ponto, esta transferência uma alternativa para a descentralização política, vem provocar, pois, muitas questões de ciência política que não vamos discutir aqui. Basta dizer as razões administrativas mais importantes em prol do agrupamento de atividades por lugar são as seguintes: (1) oportunidade para adaptar os planos às necessidades de uma determinada área; (2) oportunidade para coordenar os planos e programas de vários técnicos sem o emprego excessivo de transporte, tempo e dinheiro; (3) oportunidade para que a supervisão se aproxime mais dos funcionários regionais; e (4) a suposição de que serão obtidas melhores relações com o público se houver no âmbito local um funcionário de decisões rápidas e serviços eficientes. Muitos outros argumentos podem ser aduzidos, mas a maior parte deles são variantes dos já mencionados.

A organização por lugar é mais importante nos serviços federais do que nos serviços estaduais e municipais. Já está, contudo, começando a ser feita em departamentos fiscais dos Estados. E' de

grande necessidade na administração policial estadual e municipal, embora nesta última não seja bem definida a atribuição da repartição local. E' largamente usada na administração estadual e municipal de assistência social.

Que se poderá dizer acerca das circunstâncias nas quais a organização por lugar é vantajosa? Sem dúvida, qualquer repartição cujo trabalho exija um vasto número de servidores regionais, necessitará de uma organização por lugar para reduzir o alcance do controle dos administradores e as despesas de transportes acarretadas pela supervisão. A organização por clientela ou por conhecimento disponível (conveniência rotineira) muitas vezes coincide com a organização por lugar. Recentemente, por exemplo, muitos serviços estaduais de emprego e compensação ao desemprego organizaram-se por lugar. Os contactos funcionais entre os serviços e o tratamento unificado da clientela (empregadores e empregados) foram auxiliados grandemente por este tipo de agrupamento.

E' muitas vezes necessário, entretanto, em vista de situações particulares, observar cuidadosamente os relativos valores dos diferentes tipos de organização. Os estudiosos da administração de bem-estar social, por exemplo, se colocam em duas escolas, unificacionistas e categoristas. Os primeiros são partidários da unificação do serviço social numa certa área; os outros preconizam o uso da administração especial de categorias como assistência à velhice ou proteção à infância. A nossa opinião é a de que, em bases puramente administrativas, a tendência é para a unificação.

Parece que, no tocante às relações com o público, haveria grande vantagem na adoção de uma administração unificada segundo a clientela, mas descentralizada segundo o lugar. Por outro lado, certos valores de uma especialização serviriam a um sistema por propósito ou processo. Neste caso, o julgamento geral daria mais importância às vantagens do primeiro caso do que às do segundo.

A organização por lugar não está, contudo, isenta de dificuldades características. Gulick enumera despesas mais elevadas com os supervisores; "hesitação geral dos chefes das repartições centrais em delegar poderes suficientes; menor prestígio dos funcionários locais; e a tendência crescente de tal sistema tornar-se objeto de controle por parte de grupos políticos locais". Acreditamos, todavia, que alguns destes males não se acham necessariamente ou peculiarmente relacionados com uma

(4) Lee S. Greene e Leonard Reichle, "The Location of Accounting Records Revealing Use of Property", *Case Reports in Public Administration*. N. 3.

organização interna por lugar. As elevadas despesas da descentralização nunca foram estatisticamente verificadas, e, talvez, sejam menores do que o custo de coordenar serviços por processo na repartição central onde não existe agrupamento por lugar. Embora seja verdade afirmar que os chefes das repartições centrais vacilam frequentemente em delegar responsabilidades a chefes regionais ou locais, também é verdade que os chefes de repartições organizadas por qualquer sistema costumam manifestar indiferença em delegar responsabilidades. O prestígio desejável para os administradores locais podia ser aumentado, atribuindo-se aos cargos locais uma classificação mais elevada.

Entretanto, é bem verdade que sérios problemas existem. A extensão justa da descentralização é, por exemplo, um ponto discutível. Devem os subordinados de um chefe distrital de um departamento estadual de conservação trabalhar em subdistritos ou devem todos eles funcionar na repartição distrital? Até que ponto a descentralização das forças policiais cessa de ser eficiente e oportuna? As respostas costumam variar diversamente com problemas diferentes, mas nenhuma fórmula satisfatória ainda foi sugerida.

A questão de localizar os consultores técnicos na hierarquia administrativa é outro problema premente. Os limites de espaço não nos permitem qualquer discussão de problemas como este que envolveria toda a teoria de descentralização, mas o leitor poderá consultar a monografia de Dhonau. (5)

As relações entre os serviços consultivos e executivos podem se tornar particularmente difíceis num departamento descentralizado. Este, também, é um problema tão complexo que somente nos será possível indicar algumas decisões críticas que enfrentam os administradores. Deve um técnico de uma repartição regional comunicar-se com um diretor regional ou com o seu serviço técnico em Washington? Neste ponto, são diferentes as decisões tomadas pelos diversos departamentos. No *Forest Service* o técnico se comunica com o seu diretor regional; no *Social Security Board* foi elaborado um sistema dual, segundo o qual ele se comunica em parte com o diretor regional e, na maior parte, com o serviço adequado em Washington; no

Serviço de Parques alguns especialistas se comunicam, não com os chefes regionais, mas, diretamente, com a repartição em Washington. Para que haja verdadeira descentralização, somos de opinião que o sistema estrutural deve aderir aos princípios básicos de organização a um tempo executiva e consultiva, ao contrário do que atualmente se observa na maior parte das repartições federais. A experiência militar sugere a exequibilidade de tal solução, sem enfraquecer a supervisão por parte do serviço técnico central.

Finalmente, o planejamento de trabalhos, a contabilidade e a elaboração orçamentária são mais difíceis num serviço organizado por lugar e cujas atividades diferem em processo e, parcialmente, em propósito. O pessoal regional, principalmente o supervisor, exerce uma função complexa. A dificuldade não é, porém, insuperável. O Serviço Florestal norte-americano tem envidado esforços para resolvê-la, cercado-se dos métodos modernos de contabilidade e medida do trabalho (6).

AGRUPAMENTO DE ATIVIDADES POR CLIENTELA

Embora a criação de departamentos na base de clientela — ou pessoas servidas — não fosse julgada satisfatória pelo Comité Haldane na Inglaterra e a experiência norte-americana não recomendasse este tipo de organização departamental, este método poderá ser de grande utilidade para a administração interna. Antes de discuti-lo, desejamos fazer uma distinção entre dois tipos de clientela que nos parecem de considerável importância, embora não tenha merecido uma atenção geral. A expressão "clientela" pode se referir a indivíduos, por exemplo, crianças ou veteranos. Pode também referir-se a outras repartições públicas com as quais o departamento mantém frequente contacto, porque lhes presta serviços e delas recebe serviços. Uma vez que os problemas e as soluções não são necessariamente os mesmos, discutí-los-emos em separado, tratando primeiramente da clientela considerada como indivíduos.

Do ponto de vista das relações com o público, a organização por clientela pode ter grandes vantagens. O indivíduo que tem um problema a resolver não gosta de tratar com uma porção de funcionários públicos; aborrece-se com a necessidade

(5) May L. Dhonau, *Descentralisation in Government Departments* (The Institute of Public Administration, London, 1938).

(6) James E. Scott, "Financial and Personnel Control", in *The Work Unit in Federal Administration* (Public Administration Service, 1937).

de novas apresentações e explicações; ressentem-se de andar em meio de "peritos". Além disso, uma repartição que use semelhante método de contacto com a clientela, em geral não distingue, nem avalia as reações psicológicas de seus clientes, havendo, portanto, um obstáculo na elaboração de um bom programa de relações com o público.

Tão importantes são estas reações do público, que, mesmo no campo da assistência social, em que certos autores preconizam abertamente a administração de serviços especiais organizados por propósito e processo, a prática geral é permitir que somente um assistente social lide com uma determinada família. Noutros departamentos, há uma tendência crescente para atribuir a uma ou a poucas pessoas a função de atender o público.

Há, entretanto, restrições razoáveis a este modo de ver. Se, por exemplo, o trabalho de uma repartição for complexo demais e uma só pessoa não puder explicar adequadamente todas as suas fases, o público não há de querer tratar com uma pessoa que não compreenda todos os problemas.

Além disso, mesmo que as relações com o público se aperfeiçoassem com o emprego do tipo de organização por clientela, elas seriam de importância secundária nalguns casos, e, portanto, não se justificaria uma completa organização administrativa por clientela. As vantagens decorrentes de certos serviços de alta perícia técnica, ultrapassam, por exemplo, quaisquer vantagens decorrentes de uma ótima política de relações com o público.

Evidentemente, os casos mais difíceis são aqueles em que duas vantagens que exigem diferentes tipos de organização são quase de igual importância. Nas repartições descentralizadas, as relações com a clientela podem coincidir com a área, mas podem funcionar contrariamente à supervisão técnica. O Serviço Florestal, por exemplo, ainda não decidiu se o superintendente do Corpo Civil de Conservação deve comunicar-se com o chefe do distrito florestal ou com o assistente de supervisão florestal que trabalha no próprio Corpo Civil de Conservação. Esta última alternativa tem sido preferida em muitas repartições florestais, porque permite uma supervisão técnica mais eficiente dos campos de conservação, embora este procedimento possa prejudicar as relações com o público. O público pode ressentir-se da necessidade da apresentar reclamações por via indireta sobre os serviços dos campos.

Em certos casos, o problema das relações com a clientela se refere mais às relações com as repartições particulares ou governamentais, do que com indivíduos. Por isso, uma repartição organizada por propósito ou processo pode enfrentar o problema de estabelecer contactos interadministrativos.

Em que nível administrativo devem surgir tais contactos e como devem ser estabelecidos? O Serviço de Conservação do Solo, por exemplo, mantém em cada Estado coordenadores cuja função principal é a de lidar com os serviços estaduais de extensão agrícola e outros departamentos congêneres. Estes coordenadores se comunicam diretamente com a repartição regional e, em geral, pertencem a uma classe mais elevada do que os conservadores regionais do Estado. Estes últimos, nem sempre sem razão, se queixam de que este mecanismo especial para contactos interadministrativos se intromete nas suas próprias funções. Alegam que a criação deste mecanismo especial confunde as suas relações administrativas comuns com a repartição regional.

No Serviço Florestal, a administração executiva regular segue um objetivo análogo. Um dos supervisores florestais é nomeado agente de ligação com a capital do Estado. Ao mesmo tempo, é mantida uma pequena divisão em cada repartição regional para estabelecer contactos financeiros com os Estados. Há, contudo, dentro do Serviço Florestal, a impressão de que as relações externas devem merecer uma importância maior na organização dos serviços regionais.

A organização por clientela é especialmente útil nos departamentos cuja função principal é a de lidar com outros departamentos. Key e Landsdale inquiriram judiciosamente se o Social Security Board havia se organizado de modo que um funcionário regional fosse forçado a entender-se com os delegados dos vários servidos do Board (7). Não vemos razão por que os grandes serviços de pessoal, contabilidade e fiscalização não se organizem mais de acordo com os principais departamentos do que de acordo com o processo. As suas relações interdepartamentais poderiam aperfeiçoar-se com a simplificação dos contactos. A Divisão de Estimativas do Bureau do Orçamento dos Es-

(7) Manuscrito inédito por V. O. Key, Jr. citado por Landsdale Long, Leisy e Hipple, *The Administration of Old Age Assistance*, pág. 16 (Public Administration Service, 1939).

tados Unidos está organizada para atender a clientela departamental.

AGRUPAMENTO DE ATIVIDADES POR CONHECIMENTO DISPONIVEL

A nossa opinião é a de que, além dos quatro tipos principais de organização segundo Gulick, acima descritos, existe um quinto tipo fundamental. Consiste no agrupamento de atividades ou, talvez, de vários propósitos e processos, que se utilizam de um acervo comum de conhecimentos ou que são estreitamente ligados por certos fatores de conveniência rotineira. A recente fusão do serviço de emprego com o serviço de compensação ao desemprego, geralmente considerada vantajosa, baseia-se na teoria deste tipo de organização. Os dois serviços foram organizados para propósitos diferentes e, inicialmente, funcionaram com diferentes departamentos administrativos. Uma estreita cooperação se tornava necessária, afim de que, com raras exceções, ninguém recebesse benefícios por parte do serviço de compensação se não estivesse registado como capaz para o trabalho pelo serviço de emprego. Os dois serviços funcionavam em locais diferentes. Seria inevitável o conflito entre estas duas agências, tecnicamente relacionadas entre si, mas administrativamente independentes. A única solução razoável era a fusão destes dois serviços cujos conhecimentos eram mutuamente indispensáveis e cujas atividades técnicas se relacionavam inextricavelmente.

Um motivo análogo determinou a combinação frequente das divisões de compensação aos trabalhadores com as repartições de combate aos acidentes industriais, ficando estabelecido que as divisões de compensação, que recebiam informações rápidas e completas sobre todos os acidentes, se tornassem os centros para o início das medidas preventivas.

E' necessário analisar cuidadosamente a natureza das relações entre as duas repartições antes de tentar a sua fusão. Certa vez se propôs que o serviço de combate às doenças profissionais se fundisse com o serviço de compensação aos trabalhadores. E' verdade que existe, aí, alguma relação comum, mas ficou resolvido que o combate às doenças profissionais constitue uma parte fundamental da administração geral de saúde pública e, conseqüentemente, o serviço passou a fazer parte do departamento de saúde.

Além disso, nem sempre é desejável combinar duas repartições simplesmente pelo fato de elas possuírem um traço comum de informação, sendo esta informação fácil de se transmitir. Os dados estatísticos, por exemplo, podem ser transmitidos facilmente entre as repartições. Os detalhes íntimos ou impressões resultantes de entrevistas pessoais são, contudo, mais difíceis de circular de repartição a repartição.

A disponibilidade de conhecimento coincidirá, frequentemente, com a organização por clientela. Exemplo flagrante foram as sessenta secções econômicas que constituíram a espinha dorsal da Comissão de Indústrias de Guerra durante a primeira guerra mundial. Homens de especialidades as mais diversas — contabilistas, cientistas e homens de negócios — foram postos nestas secções. Os seus conhecimentos eram usados para propósitos diferentes, tais como controle de prioridades, controle de preços ou desenvolvimento da produção. Estas informações eram, porém, de tremenda importância para a organização, por causa da centralização dos conhecimentos técnicos num só lugar e por causa de suas vantagens para as indústrias que estavam interessadas em ter apenas um ponto de contacto.

Muitas secções de serviços são organizadas como reservatórios de conhecimentos. Os bureaux de indústria animal, indústria de laticínios e indústria vegetal do Departamento de Agricultura são principalmente conhecidas por secções ou unidades de serviço (*"service units"*). Cada uma inclui uma grande variedade de experiências técnicas. Cada uma é útil por causa dos conhecimentos que reúne.

Às vezes, uma apreciação superficial da conveniência rotineira traz sérias dificuldades. Por isso foi que houve a fusão do serviço de elaboração orçamentária com o de contabilidade e, como já fizemos notar, o resultado foi a diminuição do valor técnico do serviço, só porque certos assuntos financeiros comuns existiam em ambas as funções. Usadas com prudência, a organização por conveniência rotineira constitue um tipo importante de organização administrativa interna.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

No decorrer desta discussão ficou patente que certos valores são peculiares a certos tipos de organização. Assim, as vantagens da especializa-

ção técnica costumam acompanhar, frequentemente, a organização por processo. O estabelecimento de relações públicas satisfatórias é mais provável acompanhar a organização de acordo com o lugar ou a clientela. De certo modo, as cinco partes precedentes deste trabalho discutiram tanto os tipos de organização como as razões que podem induzir o administrador a empregar um ou outro destes tipos. Existem, porém, outros fatores que devem ser considerados, antes de se tomar tais decisões — valores que não são peculiares a um só tipo, mas que podem pertencer ora a um, ora a outro, dependendo de circunstâncias particulares.

Em primeiro lugar, é de maior importância usar do melhor modo possível, o pessoal existente. Assim, a natureza do pessoal pode, em certos casos, ser o fator dominante de um plano de organização.

Farquahar demonstrou que a própria divisão fundamental entre “linha” e “estado maior” (*line and staff*) se baseia até certo ponto na distinção entre pessoas cujas características as qualificam para funções de mando e decisão e, de outro lado, pessoas mais capazes para funções consultivas (8).

Boemi nos relata que a Comissão de Planos da cidade de Nova York achou aconselhável, na elaboração de seu plano geral, dividir o pessoal segundo os fatores vocacionais da personalidade. Todos os elementos eram especializados em engenharia, mas alguns manifestavam qualidades especiais para expedir *memoranda* e outros para trabalhar no plano geral. Neste caso, o agrupamento dos elementos humanos dentro de uma organização mista por propósito e processo deu motivo a uma subdivisão mais detalhada por processo (9).

O fator personalidade simplesmente inclina a balança em favor de um dos tipos básicos de organização. Já apresentamos, anteriormente, o problema de administração florestal em que se procurava saber se os campos do Civilian Conservation Corps deviam comunicar-se com o chefe distrital ou com um delegado do Civilian Conservation Corps que trabalhasse na repartição do supervisor florestal. O argumento da descentraliza-

ção administrativa territorial é mais propenso a atribuir a responsabilidade ao chefe distrital. Alguns supervisores, entretanto, acharam que a personalidade e a capacidade do chefe distrital não se prestam a uma boa supervisão, de sorte que subordinaram os campos de conservação a seus assistentes especiais. Vemos, pois, que as considerações acerca do elemento humano afetaram a escolha entre “lugar” e “processo” como método de agrupar atividades.

Outro fator é a atribuição definida de responsabilidades. Todos os administradores devem se esforçar para impedir o “horror à responsabilidade” entre os seus subordinados. Este fator, muitas vezes, reage contra um determinado tipo de organização — as mais das vezes, contra a organização por processo — favorecendo o desenvolvimento de algum outro tipo que possua um centro mais definido de responsabilidade.

Conta-se, por exemplo, o caso do Serviço de Emprego do Estado de Texas, em que se abandonou o tipo de organização por processo em favor de um tipo misto por clientela e conhecimentos técnicos, o qual reduzia a fuga à responsabilidade. O antigo sistema de agrupar os visitantes de patrões e os visitantes de empregados pela base de processo foi substituído por outro em que os visitantes de ambos os tipos foram agrupados de acordo com as indústrias servidas. E' verdade que o novo arranjo trouxe a vantagem considerável de fornecer informações sobre as necessidades do empregador aos visitantes de empregados, mas, sobretudo, foi importante porque evitou que a divisão de emprego atribuisse a escassez de seu cadastro a qualquer deficiência por parte do trabalho da divisão de empregadores (10).

Em importantes serviços regionais, o desejo de assegurar uma nítida definição de responsabilidades para a pessoa encarregada dos trabalhos de uma certa área, é, muitas vezes, o único fator que impede a substituição parcial ou completa de uma organização por “processo” por uma organização por “lugar” — tão forte é o desejo dos chefes das repartições técnicas centrais para que haja uma supervisão especializada.

Outro fator que, às vezes, influe na escolha do método de organização é o desejo de estabele-

(8) H. H. Farquahar, “The Modern Business Staff”, in 4 *The Society for the Advancement of Management Journal*, 60 (1939).

(9) A. Andrew Boemi, “Organization of a City Planning Department for Current and Long-Term Activities”, *Case Reports in Public Administration*, N. 21.

(10) Texas State Employment Service, “Organization of a Function Involving Two Clientes”, *Case Reports in Public Administration*, N. 1.

cer o controle mútuo entre as subdivisões de um serviço. A fiscalização financeira, por este motivo, muitas vezes se separa das funções de contabilidade. O Bureau de Renda Interna mantém fiscais para controlar os coletores. Os inspetores de obras públicas se separam frequentemente dos serviços de construção. Dizem mesmo que um emite-nente administrador federal mantém duas secções de conselheiros econômicos de modo que uma possa criticar as verdades econômicas descobertas pela outra.

Por outro lado, o que se pode chamar de valor oposto — o valor de remover obstáculos indesejáveis — é, muitas vezes, um ponto crítico nas decisões sobre organização. Assim, as repartições baseadas em organização por propósitos muito amplos, por clientela ou por lugar, podem conter divisões antagônicas que funcionariam mais suave e eficientemente se estivessem separadas. Schuyler C. Wallace acredita que as funções de fomento e de restrições do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos foram por longo tempo prejudicadas por causa de sua recíproca animosidade engendrada pelo seu conflito teórico fundamental, e acrescenta que se um departamento federal de negócios sociais tentasse, a um só tempo, prestar serviços e impor restrições ao trabalho, havia de encontrar a mesma dificuldade. Truman, em seu interessante estudo dos aspectos específicos do programa para Chicago elaborado pelo Departamento de Agricultura confirma a importância desse fator, embora os seus exemplos não fortaleçam a conclusão de que o problema é insuperável (11).

A DECISÃO DO ADMINISTRADOR

Após considerar o problema de organização interna, é claro que o estudioso da administração não pode oferecer ao administrador nenhuma regra simplificada para a escolha dos tipos de organização. Apenas é possível descrever as várias possibilidades de organização e os resultados que provavelmente decorrerão de um dado tipo. A tarefa do administrador consiste, portanto, em escolher o método ou a combinação de métodos que melhor satisfaça às suas necessidades imediatas.

Certos fatores dominantes provavelmente influirão em sua escolha. Quando as relações com

o público forem o objetivo mais importante, pode-se, por exemplo, preconizar o emprego da descentralização administrativa por lugar ou clientela ou por qualquer combinação que inclua lugar e clientela. Às vezes, pode acontecer que, para se conseguir a cooperação dentro de um departamento, seja necessária uma fórmula de organização por propósito ou por uma combinação que inclua o propósito. Se houver necessidade de especialização técnica, maior importância se atribuirá à organização por processo e, no caso de já existir um forte controle administrativo, este será a melhor escolha.

Aplicando-se este método de análise, por exemplo, ao problema da responsabilidade da supervisão dos campos C. C. C. do Serviço Florestal, vemos ao supervisor cabe fixar a sua maior necessidade. Se esta necessidade consistir na supervisão especializada dos campos C. C. C., prevalecerá o método de organização por processo. Se consistir na coordenação local das relações com a clientela, o método de organização por lugar deve prevalecer e o chefe de serviço do campo se comunicará com o chefe distrital. E' possível que as necessidades variem, devendo também com elas variar a organização.

Às vezes, podem surgir soluções diferentes na mesma organização. O conservador regional do Serviço de Conservação do Solo tem como seus subordinados imediatos três assistentes, a saber, um agrônomo, um biólogo e um engenheiro. Com este pessoal, ele deve superintender o trabalho numa dúzia de campos C. C. C. que estão funcionando, em terrenos agrícolas de propriedade individual, espalhados por três distritos de conservação do solo em trinta e um condados ("counties") de um estado agrícola do oeste médio. Se ele distribuir por lugar o trabalho de seus assistentes, perderá a vantagem da especialização que eles possuem. Se distribuir o trabalho por funções técnicas, perderá a oportunidade de estabelecer íntimos contactos com os agricultores de cada distrito de conservação do solo. Evidentemente, tais aspectos de relações com público não podem ser sacrificados num serviço altamente educacional e demonstrativo.

Sabemos de três diferentes métodos usados para resolver este problema em três áreas do Serviço de Conservação do Solo. Numa área, o fator "lugar" é o meio mais importante para subdividir o trabalho entre os assistentes do conservador re-

(11) David B. Truman, (*Administrative Decentralization*. (University of Chicago Press, 1940), pág. 163, páginas 136-137.

gional. Quando a técnica de um deles é necessária ao distrito de um outro assistente, é ele levado para lá como conselheiro especial. Noutra área, a técnica de um assistente é usada como meio de subdivisão, e o seu trabalho abrange toda a área. Afinal, numa terceira área, os assistentes são designados, para o duplo serviço de atender as relações de clientela com os agricultores e de exercer atividades técnicas por toda a área.

Tal diversidade de aplicação não é desaconselhável, contanto que o método de agrupamento se baseie numa cuidadosa análise da situação particular e seja observado o princípio da unidade de comando. Se, numa área, for difícil obter a cooperação dos agricultores, é necessária uma organização descentralizada por lugar, afim de se evitar os efeitos irritantes dos contactos pessoais com muitos funcionários de uma só vez. Se, noutra área, são os problemas técnicos que predominam, o administrador arguto usará os assistentes somente para exercer as funções puramente técnicas. De modo geral, entretanto, à medida que o Serviço de Conservação do Solo for aumentando o seu número de conservadores, é de se esperar o predomínio do tipo de organização por "lugar", como meio de distribuir as suas atividades, em virtude do aspecto fundamental de relações com o público, peculiar àquele Serviço.

SUMÁRIO

Diversos meios de agrupar as atividades administrativas dentro de departamentos ou bureaus foram examinados. Algumas generalizações foram apresentadas, na esperança de incentivar outros estudiosos a observações mais cuidadosas. De modo algum, deverão ser consideradas como conclusões finais.

Em geral, acredita-se que o agrupamento de atividades por propósito é mais praticável no nível departamental do que no nível divisional ou níveis inferiores da administração. Uma definição clara de sub-propósitos é difícil e, se a organização por

propósito for usada extensivamente nos níveis inferiores, é provável ocorrer uma perda de especialização ou uma duplicação desnecessária de especialistas.

O agrupamento de atividades por processo é mais usado do que aconselhado. Tem a vantagem de permitir uma supervisão especializada e a desvantagem de provocar problemas de coordenação. É muito útil quando houver um forte mecanismo de coordenação.

O agrupamento de atividades por lugar assume importância cada vez maior, especialmente em grandes serviços regionais. Apresenta vantagens para as relações com o público e para a adaptação administrativa. Provoca, entretanto, sérias dificuldades no tocante à concessão de autoridade, especialmente com referência à autoridade sobre técnicos.

O tipo de organização por clientela serve como meio de agrupar as atividades, onde haja problemas de contacto com o público ou outras repartições. Este sistema de agrupamento proporciona relações satisfatórias com as partes interessadas. Adapta-se perfeitamente à organização por lugar, mas entra em choque com a organização por processo. É, muitas vezes, o fator predominante na escolha do tipo e do grau de centralização ou descentralização.

Os conhecimentos técnicos disponíveis ou a conveniência rotineira são, às vezes, um critério útil para agrupar atividades interdependentes, evitar certos problemas de coordenação e assegurar o intercâmbio de informações. Também se usa, às vezes, quando um simples processo de receber e fornecer informações pode atingir a mesma finalidade.

Outros fatores, tais como os tipos de personalidades e o desejo de definir responsabilidades ou de controlar a probidade, podem frequentemente determinar a escolha dos cinco tipos básicos de organização acima discutidos ou de uma combinação qualquer destes tipos.

O chefe e seu papel na administração

MAX FAUCONNIER

Professor no Curso de Direito e de Prática Administrativa
de Brabant (Bélgica)

in *Revue internationale des Sciences Administratives* — Bruxelas

Publicamos recentemente algumas considerações de ordem geral, e aplicáveis a qualquer organização, sobre "O chefe e seu papel na organização" (1).

Lembraram-nos, a propósito, que talvez não fosse desinteressante prosseguir nessas considerações do ponto de vista particular da administração pública.

Com efeito, parece oportuno examinar o problema do chefe tal como ele se apresenta na administração pública, precisamente numa época em que ela é atingida, assim como a maioria de outras instituições, pela confusão geral dos espíritos e das coisas.

Essa confusão se traduz, notadamente, de uma parte, pelas repercussões que dão lugar os conflitos de opinião sobre as reformas, ditas de estrutura, do Estado e de seus órgãos; e, de outra parte, pela necessidade de uma readaptação de sua organização e de seus métodos a um sem número de necessidades e novas intervenções nos domínios do econômico e do social.

Nestas circunstâncias, encontra-se necessariamente posto em equação o problema do pessoal chamado a servir, cujos elementos se chamam: recrutamento, formação profissional, promoção e seleção, problema esse que foi objeto, nos últimos anos, de estudos e discussões diversas cujas repercussões chegaram até nós.

Nosso intuito, não é, seguramente, abordar o problema no seu conjunto, mas, simplesmente, traçar um esboço da tarefa do chefe na adminis-

tração e das qualidades necessárias ao seu desempenho, sem a ambição de esgotar um assunto susceptível de desenvolvimentos bem mais extensos.

Todavia, algumas considerações preliminares a esse respeito não são de todo inúteis.

*
* *

As instituições humanas, seguramente, valem menos pela sua natureza e objeto que pelos homens que as animam. O regime parlamentar e a democracia são, disso, dois exemplos vivos e atuais e a administração pública não foge à comprovação desse princípio.

Ora, concorda-se em proclamar, constantemente, a falta e a necessidade de chefes em todos os domínios, sem entretanto, definir-se nitidamente o que se entende por chefe e as razões dessa deficiência.

Que é, em suma, o chefe?

O chefe, responderá o homem da rua, é aquele que comanda.

E', essa, uma definição simplista que não está, sem dúvida, em contradição com a realidade, pelo menos com uma certa realidade. Mas é, de todo, uma definição insuficiente, porque o chefe — não apenas um homem qualquer a quem se atribue um título qualquer de chefe — o verdadeiro chefe é outra coisa, não consistindo sua tarefa, somente, em dar ordens.

E' um chefe na verdadeira acepção da palavra, um homem que assume, em virtude de uma competência demonstrada, uma tarefa de organi-

(1) *Revue du Travail* (Bélgica). Março de 1939.

zação e direção, com a consciência plena dos seus deveres e das suas responsabilidades.

Este homem, desde então, deve ser dotado ao mesmo tempo de saber, julgamento e energia, assim como de paixão pela ação e de amor por essas responsabilidades. A etimologia da palavra, por sua vez, ensina-nos que o chefe é a cabeça, isto é, o órgão, pensante e dirigente, o órgão que concebe um objetivo determinado a realizar, a executar, e toma, em seguida, as providências necessárias para essa execução, observa seu desenvolvimento e controla os resultados.

A qualidade de chefe pressupõe um conjunto de atributos servidos por uma mentalidade especial: a mentalidade de chefe.

Se há poucos chefes verdadeiros — efetivamente chefes — por entre os numerosos homens providos de um título desse gênero é, simplesmente, porque quase nada se tem feito para formá-los ou escolhê-los. Dupla carência, portanto, de ensino e de seleção, constituindo, por si só, a nosso ver, um dos mais graves problemas sociais de nosso tempo e uma causa a mais de uma dessas famosas reformas ditas de estrutura.

E', pois incontestavelmente, nessa circunstância que se torna necessário procurar a causa da inadequação de grande número de instituições em que os dirigentes traem a missão de que foram investidos assim como a confiança neles depositada por aqueles que arbitrariamente e cegamente os designaram.

Deixando, porem, de lado esse aspecto da questão, vejamos como se apresenta o problema do chefe na administração pública.

Note-se, de início, que na administração pública este problema se apresenta em condições especiais em razão da própria natureza desta, pois a qualidade de ser pública tem como consequência submeter-se a sua direção e organização à tutela de um duplo quadro de dirigentes: — de um lado, o quadro político, formado de mandatários eleitos por sufrágio popular e, em caráter temporário; de outro lado, o quadro técnico composto de funcionários permanentes. Em ambos se encontram os

chefes da administração; chefes, porem, cuja natureza, poderes e papel a desempenhar são essencialmente diferentes, conforme o quadro a que pertencem.

Essa situação é a mesma em todos os graus da hierarquia das instituições administrativas: nacionais, regionais, locais, pelo menos na Bélgica.

Torna-se, pois, manifesto que o problema do chefe na administração pública se coloca em condições diferentes se considerarmos o quadro político ou o quadro técnico.

O quadro político não reterá aqui a nossa atenção, pois seu estudo crítico é mais da alçada da sociologia política propriamente dita, que do assunto que nos prende a atenção no momento. Seus diferentes aspectos, aliás, foram objeto de uma análise singularmente minuciosa de Joseph Barthélemy em sua obra: — "O problema da competência na democracia".

As nossas considerações limitar-se-ão ao chefe no quadro administrativo. E a esse respeito, não parece inoportuno formular uma proposição preliminar.

*
* *
*

Parece-nos, efetivamente, que, regra geral, a administração pública revela uma plethora de chefes e uma deficiência de verdadeiros chefes, dualidade de situação cuja afirmação nada tem de paradoxal.

E' verdade que essa superabundância tem numerosas causas de que citaremos as mais frequentes.

Primeiro, a administração pública possui uma aptidão verdadeiramente notável à disparidade que a leva a multiplicar incessantemente os seus serviços, suas repartições, suas divisões. Essas, por seu turno, possuem novos quadros onde se incluem os dirigentes supostamente indispensáveis ao seu funcionamento.

Em muitas circunstâncias, e, sobretudo, no período que se seguiu à grande guerra, uma inflação exagerada das atribuições, como a criação de

cargos e títulos, prestaram-se mais a permitir melhoria de situações individuais, do que a satisfazer verdadeiras necessidades.

Em seguida, as repetidas modificações do número e das atribuições dos diversos ministérios, efetuadas unicamente para satisfazer necessidades de dosagens políticas tanto quanto o novo regime de instituições para-estatais, não contribuíram meios para satisfazer essa plethora.

Não omitamos, também, o favor político que não hesita em prover os cargos públicos nem a fazer promoções em demasia de funcionários privilegiados ou emigrados dos gabinetes dissolvidos pelos azares ministeriais e que cousa alguma parecia indicar para tão surpreendente e generosa ventura.

E' evidente que nessas diversas circunstâncias, quantidade não significa certamente qualidade, pois às causas que esclarecem a plethora dos chefes, se juntam as que explicam, outrotanto, a insuficiência de verdadeiros chefes.

De fato, nenhuma regra bem definida preside, geralmente, a sua escolha e, onde seria perfeitamente indicada uma seleção racional, observa-se, ao contrário, um empirismo negativo e flagrante..

O acaso, a antiguidade, a habilidade em adular ou em servir certos senhores do momento, por exemplo, constituem, muito frequentemente, melhores recursos que a capacidade profissional, a aptidão para conduzir homens e a noção clara do papel e dos deveres do verdadeiro chefe.

Serão, com efeito, numerosos os candidatos preocupados em satisfazer essas três condições essenciais? Sem intuito, naturalmente, de magoar quem quer que seja, não hesitamos em externar as nossas dúvidas. Preferimos acreditar que a generalidade deles espera antes de tudo uma promoção ao posto de chefe, seja para satisfazer vaidades sob a forma de benefício de um título, de precedências, de distinções honoríficas; seja para obter vantagens materiais imediatas, por mais legítimas que possam ser essas expectativas.

A ambição não deve, por certo e necessariamente, ser banida da carreira administrativa, mas

quando ela visa a investidura num cargo de direção, convem que tenha em vista uma obra a empreender e um ideal a realizar.

Tentemos, pois, definir precisamente essa obra e esse ideal procedendo à análise da tarefa do chefe na administração, isto é, as diversas intervenções pelas quais se manifesta o seu papel e se caracterizam os seus deveres.

*
* *
*

Esse papel e essa tarefa, tanto para o chefe administrativo, como para o de qualquer organização, tem por fundamento e por objetivo a ação, isto é, a execução de certos atos, independentes ou coordenador, simultâneos ou sucessivos. Ora, é evidente que esses atos não podem ter valor, significação e resultados satisfatórios, senão quando refletidos.

Assim, a tarefa do chefe se revela dupla, porque feita de Pensamento e Ação, sua existência e associação se encontram no exemplo de todos os grandes chefes de que conhecemos a vida e será excepcional se uma ação improvisada, desordenada, der resultados não só positivos senão duráveis, o que é essencial.

Pensamento e ação, refletir antes de agir, preparação e realização, eis os dois polos sob os quais se apoia a tarefa do chefe.

Na administração pública essa tarefa consiste, evidentemente, em administrar, como na indústria ou no comércio ela consiste em procurar atingir o objetivo da empresa, tendo em vista o propósito final que é a realização do lucro.

Conhecemos o desenvolvimento que Faiol deu ao estudo da administração e a importância que ele lhe atribuiu no funcionamento da empresa. Administrar, segundo sua doutrina, é ao mesmo tempo, recapitulemo-lo rapidamente, prever, organizar, comandar, coordenar e controlar, e a capacidade administrativa, nesse sentido, deve ser tanto maior em relação à capacidade técnica, que o chefe pertence a uma categoria mais elevada no funcionamento da empresa.

Podemos afirmar que se dá o mesmo na administração? Não o cremos porque, nesta, o chefe acumula simultaneamente e em mesmo grau, a competência técnica, que consiste no conhecimento das leis e regulamentos, até mesmo da tradição, e a capacidade administrativa que é a da organização racional dos serviços de que é encarregado e do trabalho de rotina que aí se executa.

A questão é, pois, para nós, de considerar de que é feita essa capacidade administrativa que empresta, à tarefa do chefe, sua expressão e seus meios.

O encargo, a nosso ver, comporta, essencialmente, a disposição geral do trabalho administrativo em conformidade com o seu fim, seu objeto, os meios de sua execução e os resultados constatados.

Assim vista, a tarefa afigura-se-nos tripla: ele deve, efetivamente, organizar, fazer executar, controlar. Tudo isso corresponde a uma ação constante, cuja concepção e cuja realização devem encontrar sua inspiração e seu impulso na intervenção do chefe que, nesse sentido, é chamado, constantemente, a tomar decisões.

*

* *

Organizar é prover de órgãos, de elementos necessários à vida.

Organizar o trabalho administrativo, como organizar qualquer empresa ou instituição, é, antes de tudo, atribuir-lhe um fim nitidamente determinado, que é o de pôr a Administração em estado, em condições de preencher sua missão fundamental de órgão de execução de leis, com todas as variadas modalidades de aplicação que essa execução comporta.

E', em seguida, encarar todos os meios necessários para atingir esse fim, meios humanos e materiais, reunir esses diferentes meios e determinar as maneiras de sua aplicação em conformidade com um plano de execução. Tarefa feita, em grande parte, de reflexão e previdência.

Organizar é, também, velar por uma coordenação constante de todos os fatores do trabalho, tendo em vista sua convergência harmoniosa para o fim comum.

Assim, a coordenação do fator humano reclama uma atenção maior que a que lhe tem sido, geralmente, concedida na Administração. A tarefa do chefe, a esse respeito, deve visar, simultaneamente, à formação profissional dos seus agentes; à sua seleção, de acordo com as suas aptidões especiais afim de que se encontrem em condições de dar tudo de que são capazes e um rendimento optimum; à prática de um verdadeiro espírito de "équipe" que deve substituir o espírito de compartimentos estanques e de antagonismo que, muito frequentemente, existe entre serviços diferentes ou entre seus chefes respectivos.

A coordenação deve ser precedida de uma divisão e de uma distribuição racionais do trabalho, evitando a crítica de uma atrofia de atribuições e a inflação anormal das mesmas. As sobreposições, fonte de conflitos, de erros, de omissões, devem ser, também, cuidadosamente, evitadas.

Organizar é, ainda, prover a existência de convenientes condições materiais de trabalho, quanto à higiene dos locais, à iluminação, ao esquecimento, à duração dos períodos de trabalho, à remuneração.

Organizar é, afinal, ter a preocupação constante dos melhoramentos possíveis e das reformas necessárias. O chefe deve, ele próprio, pensar nisso, apoiando-se nas suas informações pessoais e nos resultados do controle que faz exercer ou ele próprio exerce. Mas pode, a esse respeito, ser auxiliado, eficientemente, pelos seus colaboradores, suscitando sua iniciativa, ouvindo suas sugestões. E, quando estas se evidenciarem inoportunas ou irre realizáveis, convem, ainda, que lhes explique os motivos para que não desanimem. Quanta boa vontade não tem deixado de ser aproveitada e, até mesmo, servido de troca nas repartições, por falta de procedimentos desse gênero!

Quanto às reformas, é preciso que sejam duramente refletidas e preparadas. Reformas dos

regulamentos como dos processos de trabalho que, efetivamente, não devem ser improvisadas sob o impulso do momento, nem introduzidas sem preparação psicológica do pessoal. Como observa Justin (1): "...erro dos que, nas funções públicas sobem rapidamente e creem tudo melhor onde é necessário muito tato, prudência, previsão; e naquilo em que, se quisermos agir, precisamos contar com multiplos obstáculos". Obstáculos surgem da rotina e do meio fechado em que vivem os funcionários para quem a prática do "precedente" constitui o começo da sabedoria e temor da inovação.

Para o chefe, essa sabedoria consistirá em velar pela existência de bons regulamentos e sua revisão oportuna, pois somente bons regulamentos, sempre atualizados, são susceptíveis de servir de base a uma organização bem compreendida.

*

* *

Executar é o segundo aspecto da tarefa do chefe. A execução consiste na prática do plano de trabalho, no funcionamento da máquina administrativa. Tarefa frequentemente mais difícil que a da elaboração do plano em si, porque subordinada à intervenção de terceiros, geralmente numerosos, escapando, portanto, à ação material e única do chefe. Já Napoleão enunciara este juízo, que a guerra é, antes de tudo, uma arte simples e toda de execução, que seu discípulo, o Marechal Foch, corroborava, repetindo que não basta ter um plano e dar ordens: é preciso, sobretudo, obter a execução.

A propósito, convem insistir nesse ponto que a tarefa do chefe consiste essencialmente, não em participar disso, direta e pessoalmente, mas em fazer trabalhar todos os seus colaboradores. Mau é o chefe que se imiscue constantemente com encargos inferiores ao seu e deles participa; a sua tarefa é de dirigir a execução.

Segundo a expressão muito apropriada do marechal Lyautey, o chefe deve ser e permanecer o técnico das idéias gerais.

A execução repousa, pois, em uma direção das operações, assumida seja por um chefe único,

seja por um chefe assistido de colaboradores hierarquizados. Sempre a direção do chefe tem por objetivo promover a execução, aplicando regras previstas e ajustadas a esse fim. E a prática dessa direção se apoia no exercício do comando conferido ao chefe, ou por delegação especial, ou em virtude de suas atribuições e seu posto.

Exercer o comando corresponde, em certos homens, a uma tendência pessoal que os leva a se assegurar uma predominância espontânea ou imposta ao meio em que vivem. Mas todo mundo não possui, inata, essa aptidão.

Também a prática do comando constitui uma arte sutil e delicada que não deve esquecer a psicologia humana. A quem a possui, esta arte ensina que a diversidade dessa psicologia e das reações que ela suscita aconselha a graduar os processos de comando, desde a ordem formal até a persuasão, observando a necessidade ou a oportunidade e, em muitas circunstâncias, a analisar ordens e instruções com o fito de tornar o sentido e verdadeiro alcance das mesmas perfeitamente compreensíveis.

A habilidade e o tato, nessa circunstância, são os adjuvantes mais indicados e, como afirmava Lyautey, o exercício de uma autoridade clara, evidente e flexível torna inútil todo autoritarismo cego e ríspido.

Quanto às ordens e instruções mesmas, devem ser exatas, precisas e completas, afim de evitar todo erro de compreensões e todo equívoco em caso de omissão.

A tarefa do chefe consiste em imaginá-las e formulá-las, verbalmente ou por escrito, em assegurar a sua notificação direta ou indireta a todos a quem se destinam.

A execução, por outro lado, repousa no estabelecimento e manutenção da ordem. Ordem das coisas e dos homens, e da qual a condição reside, simultaneamente, na aplicação rigorosa das medidas de coordenação previstas e na existência de disciplina sadia. Esta última é necessária à garantia do respeito das instruções dadas e supõe sanções adequadas à gravidade das faltas cometidas.

Organizar a ordem e assegurar a sua manutenção permanente é uma atribuição essencial do chefe.

*
* *

E, finalmente, terceiro aspecto da sua tarefa: o controle.

Controle duplo: um permanente e consistindo em uma vigilância constante da execução, outro accidental, porem, frequente, dos resultados desta.

Vários são os meios desse controle: relatórios verbais e escritos, "planning", conferências, estados orçamentários, inspeções, sobretudo.

A importância do controle carece de demonstração, pois permite ao chefe seguir o andamento geral dos serviços, descobrir os elementos que obstam o seu progresso, retificar, conseqüentemente, o plano ou as modalidades da execução, discernir as reformas oportunas.

Se esse controle deve, evidentemente, ser preciso e completo, é, ainda, necessário que seja *judiciosamente procedido* e da maneira mais eficaz. A Administração, é sabido, tem a paixão dos controles, mas não afirmaremos que ela os pratique sempre no sentido (nos moldes) que acabamos de indicar. Um controle preciso e eficiente é ao contrário, processo múltiplo e esmiuçador.

O chefe, vê-se pelo que foi dito, não tem uma tarefa nem simples nem facil. Se ele a quizer executar da melhor forma, ser-lhe-ão necessários método e regras definidos. — Em que consiste esse método?

Primeiramente em organizar seu próprio trabalho na base de um "emprego do tempo" segundo o exemplo de Luiz XIV.

Assim, convem que saiba reservar para si próprio instantes de isolamento e de sossego de espírito, propícios à meditação, ao estudo, à ordenação de suas idéias sob a forma de um plano de conduta geral de seu serviço em conformidade com os princípios fundamentais e diretores.

Esse plano uma vez estabelecido, essa espécie de "política" tendo sido traçada, é necessário, segundo o conselho de Foch, a ela se ater, e se ater de maneira inabalável até que haja prova manifesta de insuficiência ou de erro.

Nesse mesmo quadro (espaço de tempo) o chefe fará uma discriminação entre as coisas a fazer e aquelas a confiar aos colaboradores; disciplinará, ainda, suas audiências e não lhes atribuirá senão a duração estritamente necessária; equilibrará enfim, suas atividades em conformidade com estes preceitos: um tempo para cada coisa e cada coisa em seu tempo. Isso o garantirá contra toda agitação tão deprimente quanto estéril.

O chefe pensará sempre, também, não é absolutamente supérfluo repetí-lo, que seu papel não é o de trabalhar (na execução) mas de fazer trabalhar os outros. E, com esse fim, terá o maior cuidado na composição da equipe de seus colaboradores imediatos, depositários do seu pensamento e intérpretes do mesmo junto ao pessoal.

Todos os grandes chefes insistem na importância dessa equipe na qual convem depositar a maior confiança, não confiança cega, mas, ao contrário refletida. Foi o método de Luiz XIV que conservou muito tempo junto de si a maior parte de seus grandes ministros, mantendo-os, porem, sob sua vigilante autoridade.

Necessidade há, igualmente, para o chefe, de método nas suas relações com o pessoal, condição de uma atmosfera de confiança e segurança.

O chefe, com efeito, não deve ser para seus colaboradores uma personagem misteriosa, vivendo retirado em um gabinete inacessível, manifestando-se, apenas, por ordens e raios. Ao contrário, sua presença lhes deve ser familiar, graças a contactos diretos e frequentes, de modo a estabelecer relações humanas, permitindo ao chefe cumprir o que um grande chefe francês, Raoul Dautry, tão apropriadamente qualificou de "ofício de homem".

O exemplo de sua assiduidade, de sua dedicação ao trabalho constituem, para o pessoal, um incontestável estímulo e a possibilidade de se aproximar dele anima-o a confiar-lhe suas sugestões e dificuldades.

E' por isso que, animado de um espírito de justiça e banindo toda parcialidade, deve o chefe, em todas as circunstâncias, conservar inteira liberdade de apreciação, afastando os adutores ou os maledicentes e sabendo ouvir as queixas de seus colaboradores. Excessivas, dir-lhes-á a impossibilidade de satisfazê-las; legítimas, apressar-se-á a lhes fazer justiça. Muitos males seriam evitados se o uso corrente fosse esse e se, conciente de seu dever

de tutela, o chefe se empenhasse, em toda ocasião tanto a remediar os erros constatados, até mesmo a prevenir seu aparecimento, quanto a recompensar o mérito.

Conhecer os colaboradores, ouvi-los com atenção e tratá-los com indulgência e justiça, eis as regras de um bom método de relações com o pessoal.

*
* *
*

Tendo, assim, analisado os múltiplos elementos e manifestações da tarefa do chefe, resta-nos, agora, definir as qualidades que deve possuir para que possa executar esse encargo com o maior êxito possível.

Qualidades variadas, sem dúvida; umas naturais, inatas, outras adquiridas pela prática e pela vontade.

Possuir, inicialmente, boa saúde física e moral, para que possa resistir a uma atividade contínua e manter, à sua volta, sua disposição de espírito.

São demasiado frequentes os chefes que sofrem dos nervos, do fígado, do estômago ou de reumatismos. É pena; tratem-se, porém, e calem-se. Seus colaboradores, também, tem seu quinhão de sofrimentos e inquietações, e não podem fazer cair sobre os superiores as repercussões desses cuidados.

Demasiados chefes, também, esquecem que devem observar uma regra de dignidade na conversação e nas atitudes e não lamentar, constantemente, ou sua própria situação material, diante de ouvintes ainda menos favorecidos, ou a insuficiência de seus colaboradores. Se isso ocorrer, reprovem-se a si mesmos de os haver mal escolhido, ou de não ter conseguido formá-los convenientemente.

O chefe, seja dito de passagem, deve, ainda, possuir inteira competência na sua especialidade, somada à grande cultura do espírito que o auxiliará a ter uma noção elevada das coisas e a discernir as relações gerais das mesmas. Competência e cultura não podem ser adquiridas sem um cuidado constante de estudo, de informação e de uso de uma documentação apropriada. Contactos com outros meios, viagens ao estrangeiro, participação nos trabalhos de congressos de instituições, constituem, igualmente, para ele, excelentes estímulos.

Qualidades de inteligência são-lhe não menos necessárias, pois graças a elas suas faculdades gozam de uma agilidade propícia aos juízos rápidos, precisos e lógicos; a uma assimilação fácil dos dados da experiência como das noções e das idéias gerais; à interpretação exata dos elementos de um problema. Numa palavra, saber para compreender; compreender para julgar; julgar para decidir; decidir para agir, tudo isso de maneira fácil e pronta.

Juntemos ao quadro algumas qualidades morais primordiais, tais como a energia, a vontade, a perseverança e a exata noção das responsabilidades. Estas, o verdadeiro chefe não hesita em assumir, até mesmo em procurá-las pois, confiando no próprio valor, não teme sustentar as idéias propostas e as atitudes tomadas.

Dessas qualidades de competência e caráter tira os elementos do prestígio pessoal que deve, incessantemente, salvaguardar e que uma atitude leal, porém independente em face do Político, contribui, singularmente, a reforçar.

Isso nos leva a concluir uma nota ao mesmo tempo particular e geral.

Efetivamente: na Administração, em qualquer escala, chefes e funcionários de todos os graus possuem esse atributo comum de serem todos, indistintamente, embora com títulos diferentes, os operários da obra administrativa que é a da aplicação das leis em vista da gestão e da coordenação dos interesses gerais da coletividade.

Obra sem dúvida imperfeita, porque obra humana; porém grande, apesar disso, e da qual os vícios e as deficiências são menos o efeito do Técnico que do Político.

Obra à qual os operários dão a sua participação num ambiente especial, visto que o exercício de sua profissão se inspira, não no espírito do lucro, como na generalidade das outras profissões, mas, ao contrário, em uma noção eminente cuja difusão é mais extensa do que o supõe o público profano: SERVIR.

Este deve ser o ideal de todo o verdadeiro chefe da administração, o de encarnar e de inculcar a todos os colaboradores essa elevada noção, chama vivificante daquilo que Henri Clerc tão bem denominou o Belo Ofício.

DIREITO ADMINISTRATIVO

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

OSCAR DE SAMPAIO QUENTEL
Fiscal Geral do Ensino Comercial
do M. E. S.

(Notas à margem dos arts. 246 e 365 do decreto-lei n. 1.713, de 28-10-39).

EM comentários ao art. 254 do Estatuto, de que já temos tratado em artigos anteriores, omitimos involuntariamente uma das questões da mais alta relevância no processo administrativo, sobre a qual ainda não se firmou, até hoje, um critério uniforme e definitivo. Trata-se de saber se ao acusado cabe ou não o direito de, por si ou por seu procurador legal, acompanhar as diligências a cargo da comissão, delas participando em determinadas fases, v. g., com a reinquirição das testemunhas, com o apresentar o ról das de defesa, formular os seus quesitos nos exames e perícias ordenados pela comissão, ou, em suma, tomar parte em atos que lhe pareçam convenientes à sua defesa.

Inúmeras teem sido as consultas por nos recebidas e, ao postulante, respondemos sempre e invariavelmente pela afirmativa, desde que as diligências não tenham carater secreto ou não importem em sindicâncias ou investigações que a comissão, no interesse da justiça, haja deliberado fazer.

No presente artigo, aproveitaremos a oportunidade para responder a todos os nossos consulentes, de uma só vez, propondo-nos mostrar à luz do direito e com o recurso da hermenêutica, que nos parece mais consentânea com a lógica de quanto existe na legislação pátria no que se refere à aplicação por analogia, as razões e fundamentos que nos conduziram àquela solução.

As dúvidas e controvérsias suscitadas pela deficiência de esclarecimento expresso da lei são perfeitamente compreensíveis e naturais. Do funcionário público, para o exercício das suas funções normais, não se exigem conhecimentos apro-

fundados da ciência jurídica — já o temos acentuado por vezes.

Ademais, se o processo administrativo constitue uma exceção à regra que se observa nos demais, pertinentes aos outros setores de justiça, já pela sua natureza em si, já pela ausência do que ali se chama “Partes” — o representante do Ministério Público, advogado de ofício e auxiliares da justiça, pelo que ficam elas reduzidas à pessoa do acusado — é muito natural que dentre outras surja mais esta dúvida ou confusão. Acresce que o próprio Estatuto não define a questão de maneira clara e precisa, e só mesmo quem tenha certo tirocínio ou o espírito trabalhado pelos problemas da ciência poderá atinar com os exatos objetivos desta lei, concluindo, afinal, que ela própria não aboliu o princípio de direito universal: *direito de defesa*. Na verdade, o art. 255 estabelece, *verbis*:

“No caso de revelia, será designado *ex-officio* pela autoridade um funcionário para acompanhar o processo e se incumbir da defesa”.

Para acompanhar o processo, diz o texto. Mas isso só poderá ser possível NO CURSO DAS DILIGÊNCIAS e nunca na fase final — razões da defesa e julgamento — quando já se acham todos os atos definitivamente processados e sobre os quais se assentam as sugestões e propostas de penalidades consubstanciadas no relatório da comissão. Observemos que o texto requer dois atos distintos, na hipótese figurada: um, o de *acompanhar* o funcionário o processo; outro, o de se incumbir da defesa. E, se, como já dissemos, na fase final, nada há mais que acompanhar, restando apenas a incumbência da redação das razões da defesa, con-

cluíríamos que a lei ou não tinha somente este último escopo ou conteria termos supérfluos, o que positivamente não se pode admitir. E' certo, portanto, que esse art. 255 prevê o caso de não comparecimento do acusado, por qualquer circunstância, seja por ato voluntário seu — displicência, obstinação ou teimosia, omissão ou qualquer outra, ou ainda motivada por causa involuntária ou compulsória — achar-se em lugar incerto (parágrafo único do art. 254) — moléstia grave, impedimento natural por desconhecimento absoluto do quanto se passa, o que aliás dificilmente ocorreria. Mas o que é igualmente certo é que desta ou daquela maneira será forçoso admitir que, implicitamente, para uma consequência tal, o mesmo artigo teria considerado a condição do chamamento INICIAL do acusado para prestar as declarações (ser ouvido) e *acompanhar o processo em todos os seus atos e termos até final*, com pena de revelia e, verificada esta, afinal, dar-se-lhe-ia, então, o curador, — no caso o funcionário — para se incumbir da defesa, único ato do processo, nesta altura, suscetível de ser acompanhado... Tal é, não há dúvida, a verdadeira interpretação que o enunciado comporta.

Concordamos que a confusão que se estabelece promane necessariamente do fato de se achar a matéria em foco enquadrada no grupo de artigos que se entende com a fase final do processo: *defesa e julgamento*, agravada, ao que parece, pelo termo genérico ali (no art. 254) usado "*autoridade*", inclinando-se o raciocínio pela conclusão de que deve tratar-se da que vai julgar e não a da comissão.

Entretanto, levemos isso à conta de excesso de síntese com que se conduziu o legislador ao redigir a lei, e tenhamos sempre em vista ser indispensável o chamamento do acusado *inicialmente* (citação) pela comissão, não só para depor ou prestar declarações, como também para assistir a todos os atos e termos do processo (acompanhar) até final, sob pena de ser revel. E será perfeitamente lícita, regular e legal a sua presença às diligências de que falamos, como lícita e regular

será também a sua participação na reinquirição das testemunhas, formuladas as suas perguntas por intermédio da comissão, oferecendo o rol das suas, de defesa, cujos depoimentos fiscalizará como melhor lhe parecer, seguindo-se a mesma regra sempre que a diligência comporte a sua interferência.

Desnecessário seria dizer que não se trata de idéia nossa. E' doutrina consagrada pela legislação de todos os países; é princípio de direito universal e de direito consuetudinário. Em todos os tempos, em todas as épocas, mesmo na chamada justiça de exceção, sempre se reconheceu o sagrado direito de defesa, dando-se oportunidade ao acusado para justificar ou atenuar os seus atos submetidos à decisão de juizes, apesar de que a História nos diga que nem sempre os juizes quiseram escutar os clamores de réus inocentes colhidos nas malhas de processos draconianos...

Entre nós, as leis e a evolução dos costumes elevaram ao mais alto grau de aperfeiçoamento todas as medidas e providências relacionadas com a segurança do direito e garantias individuais. A Constituição de 10 de novembro de 1937, lei básica da nossa atual organização, no seu art. 122, 7, como traço marcante da nossa índole e das nossas tendências, consagra esse secular princípio! Ei-lo:

"A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes:

7 — o direito de representação ou petição perante as autoridades em defesa de direitos ou do interesse geral.

Em toda a legislação pátria, disciplinada pela lei básica, como não poderia deixar de ser, encontraremos exemplos, os mais frisantes, dos cuidados e atenções consagrados à segurança individual e defesa do réu ou acusado, a quem se cerca das mais amplas garantias nesse sentido, sem que entre em consideração, a natureza do crime que lhe seja imputado.

Já o velho Código Criminal de 1830, — oito anos, portanto, após a nossa emancipação — continha em seu bojo artigos dedicados à matéria e que hoje, nos códigos modernos, são ainda repeti-

dos com pequenas alterações determinadas pela evolução.

O decreto n. 16.751, de 31 de dezembro de 1924, que pôs em execução o Código de Processo Penal no Distrito Federal, estabelecia nos parágrafos do art. 285:

§ 1.º Sendo recebida a denúncia o juiz designará dia e hora para a instrução criminal, mandando que se façam as citações das partes e intimações das testemunhas sob as penas da lei.

§ 2.º Se o réu estiver preso, será conduzido a juízo no dia e hora designados, e será citado, se estiver solto ou afiançado.

§ 3.º Não sendo o réu encontrado, a citação será feita por editais com o prazo de 10 dias para ver-se processar e julgar, com pena de revelia.

§ 4.º Não obstante os editais de citação, serão praticadas no caso do parágrafo antecedente as diligências que possam ser prejudicadas com a demora, inclusive a inquirição das testemunhas da acusação, sendo lícito ao réu, quando compareça dentro do prazo do edital, requerer que sejam reinquiridas na sua presença.

Atendamos à exigência estabelecida pelo último parágrafo, parte final, deduzindo-se que o intuito do legislador fora o de fixar, como regra, proceder-se a diligência da inquirição das testemunhas, mesmo as da acusação, sempre em presença do réu, e por cuja razão faculta ao mesmo, quando compareça dentro do prazo legal, requerer a sua reinquirição.

E em todas as reformas ou transformações por que tem passado a nossa legislação penal, semelhante critério é invariavelmente mantido.

O Código da Justiça Militar — decreto-lei n. 925, de 2 de dezembro de 1938, prescreve em seu art. 251:

“Haverá nulidade sempre que se der inobservância de uma formalidade que a lei expressamente exige como substancial”.

E no seguinte, 252:

“São formalidades ou termos substanciais do processo:

.....
j) o comparecimento do réu preso às sessões de inquirição das testemunhas no processo e à sessão do julgamento, salvo se, por conveniência de ordem pública, for dispensado pelo conselho de justiça”.

Mesmo no tribunal de exceção — Tribunal de Segurança Nacional, em que os julgamentos assumem um caráter especial, como é perfeitamente compreensível, pois que há a necessidade de ação rápida e decisiva, encontraremos, no art. 4.º do decreto-lei n. 428, de 16 de maio de 1938 e que dispõe sobre o processo dos crimes definidos nas leis ns. 38 e 136 de 4 de abril e 14 de dezembro de 1935 (Lei de Segurança e sua modificação), o seguinte:

“O juiz do feito mandará incontinenti citar o réu ou réus para defender-se e nomeará defensor para os que o não apresentarem”.

Pela exposição que acabamos de fazer, não importa que o Estatuto não mencione expressamente aquilo que na legislação penal é corrente. Lembremo-nos que, nos casos omissos ou não previstos pelo Estatuto, aplica-se subsidiariamente a lei comum e com isso teremos chegado à meta desejada: cercar o acusado das mais amplas garantias para a sua defesa.

O Relatório da Comissão de Orçamento

II

A ESTIMATIVA DA RECEITA PÚBLICA

“Governar é prever”. Esta frase é atribuída ao historiador Adolphe Thiers, que foi também um homem de Estado muito prudente e um administrador extremamente conservador. A máxima se adapta a todos os ramos da Administração Pública, mas a nenhum melhor do que à Administração Financeira. Para se elaborar um orçamento é preciso fazer-se uma idéia, e mesmo uma idéia muito precisa, do exercício futuro, do futuro funcionamento da máquina do Estado, do bom equipamento de todas as suas partes, da coordenação da engrenagem e principalmente do “carburante” necessário, isto é, da receita que deve manter o mecanismo em movimento. É a previsão no sentido mais concreto do termo.

Mas também no domínio financeiro a previsão admite *nuances*. Há previsões que são mais intenções e outras que exprimem uma tentativa. Encontramo-las bem caracterizadas no “Sumário do Exercício Financeiro de 1942” (1). Esse quadro instrutivo, que pela primeira vez demonstra a estrutura interior do orçamento, é como todo balanço, dividido em duas colunas: uma para a receita e outra para a despesa. A rubrica da receita intitula-se “Rendas estimadas” e a das despesas “Despesas fixadas”.

Eis a *nuance*: *pode-se* “fixar” as despesas previstas, mas as receitas só podem ser “estimadas”. Não ousamos pretender que a diferença entre esses dois termos seja muito grande na prática. Frequentemente acontece que no correr do exercício as despesas fixadas devem ser completadas por créditos suplementares e que as receitas efetivas correspondem melhor às previsões que as despesas. A principal causa dos deficits no passado sempre foram essas despesas suplementares. Entretanto, em princípio a distinção é perfeitamente justifi-

cada e lógica: fixação das despesas dum lado do balanço, estimativa da receita do outro.

Previsão e probabilidade

A avaliação, ou seja a previsão da receita, pode ser feita de diferentes maneiras. O Senhor Benedito Silva analisou recentemente em um estudo espirituoso (2), os quatro processos possíveis para “tentar determinar o número de grãos de feijão encerrados no vaso: a) o palpite puro; b) o palpite informado; c) a estimativa; d) a enumeração”.

O último processo não é aplicável aos acontecimentos futuros, daí não poder ser usado na elaboração da proposta orçamentária. O método mais preciso, ou, para ser prudente o que oferece maior probabilidade e avaliação próxima da realidade é o da estimativa.

Foi um grande progresso o fato de, na proposta orçamentária para 1942, os processos do “palpite” terem sido abandonados e a avaliação da receita ter sido feita por um método com fundamentos científicos, de concepção original e cuidadosamente elaborado.

Antes de descrevermos o novo método, vamos caracterizar em poucas palavras o princípio sobre o qual ele se baseia.

A estimativa tal como foi aplicada para avaliar a receita pública do novo exercício não é uma espécie de profecia, de adivinhação ou de mágica. É um método realista, que procura tirar das experiências do passado conclusões valiosas para o futuro. Todo o mundo está hoje de acôrdo nesse ponto: o conhecimento do espírito humano é limitado. O otimismo da era positiva, a crença nas possibilidades ilimitadas do progresso científico cedeu lugar a concepções mais modestas. Não é um ceticismo sentimental, mas ao contrário, o próprio conhecimento científico, que

(1) Proposta orçamentária para 1942. Relatório pp. 16-17.

(2) “Métodos de Estimativa das Rendas Públicas — II — Fixação do Conceito de Estimativa”. Revista do Serviço Público — Abril de 1942 — pp 5-8.

nos revela seus próprios limites. Com o seu “princípio da incerteza” (3) — hoje plenamente incorporado à física moderna — o matemático Heisenberg demonstrou que “on ne peut jamais réunir que la moitié des éléments nécessaires pour déterminer un événement, les autres événements ne devant exister que lorsque l'événement est accompli” (4). Esses fatores de indeterminação, acrescenta o famoso biólogo Leconte du Noüy, “limitam em certa medida o nosso poder de predição, isto é, nossa ciência”. (5)

Se tais limitações existem já para as ciências naturais, elas dificultam mais ainda a certeza absoluta na predição dos fenômenos econômicos e financeiros. O ilustre economista inglês John Maynard Keynes (6) chegou, partindo de outras reflexões, a resultados análogos aos de Heisenberg; estipulou que tudo o que podemos dizer sobre a evolução econômica e financeira futura, apenas apresenta um grau mais ou menos elevado de probabilidade. Benedito Silva acha-se então em perfeita conformidade com as idéias mais notáveis da ciência contemporânea quando ele diz, referindo-se aos métodos de estimativa da receita pública: “A estimativa, igualmente, não inculca certeza, pelo que não satisfaz plenamente a necessidade do conhecimento perfeito do fenômeno pesquisado. Mas é um sucedâneo aceitável da certeza”. (7).

Reconhecer os limites do conhecimento e a eventualidade de certos erros não é fraqueza nem resignação. É antes de tudo um estímulo para se atingir o máximo, nos limites do possível. Os resultados que os métodos honestos de previsão tem dado em outros setores da vida econômica e social não são de nenhum modo desencorajadores. Nota-se que todos os seguros privados e sociais, os seguros de vida, os seguros contra doenças e acidentes, o seguro contra incêndios, o roubo, e mesmo os seguros contra a *chômage* e os riscos do crédito, são baseados na hipótese da constância de certos fenômenos, a qual permite, com alto grau de probabilidade, tirar conclusões do passado para o futuro.

Sem dúvida no domínio das finanças públicas há também fenômenos que se repetem constantemente da mesma maneira. O produto dos impostos acusa diferença dum ano para outro. Mas essas variações não obedecem àquele mecanismo misterioso, ininteligível ao espírito humano, que se designa por “acaso”. Eles mostram em sua sequência grande regularidade, e tudo o que se passa regularmente pode ser calculado ou, pelo menos, estimado também para o futuro.

Todavia, antes de poder basear sobre as observações de uma certa regularidade um método para as condições do desenvolvimento futuro, deve estudar mais detidamente o “trend”, ou seja o ritmo principal, os desvios e as condições do movimento. Em teoria o problema parece fácil; na prática porém, a sua solução requer um trabalho imenso de preparativos e de controle; mas não basta só o trabalho se não for ele dirigido e inspirado por um espírito engenhoso, crítico e criador ao mesmo tempo.

O novo método

Foi esse trabalho que a Divisão da Receita da Comissão de Orçamento realizou e praticamente aplicou pela primeira vez na Proposta Orçamentária para 1942. O Relatório da Comissão de Orçamento assim se refere ao novo método:

“A modalidade de avaliação direta, descoberta e aplicada pela Divisão da Receita da C. O. na estimativa das rendas federais para 1942, nada mais é do que um modo simples, prático, óbvio, de pesquisar as regularidades passadas, identificá-las e projetá-las no futuro, se for o caso. E é tão familiar, tão desambiciosa, tão destituída de elaborações matemáticas, que dificilmente logrará impressionar os estudiosos do assunto, sobretudo aqueles que costumam ficar deslumbrados ante o simbolismo das fórmulas semi-esotéricas”.

Essa breve característica destaca com justeza as vantagens essenciais do novo método de estimativa:

1.º — *A estimativa é um processo direto.* Ela não decorre de constatações e reflexões de ordem geral sobre a conjuntura econômica do

(3) A. Djacir Menezes, “O princípio de simetria e os fenômenos econômicos”. (Rio de Janeiro, 1939), pp. 11-16.

(4) Leconte du Noüy, “Le temps et la Vie” (Paris, 1936) pág. 148.

(5) Idem, pág. 51.

(6) “A Treatise on Probability” (London, 1929).

(7) Revista do Serviço Público, abril de 1942 — pág. 7.

país, sobre a situação internacional, sobre o movimento geral dos preços, sobre o movimento demográfico, etc., se bem que todos esses fatores também entrem em consideração; ela toma para ponto de partida o próprio movimento do imposto em questão e pergunta: "como se deve interpretar esse movimento? Qual é a "tendência", a linha principal da evolução? E qual foi a tendência dos últimos tempos?" Somente depois de serem esses fatos minuciosamente estabelecidos e analisados é que as observações de ordem geral, ou sejam os fatores indiretos que agem sobre os produtos do imposto, são utilizáveis para controlar e eventualmente ajustar os resultados obtidos pela análise direta.

2.^o — *A estimativa é um processo prático.* Elaborado para um fim especial — a avaliação da receita pública — o método encara as cifras unicamente sob esse aspecto. Ele não tem ambições nem preconceitos doutrinários; baseia-se sobre o postulado estatístico segundo o qual "o que é constante no passado é provável no futuro". A sua aplicação não segue imutavelmente o mesmo esquema. Não exige que, para prevêr a evolução financeira do próximo ano, deve-se basear obrigatoriamente sobre os resultados dos últimos cinco ou dez anos. Procura uma fórmula adequada para cada imposto e nunca se afasta do bom senso.

3.^o — *A estimativa é um processo simples.* O espírito prático e realista que diminua materialmente o novo método de avaliação reflete-se também em sua forma exterior. Renuncia expressamente ao fogo de artifício de símbolos matemáticos, que estão hoje em moda na economia política e que, na Inglaterra, invadiram também o terreno das finanças públicas. Ninguém tem necessidade de recorrer a pomposas fórmulas matemáticas para resolver o problema $2 \times 2 = 4$. Mas certos técnicos das finanças se divertem com isso. Para exprimir, por exemplo, a idéia muito simples e conhecida de que o aumento proporcional do imposto sobre a renda não constitui para todos os contribuintes um sacrifício equitativo, eles precisam de fórmulas como esta (8)

$$F'(x) - \left\{ 1 - \psi'(x) \right\} \frac{dF \{ x - \psi(x) \}}{d \{ x - \psi(x) \}} = 0$$

(8) A. C. Pigou, *A study in Public Finance* (London, 1929), pág. 112.

Felizmente o método de estimativa elaborado e aplicado pela Divisão da Receita da Comissão de Orçamento nos poupa a tais monstruosidades. Sua linguagem simples e clara e suas deduções e conclusões são facilmente compreensíveis por todos aqueles que se interessam pelo assunto. Essa simplicidade não é o seu mérito menos importante. O relatório dá alguns exemplos admiráveis que demonstram como o novo método funciona praticamente. Em primeiro lugar um exemplo do passado, isto é, de um período para o qual podemos comparar as "previsões retrospectivas" com o do produto efetivo do imposto. Suponhamos que tivéssemos querido, em novembro de 1938, estimar previamente a receita do imposto de consumo sobre calçados para o exercício de 1939. Nos anos de 1935 a 1937 a receita correspondente a esse imposto aumentou continuamente, mas não com o mesmo ritmo. De 1934 a 1935 o aumento foi de 9,66%; em 1936 foi 11,24% superior ao de 1935 e em 1937 a receita proveniente do imposto de consumo sobre calçados excedia de 5,78% à de 1936. A progressão média anual do triênio foi então de 8,92%. Mais em 1938 houve uma surpresa. O produto do imposto se elevava já nos primeiros nove meses do ano 17,73% acima do de igual período de 1937. Que se tinha passado? Pelos decretos-leis de 24 de setembro e 1 de novembro de 1938 as taxas do imposto foram majoradas. Os fabricantes de calçados sabiam que um aumento do imposto estava sendo preparado e, para se beneficiarem do lapso de tempo que lhes restava antes da reforma do imposto, reforçaram enormemente a produção nos três primeiros trimestres de 1938. O aumento do imposto dava portanto a quase certeza de que em 1939 o seu produto seria sensivelmente mais elevado do que em 1938. Por isso não seria muito ousado estimar que em 1939 o acréscimo em relação a 1938 seria tão elevado como o dos nove primeiros meses de 1938 em relação ao período correspondente de 1937, ou seja, de 17,73%. Tal previsão foi perfeitamente confirmada. Nos últimos meses de 1938 a progressão foi particularmente grande, de maneira que o resultado de todo o ano de 1938 excedeu ainda de 3,88% a avaliação que se poderia fazer sobre a base dos primeiros nove meses. Em 1939 havia, como de costume, nos impostos sobre os artigos de consumo, depois do grande aumento, uma leve reação. Entretanto,

o resultado final de 1939 correspondia quase exatamente (+0,64%!) à estimativa feita quatorze meses antes. Esse exemplo demonstra a eficácia do método mesmo nas circunstâncias relativamente difíceis para a estimativa, como no caso do aumento do imposto e de suas repercussões psicológicas na indústria. Tomemos outro exemplo menos complicado e mais instrutivo ainda, pois que se trata de uma estimativa tal como foi feita realmente para a Proposta Orçamentária para 1942.

O imposto de consumo do cimento acusa um aumento contínuo de receita, mas de um ano para outro o grau de progressão era muito diferente, como se vê no quadro seguinte:

Arrecadação	% do crescimento s/o ano anterior
1935	6,87
1936	21,19
1937	17,20
1938	3,60
1939	10,50
1940	3,40
Média do quinquênio 1936/40..	11,17
Média do biênio 1939/40.....	6,95

No momento em que devia ser feita a estimativa para 1942, a Divisão da Receita da C.O. conhecia apenas o produto do imposto no primeiro semestre. Para ter uma base completa para a avaliação do exercício de 1942, ela devia proceder de início a uma avaliação para todo o ano de 1941. Essa estimativa suplementar foi feita na base da experiência dos anos anteriores. No quinquênio de 1936 a 1940 o primeiro semestre dera, com grande regularidade, uns quarenta por cento da receita de todo o ano, exatamente 43,78% em média. Podia-se supor então que em 1941 a parte proporcional do primeiro semestre fosse semelhante. Depois veio a estimativa para 1942. Qual período do passado devia servir de base? A evolução desde 1936 mostrava, apesar de sua falta de regularidade, uma linha geral, uma tendência evidentemente decrescente. Seria então arriscado considerar a progressão média do quinquênio 1936-1940, ou seja de um aumento de 11,17% em relação ao ano anterior, como norma também para 1942. Essa percentagem parecia ainda menos aplicável em face do fato de um produto do primeiro semestre de 1941 ter sido

superior apenas 5,57% à receita do primeiro semestre de 1940. Enfim, as informações estatísticas sobre novas construções faziam também prever uma diminuição relativa do consumo de cimento em 1942. Por todas essas razões, uma estimativa muito prudente era indicada. Ela foi realmente baseada numa combinação da média do biênio 1939-40 (+6,95%) e da progressão do primeiro semestre de 1941 (+5,57%). A média desses dois números ($5,57 + 6,95 = 12,52 : 2 = 6,26$) foi admitida como índice da progressão.

A estimativa de 34.800 contos que figura na Proposta Orçamentária representa o produto do imposto de 1941 — avaliado segundo o resultado dos primeiros seis meses — mais o aumento de 6,26% considerado como progressão provável.

Seguindo o mesmo processo, faz-se estimativa das outras rendas tributárias, das rendas industriais e, parcialmente, das Diversas Rendas. O método não era aplicável às Rendas Patrimoniais, à Renda Extraordinária e a alguma das Diversas Rendas que não mostram uma regularidade acentuada para que se possa concluir do passado para o futuro. Porém essas categorias de impostos não representam um 1/6 de toda a receita da União; por isso, podemos nos contentar com avaliações mais primitivas. Pode-se então dizer sem exagero que a quase totalidade da receita é hoje estimada pelo novo método.

Quais serão os resultados? O Relatório da C. O. diz, com prudência e modestia extremas, que “julgamento definitivo sobre essa nova modalidade de estimativa das rendas públicas há de permanecer em suspenso, até que a experiência fale. Somente no curso do ano de 1943, quando se encarar o exercício financeiro de 1942, será possível saber-se até que ponto o novo método merece confiança e boas vindas, ou o contrário”.

Apesar dessa “advertência final” aos leitores do Relatório, cremos que já se pode fazer uma “previsão” sobre o novo método. É naturalmente possível que o processo ainda sofrerá modificações nos detalhes, que a experiência introduzirá outros aperfeiçoamentos técnicos e que se chegará na utilização dos números do passado — principalmente quanto à escolha das “médias” que servem de bases a índice de aumento ou diminuição — a critérios mais rigorosos e menos subjetivos. Nunca devemos esquecer que o novo mé-

todo foi aplicado em um período de guerra quando as incertezas econômicas e financeiras são muito grandes e a estimativa da receita, qualquer que seja o método de avaliação, é extremamente difícil.

Sem embargo, pode-se dizer que o verdadeiro mérito do novo método é independente dos resultados práticos que ele fornecerá este ano ou no próximo. O método de estimativa adotado pela Divisão da Receita da Comissão de Orçamento é mais do que uma melhoria ocasional. Ele cria um novo princípio da técnica financeira, um princípio durável. Se vemos hoje um filme mudo, mesmo interpretado pelos mais eminentes artistas, temos a impressão de que as figuras são surdo-mudos, porque adquirimos o hábito dos filmes falados. Para a estimativa da receita pública o mesmo acontece um dia. O novo método deu à estimativa uma língua. E aqueles que negligenciarem essa língua e continuarem fazendo suas avaliações de maneira "intuitiva" parecerão

surdo-mudos, mesmo se se tratar de grandes artistas da previsão.

A importância do novo princípio excede o quadro da administração financeira do Brasil. A ciência das finanças públicas até o presente muito pouco se ocupou do problema de estimativa. Em quase todos os países estrangeiros a estimativa da receita pública é ainda praticada de maneira tradicional, isto é, segundo o "palpite". O novo método brasileiro constitui, por conseguinte, uma invocação de interesse para a administração pública no mundo inteiro e contribuirá certamente para o prestígio intelectual do Brasil.

Se a exposição do novo método de estimativa é, talvez, do ponto de vista metódico, o capítulo mais interessante do Relatório, pode-se encontrar ainda no importante trabalho da Comissão de Orçamento inúmeros outros planos de reforma, sugestões e observações de alta importância e de interesse geral. Em um terceiro e último artigo propomos-nos a estudar alguns desses problemas orçamentários.

D.A.S.P.

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

Normas de trabalho

Um dos fatos característicos do movimento de racionalização iniciado em fins do século passado foi a instalação, em fábricas e oficinas, de órgãos especializados permanentes, para as funções de planejar organizações e normas de trabalho.

Do campo da indústria privada a idéia cedo passou ao da administração pública; nos Estados Unidos, por exemplo, constituiu-se, em 1916, o "Bureau de Eficiência", para fazer investigações sobre método de trabalho e duplicações de funções no serviço público, órgão esse extinto mais tarde, por ter sido criado o "Bureau de Orçamento", com atribuições similares e mais amplas. Esse órgão é complementado, pode-se dizer, por órgãos análogos situados dentro, dos Ministérios (Departments).

O D. A. S. P. e as Comissões de Eficiência formam, como se vê, um sistema perfeitamente análogo ao descrito; aliás, a influência do modelo americano se faz sentir na própria redação dos artigos 67 da Constituição e 2.º do decreto-lei

n. 579, de 1938, muito semelhantes à Secção 209 da "Budget and Accounting Act", de 1921.

Uma das funções mais importantes de órgãos de planejamento é o estabelecer normas de trabalho.

Sabe-se, por exemplo, que os "departamentos de planos" criados por Taylor regulavam minuciosamente o modo de executar o serviço, mediante a elaboração de "roteiros das operações e sua sequência, além de "cartões de instrução", para a execução de cada uma delas. Esses cartões serviam ainda para o contabilidade de custo, que assim passava a ser "um sub-produto dos meios usados para aumentar a eficiência".

Muitos dos princípios e idéias em aplicação na moderna fabricação de produtos industriais veem sendo adaptados com sucesso a serviços de escritório.

Isso, com efeito, torna-se quasi sempre possível quando o trabalho é de repetição e assim passível de ser submetido a uma rotina.

Em casos tais, o estabelecimento de normas de proceder rigorosas é um imperativo de racionalização, e então pode-se seguramente afirmar com Kendall que “a teoria da conveniente execução do trabalho é que ele deve ser planejado de modo completo, antes de ser feito um único movimento”.

Essas considerações propõem imediatamente a questão de saber se o D.A.S.P. e as C.C.E.E. poderiam realizar o trabalho enorme de planejar, assim minuciosamente, a rotina de serviços de escritório em todas as numerosas repartições civis.

A magnitude do problema ainda melhor se evidenciará se for considerado que cada planeja-mente deve ser procedido de análise miuda do processo de trabalho, e que nenhum plano, mesmo excelente, pode ser tido como definitivo. É oportuno, neste passo, recordar que uma eficiente companhia americana estabeleceu como norma rever toda rotina de serviço que contasse três anos de existência.

Parece que, de fato, essas atribuições do D.A.S.P. e das C.C.E.E. seriam inexequíveis, não fora a circunstância de numerosos assuntos de ordem administrativa serem comuns a todos os Ministérios e mesmo, em cada um deles, a diversas repartições; assim por exemplo as operações integrantes das chamadas atividades meio, ou de administração geral.

Essas operações podem e devem ter suas bases de execução simplificadas e padronizadas; mas, é claro, ficarão para ser resolvidos especificamente, em cada caso, os problemas paralelos de escolha e disposição do equipamento do treinamento do pessoal, etc.

O que se pode conseguir em economia de tempo, pessoal, espaço, material de expediente e equipamento, mediante fixação de melhores e rigorosas normas de trabalho, só no sentor de administração geral, é certamente considerável.

Um dos recursos para racionalização do processamento de certos assuntos é a adoção de formulas impressas; só com isso evitam-se as omissões de dados necessários e o lançamento de superfluos; suprime-se a possibilidade de pareceres fantasiosos e prolixos; reduz-se o tempo para a escrita; fixa-se a melhor marcha para o processo; economiza-se material de expediente, espaço nos arquivos e, consequentemente, nos edifícios; poupa-se tempo.

O D.A.S.P. já conseguiu alguma coisa mediante o uso desse recurso, e vai prosseguir ativamente no seu emprego, coadjuvado, naturalmente, pelas C.C.E.E. e pelos órgãos interessados, nos trabalhos de análise de fases de processos e de planejamento de formulas.

É aqui perfeitamente oportuno, e talvez indispensável observar que a racionalização de métodos e normas de trabalho é e há de ser sempre uma das responsabilidades essenciais e intransferíveis dos chefes de repartições.

Com efeito, o fato de existirem órgãos especiais de planejamento não os exime do dever de estudar permanentemente os processos de trabalho nos serviços sob sua direção. É certo que a assistência desses órgãos técnicos pode e deve ser solicitada quando parecer conveniente, mas, nem o fato de já haverem eles estabelecido um plano ou roteiro de execução será razão para que os supervisores, que afinal o irão executar, deixem de observar e comunicar suas possíveis falhas ou possibilidades de aperfeiçoamento.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Notas para o funcionário

REINGRESSO, NO SERVIÇO PÚBLICO, DE EXTRANUMERÁRIO DISPENSADO EM VIRTUDE DE PRISÃO PREVENTIVA

CCXLIII

A estudo do D.A.S.P. foi submetido processo em que determinado extranumerário solicitou sua recondução. O fato é que, afastado em

virtude de mandato de prisão preventiva, apesar de absolvido por sentença da autoridade judiciária confirmada por acórdão do Tribunal competente, continuava sem retornar às suas funções.

A Divisão do Pessoal do Departamento de Administração do Ministério interessado, apreciando o assunto, concluiu que, em se tratando de extranumerário, não lhe parecia cabível a readmissão solicitada, em face da legislação vigente.

De parecer contrário foi o órgão em que estava lotado o requerente. Entendeu, assim, que

“o caso poderá ser enquadrado no art. 43 do Estatuto. O parecer do D.A.S.P., aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República (Exposição n. 2.354, de 31-12-40), aplicando aos extranumerários a suspensão preventiva de que trata o parágrafo 1.º do citado art. 43, dá margem para ser examinada a pretensão do requerente.

Em suma, o exame do processo pelo D.A.S.P. evidenciou que :

- a) o requerente foi afastado de sua função, em virtude de prisão preventiva, como suspeito de haver participado do movimento extremista de 1935;
- b) foi o mesmo absolvido pelo Tribunal de Segurança Nacional;
- c) aquela função é atualmente exercida por extranumerário mensalista;
- d) a Exposição de motivos n. 2.354, de 31-12-40, do D.A.S.P., tratou de caso semelhante ao do requerente, com a diferença de que este foi dispensado e absolvido em duas instâncias sucessivas, ao passo que, na hipótese daquela exposição, não houve dispensa, embora o interessado houvesse sido condenado em primeira instância e absolvido em segunda;
- e) de fato, a exposição citada diz, em seu item 13 : “É obvio, em face da absolvição que obteve, que a sua readmissão, caso tivesse sido dispensado, poderia ser proposta, se atendessemos aos interesses do serviço”;
- f) como norma de caráter geral, concluiu aquela exposição pela aplicabilidade, aos contratados e mensalistas, da suspensão preventiva, para apurar faltas de caráter administrativo, à qual se refere o art. 263 do Estatuto dos Funcionários, *verbis*:

“Art. 263. Poderá ser ordenada, pelo chefe da repartição, a suspensão preventiva de funcionário, até trinta dias, desde que o seu afastamento seja necessário para a averiguação de faltas cometidas, cabendo ao Ministro de Estado prorrogá-la até noventa dias, findos os quais cessarão os efeitos da suspensão, ainda que o processo administrativo não esteja concluído”;

bem como, na espécie, pelo não pagamento do salário correspondente ao período da prisão.

Consequentemente, ao contrário do que supôs o mencionado órgão, a referida exposição não autoriza a ilação de que também se aplicam aos extranumerários o art. 43 e seus parágrafos do Estatuto dos Funcionários, que cogitam de matéria diversa.

Com efeito, a exposição em lide, além de não mencionar sequer o art. 43 e seus parágrafos alu-

didos, concluiu, como se disse, pelo não pagamento do salário correspondente ao período da prisão, o que importa, *ipso facto*, em reconhecer que os dispositivos mencionados não são extensivos aos extranumerários.

Nem a conclusão diversa se poderia chegar, de vez que, na conformidade do art. 19 do decreto-lei n. 1.909, de 26-12-39,

“não poderão ser conservados em exercício, a partir de 1 de janeiro de 1940, os extranumerários cuja manutenção em serviço não convier aos interesses da administração”.

Ora, é evidente que, na hipótese do art. 43 — afastamento do exercício do funcionário preso preventivamente, pronunciado em crime comum ou funcional, ou condenado por crime inafiançável em processo no qual não haja pronúncia — não convem aos interesses da administração a permanência de extranumerário cuja dispensa, então, se impôs.

Somente em caso de absolvição posterior, caberá à repartição ajuizar da conveniência, ou não, de promover nova admissão do extranumerário, com a única dispensa dentre os requisitos legais exigidos, da prestação da prova, a que se refere o § 1.º do art. 4.º do aludido decreto-lei n. 1.909, porquanto se presume que o proposto, nas condições indicadas, possui a habilitação necessária ao desempenho da função.

Diante do exposto, entendeu o D.A.S.P. que, se consultar à conveniência do serviço poderá ser proposta nova admissão do requerente, nos termos da legislação em vigor e dispensada a prova de habilitação.

Da conclusão do D.A.S.P. merece, ainda, ser consignada importante observação.

Assinalou aquele Departamento que, após ter sido o processo apreciado na Divisão do Pessoal, órgão que dispõe de competência privativa, no respectivo Ministério, para emitir parecer sobre assuntos relativos à administração do pessoal, foi prestada, ainda, informação inexata por funcionário lotado em repartição técnica, cuja finalidade específica não a habilita a opinar em processos desta natureza.

Acentuou, também, o D.A.S.P. que o parecer da Secção Administrativa daquela Divisão, por apressado e incompleto, deixou de apreciar devidamente a possibilidade de ser atendido o petiçãoário, em face da legislação vigente.

Assim, restituiu o processo ao Ministério interessado, com a sugestão de ser novamente recomendada a observância das atribuições legais, conferidas ao órgão do pessoal.

(Parecer-processo n. 2.357-42 — D. O. de 15-4-42, págs. 6.092).

EXPEDIÇÃO DE BOLETIM DE MERECIMENTO A OCUPANTE DE CARGO ISOLADO, PROVIDO EM COMISSÃO

CCXLIV

O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio solicitou a audiência do D.A.S.P. sobre se o ocupante de cargo em comissão, provido em confiança, está sujeito ao recebimento de pontos de merecimento.

Examinando o assunto, concretamente, verificou o D.A.S.P. que o mesmo a duas teses se reduz:

- a) se deve ter boletim o procurador geral da Justiça do Trabalho, e,
- b) no caso afirmativo, a quem compete expedir-lo.

De opiniões sustentadas contrariamente, pelos órgãos competentes, surgiu a controvérsia em apreço, determinante do parecer solicitado.

Em princípio, nos estritos termos da Circular n. 2-39, de 31-3-39, da Presidência da República, está sujeito a essa exigência todo ocupante de cargo público isolado, ainda mesmo provido em comissão, ou de carreira, visto que a lei, admitindo esta forma de provimento, nenhuma distinção estabeleceu nesse sentido.

Tratando-se de cargo isolado, claro é que não será esse boletim de merecimento considerado para efeito de promoção, mas evidenciará o modo por que desempenhou o funcionário o cargo de que é ocupante.

Não só este o efeito que se lhe deve atribuir, senão também o que poderá produzir no caso de transferência *ex-officio*, no interesse da administração, do ocupante de cargo isolado para cargo de carreira.

Dúvida não pode haver, portanto, de que aquele procurador geral deve ter seu boletim de merecimento.

Cumprindo aos chefes de serviço ou repartição o desempenho dessa atribuição, resta esclarecer a

quem compete fazê-lo em relação ao funcionário citado, ou seja, determinar a autoridade a que, na forma legal, está ele hierarquicamente subordinado.

Para isso, esclareceu o D.A.S.P. como surgiu e foi, afinal, organizada a Procuradoria Geral, junto ao Conselho Nacional do Trabalho.

Efetivamente, ideada pelo art. 9.º do Decreto-legislativo n. 5.407, de 30-12-27, foi, logo depois fixada pelo decreto n. 18.074, de 19-1-28, que, em seu art. 9.º, estatuiu:

"Junto ao C.N.T. funcionarão um procurador geral e um adjunto do procurador geral, como auxiliares técnicos em todos os assuntos de natureza jurídica que lhes forem cometidos (decreto-legislativo número 5.407, de 30-12-27, art. 9.º)."

Releva, entretanto, notar que, em seu art. 13.º dispunha o aludido decreto:

"Ao procurador geral, subordinado diretamente ao presidente do Conselho, compete:"

deixando bem claro, pois, a ligação hierárquica entre este e aquele.

Concomitantemente, porém, exigia, em seu artigo 35, para as nomeações do procurador geral e do seu adjunto, de livre escolha do Governo, a qualidade de bacharel ou doutor em direito e, respectivamente, prática de seis e dois anos, pelo menos, na advocacia, magistratura ou Ministério Público, estabelecendo, assim, desde aí, delineamentos da distinção que deveria existir, e existe, entre aquela Procuradoria Geral e o Conselho.

Mais tarde, de fato, o decreto n. 6.596, de 12-1-40, indicando os órgãos da Justiça do Trabalho, excluiu a Procuradoria e, de modo formal, fixou essa diferença.

Realmente, dispondo que à Justiça do Trabalho caberia dirimir os dissídios oriundos das relações entre empregadores e empregados, mediante órgãos que indicou em seu art. 1.º, elevou o Conselho à condição de Tribunal Superior da Justiça do Trabalho (art. 1.º do decreto n. 6.597, de 13-12-40).

Por sua vez, referindo-se à Procuradoria Geral, considerou-a

"órgão de coordenação entre a Justiça e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio" (art. 51 do decreto n. 6.596),

determinando que, "como órgão do Ministério Público", funcionaria junto ao Conselho Nacional do Trabalho (art. 3.º do decreto n. 6.597, de 1940).

E assim, em artigos outros, depois de onítr deliberadamente, já se vê, a expressão "subordinado diretamente ao presidente do Conselho", evidenciando o propósito de considerar a Procuradoria Geral independente do Conselho mencionado, conferiu-lhe atribuições profundamente diversas das funções julgadoras cometidas àquela corporação.

A conclusão é a de que a aludida Procuradoria, dadas as atribuições que exerce junto ao Conselho e o papel que lhe reconhece a lei de coordenadora entre aquela Justiça e o Ministério do Trabalho, a este último está realmente subordinada.

Diante disso, opinou o D.A.S.P. :

- a) que o boletim de merecimento do Procurador Geral deverá ser expedido pelo mencionado Ministério, cumprindo ao titular da pasta atribuir-lhe as respectivas notas, e
- b) que a todo ocupante de cargo público, de carreira ou isolado, ainda que provido em comissão, deverá ser expedido o boletim de merecimento, pelo chefe da repartição ou serviço, ao qual estiver imediatamente subordinado.

(*Parecer* — Proc. n. 2.460-42. — *Diário Oficial* de 7-5-42, págs. 7.503).

PUNIÇÃO DE SERVIDOR CONSIDERADO INEFICIENTE

CCXLV

A Secretaria Geral do Ministério da Guerra consultou ao D.A.S.P. sobre a forma de proceder, em matéria de punições, para com o pessoal que for considerado ineficiente.

A consulta se originou de ofício, em que órgão competente solicitou, para fins disciplinares, a relação dos servidores, cuja soma dos coeficientes de merecimento, constantes dos respectivos boletins, não tenha alcançado mais de 50 % da soma dos pontos máximos, isto é, quais os considerados ineficientes.

Ouvida a respeito, a mencionada Secretaria Geral, entre outras considerações, ponderou que,

"quanto aos funcionários do quadro, não é o boletim de merecimento que lhes define ou caracteriza a efi-

ciência para fins de punição. O boletim de merecimento, no entender da Divisão, se destina exclusivamente aos fins de promoção.

Os funcionários faltosos, ineptos ou incapazes estão sujeitos às penalidades previstas no decreto-lei número 1.713, de 28-10-39, mas deve ser observado caso a caso, mesmo porque muitas vezes a ineficiência pode provir da inadaptação do funcionário à função em que está, e o Estatuto prevê, e o D.A.S.P. tem aconselhado a medida da readaptação antes da medida extrema da demissão, como consta de seu parecer publicado no *Diário Oficial* de 24-3-41 e Boletim do Pessoal Civil n. 6, de 31-3-41, pág. 387".

Examinando o assunto, reafirmou o D.A.S.P. que, efetivamente, tem entendido, em reiteradas decisões, que a pena de demissão por ineficiência ou falta de aptidão para o serviço não deve ser aplicada antes de estar devidamente regulamentado o instituto da readaptação.

Assim se pronunciando, baseou-se o D.A.S.P. no § 3.º do art. 238 do Estatuto dos Funcionários, cuja clareza impossibilita qualquer dúvida ou contravérsia :

"A pena de demissão por ineficiência ou falta de aptidão para o serviço só será aplicada quando verificada a impossibilidade da readaptação".

A readaptação investigará as possíveis causas da ineficiência do funcionário, determinando-lhe a atribuição de novos encargos, dentro da carreira a que pertença, ou a transferência para outra carreira mais compatível com os respectivos pendores vocacionais.

Enquanto não for regulamentado o instituto da readaptação, já em estudo, claro é que não poderá ser aplicado.

Considerar-se-á, certamente, nesse estudo, a influência do boletim de merecimento do funcionário, para a verificação de sua eficiência ou aptidão para o serviço.

Não será, porem, o boletim de merecimento elemento único e decisivo nessa verificação, mas instrumento influente e que poderá justificar a iniciativa de qualquer procedimento da Administração contra o funcionário ineficiente ou inapto.

Ter-se-á, portanto, de ampliar os efeitos do boletim de merecimento, que não se restringirá à órbita da promoção do funcionário, e à regulamentação, por certo, não escaparão esses aspectos que o problema oferece.

Feitas essas ponderações, foi o D.A.S.P. de parecer que a penalidade de demissão por ine-

ficiência não deverá ser aplicada antes da regulamentação do capítulo IX, título I, do Estatuto citado e que, no tocante ao extranumerário, o art. 58 do decreto-lei n. 240, de 1933, resolve a consulta, *verbis* :

"Art. 58. Será fixada uma tabela de produção mínima para cada natureza e condição de trabalho industrial.

Parágrafo único — O extranumerário que não produzir o mínimo estipulado na tabela será automaticamente dispensado".

(*Parecer* — Proc. n. 1.161-42. — *Diário Oficial* de 17-4-42, págs. 6.254).

SUBSTITUIÇÃO DE FUNCIONÁRIO E PROVIMENTO DE CARGO VAGO

CCXLVI

Examinando certo processo, verificou o D. A. S.P. que haviam sido assinados dois decretos: um de exoneração de funcionário do cargo que ocupava interinamente, de professor catedrático de determinada Faculdade e outro de nomeação, também interina, para exercício do aludido cargo.

O caso, entretanto, exigiu esclarecimentos não prestados originariamente, dando lugar à indevida aplicação à espécie de preceito do regimento interno daquela Faculdade, que dispõe :

"Nos impedimentos prolongados, de um período letivo ou mais, o professor será *substituído* por um docente livre, designado pelo Conselho Técnico Administrativo, não podendo, porém, o mesmo docente ser reconduzido no ano seguinte, salvo quando a cadeira só tiver um docente livre".

Essa disposição regimental evidencia a inaplicabilidade do rodízio ao caso em exame, visto que não se cogita de *substituição*, mas de provimento, já feito, de *cargo vago*, hipóteses profundamente diversas.

De fato, *substituição*, a que se aplica o rodízio, pressupõe ausência eventual, ou impedimento do ocupante efetivo do cargo, enquanto que *cargo vago* assenta, fundamentalmente, no afastamento definitivo do respectivo ocupante, por qualquer das modalidades legais de vacância.

Com tais fundamentos, o D.A.S.P. sugeriu, e o Sr. Presidente da República aprovou, fossem

considerados sem efeito os referidos decretos, cuja expedição não tenha apoio na legislação, mantendo-se, assim, a situação anterior.

(*Exposição de Motivos* n. 637. — *Diário Oficial* de 30-4-42, págs. 7.176-7).

OS CÔNJUGES SERVIDORES DO ESTADO, EM FACE DA LEI DE PROTEÇÃO À FAMÍLIA

CCXLVII

O D.A.S.P. fora consultado sobre a situação do funcionário casado, sendo o outro cônjuge servidor do Estado, em face do que dispõem os §§ 2.º e 4.º do art. 26 do decreto-lei n. 3.200, de 19-4-41, modificado pelo de n. 3.284, de 19-5-41, concernentes à organização da família e sua proteção pelo Estado.

Após conveniente exame do assunto, concluiu aquele Departamento que, para efeito da promoção por merecimento a que se refere o caso em apreço, havendo igualdade nas condições de merecimento e do tempo de serviço de classe, cumpre ter em vista, sucessivamente :

1.º O estado de casado ou de viuvez e o número de filhos menores (alínea a do § 1.º do dito artigo, combinado com o § 2.º);

2.º O estado de casado (alínea b do parágrafo referido); e

3.º O estado de solteiro, com filhos menores reconhecidos (alínea c do aludido parágrafo).

Atendendo a que, na forma do § 4.º do artigo 26 citado,

"não será considerado, para os mesmos efeitos (no caso, classificação por merecimento), o estado de casado, desde que ambos os cônjuges sejam servidores do Estado",

ficará o funcionário, em tal situação, equiparado :

- a) Se tiver filhos menores, ao funcionário solteiro com filhos menores legalmente reconhecidos; e
- b) Se não tiver filhos menores, ao solteiro sem prole.

Assim, verificada a igualdade nas condições de merecimento e no tempo de serviço de classe :

- a) O funcionário casado, não sendo o outro cônjuge servidor do Estado, e o funcionário viuvo, desempatarão, apenas, com funcionário que esteja nessas mesmas condições, devendo ser preferido o de maior prole;

- b) O funcionário casado, não sendo o outro cônjuge servidor do Estado e tendo filhos menores, bem como o viuvo, também com filhos menores, qualquer que seja o número destes, terão preferência sobre o funcionário casado ou viuvo, sem filhos;
- c) O funcionário casado, sem filhos, não sendo o outro cônjuge servidor do Estado, terá preferência sobre o funcionário solteiro, ainda que este tenha prole legalmente reconhecida;
- d) O funcionário casado com funcionária e vice-versa, se tiver filhos menores, desempatará com o funcionário solteiro, com filhos menores reconhecidos, devendo ter preferência o que tiver maior prole; e,
- e) O funcionário solteiro, com filhos menores reconhecidos, terá preferência sobre o funcionário casado com funcionária, se o casal não tiver filhos, ou se os não tiver de menor idade.

(Ofício n. 1.086-42. — *Diário Oficial* de 7-5-42, págs. 7.503-04).

REMOÇÃO, POR PERMUTA, DE FUNCIONÁRIO

CCXLVIII

Recentemente, o D.A.S.P. examinou processo relativo à remoção *ex-officio*, por permuta, de dois funcionários lotados no Ministério da Guerra.

O caso é que aquele Departamento pela nota D.F. 40-42, de 30-1-42, propôs ao Sr. Presidente da República a anulação dos decretos que efetivaram aquela remoção, uma vez que, na forma do art. 1.º do Regulamento de Permuta (decreto número 6.224, de 4-9-40), a mesma só poderia ser feita a pedido escrito dos interessados e não *ex-officio*, como fora sugerida.

A vista disso, o órgão competente, daquele Ministério, alegou que a remoção proposta atendeu ao interesse exclusivo da administração, porquanto a autoridade, a que estava subordinado um dos funcionários, não mais lhe desejava os serviços e, por isso, escolheu o outro para substituí-lo, acrescentando, ainda, que a permuta de funcionários, de uma para outra repartição, não poderá ficar subordinada ao arbítrio dos mesmos, principalmente no seio do Exército, onde a disciplina e o princípio da autoridade são a base fundamental da sua própria existência.

Trata-se, necessariamente, de remoção *ex-officio*, por permuta, de funcionário civil a qual

deverá ser processada de acordo com as normas legais e regulamentares, em vigor, para todo o funcionalismo público civil da União, sem exceção qualquer.

Sobre o assunto, dispõe o Regulamento aludido :

“As transferências e as remoções, por permuta, somente poderão ser feitas a pedido escrito dos interessados e obedecendo o seu processamento às normas previstas para as transferências e remoções, a pedido, no que lhes for aplicável”.

Esse, aliás, é o princípio consagrado pelo Estatuto dos Funcionários que, no art. 73, assim determina :

“A transferência e a remoção por permuta serão processadas a pedido escrito de ambos os interessados e de acordo com o prescrito nos Capítulos VIII e X.”

Verifica-se, assim, que essa modalidade de remoção ou transferência, que não tem por objetivo preencher claro na lotação, nem prover cargo vago, é concessão feita ao funcionário pelo Estado.

Os motivos apresentados, no entender do D.A.S.P., não justificaram a permuta proposta, de vez que, se se trata de funcionário faltoso, não cumpridor dos seus deveres, ou que, por quaisquer outras razões, não satisfaça às exigências dos serviços da repartição em que tem exercício, deve esse fato ser convenientemente apurado, para adoção das providências adequadas, previstas no referido Estatuto.

Definindo os deveres e as responsabilidades dos funcionários, o Estatuto estabelece, paralelamente, as penalidades a serem impostas aos que transgredirem as suas determinações, garantindo, assim e eficazmente, o princípio geral da disciplina a que estão sujeitos todos os servidores e a todo serviço se impõe.

E como entre as diferentes penalidades não se inclui a de remoção, impossível é, consequentemente, dar a esta o caráter pretendido.

(*Parecer* — Processo n. 2.213-42. — *Diário Oficial* de 13-4-42, págs. 5.937-8).

DUAS CIRCULARES DO D.A.S.P.

CCXLIX

O D.A.S.P. tem verificado que os documentos anexados às propostas de admissão de

extranumerários, e exigidos por lei para instruí-las, não estão sendo examinados convenientemente pelos órgãos que interferem no respectivo processamento.

As omissões, enganos e divergências, que frequentemente se observam, retardam as admissões propostas, exigindo que estas sejam examinadas repetidas vezes, o que prejudica os interesses do serviço e aumenta o volume de trabalho.

À vista disso, na Circular DF-26, de 8-5-42, o D.A.S.P. recomendou a todos os órgãos de pessoal que adotem providências imediatas, afim de que a documentação justificativa da admissão de extranumerários seja cuidadosamente examinada, verificando-se se atendem às formalidades da legislação vigente, geral e específica, devendo ser punido o servidor que, por falta do cumprimento do dever, for o responsável pelas divergências, retificações e omissões verificadas, no processo de admissão de extranumerários.

Igualmente, pela Circular DF-27, de 9-5-42, em virtude de consultas diversas que lhe tem sido dirigidas, sobre como devem ser pagos dos seus salários os tarefeiros, quando afastados das respectivas funções, por efeito de aposentadoria, ou por motivo de serviço obrigatório, previsto na legislação vigente, o D.A.S.P. esclareceu que, em casos tais, deverá o mesmo salário ser pago na base da produção mínima, indicada no ato de sua admissão.

(*Diário Oficial* de 13-5-42, págs. 7.816).

NORMAS QUE REGEM O ESTUDO DE PROCESSOS

CCL

A Circular n. 2-40, de 24-5-40, da Secretaria da Presidência da República, estabelece normas a serem observadas no trato dos papéis que transitarem pelas repartições públicas federais, as quais substituíram as recomendadas pelas Circulares números 1-38 e 4-38, da referida Presidência.

As normas em apreço estabelecem em resumo, o seguinte :

- a) como devem ser os papéis examinados em conjunto;
- b) a limitação das fases do trânsito de papéis ao estritamente indispensável;

- c) as providências que devem preceder às informações ou pareceres;
- d) como devem ser exarados os despachos;
- e) a não interrupção do estudo de um caso, nem a protelação de sua solução, para apreciar-se questão incidente, que não afete o mérito do assunto principal;
- f) a não revelação, aos interessados, das informações, pareceres e despachos, antes da solução final do assunto, salvo ordem expressa da autoridade competente;
- g) o prazo para as informações, pareceres e despachos;
- h) como proceder com os papéis de natureza urgente;
- i) o não andamento, nas repartições públicas federais, dos processos em desacordo com as normas estabelecidas;
- j) a punição dos autores de pareceres, informações e despachos que contenham erros ou omissões; e
- l) como devem proceder as autoridades competentes, para emitirem decisões acerca dos assuntos de que tratam os processos.

Examinando ou estudando os processos que lhe são encaminhados, observou o D.A.S.P., entretanto, que as normas da referida Circular número 2-40 não veem sendo cumpridas.

Por outro lado, notou, como praxe muito comum nas repartições públicas federais, serem sublinhados trechos ou feitas anotações em papéis submetidos a seu exame, estudo ou julgamento.

Como resultado desse hábito, a análise dos processos se vae tornando difícil, à medida que estes recebem riscos e anotações, especialmente quando é grande o número de funcionários chamados a dar parecer ou informação.

Aliás, em Exposição de Motivos n. 2.586, de 1-10-41, o D.A.S.P. sugeriu ao Chefe do Governo a necessidade da expedição de uma circular a todos os Ministérios e órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, coibindo esse hábito desaconselhável.

Em face do exposto e reiterando a sugestão contida na aludida Exposição de Motivos, propôs o D.A.S.P. a adoção dessa providência que, aprovada pelo Presidente da República, determinou a expedição da Circular n. 5-42, a todos os mencionados órgãos, para o fim em apreço.

(*Exposição de Motivos* n. 435. — *Diário Oficial* de 10-4-42, págs. 5.806-07).

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Extensão de Higiene Mental

DURANTE os meses de Março e Abril, funcionou no Pavilhão do D. A. S. P., na Feira das Amostras, um Curso de Extensão de Higiene Mental a cargo do professor Dr. Plinio Olinto, que ali pronunciou, para um grande número de funcionários e pessoas interessadas, uma série de conferências, tendo servido de motivo à aula inaugural a que publicamos a seguir:

Por muito tempo foram os homens distribuídos, pelos psicólogos e pelos psiquiatras, em normais e anormais.

Um indivíduo, julgado pelos seus pares ou seria um equilibrado ou um alienado. À proporção, porém, que a psicologia normal foi encontrando termos de comparação com a psicologia patológica e ambas se foram ligando mais à sociologia, o conceito de normalidade começou a ser examinado cuidadosamente e o indivíduo a ser considerado em função do meio — disso resultou chegar-se à conclusão de que o tipo normal puro era quase tão raro como o de louco total. À medida que a psiquiatria estendeu o seu campo de estudos e se foi intrometendo no domínio de outras ciências, dela servindo-se para ampliar a sua alçada, à medida que os psicopatas foram sendo mais carinhosamente observados, examinados e tratados, reconheceu-se que, na fronteira dos limites entre normais e anormais agrupava-se um grande número de intermediários.

E quanto mais cresceu esse grupo central de fronteiriços mais reduzidos ficaram os grupos das extremidades. A medicina mental teve menos doentes para curar, mas a sociedade reclamou a assistência para maior número de desadaptados.

Assim surgiu a necessidade de facilitar as adaptações, procurando normalizar as reações de muitas pessoas cujas condutas inadequadas poderiam ser consideradas como insanidade.

A Higiene Mental apareceu então como uma exigência social.

No momento atual em que a atenção dos povos está voltada para o valor comercial do homem, trata-se de obter o máximo de aproveitamento da capacidade de trabalho de cada um. Nesta época, a grande preocupação é de obter do indivíduo o máximo de rendimento com o mínimo de fadiga, poupando assim, da melhor maneira, os gastos de seu organismo. A capacidade produtora é proporcional ao bom funcionamento visceral e ao equilíbrio das funções da vida orgânica com a vida mental. E, se uma grave lesão de um ou de alguns órgãos da vida vegetativa podem ser compatíveis com uma vida profissional, qualquer distúrbio mental, por leve que seja, conduz à diminuição ou à parada da atividade produtora. A luta pela vida, cada vez mais difícil, traz o homem em contínua irritabilidade, estado esse que traz o desejo da insensibilidade e do sonho. Daí os pendoros para as intoxicações voluntárias que caracteriza o século, intoxicações com produtos químicos como álcool, ópio, cocaína, intoxicações com idéias perturbadoras de um equilíbrio mental.

Assim como nos terrenos, sem preparo prévio de adubo conveniente a certas espécies vegetais, brotam, facilmente, pequenos arbustos que afinal neles não se mantêm, também nas mentalidades incultas, vicejam, prontamente, certas idéias que, sem serem bem assimiladas, tomam vulto e dão aparências de convicções dos que as manifestam, quando são apenas delírios que se implantaram por imitação ou por sugestão em espíritos fracos e doentios incapazes de discernir o falso do verdadeiro, traduzindo tudo num estado de confusão mental.

Os nossos hospícios e os nossos sanatórios particulares abrigam muitos indivíduos imbuidos de idéias místicas, supondo-se santos ou heróis, chefes de grupos, quer sejam esses grupos constituídos de democratas, socialistas, fascistas, nazistas ou comunistas. Os que lá existem, pelos exageros de suas ideologias, foram, desde logo, re-

conhecidos como psicopatas e não prejudicam senão a si mesmos.

Outros porem, os casos leves, vivem na sociedade, transmitindo o mal, contaminando o meio, nocivos ao ambiente em que vivem, porque passam despercebidos como doentes.

Há muitos anos que clamamos pela Higiene Mental no Brasil. Mas as nossas campanhas não tem tido a aceitação que merecem. Felizmente nestes últimos tempos, o Departamento Administrativo do Serviço Público houve por bem bafegar a propaganda da Higiene Mental entre os servidores do Estado e, mais do que isso, selecionar entre os candidatos a empregos públicos os mentalmente higidos. Não são apenas os distúrbios orgânicos que impossibilitam os indivíduos de desempenharem certas atividades, que determinam o afastamento temporário ou definitivo dos funcionários, ou lhes reduz a capacidade de trabalho.

Na sociedade moderna a resistência psíquica é posta à prova a cada momento. E as doenças mentais estão se tornando cada vez mais frequentes. Cumpre, então, evitar que alguns psicopatas disfarçados ingressem nos quadros do funcionalismo público, causando toda a espécie de prejuízos a si e ao Estado.

Depois de um exame psiquiátrico inicial que afastaria, desde logo, os incapazes e algumas provas, especializadas para cada carreira ou grupo de carreiras, far-se-ia uma seleção mais apurada dos candidatos, propondo-lhes mesmo outros caminhos a seguir, de acordo com as aptidões reveladas.

Desse modo o julgamento dos concursos se tornaria mais fácil, porque só se submeteriam às provas de cultura aqueles cuja vocação fosse previamente apreciada durante um exame psicológico.

Ingressando nos quadros, todos esses funcionários trabalhariam bem e de boa vontade, o rendimento de trabalho seria muito maior e, fatalmente os Serviços Sociais dos Ministérios teriam menos desadaptados a requerer licenças e aposentadorias antecipadas, como está acontecendo progressivamente nestes últimos tempos.

Demonstrado então o valor de uma organização de Higiene Mental que tantos benefícios trará ao funcionalismo público e ao Estado, com-

preende-se facilmente a economia daí resultante, tanto mais quanto ponderamos que, afora as despesas materiais de instalação e de laboratório, pouco seria necessário dispendir com o pessoal que poderia ser requisitado de outras repartições, como sejam, técnicos de educação e psiquiatras com um curso de especialização, dactilógrafos, serventes e assistentes sociais que o Ministério do Trabalho pretende contratar entre diplomados pelas escolas já existentes no Distrito Federal.

Não seria, portanto difícil auferir da Higiene Mental os proventos que certamente tornariam mais eficiente a contribuição que os servidores devem prestar ao Estado, acautelando reciprocamente os interesses de ambos os lados e, sobretudo, a proteção que o atual Governo vem dispensando ao funcionalismo público.

A Higiene Mental, cujo campo de ação é muito vasto, vai agora atuar em número considerável de brasileiros, tal o que representam os servidores do Estado.

Será mais um entre os benefícios que o D. A. S. P. tem proporcionado ao Brasil.

A profilaxia mental está incumbida de evitar a loucura, a Higiene Mental, de mãos dadas com a educação, facilita os ajustamentos entre o indivíduo e o meio, enquanto a psiquiatria trata as psicoses e assiste os psicopatas.

Urge pesquisar e impedir os fatores de degeneração mental e, através da eugênia, da puericultura, da educação, procurar atingir a um estado de relativa saúde do corpo e do espírito, na legítima realização da Higiene Mental.

Verificado que as psicoses dependem mais da intensidade do que da qualidade das perturbações mentais, concluiu-se que até os psicopatas colocados em condições de Higiene Mental, são passíveis de completo restabelecimento.

A carência de conhecimento de psicologia na cultura dos psiquiatras tem sido responsável pela falência de vários serviços de assistência a psicopatas. A insuficiência de preparo médico de muitos alienistas, que só viam em seus clientes a necessidade de tratar as intercorrências, foi a causa da descrença popular nos métodos de tratamento das doenças mentais. A convicção de que o carinho também é um meio de tratamento foi imposta entre nós por Juliano Moreira que fazia a Higiene Mental nos pacientes entregues aos seus cuidados,

muito tempo antes do aparecimento do livro de Beevs e da sociedade por ele fundada em New Haever.

Ligas de Higiene Mental tem sido instaladas nas capitais de muitos países. Também no Rio, em São Paulo, e noutros Estados foram surgindo agremiações com essa finalidade.

O que nos tem faltado, entretanto, é uma organização oficial capaz de executar um plano de ação sobre todo o Brasil, fazendo chegar um pouco de higiene mental em todos os setores da nossa atividade. Temos cuidado minuciosamente das máquinas e dos produtos, precisamos cuidar do fator homem com o propósito de obter dele o maior e o melhor rendimento de trabalho.

Disse um pedagogo que a Higiene Mental na escola começa com a escolha do lapis com que a criança vai escrever. De fato, o grafite por demais duro na mão debil de um infante traça mal, claro, rasga o papel, irrita. Um lapis mole, na mão pesada e musculosa de um garoto traquina, escreve grosso, suja e dispõe mal quem está aflito pela hora do recreio.

Nas repartições públicas, o D. A. S. P., padronizando moveis e utensílios, quiz dar aos seus funcionários todo o conforto material para que o rendimento de trabalho fosse o melhor possível. Isso, porem, não basta. Também o sistema Taylor reorganizou o trabalho nas fábricas dominado pelo princípio do funcionamento econômico do motor humano, baseado sobre o constrangimento e sobre a disciplina rigida, considerando todos os trabalhadores como preguiçosos, sem cogitar de lhes determinar, cientificamente, o grau de fadiga. Precisamos, pois, cogitar também dos problemas psicquicos, tanto o que concerne ao ritmo de trabalho como ao repouso. Provado como está o papel patogênico da fadiga intelectual, cumpre atender a esse fator. E, assim como há tipos de trabalho industrial haverá, forçosamente tipos intelectuais. Essa diferenciação entre o funcionalismo pelas aptidões para tal ou qual trabalho, pela sua resistência à fadiga, pelos seus pendores e suas vocações, vale por uma nova riqueza a buscar, e isso

Para ser uma boa dactilógrafa, por exemplo, devem os candidatos demonstrar ambidextridade, capacidade de atenção dispensada, velocidade de movimentos, boa percepção, aptidão para reagir está no papel da Higiene Mental.

rapidamente, memória de fixação, resistência à fadiga, etc., etc. Há muito tempo que Münsterberg pretendeu estabelecer uma estreita conexão entre as investigações do laboratório de psicologia e o estudo dos fenômenos econômicos. Hoje ninguém mais discute esse ponto. O que precisamos é julgar melhor e dar mais valor às condições dos estados psicquicos de cada um. Dar ao funcionário um ambiente de trabalho superior é concorrer para sua elevação moral, obtendo assim melhores proventos para o Estado.

Vejamos o que se está passando com os nossos operários, tomando como teste o alcoolismo.

Não foi a elevação do preço do álcool proposta pelos legisladores, nem a propaganda anti-alcoolica mantida pelos higienistas, nem os conselhos dos médicos que fizeram com que o uso do álcool diminuisse entre o proletariado.

Não é mostrando que o álcool embrutece e mata que se corrigirá o ébrio habitual. O que é preciso é devolver a esse pobre homem a vontade de viver.

Foram as leis trabalhistas que, elevando o nível social dos trabalhadores, deram-lhes a alegria de viver e realizaram o sonho que o álcool não lhes forneceu. O servidor do Estado escolhido entre os mais aptos aceita com prazer a tarefa que lhe é distribuida, porque escolheu livremente tal atividade e nela está realizando a sua vocação, não se sente humilhado diante de seus superiores hierárquicos, não confunde a submissão com o servilismo, conhece que o seu papel é de um colaborador que tanto dá a sua contribuição como recebe o que lhe fornecem os seus companheiros estimulados todos com objetivos visados pela equipe.

O mau funcionário é o que traz para a repartição os seus complexos familiares e sociais, quando dentro dela não procura criar novos choques e tendências. No tratar com o público ele quer parecer sempre o chefe. Se não pode mandar para cima, trata de mandar para baixo. Daí as dificuldades da colaboração com o público, focalizada aqui mesmo, pelo Sr. Presidente do D. A. S. P. ocasião da conferência do Prof. Lourenço Filho.

Todos nós conhecemos o prazer com que o contínuo, fechando a porta, nos informa de que o chefe está ocupado. Não o faz em benefício do

chefe, mas pelo gozo de contrariar, exibindo autoridade. O cabineiro do elevador deixa de atender aos chamados dos andares e conserva o carro parado num deles, para demonstrar que ali é ele o chefe. São as suas válvulas de escape da revolta contra o mando de seus superiores.

Os fatos são diariamente testemunhados por todos. As suas causas, porém, são as mais variadas. Não pretendendo citar casos nesta primeira palestra, gostaria de receber, deste auditório, nas nossas seguintes reuniões, fatos cuja narrativa, mais ou menos minuciosa, permitisse, aqui mesmo e em outras aulas, a interpretação desses conflitos psicológicos a que todos nós estamos sujeitos, reagindo, entretanto, diferentemente, conforme a mentalidade sadia ou doentia de cada um.

Não creiam que o especialista está vendo as nossas repartições cheias de psicopatas justamente, porque, sem dúvida, dominando a normalidade os casos doentios se destacam e fazem crer na necessidade de modificar esses pequenos distúrbios, pelo desejo de sanear psiquicamente o ambiente de trabalho.

Isso é, pois, o que se pode esperar e exigir da Higiene Mental, que deve ter uma finalidade essencialmente prática.

Pensam alguns que a Higiene Mental pode produzir em nossos cérebros um certo estado de beatitude, predispondo nossa mentalidade aos bons pensamentos.

Augusto Conte fala-nos na higiene cerebral como a arte de não perturbar, por leitura, as meditações filosóficas.

Todo o esforço da lógica no sentido de ditar normas ao pensamento não pode ir além da técnica do silogismo.

Os nossos raciocínios resultam de agrupamentos de juízos e os juízos nada mais são do que seleções de idéias cujas raízes estão nas associações de idéias que são processos subconscientes, com origens no inconsciente.

Os processos de pensamento, aparentemente livres, (e como é lindo crer na liberdade do pensamento) os processos de imaginação, de ideiação, estudados através da psicologia e da sociologia, são orientados pelas forças das tendências que determinam nossas ações.

Tendências naturais e tendências adquiridas chocam-se com ideais de cultura. Desejos sociais

com aprovações sociais. A pretendida integração da personalidade, na legítima harmonia das funções nutricionais, sexuais, sofre um desequilíbrio pelos conflitos das tendências.

Os processos de dor e de prazer físicos evoluem com a formação da personalidade e tornam-se sentimentos agradáveis e desagradáveis que se definem em alegria e tristeza.

As nossas superstições, nossos complexos e idéias fixas estão a cada passo, indiretamente, determinando estados de prazer e de desprazer que acompanham todas as nossas ações. E' pois na trama das tendências, durante a formação da personalidade, e mesmo através da normalização dos hábitos, que a Higiene Mental poderá intervir e ser eficiente; não enquadrando o nosso pensamento dentro de prefixadas proporções, mas mantendo a nossa mentalidade livre de conflitos de tendências, preparando-nos uma suavidade de espírito que nos predisponha a agir conforme as exigências do meio em que vivemos.

O nervosismo da vida moderna muito dispõe a que nossos descendentes recebam uma tara neuro-psicopática originária dos estados de fadiga e de esgotamento e de sobresaltos que os dispõem a um estado de degeneração mental.

E' por isso que insistimos sempre em que a Higiene Mental deve começar nos indivíduos normais. Em seus traços gerais a Higiene Mental se confunde com a Educação. Qualquer comportamento inadequado deve ser considerado como insanidade. Adaptações e desadaptações mostram os casos que são propriamente de Educação e os casos que são propriamente de Higiene Mental, donde se separam, com clareza, os que ficam no domínio da Psiquiatria. A interdependência entre a vida orgânica e a vida mental está mostrando, a cada passo, porque a Medicina deve intervir nos problemas educacionais e como tem papel preponderante nos preceitos de Eugênia. Vemos assim, como a Higiene Mental abrange um vasto campo de ação e como se torna necessário nestes últimos tempos em que uma onda de loucura parece querer invadir o mundo civilizado. Higiene Mental não é, absolutamente tratamento, mas cultivo da mentalidade humana.

As suas relações com a Medicina Social são estabelecidas por intermédio da psicologia normal e patológica. Os seus problemas são problemas que

resultam de questões de adaptação; de aprendizagem, de sociologia também. Serviços de Higiene Mental, apenas limitados aos estabelecimentos de assistência a psicopatas e controlados pelas organizações de saúde pública, ficam afogados dentro de um círculo de ação muito restrito; prestam benefícios a uma pequena parte da coletividade, o que dá lugar a dúvidas sobre as vantagens da Higiene Mental. Interessante, porém, é observar como as organizações que não são de saúde pública começam a interessar-se também pelos problemas de Higiene Mental e vão tentando resolvê-los por meio dela. Há uma parte da Higiene Mental que pode ser realizada *ao lado* dos hospícios, outra que deve ser disseminada nas escolas e outra que sempre cabe na vida social.

Quando na América do Norte surgiu o nome Higiene Mental, majestoso, enfático, esperançoso, pensou-se que a psiquiatria não tinha mais razão de ser e desapareceria por falta de psicopatas. E houve quem lamentasse a monotonia de um mundo normal, ponderado e sensato, privado de gênios, sem artistas talvez. No Brasil recebemos a idéia com grande entusiasmo. Começamos por aprofundar as investigações sobre as causas da loucura, tratamos de estudar os temperamentos dos predispostos.

Atualmente a Higiene Mental vem atraindo a simpatia dos intelectuais. O movimento que partiu da América do Norte está hoje espalhado por cinquenta países. Mas os psiquiatras, os filósofos, os moralistas, os pedagogos têm empregado o termo Higiene Mental com várias acepções e sob vários aspectos. Em junho de 1933, como curso de aperfeiçoamento e em extensão universitária, demos na Universidade do Brasil, cerca de vinte aulas sobre um programa de Higiene Men-

tal. Em outubro de 1937, na Escola de Economia e Direito da Universidade do Distrito Federal, demos também mais de seis lições sobre Higiene Mental. E na Associação Brasileira de Educação conseguimos levar a Higiene Mental ao campo da pedagogia que é onde ela fica mais bem situada.

E' sabido que a Higiene Mental, preocupada com questões de sanidade psíquica, procura resolvê-las durante a formação da personalidade, sendo, portanto, matéria de educação e não de saúde. Tendo nascido nas mãos dos alienados e dos psiquiatras, foi cultivada nos serviços de profilaxia mental. Trazendo em si o nome de Higiene, passou pelos serviços de saúde pública, porém o seu melhor campo de ação é nas escolas e não nos hospitais. Os médicos focalizaram o problema e entregaram aos educadores a sua solução.

Mas o termo Mental ainda envolve um tabú. Tudo quanto a Higiene Mental recomenda e prescreve vae-se cumprindo, sob outras denominações, em vários setores educacionais. E na vida social moderna, a cada passo, invocamos a Higiene Mental como medida necessária à manutenção de um equilíbrio que nunca esteve tão difícil de obter como no tempo presente, em que o sentimento está prestes a ser também metido e medido dentro dos rigores da técnica.

O Departamento Administrativo do Serviço Público, pela sua Divisão de Aperfeiçoamento, sentiu a urgência de enfrentar esses problemas em benefício do Estado e de seus servidores.

E o D. A. S. P. acabará mostrando, entre aplausos, os resultados do esforço que tem feito em elevar o Serviço Público à dignidade de seus colaboradores que são os servidores do Estado.

4.^a Reunião mensal de estudos

Contando com a colaboração dos Srs. Newton Corrêa Ramalho, Celso Kelly e Moysés Xavier de Araujo, realizou o D. A. S. P., em 29 de abril último, a quarta reunião mensal de estudos da série programada para 1942.

Incumbiu-se da conferência-tema da reunião — "Relações da Administração com o Público" — o oficial administrativo Newton Corrêa Ramalho, cujo trabalho transcrevemos:

"O VI Congresso Internacional de Ciências Administrativas, reunido em Varsóvia, em julho de 1936, depois de apreciar o relatório das discussões e contribuições relativas ao problema de racionalização dos serviços públicos, aprovou as seguintes conclusões:

- 1.º) — que a racionalização das empresas e administrações governamentais se havia tornado uma questão da maior atualidade e uma necessidade imperiosa;

2.º) — que essa racionalização devia ser considerada sob dois aspectos: tanto externamente, isto é, nas relações da administração com o público, como internamente, ou no que concerne ao funcionamento propriamente dito da máquina administrativa.

Senhores, isso define a importância do assunto que vamos discutir esta tarde — o problema das relações com o público foi colocado, por um congresso científico internacional, em pé de igualdade com o conjunto dos demais problemas de racionalização da máquina administrativa.

E não nos parece haver exagero nessa apreciação, porque o problema das relações com o público é, em verdade, um conjunto de problemas, que assume singular significação nos governos democráticos; descuido inteiramente, burocracia e democracia tornar-se-iam conceitos antagônicos.

E', pois, de causar estranheza que assunto de tal magnitude só muito recentemente se tenha destacado como capítulo especial, nos tratados de administração pública. Pelo menos é o que se observa na literatura técnica americana, com a qual todos os presentes estão mais ou menos familiarizados. Mas é justamente esse caráter de novidade do assunto que nos anima a vir expô-lo aqui. Propomo-nos, com efeito, a um simples trabalho de síntese do que os autores veem dizendo, de modo que perderia qualquer interesse o trato de matéria já suficientemente debatida e vulgarizada. Não esperamos, por outro lado, trazer qualquer contribuição pessoal ao assunto; mesmo quando, ao encerrar esta palestra; fizemos algumas sugestões para melhoramento dos processos de relações com o público no serviço federal brasileiro, estaremos apenas a adaptar técnicas e organizações já lembradas por outros.

O que se vai ler é, pois, um resumo de livros recentes; e nossa fonte principal foi a excelente monografia publicada pela "Civil Service Assembly" e intitulada "Relações dos Órgãos de Pessoal com o Público".

Ao entrarmos na substância de nossa exposição, parece-nos conveniente dar uma definição ou conceito de seu objeto. Para o fim a que nos propomos, o melhor é dizer, com Woolpert, que há boas relações com o público quando a atitude deste para com a administração é de confiança, respeito e aprovação, e quando os servidores mantêm com o público uma atitude de respeito e boa vontade.

Donde se conclue, imediatamente, que o desenvolvimento de um programa de boas relações com o público exigirá:

1.º) — auscultação da opinião pública para o fim de verificar-se o conceito em que é tida a administração e o que o público dela deseja e espera; essa análise procurará ainda localizar os grupos sociais que teem da administração uma visão errônea ou incompleta;

2.º) — trabalho de divulgação de certos fatos, afim de melhor informar o público, habilitando-o a

julgar com maior acerto; em alguns casos um verdadeiro trabalho educativo tem de ser desenvolvido;

3.º) — manutenção de bons "standards" de serviço e, particularmente, o aperfeiçoamento dos diversos processos de contactos diretos ou indiretos com o público.

Está-se a ver a extensão do problema e a entrever a complexidade das técnicas que envolve; vamos, entretanto, tentar uma visão particularizada da questão, embora a "vol d'oiseau".

A fase inicial do processo de relações com o público, segundo se viu, seria a análise da opinião pública, por um órgão determinado, sobre suas próprias atividades.

A esse respeito, a primeira observação é que "o público" é uma abstração; o que de fato existe são diferentes públicos, tão numerosos como os indivíduos que os compõem; mas, para o nosso caso, certos grupos de características próprias podem e devem ser isolados, como integrantes do público geral. A esses grupos se dirigiria a administração, por meio de técnicas diferentes, quer para sondagem de opinião, quer para veiculação de informações ou efetivação de um trabalho educativo.

Esses grupos sociais de que se compõe o público geral, variarão, é claro, em cada caso, com o órgão da administração que for especificamente considerado. Assim, uma repartição do tipo do D. A. S. P., segundo a "Civil Service Assembly" teria como seus públicos especiais, o chefe do Executivo, os órgãos legislativos, os servidores do Estado, as escolas, universidades e instituições de orientação profissional, os partidos políticos, as instituições cívicas, certos "pressure groups" e a imprensa. Já uma administração municipal, no entender de Woolpert, deveria considerar particularmente os grupos geográficos do município, a população escolar, os exploradores de centros de diversões, etc.

A situação mudaria, evidentemente, se fosse o caso de uma repartição arrecadadora, um centro de saúde ou um serviço industrial.

Cabe aqui indagar que recursos devem ser usados para as sondagens de opinião.

Uma idéia que provavelmente ocorrerá a todos será a instalação de postos de reclamações e sugestões. Confessamos que essa solução já nos pareceu acertada e tivemos mesmo ocasião de sugerir-la, há cerca de três anos, ao estudar um planejamento de atividades das Comissões de Eficiência. Temos, porém, de nos penitenciar de um erro, pelo menos parcial, pois se a instalação de postos desse gênero é recomendável, nunca se poderá, entretanto, considerar-la solução satisfatória e completa do problema.

O que atualmente se recomenda não é um órgão passivo, desse gênero, mas um procedimento ativo que consiste em ir ao encontro do público, mediante a adoção de medidas que visem obter a manifestação expressa e condicionada da opinião dos diversos grupos característicos, sobre as práticas, orientação e programas administrativos que direta ou indiretamente os atingem.

O processo que vem sendo usado com maior sucesso para esse fim é o questionário bem planejado e convenientemente distribuído; também se há recorrido a entrevistas pessoais, mas o primeiro meio se tem revelado eficiente bastante. Não houve, com efeito, abstinência dos inquiridos em remeter as respostas; mas a simples verificação de uma percentagem elevada de respostas não enviadas deve ser considerada indício de desinteresse pelo serviço, injustificável se o grupo testado foi bem escolhido. Ainda neste caso, os expedidores do questionário obtêm uma informação valiosa.

Exemplos desse gênero de estudos encontram-se no inquérito de White sobre o prestígio e o moral do serviço público nos Estados Unidos; a investigação levada a efeito pela "Civil Service Commission" de Cincinnati, sobre a reação de diversos grupos a suas atividades de administração de pessoal e sobre o valor de seu relatório anual; o inquérito sobre o sistema do mérito, lançado na Feira Mundial de New York, etc.

Obtida por esses processos uma soma de informações sobre o que o público sabe e ignora a respeito do serviço, sobre o que desejaria que ele fosse ou não fosse, enfim, sobre as críticas e sugestões que lhe fazem, a administração pode, então, com base mais sólida, entrar nas fases subsequentes do programa, isto é, a fase de divulgação e informação e a fase interna de aperfeiçoamento dos próprios serviços e dos meios de contacto direto e indireto com o público.

A importância do processo de auscultação da opinião pública, seja para orientação, mesmo técnica do Governo, seja para o trabalho de informação e, por vezes, de educação de certos grupos, é afirmada pela autorizada observação de que "a falta de flexibilidade no ajustar orientação e processos de trabalho aos desejos do público tem causado mais fracassos de programas progressistas de administração do que qualquer outra fator tomado isoladamente".

Essa orientação ainda se conforma com os ensinamentos de Laski sobre a necessidade do Estado Moderno organizar adequadamente instituições de consulta; principalmente se se atentar para o fato de que o que se recomenda é a separação de grupos sociais definidos, para os fins de obtenção e fornecimento de informações.

Não se deve, pois, incorrer no erro de lançar uma inovação que possa entrar em conflito com atitudes ou interesses do público sem o trabalho prévio de informação, educação ou retificação. Aliás, mesmo os governos ditatoriais de nossos dias não têm feito senão aplicar esse princípio, levando-o ao extremo com a instituição de serviços de propaganda. A eficiência do método já teve a sanção da experiência, mais valiosa se a confrontarmos com os fracassos e dificuldades históricas dos "despotas esclarecidos" do século XVIII.

Em campos mais limitados, dentro do raio de influência e ação de órgãos administrativos menores, o processo é também recomendado e se chama "inculcação de motivos", com Barnard, "doutrinação", com Mooney and Reiley, etc., etc., se bem que essas expressões não se possam considerar perfeitamente sinônimas.

Mas que meios devem ser usados nesse processo de veiculação de informações, ou de educação do público?

"Quase todos os métodos conhecidos para comunicação de fatos e idéias", diz a nossa fonte principal, que acrescenta: "livros, panfletos, jornais, rádio, cinema, conferências, exposições, visitas e todos os tipos, formais e informais, de contactos pessoais".

Cada um desses meios constitui hoje uma especialidade; mas cabem aqui algumas observações sobre a aplicação de poucos dentre eles aos propósitos que temos em vista.

As primeiras críticas têm sido dirigidas contra os relatórios anuais, organizados pelos diversos serviços e que, por incorrerem no erro de tentar dirigir-se a todos os públicos simultaneamente, acabam por não interessar senão reduzidamente e a poucas pessoas.

O que se aconselha (e aqui fica uma boa observação para o D. A. S. P.) é a separação desses relatórios em várias comunicações menores, cada uma das quais conteria, conforme o público a que se dirigisse, informações selecionadas e veiculadas de modo adequado à aceitação dos grupos específicos. Relatórios completos só seriam editados em alguns casos, para distribuição a técnicos, e ao chefe do Executivo, devendo nesta hipótese, serem acompanhados de um resumo de leitura fácil, dos fatos mais significativos.

Outras publicações interessantes para os fins em vista são os Manuais para os Novos Empregados, tão em uso nas repartições americanas e que devem conter todas as informações de utilidade para os recém-admitidos.

As pequenas publicações da "Social Security Board", destinadas a difundir entre os empregados protegidos pelo seguro social o conhecimento de seus direitos, vantagens e obrigações em face da legislação, são outros tantos exemplos de publicações informativas e educativas tecnicamente preparadas para influir sobre públicos especiais.

O rádio é outro meio de possibilidades ilimitadas; nas nações extensamente alfabetizadas ele já compete seriamente com a imprensa. Entre nós, não lhe seria difícil obter a primazia. Não desejamos, porém, estender-nos em considerações que já são lugares comuns; por outro lado, não seria mesmo possível estudar aqui o bom emprego de todos os meios, a que aludimos, para melhor informar o público, de modo que passaremos ao exame dos contactos diretos e indiretos com o público e dos processos de aperfeiçoá-los.

Esse é o ponto mais importante do problema; são, de fato, os contactos pessoais das partes com os servidores, que não de primordialmente influir nas boas relações entre a administração e os administrados.

Inegavelmente (traduzimos) "mesmo quando todos os meios de relações com o público são postos a serviço de um largo programa de atividades e as técnicas mais perfeitas são usadas, a atitude pessoal do cidadão João da Silva para com seu Governo pode cristalizar-se nos poucos momentos em que ele, como candidato a emprego, motorista ou contribuinte, entra em contacto com o empregado do serviço de pessoal, o inspetor de veículos ou o coletor de rendas. Se esses contactos não são satisfatórios, toda a publicidade do mundo não poderá modificar a atitude do cidadão João da Silva. E, contrariamente, as boas impressões nascidas desses contactos poderão compensar quase inteiramente o abandono total das atividades formais de relações com o público".

Justamente esse aspecto elementar do problema é que parece ter sido, até o momento, inteiramente negligenciado entre nós. Onde, com efeito, já houve a preocupação de destacar para atender ao público os funcionários mais corteses, possuidores de certas qualidades pessoais e competência satisfatória?

A regra geral é o contrário, e disso infelizmente sabemos todos, por alguma experiência desagradável.

Poderíamos documentar o que vimos afirmando, mediante copiosa base de fatos; mas isso seria pecar contra o que vimos pregando e, além do mais, consistiria no trabalho inútil de demonstrar o que todo mundo sabe, sente e vê.

Mas não há proveito em somente apontar a existência de um mal e condená-lo; o que se requer é a indicação dos meios e modos de eliminá-lo e de criar-se a situação contrária desejável.

E' o que vamos tentar fazer.

A experiência nos negócios públicos e privados americanos demonstra que só há um processo adequado de melhorar as relações com o público na parte dos contactos pessoais; esse processo é seleção e treinamento conveniente dos empregados, tendo em vista esse fim particular. Como quase sempre, o treinamento é mais importante; a seleção, por mais perfeita, não o dispensa, embora possa reduzir seu período, poupando gastos e esforços.

Um exemplo das possibilidades do treinamento no setor que no momento nos interessa é o caso, referido por Niles, de um supervisor-problema, criador contumaz de casos, pelo seu mau gênio; esse homem poudo ser treinado especificamente, não somente para o procedimento negativo de não causar atritos, mas também para tornar-se, no trabalho, elemento positivo de formação de relações harmônicas. Dissemos que o seu treinamento foi para um hábito específico; com efeito, refere-se que, na vida privada, continuou o mesmo homem, incapaz de sofrer as suas explosões temperamentais.

Parece que o fato é eloquente bastante.

Mas, se a seleção e o treinamento são os processos para melhorar os contactos com o público, a questão passa a ser a de se determinar quais as funções cujo exercício requer contactos com os administrados; qual a natureza desses contactos; que qualidades pessoais devem possuir os designados para o desempenho dessas funções; sobre que deve versar o treinamento e, finalmente, quem deverá tomar a responsabilidade deste.

O primeiro passo, isto é, a determinação das funções que em parte se exerçam mediante contactos com o público, requererá uma análise de funções para, de certo modo, classificá-las especificamente. Como o nosso sistema de classificação, se é que se pode chamá-lo assim, é baseado apenas em largos gêneros, ainda não muito bem definidos, poderá parecer que esbarramos inicialmente com um *impasse*. Tal não se dá, porém; primeiro porque as funções essenciais de algumas carreiras requerem, necessariamente, contactos com o público (como, por exemplo, as carreiras de guarda-civil e dactiloscopista); segundo, porque as funções genéricas das carreiras se tornam específicas, quase sempre, quando os funcionários são lotados nas repartições. A situação em relação aos extranumerários é mais ou menos a mesma.

A análise das funções terá, pois, de ser feita em cada repartição e procurará determinar:

- a) funções cujo exercício só incidentalmente requeiram contactos pessoais com os administrados;
- b) funções que se desempenhem em entrevistas não muito difíceis, como nos casos de funcionários de postos de informações;
- c) funções mais complexas de atender a queixas e reclamações e, por vezes, solucioná-las;
- d) funções técnicas ou mecânicas que requerem demorados e difíceis contactos com os administrados, mediante domiciliares, etc.

Assim determinados os graus de dificuldade dos contactos que ocorrem no desempenho de cada função, podem então ser estabelecidos os requisitos para a seleção individual, bem como o método do treinamento e seu conteúdo.

A seleção, salvo para os casos óbvios de carreiras cujas funções requerem essencialmente contactos com o público, terá de fazer-se entre funcionários já em serviço — será antes alocação ("placement") que seleção.

Antes de se determinar quais os requisitos pessoais necessários em cada caso, ainda será preciso verificar o meio pelo qual os contactos se processam, pois eles podem ser pessoais, por telefone ou por correspondência.

Os contactos pessoais são os mais complexos e para serem satisfatórios requerem do funcionário seis predicados:

- atitude "de serviço";
- interesse pela parte;
- competência técnica;
- cortesia;
- modo de expressão satisfatório;
- boa aparência e boas maneiras.

A atitude de serviço pode ser melhor compreendida pela diferença que se nota entre o funcionário público e o empregado particular; àquele falta frequentemente a noção de que a repartição existe para servir ao público. E' certo, porém, que não se pode desejar que os empregados do Governo tomem atitudes serviçais, incompatíveis com a dignidade do serviço público; essa observação de Woolpert serve apenas para advertir de que, aqui também, o meio termo é o termo justo.

Não há necessidade de explicar a significação dos outros requisitos, pois a denominação deles é óbvia; mas, cabe uma observação: o modo satisfatório de exprimir-se, a boa aparência e as boas maneiras são conceitos extensamente subjetivos, que criam dificuldades à seleção. Parece que, para realizá-la com maior eficiência, se terá de recorrer a um processo largamente usado nos Estados Unidos e, segundo creio, nunca empregado entre nós. Refiro-me às entrevistas pessoais como meio para seleção e alocação dos candidatos às posições que requerem contactos pessoais com o público.

As fraquezas desse meio de seleção, evidenciadas várias vezes e especialmente pela conhecida experiência de Hollingworth, não o invalidaram para os técnicos americanos de pessoal, que continuam a empregá-lo, pode-se afirmar, quase sistemática e invariavelmente.

Para o fim especial de selecionar para a função de atender ao público, o meio parece, com efeito, especialmente valioso, talvez mesmo pelas suas fraquezas, entre as quais a "preconcepção controladora da opinião", a que se refere Woodworth.

Não sabemos o que valerá a opinião que vamos emitir, mas temos a impressão de que há um modo semelhante de apreciar os entrevistados por parte dos examinadores, quando estes, mesmo não sendo entrevistadores profissionais, são retirados de grupos sociais convenientemente caracterizados e limitados. E parece que se tem atendido a esse fato quando, como é frequente, se compõem as bancas examinadoras de elementos dos públicos com que os entrevistados teriam de tratar no exercício de fato de suas funções.

Talvez estejamos cometendo o erro de acreditar em estereótipos psicológicos, mas atribuímos, em parte, a uma similitude dos "mental sets" dos examinadores a fidedignidade das provas de entrevistas, que verificamos pelo exame de numerosos registos nos arquivos de vários serviços do pessoal; a variabilidade de julgamentos foi sempre, com efeito, insignificante.

Mais provavelmente, porém, a uniformidade de julgamentos, e, acreditamos, a validade maior desse meio de prova, vem decorrendo apenas de maneira mais técnica de planejar a entrevista; o comum, agora, é decompor os fatos por verificar em miúdos elementos integrantes e incluí-los em escalas, de modo que se torne possível uma certa objetivação do julgamento.

A seleção, ou melhor, a alocação ("placement") de funcionários que devem incumbir-se de contactos por telefone ou por correspondência é mais simples, pois no primeiro caso desaparece o elemento "aparência pessoal" e no segundo até certos predicados personalíssimos, como voz agradável e maneira satisfatória de exprimir-se oralmente. Nestes casos, quase tudo se reduz a uma questão de treinamento, muito simples para os contactos por telefone e bastante complexo, quando se tratar de usar correspondência escrita; nesta hipótese, parecem muito satisfatórios os métodos usados pela "Farm Credit Administration", aos quais nos reportamos, mas que não despreveremos, para não nos alongarmos demasiadamente.

Vimos, pois, que o desenvolvimento de um programa de boas relações com o público se compõe de duas partes: uma, que se tem chamado informal, de sondagem da opinião pública, e de informação e, até certo ponto, de educação do público; outra, a parte formal, consiste em seleção ou "placement" e treinamento de funcionários para boa execução de contactos diretos com os administrados.

Também já se examinou perfunctoriamente como esse programa se deveria executar; faltaria, conseqüentemente, esboçar a organização por intermédio da qual esse programa seria executado.

Parece não haver dúvida de que, aqui também, a regra da descentralização da execução, da desconcentração, é ainda o imperativo do bom senso, embora a orientação, a liderança, possa e deva ficar centralizada no D. A. S. P.

Com efeito, seria de toda conveniência que a órgão central e especializado ficasse afeta a incumbência exclu-

siva de velar pela execução do programa de boas relações com o público e auxiliar os serviços de linha, fornecendo-lhes assistência técnica na preparação de sondagens de opinião e utilização de meios de divulgação. Isso na parte que se chamou "informal" do programa.

Mas a parte de execução teria de ser necessariamente descentralizada: porque a manutenção de satisfatórias relações com o público tem, com efeito, de ser um subproduto da direção de qualquer órgão; há de ser uma responsabilidade de cada chefe, em cada degrau da hierarquia. E existirá sempre, em qualquer repartição, pois não há grupos de trabalho vivendo isoladamente, sem estabelecer contactos com outros grupos, os quais, é certo, podem em alguns casos reduzir-se apenas a outros órgãos administrativos. O professor Marshall, ao incluir "o processo de estabelecer contactos com outros grupos" como um dos cinco processos necessários de administração, não fez mais, efetivamente, que afirmar uma verdade elementar.

Decidida que fosse a centralização no D. A. S. P., da orientação da execução do programa de relações com o público, na sua parte informal, parece que deveria caber à D. C. a competência para essas funções. Isso por um processo de exclusão das demais Divisões do D. A. S. P., e porque, sendo a D. C. uma divisão de coordenação, estaria naturalmente indicada para agir, frequentemente, como elemento catalisador, fazendo resultar um produto útil da ação de vários órgãos que podem, em cada caso, tornar-se necessários à execução de uma medida qualquer, como uma exposição, a confecção de um filme cinematográfico, etc.

A articulação da D. C. com os Ministérios, nesse particular, far-se-ia como no geral, por intermédio das Comissões de Eficiência.

A parte formal do programa, isto é, o treinamento, deveria evidentemente, ficar a cargo da D. A.

Ainda aqui, porém, observar-se-ia a centralização da orientação e a descentralização, pelos Ministérios, da execução.

Essa orientação de atribuir a um órgão central a liderança em programas de treinamento e de descentralizar, quase totalmente, a sua execução, é recomendada pela generalidade dos autores americanos e foi preconizada entre nós, pelo Dr. Jubé Junior, em artigo para a Revista do Serviço Público.

Mas, como se dividiria o trabalho, neste caso particular, entre o D. A. S. P. e os Ministérios, tendo-se principalmente em vista a situação de fato atual?

Cabe aqui observar-se que todos os funcionários, do diretor que dá a audiência, ao servente que abre a porta e anuncia a parte, têm responsabilidades em matéria de relações com o público. Todos, conseqüentemente, devem ser treinados; mas não se pode, obviamente, conceber a requisição de um diretor de departamento para frequentar um curso ou coisa semelhante. Chegamos, pois, ao problema de escolha dos processos de treinamento, que devem, como se sabe, atender a fatores de ordem individual e a necessidades da organização.

Um exame cuidadoso dos numerosos métodos e meios auxiliares de treinamento, para escolher dentre eles os que conviriam ao caso específico em exame, indicou-nos que só uns poucos são aplicáveis.

Assim, o treinamento dos supervisores e, talvez, dos diretores, provavelmente melhor se fará pelo processo de seminários; por esse meio, os participantes de um grupo de estudos fazem investigações sobre a matéria em exame e trazem os resultados de suas indagações à análise e discussão do grupo.

Esse meio, já foi verificado, é facilmente aceito por pessoas que se recusariam a submeter-se a um programa de treinamento claramente rotulado.

Por outro lado, o rendimento técnico do processo é por vezes excelente. Em visita que tivemos oportunidade de fazer ao serviço de pessoal de Cincinnati, por exemplo, fomos informados dos resultados ótimos ali obtidos com o uso desse método para treinar supervisores em setores especiais, como o de prevenção de acidentes. Deve ser notado que os resultados do treinamento foram medidos.

Nos seminários, que sugerimos, as medidas sobre as quais acordassem os supervisores passariam a constituir as bases do treinamento dos subordinados, que seria feito então pelos próprios supervisores.

Essa orientação se conformaria com as conclusões a que chegou a "Civil Service Assembly", expostos no monografia "Treinamento de Empregados no Serviço Civil"; segundo aí se relata, uma das tendências em matéria de treinamento é a de reconhecer que os supervisores, em benefício da economia e da eficiência, devem ser os responsáveis pelo treinamento planejado de seus subordinados.

Os supervisores poderiam usar, provavelmente, dois métodos de treinamento: a "prática dirigida", pela qual os subordinados aprenderiam ou se aperfeiçoariam pela instrução e assistência dada "durante" a execução do trabalho e as "situações simuladas".

A par desses métodos formais, outros meios poderiam ser empregados secundariamente, como filmes educativos e distribuição de matéria impressa.

Ocorreu-nos, por exemplo, que se poderia iniciar a execução do programa pela distribuição aos chefes de uma escala, que consistiria em uma lista dos elementos essenciais à manutenção das boas relações com o público.

A esses elementos seriam dados pesos, conforme seus valores de diagnóstico, de modo que permitisse uma avaliação numérica da eficiência de cada repartição no trato com os administrados.

Diz-se que, no processo do pensamento, há quatro fases: a primeira, que se chamaria "de preparação", é aquela em que tomamos conhecimento do problema e procuramos elementos de informação a seu respeito; a segunda fase seria "de incubação", abrangeria o período em que, conciente ou inconcientemente, jogamos com esses elementos, procurando uma solução; a terceira seria a "iluminação" e ocorreria quando pensamos ter encontrado a solução do problema; na quarta e última fase, chamada "de verificação", concientemente analisamos a solução achada, para verificação de sua validade.

A nossa sugestão, de enviar aquela lista aos chefes, visaria, principalmente, informá-los da existência do problema de relações com o público, pois nem se pediria a devolução das escalas imaginadas. Isso seria apenas um meio de propor o problema a todos os responsáveis pela solução dele; assim, quando chegasse a época do treinamento para efetivação das medidas convenientes, talvez eles já estivessem "iluminados" e em condições de oferecer e receber sugestões.

O tempo está terminado.

Talvez não tenhamos sido capazes de dar uma idéia justa, como desejávamos, da importância do assunto desta palestra. Mas, acreditem ou não, essa importância é considerável. E não somos nós quem desautorizadamente o afirmamos: é o Deão da Universidade de Siracusa; é a International City Manager's Association; é a Civil Service Assembly; é o Congresso de Ciências Administrativas de Varsóvia.

Solicitamos, pois, para o problema, a atenção desse órgão de "staff" do Presidente, que é o D. A. S. P., lembrando a seus dirigentes que já se afirmou ser o apoio do Chefe do Executivo tão necessário para o programa de boas relações com o público como esse programa é importante para apoio do Chefe do Executivo".

A Revista do Serviço Público, na sua próxima edição, dará detalhada notícia das reuniões em que foram oradores os drs. Paulo de Assis Ribeiro e Arthur Hell Neiva.

SERVIÇO DE OBRAS

Execução de Obras Públicas

I

O exame dos processos que diariamente transitam pelo Serviço de Obras indicam uma tendência generalizada para a modificação do regime de execução das obras públicas. Os pedidos de dispensa de concorrência pública, que o Código de Contabilidade da União consagra como de aplica-

ção universal para obras de valor superior a réis 10:000\$0, repetem-se sem solução de continuidade, sob a alegação, quase sempre, de que a urgência da realização não comporta a demora que aquela medida acarreta. Algumas vezes a providência proposta é a da concorrência administrativa; outras vezes, em maior número, pleiteia-se a execução por administração direta, devendo em

tais casos os pagamentos serem feitos sob a forma de adiantamento. De qualquer forma, aquilo que o Código de Contabilidade prevê e admite para casos excepcionais passaria a constituir o regime normal. A exceção seria instituída em regra. E a obrigação expressa da concorrência pública ficaria relegada àquelas obras, que atravessam os anos impunemente na expectativa de dotação orçamentária.

Imputa-se ao Código de Contabilidade, erigido em responsável por uma série de trâmites de ordem puramente burocrática, envolvendo perda apreciável de tempo, um vício que com muito maior razão se deveria atribuir ao inveterado hábito dos serviços públicos, que não organizam com a indispensável antecedência o programa dos trabalhos, com os respectivos projetos completos para assim instruídos e nos devidos prazos, serem submetidos à apreciação do poder competente.

Já um arguto observador de nossas coisas assinalava, faz pouco em palestra, o contraste, neste setor das obras públicas, entre a orientação seguida nos Estados Unidos e em nosso país. Ao passo que lá os projetos são estudados minuciosamente, especificados com o maior rigor e detalhe, o plano de execução assentado em todas suas minúcias para que nada possa entorpecer posteriormente o ritmo acelerado da construção, que se procura levar a termo no menor prazo possível, entre nós, o critério seguido é exatamente o oposto. Atropelam-se os projetos, precipitam-se os estudos, dispensam-se as exigências regulamentares, para depois de toda essa pressa, arrastarem-se as construções anos a fio, num vagar que causa espanto quando não irrita.

Não é bem reputado pelos nossos administradores o tempo absorvido na cuidadosa elaboração dos projetos e não se sofre a demora que impõem os estudos bem conduzidos. Resolvido um empreendimento o que importa, o essencial, é dar início à construção. Tudo o mais é acessório. Semelhante prática conduziu a perniciosos excessos, chegando-se, até há bem pouco, ao verdadeiro dispaupério de submeter à aprovação superior, à guisa de projetos, simples esboços, soluções inadequadas, acompanhados de especificações claudicantes e deficientes orçamentos, como, aliás, não podia deixar de acontecer. O que se pretendia era obter a autorização para dar começo aos trabalhos. Era

a abertura ou a distribuição do crédito. Obtido isso, estava ganha a partida.

Mal se atentava para os prejuízos decorrentes de tão exdrúxulo critério: as contínuas modificações dos projetos, que forçosamente se ressentiam dessa feitura a "prestações", os pedidos constantes de revisão dos orçamentos, as especificações imprecisas, tudo dando como resultado excessiva duração e elevado custo das obras. Pagava-se, dessa forma, com juros dobrados, em tempo e em dinheiro, o que se pretendia economizar, com o seu sacrifício, na organização do projeto. Seria mesmo para admirar que outra pudesse ser a consequência.

E' verdade que muitas explicações se apresentam para justificar esse vício, que se nos afigura de todo condenável e prejudicial ao interesse público. Alude-se, por exemplo, a um inato poder de improvisação, peculiar a nossa gente, e que tornaria dispensável a previsão minuciosa, os planos preestabelecidos, as soluções procuradas com método e rigor. Para os brasileiros seriam suficientes, apenas, os elementos fundamentais, os esquemas de ordem geral, porque diante dos fatos, sob a pressão do contingente, um admirável senso pragmático teria que dirigí-los sempre para o rumo exato. Outros veem na pressa de dar início às obras o desejo veemente de atender às nossas inelutáveis exigências, cada qual mais indispensável ao progresso do país. Outros, ainda, apelavam para a discontinuidade administrativa, que impunha a realização imediata dos empreendimentos, sob pena de não serem mais executados ao sobrevir mudança de chefia, com novas idéias, com outras intenções, inclusive a de fazer coisa diferente da que se estava realizando.

O que não deixa dúvida, entretanto, é que expressão de tendências íntimas ou fruto de nossas agudas necessidades, a orientação seguida, até há pouco, na quase generalidade dos casos, com referência à elaboração dos projetos das obras públicas, merecia ser fundamentalmente modificada. Não tem outra significação o decreto-lei n. 1.720, de 30 de outubro de 1939, o qual estabeleceu as normas em vigor para a execução de edifícios destinados aos serviços públicos. E dentro desse mesmo claro espírito de renovação de praxes e de aperfeiçoamento dos métodos de trabalho é que o Departamento Administrativo do Serviço Público baixou a circular DM/203, dispondo sobre

as normas a serem observadas em todos os projetos de obras submetidos ao seu exame, as quais haviam merecido a afirmação do Sr. Presidente da República.

O fiel cumprimento dessa circular tem como efeito impedir que se repitam os fatos a que já nos reportamos sobre a clamorosa edifiência dos projetos submetidos à apreciação da superior autoridade. Teve-se em vista com aquela providência não só definir os elementos essenciais, que deveriam ser apresentados dentro de racional uniformização, como dar à elaboração dos projetos o caráter de estudo detalhado e preciso, o que condiciona soluções convenientes para os variados problemas que encerra a construção dos edifícios públicos.

A ação do Serviço de Obras não se confina, no entanto, exclusivamente ao exame dos projetos sob os aspectos diversos de sua adequação aos fins, de seu valor técnico, de seu custo ou das especificações do material a ser empregado. Cabe-lhe, também, o pronunciamento sobre o regime de execução. Daí a necessidade de ponderar com a maior isenção sobre os pedidos de dispensa de concorrência pública e a contingência de ter de decidir sobre a procedência ou não das razões que se invocam para solicitar essa medida. Há, realmente, motivos ponderáveis para recomendar a dispensa do dispositivo legal com a mesma insistente frequência com que é reclamada? Parece que não. Mas preferimos, para não alongar estas considerações, voltar ao assunto no próximo número.

DR. JOHN C. PATTERSON

Em visita ao nosso país, a convite do governo, encontra-se nesta Capital, o Dr. John C. Patterson, chefe da Divisão de Relações Educacionais Inter-Americanas do "Office of Education" da "Federal Security Agency", dos Estados Unidos.

O ilustre visitante, que é figura de grande relevo na alta administração do seu país, nasceu no Estado do Texas cuja Universidade frequentou de 1915 a 1917. Nesse ano, alistou-se no Exército Norte-Americano como oficial de infantaria tendo permanecido um ano em França, de onde regressou, ao terminar a guerra, com o posto de capitão.



E' bacharel pela Universidade do Texas, seguiu cursos superiores na Universidade de Califórnia e na Universidade Nacional do México, fez um curso superior na Duke University, em North Carolina, recebendo, em 1930, o grau de Doutor (Ph. D.) em História Latino-Americana. Durante oito anos (1930-1938) foi professor de História numa Universidade em Missouri, tendo exercido de 1938

a 1940 o cargo de Diretor da Escola de Negócios Públicos da American University, em Washington, D. C., que deixou para exercer o de Diretor da Divisão das Relações Educacionais Inter-Americanas cargo que até a presente data ocupa.

Muitas tem sido as homenagens prestadas ao Dr. John C. Patterson pelo Presidente e Diretores do D. A. S. P., bem como pelos funcionários que já estagiaram na América do Norte e foram alunos desse eminente técnico de administração pública. Falando à imprensa, logo após a sua chegada, assim se expressou o Dr. Patterson sobre as finalidades de sua viagem:

— "Tive a grande alegria, em novembro de 1941, quando me chegou por intermédio do Departamento de Estado, o honroso convite de vir visitar o Brasil, com a finalidade de conhecer a organização da sua administração pública, os seus cursos de aperfeiçoamento, alguns já inaugurados, e tudo, enfim, que se realiza, neste país, de modo geral, no campo educacional. Só agora, realizo o projeto que, desde então, tanto me entusiasmou. A minha permanência será apenas de seis semanas, mas, durante esse espaço, procurarei observar, estudar, sentir da melhor maneira, os aspectos da vida brasileira no setor de minha especialidade. Assistirei aos "Cursos de Administração", da Divisão de Aperfeiçoamento, que serão inaugurados no dia 1.º de junho. Pretendo visitar estabelecimentos de ensino de todos os graus, tanto aqui como em São Paulo e Minas Gerais e acabo de incluir entre os meus planos o comparecimento ao "Congresso Brasileiro de Educação", que será realizado entre 18 e 28 de junho próximo, em Goiânia.

Um dos primeiros pontos do programa que me propuz realizar no Brasil, será particularmente agradável: uma visita ao ministro Oswaldo Aranha de quem sou um admirador. Trago, além disso, carta do Sr. J.W. Studebaker, "Comissioner of Edu-

cation", de Washington, para o Sr. Gustavo Capanema. Nessa carta, o Sr. Studebaker, refere-se ao objetivo de minha visita, no campo educacional, ao mesmo tempo que envia ao ministro da Educação do Brasil a sua mensagem de amizade".

A convite do D. A. S. P., o Dr. Patterson realizou, no auditório da Associação Brasileira de Imprensa, uma conferência em que estudou a influência que as relações de ordem cultural poderão ter sobre as de ordem econômica ou política entre as repúblicas americanas, dividindo-a nos seguintes capítulos:

I — Novas diretrizes do movimento americano no sentido de estreitamento de relações dos povos do continente e de um melhor conhecimento da América do Sul.

II — Aspectos atuais da educação nos Estados Unidos.

III — O verdadeiro sentido da política da boa vizinhança; o conhecimento dos povos americanos entre si. O que os Estados Unidos estão fazendo nesse sentido: o estudo da história, da língua, da economia e dos problemas específicos dos países da América do Sul.

Para acompanhar o ilustre hospede nas suas visitas às repartições públicas, em cumprimento ao programa organizado, o D. A. S. P. designou um dos seus mais destacados elementos, a senhorita Beatriz Marques de Souza, da Divisão de Organização e Coordenação.

A American University conferiu ao Dr. Luis Simões Lopes o título de Doutor em Ciências Jurídicas

A cerimônia da entrega do diploma na Embaixada Americana — Saudou o Presidente do D.A.S.P. o prof. John C. Patterson

No salão de recepções da Embaixada Americana realizou-se, na tarde de 2 do corrente, a solenidade da entrega, ao Dr. Luis Simões Lopes, do título de Doutor em Ciências Jurídicas (Honorary Degree of Doctor of Laws) com que foi distinguido pela American University, de Washington, D. C.

Compareceram à cerimônia o Embaixador Jefferson Caffery, altos funcionários e representantes da imprensa, tendo usado da palavra o Dr. John Patterson, professor daquela Universidade, que declarou não fazer a American University, com aquele gesto, mais do que testemunhar o grande apreço e a admiração sincera de todo seu corpo docente à contribuição extraordinária do Dr. Luis Simões Lopes à causa do serviço público no Brasil. "Essa verdadeira revolução — afirmou, em seguida, o ilustre professor — de estabelecimento do sistema do mérito, também em meu país está criando uma nova mentalidade nos serviços do Estado, uma

consciência mais perfeita de responsabilidade, uma noção mais profunda do sentido cívico do serviço público, que outrora desconhecíamos por completo. Entre os muitos moços que no Brasil estão na vanguarda desse movimento renovador, o nome do Dr. Luis Simões Lopes figura em primeiro plano, pelo valor de suas idéias, pela tenacidade e persistência do seu trabalho monumental, pela coragem tantas vezes demonstrada nas suas investidas contra a rotina, o descontrole, a inércia e a incompetência" Referindo-se, depois, ao sistema do aperfeiçoamento do funcionalismo brasileiro, concluiu: "Essa grandiosa obra de pioneiros está sendo agora providentemente consolidada através dos processos de seleção do pessoal e dos cursos de aperfeiçoamento, sem os quais o Brasil dificilmente poderia assentar as bases de sua nova estrutura administrativa".



O Dr. Luis Simões Lopes e grande número de pessoas convidadas na Embaixada Americana por ocasião da cerimônia de entrega do diplomas

Discursando, em agradecimento, declarou o Dr. Simões Lopes que muito o honrava e comovia o gesto do Governo Americano e o da American University. Recebia, entretanto, a homenagem, muito mais em nome dos que o auxiliaram a levar avante a tarefa que lhe foi cometida, do que no seu próprio.

Sem esse auxílio e sem o apoio decidido do Chefe do Governo, verdadeiro criador do serviço civil brasileiro, sua ação individual teria valido pouco ante as dificuldades e as resistências.

À noite desse mesmo dia, o professor John C. Pateerson prestou nova homenagem ao Dr. Luis Simões Lopes, oferecendo-lhe um cock-tail no 7.º andar do Palace Hotel, ao qual compareceu um elevado número de convidados.

Instalados os Cursos de Administração do DASP

Realizou-se no dia 1 deste mês, no Palácio Tiradentes, a sessão solene de instalação dos Cursos de Administração do D.A.S.P. e entrega dos certificados aos alunos que terminaram o curso de treinamento extra-funcional ministrado no segundo semestre de 1941.

Compareceram à solenidade os Drs. Gustavo Capanema, ministro de Educação, Marcondes Filho, ministro do Trabalho, John Clarke Petterson,

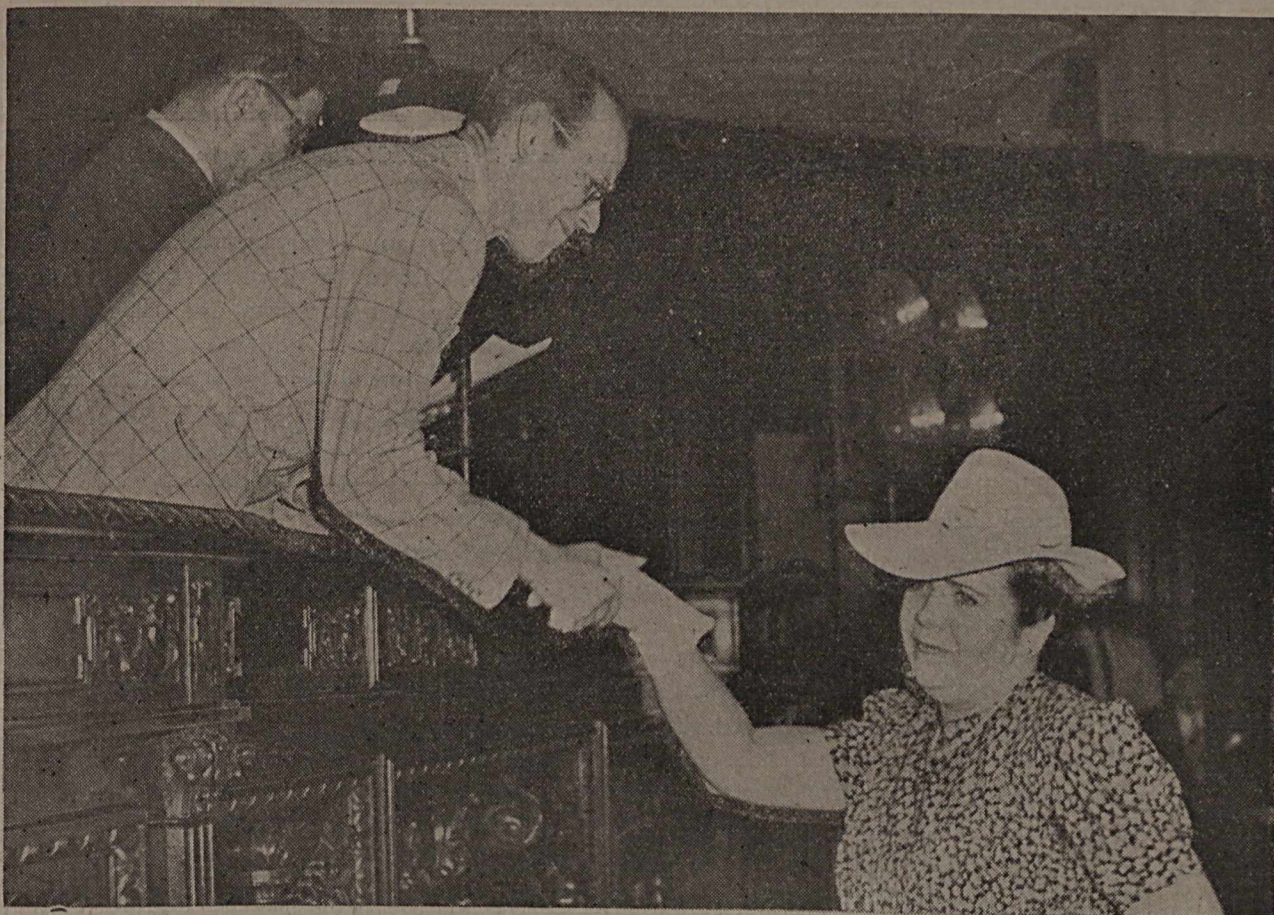
chefe da Divisão de Relações Educacionais Inter-Americanos do "Office of Education" do "Federal Security Agency" dos E.E.U.U., o Dr. Moacyr Briggs, Presidente substituto do D.A.S.P., os diretores de Divisão do D.A.S.P., o Dr. Jubé Junior, Diretor dos Cursos de Administração, grande número de funcionários, representantes da imprensa e numerosos estudantes de administração pública.

Por se encontrar ausente desta Capital, em viagem ao sul do país, deixou de comparecer o Dr. Luis Simões Lopes.

Abrindo a sessão, o Sr. Moacyr Briggs, presidente substituto do DASP, declarou instalados os trabalhos do primeiro período regular de treinamento do pessoal no Serviço Público Civil Federal, dizendo, a seguir, que a significação da solenidade podia ser avaliada em termos de grande amplitude, pois que o treinamento do funcionalismo não tem repercussão, apenas, dentro do Serviço Público Federal. Seus efeitos atingem a todos os brasileiros.

Depois de fazer referência ao valor do treinamento em si, e ao grau de importância que a ele se dá nos Estados Unidos, o presidente substituto do DASP, acentua que, no Brasil, a seleção monopolizou até certo ponto o aperfeiçoamento. Não basta, porém, apenas, selecionar. Cumpre manter o funcionário em perfeito equilíbrio, em estreita relação com todas as oscilações, com todas as ocorrências da máquina administrativa. Pouco

se fez, sem dúvida, nos primeiros anos, frente aos demais problemas que exigiam solução imediata. Realizou-se entretanto, algo no campo do aperfeiçoamento, de que são testemunhos eloquentes a ida ao estrangeiro de nossos funcionários e os vários concursos de monografias. Nestes últimos dois anos o problema foi atacado com maior amplitude. Instalaram-se vários cursos e já naquela hora iriam receber seus certificados os alunos dos Cursos de Administração Pública. A aprendizagem dos serviços também se vai desenvolvendo. São frequentes os casos de funcionários estaduais em estágio nas repartições federais. E o elemento mais categoricamente comprovante desse desenvolvimento é a criação da Divisão de Aperfeiçoamento. Muito se terá ainda de fazer, disse o Sr. Moacyr Briggs, concluindo suas palavras. Mas, o que se fez é de modo a estimular, não só pelo seu aspecto de trabalho realizado, mas também por possibilitar a fiscalização, sem otimismo nem exageros, de um futuro funcionalismo que



O Dr. Jubé Junior diretor dos Cursos de Administração do D. A. S. P., cumprimentando uma das alunas que terminaram o curso de treinamento extra-funcional



Um dos alunos do Curso de Administração Pública recebe das mãos do Dr. John C. Patterson o seu certificado

contribuirá de maneira decisiva para o engrandecimento do país.

Após sua rápida oração, o presidente substituto do DASP deu a palavra ao Sr. Ministro da Educação, para saudar os alunos dos cursos de aperfeiçoamento.

O Sr. Ministro Gustavo Capanema iniciou a sua saudação traçando um paralelo entre o governo no Estado liberal antigo e o governo no Estado democrático moderno. Acentuou que a complexidade do Estado moderno, determinada principalmente pelos problemas econômicos, que passaram a exigir do governo um papel cada vez mais ativo, tornou indispensável a organização técnica do serviço público. Tão extensa e tão difícil se tornou a tarefa do Estado, em nossos dias que ele somente a poderá desempenhar eficientemente introduzindo a técnica na constituição e funcionamento dos seus inúmeros órgãos de ação.

O Sr. Presidente Getúlio Vargas compreendeu a importância do problema e empreendeu nesse sentido uma obra monumental, cujo exe-

cução confiou ao Departamento Administrativo do Serviço Público. Essa obra vem sendo realizada firmemente e constitui um dos mais relevantes serviços do governo revolucionário. O D.A.S.P., prestigiado pela vontade esclarecida do Sr. Presidente Getúlio Vargas e dirigido por homens de grande merecimento, está transformando os nossos serviços públicos, de modo a assegurar-lhes plena eficiência, dentro de um rigoroso critério de moralidade e patriotismo. Esse trabalho não se limita à obtenção de uma segura rotina, mas busca principalmente o aperfeiçoamento do serviço público. Esse é o aspecto mais importante da obra do D.A.S.P., porque não basta dar aos órgãos do Estado um funcionamento perfeito, mas é indispensável assegurar a sua permanente renovação e melhoramento. Ao lado da rotina eficiente, é preciso introduzir o progresso nos serviços públicos.

Com esse espírito é que foi criado o Curso de Treinamento Extra-funcional, cujos primeiros diplomas eram entregues naquele momento.

Observou, em seguida, o orador, que um dos primeiros deveres do Estado para aparelhar eficientemente os seus serviços é a formação adequada do pessoal. Essa tarefa compete ao Ministério da Educação, que, para isso, está projetando presentemente a organização da Faculdade Nacional de Administração e Economia. Entretanto, mesmo após a criação desse estabelecimento, deverá o D. A. S. P., continuar a obra, que iniciou tão auspiciosamente, de aperfeiçoar os servidores do Estado. Não é suficiente preparar o funcionário, mas é necessário cuidar permanentemente do seu aperfeiçoamento. Esse trabalho, cheio de dificuldades, compete ao D. A. S. P., que assim realiza um dos superiores objetivos que determinaram a sua criação.

O Sr. Ministro Gustavo Capanema terminou o seu improvisado congratulando-se com os

alunos da primeira turma diplomada pelo Curso de Treinamento Extra-funcional do D. A. S. P.

Em seguida, foram entregues os certificados de conclusão dos cursos e o Sr. Celso de Magalhães, técnico de administração do D. A. S. P., e um dos alunos da turma falou em nome de seus colegas.

Também o Ministro do Trabalho, Sr. Alexandre Marcondes Filho fez considerações sobre o problema do aperfeiçoamento dos servidores públicos, cuja responsabilidade — disse — é hoje tanto maior quanto são as incertezas do mundo de amanhã.

Encerrando a sessão o Sr. Moacyr Briggs agradeceu a presença dos Ministros de Estado e das altas autoridades civis e militares.

A solenidade foi irradiada pelo Ministério da Educação.

DR. CELSO TIMPONI

Para exercer as funções de secretário do Presidente do D. A. S. P., em substituição ao Dr. Astério Dardeau Vieira, foi designado o Dr. Celso Timponi, um joven, brilhante e culto servidor da causa pública. Uma folha de serviços das mais honrosas,

conquistada pela inteligência, pela dedicação ao trabalho e pela honestidade de propósitos, assegura ao Dr. Celso Timponi um lugar de grande relevo nos quadros do Departamento Administrativo do Serviço Público, cuja causa tem sabido servir e honrar.

Viagem ao norte e ao extremo oeste do país

O Sr. Dr. Luiz Simões Lopes percorreu diversos Estados em viagem de observação e estudo

Em companhia dos Drs. Junqueira Aires, diretor do Departamento da Aeronáutica Civil e Presidente da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, Caiubi Araujo, Presidente da Panair do Brasil, Benedito Silva, chefe da Divisão da Receita da Comissão de Orçamento e do major Aluizio Ferreira, diretor da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, o Dr. Luis Simões Lopes, Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público realizou, de avião, uma viagem de observação pelo interior do país, atravessando Goiaz, Mato Grosso, o Acre, o Amazonas, e o Pará, detendo-se, de regresso, em Fortaleza, Natal, Recife, Baía e Montes Claros, em Minas.

Nas suas declarações à imprensa desta Capital, a propósito dessa viagem, o Dr. Luis Simões Lopes teve oportunidade de pôr em relevo a ação do governo federal na solução dos diversos problemas que se ligam ao progresso de toda essa extensa área do "hinterland" brasileiro.

— "Nosso país é tão vasto — declarou o Presidente do D. A. S. P. — suas necessidades variam tanto de zona para zona, de acordo com a situação geográfica e com as possibilidades da terra, que a bem dizer o Brasil precisa adotar uma política própria a cada zona, que atenda aos múltiplos problemas de cuja solução dependem o nosso desenvolvimento e o nosso progresso. Assim como

a Inglaterra, a França, Portugal e outros países, possuidores de colônias em diversos continentes, adotam métodos especiais para o aproveitamento e a exploração das riquezas naturais de suas colônias, assim, também, o Brasil, que tem suas colônias dentro de suas fronteiras deve proceder, tendo, como as outras nações citadas tem, sempre em vista, as condições especiais e as características de cada região. Não se pode usar um só processo e um só remédio para todo o "hinterland" brasileiro. Tive, agora, oportunidade de confirmar opinião antiga de que devem ser diferentes as soluções para cada ponto do território nacional. Aliás, compreendendo tão bem isso, o Presidente Getulio Vargas promove, por formas especiais, o saneamento, a colonização, o fomento da agricultura, abrindo vias de comunicações, combatendo, eficientemente, as secas, atacando o impaludismo, guerreando a febre amarela, proporcionando, enfim, novas esperanças aos nossos patrícios, que se julgavam, mais ou menos esquecidos. Porque é preciso não esquecer de que não há uniformidade na civilização brasileira, o que de resto é facilimo de compreender; vamos da mais requintada civilização, em geral atingida no litoral, até a verdadeira idade da pedra lascada. Sobrevoei zonas em que, só de tempos em tempos, se avistavam do alto, malocas de índios selvagens.

A propósito da popularidade do Chefe do Governo afirmou o Dr. Simões Lopes:

— "Penso que nenhum outro homem no Brasil, fosse qual fosse a natureza de sua atividade, foi tão popular como é hoje, o Chefe da Nação. Ninguém ignora o quanto o Presidente Getulio Vargas se esforça para que os seus concidadãos, mesmo aqueles que habitam nos mais longínquos rincões, vivam, trabalhem e produzam, na certeza de que o Estado Nacional não lhes faltará com o seu apoio".

Entre as inúmeras homenagens que, por toda parte foram prestadas aos ilustres visitantes destaca-se o almoço que lhes foi oferecido pelo capitão Oscar Passos, Governador do Território do Acre que assim se pronunciou no discurso de saudação:

— "Meus Senhores — Temos hoje a honra de agasalhar em nossos lares os visitantes ilustres, que nos desvanecem com sua presença, e que veem a esta terra em busca de conhecimentos maiores sobre este imenso Brasil. São todos eles funcioná-

rios da mais alta hierarquia administrativa do Governo Federal; são brasileiros apaixonados pelo bem público, que anseiam, como todos nós, por construir uma pátria mais rica, mais poderosa e mais respeitada, apesar de hospitaleira e boa; são os nossos irmãos que vieram trazer-nos o conforto do seu abraço, a certeza da sua ajuda, a segurança de que o Brasil não olvidou este pedaço de terra: são os amigos do Senhor Presidente da República que lhe levarão o aspecto exato do panorama acreano.

Se enormes são as nossas dificuldades; se sem conta são as nossas necessidades, não menor é o nosso desejo de vencer, de construir, de progredir, de acompanhar o ritmo acelerado da marcha da Nação. E ao nosso desejo exuberante, a presença amiga destes brasileiros de boa vontade, vem acrescentar um entusiasmo vivificador, construtivo, porque nos afirma que não marchamos isolados, neste instante de apreensões. O momento atual, excepcionalmente grave, indica a resolução inabalável, que todos nós tomamos, de formar um bloco granítico, em torno do nosso guia, o Presidente Getulio Vargas, que com segurança absoluta vem orientado os destinos da Nação. Nossa resolução, porem, precisa exteriorizar-se por outros meios, que não só as simples palavras de solidariedade e apoio. Precisa afirmar-se pelo trabalho construtivo, intenso, organizado, metódico, de sorte que dele possamos tirar o que a Nação e os nossos amigos esperam de nós. O Acre, parte integrante desta Amazônia encantada, fornece hoje ao mundo democrático grande cópia da matéria prima número um, a borracha. E' dever nosso, pois, extrair mais e mais borracha, fornecer aquilo que esperam de nós e produzir ainda o que necessitamos para o nosso consumo, afim de, na hora crítica, não sermos pesados aos nossos irmãos e não criarmos preocupações ou problemas graves aos nossos dirigentes.

Assim se afirmará inquestionavelmente o nosso patriotismo e a nossa solidariedade com a obra do Governo. Entretanto, nem tudo poderemos resolver sózinhos.

Sem que o apoio e o concurso dos poderes públicos federais nos cheguem, grande parte do nosso esforço se esfacelará, ante a barreira das dificuldades tremendas que se antepõem a qualquer realização, aqui. Desde os meios de transporte, falhos, minguados, até a própria natureza, agreste, bravia, indômita, tudo conspira contra o esfor-

ço hercúleo do homem, nessas paragens. E' preciso viver a Amazonia, sentir a vida aquí tal qual ela é; é preciso tornar-se acreano, para se ter idéia da luta titânica de quem moureja neste extremo Oeste Brasileiro, mas onde o brasileiro é tanto brasileiro como em qualquer outro ponto do Brasil. Pois bem, senhores. Os nossos ilustres irmãos do Sul, os eminentes brasileiros que nos visitam, vieram viver a Amazonia, vieram sentir a vida neste oceano de matas e quiseram, também, tornar-se acreanos para serem mais brasileiros para poderem avaliar o que passamos aquí e levar a S. Excia. o Sr. Presidente da República o retrato fiel do esforço que aquí se dispense. Podemos ter a certeza de que desta visita resultará uma soma incalculável de recursos, com os quais, enquanto é tempo, aparelharemos os nossos Departamentos, as nossas Ofi-

cinas, os nossos campos experimentais e ficaremos em condições de enfrentar, sem receio, o período tormentoso do isolamento, dadas as atividades adversas contra a nossa navegação marítima. Ilustres concidadãos, que nos honrais com a vossa visita: Oitenta e cinco mil brasileiros acreanos, pela voz de seu Governador, vos expressam o seu contentamento por esta visita e vos concitam a que leveis ao Sr. Presidente da República o relato das nossas necessidades, bem como a expressão da nossa grande admiração e perfeita solidariedade com a obra que S. Excia. idealisa, para bem do Brasil. Bebamos, senhores, pela saúde e pela ventura pessoal dos nossos visitantes; bebamos em honra do Sr. Presidente da República; bebamos pela grandeza do Brasil".

Visitaram o D.A.S.P. diversos oficiais alunos do Curso de Aperfeiçoamento da Escola de Intendencia do Exército

Acompanhados do Dr. Jorge Figueira Machado, professor de "Técnica de Administração Pública" na Escola de Intendência do Exército,

vinte e oito oficiais alunos do Curso de Aperfeiçoamento visitaram o D. A. S. P. com o objetivo de melhor verificarem as atividades das Divisões



Aspecto tomado na Divisão de Organização e Coordenação por ocasião da visita dos oficiais alunos ao D. A. S. P.

de Organização e Coordenação, do Material, de Seleção e do Aperfeiçoamento.

Recebidos pelo Dr. Moacyr Briggs, Presidente substituto, foram os ilustres visitantes conduzi-

dos àqueles setores de trabalho, onde lhes foi feita minuciosa descrição das atividades de cada um e da orientação que preside ao seu desempenho.

Seleção dos candidatos aos Cursos do D.A.S.P.



Realizaram-se, nos dias 25, 26 e 27 de maio, as provas de seleção para o ingresso nas Secções I, II e III dos Cursos de Administração do D. A. S. P. A abstenção foi praticamente nula, tendo com-

recido mais de 800 candidatos. No cliché acima, um aspecto tomado no Pavilhão do D. A. S. P., na Feira de Amostras, quando parte dos candidatos à Secção III era submetida à respectiva prova .

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Reajustamento dos Quadros e Vencimentos do Funcionalismo Civil de S. Paulo

Entregue ao interventor Fernando Costa projeto de lei elaborado pelo D. S. P. — Como decorreu a cerimonia realisada no Palacio dos Campos Eliseos — Os discursos proferidos pelos drs. Fernando Costa, Aldo M. de Azevedo, diretor da C. S. P. e Paulo Lira, diretor da Divisão de Orientação e Fiscalização de Pessoal do D. A. S. P.

S. Paulo — (Do correspondente) — O Departamento do Serviço Público fez entrega ao interventor Fernando Costa, no dia 15 de maio último, do projeto de lei que reajusta os quadros e vencimentos dos funcionários públicos civis do Estado.

Esse trabalho foi iniciado e concluido antes do exíguo prazo de 120 dias, determinado pelo art. 24 do decreto-lei estadual n. 12.521, de 23 de janeiro do corrente ano, que criou aquele Departamento.

A colaboração do D.A.S.P., prestada por intermédio do Dr. Paulo Lira, da Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal e do técnico de administração Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho, foi das mais valiosas na feitura do importante projeto de lei, que pôde, assim, contar com experiência do serviço civil federal em seis anos de constantes estudos e realizações no domínio da administração de pessoal.

À cerimonia, que se realizou no salão vermelho do Palácio Campos Eliseos, compareceram alem do Sr. interventor, Dr. Fernando Costa e do Dr. Aldo M. de Azevedo, diretor geral do referido Departamento, os Srs. Dr. Paulo de Lima Correia, secretário da Agricultura; Dr. José Rodrigues Alves Sobrinho, secretário da Educação; Dr. Acacio Nogueira, secretário da Segurança Pública; doutor Gabriel Monteiro da Silva, diretor geral do Departamento das Municipalidades; Dr. Candido Mota Filho, diretor geral do Departamento de Imprensa e Propaganda; Dr. Paulo Lira Tavares, diretor da Divisão de Orientação e Fiscalização do D.A.S.P., do Rio; major Hipólito Trigueirinho, chefe da Casa Militar da Interventoria; Dr. Nelson Luiz do Rego, chefe da Casa Civil; Drs. Armando Guida, Ricardo Capote Valente, Architiclino dos Santos e Antonio Ponzio Ipolito, diretores de Divisão do

D.S.P.; Sr. Manuel dos Reis Araujo, chefe do Serviço de Administração do D. S. P.; Drs. Henrique Bastos Filho e Celso de Azevedo Marques, oficiais de gabinete da Interventoria Federal; capitão Jaime Bueno de Camargo, Dr. Martinho Chaves, Dr. Eduardo Pinto Pessoa, alto funcionário do D.A.S.P., e os funcionários que trabalham no Departamento do Serviço Público.

DISCURSO DO DR. ALDO M. DE AZEVEDO

Anunciando o fim da reunião, o Dr. Fernando Costa deu a palavra ao Dr. Aldo M. de Azevedo, que pronunciou o seguinte discurso :

"Sr. Dr. Fernando Costa — Há cento e dez dias, V.Ex. nos convocava para nos dar posse na direção do Departamento do Serviço Público, que acabava de ser criado. Era esse novo órgão da administração uma das sementes que V.Ex. entregava, confiante, à terra e ao homem paulistas, na sua pródiga missão de produzir a construir. Solicitamente acolhida, vivificada com o fósforo de inteligências unidas em torno de um ideal, essa sementinha, saída em época propícia das mãos dardivas do sementeiro, germinou e deitou logo suas raízes nas profundezas do passado, afim de poder, oportunamente, sustentar ereto e altaneiro o tronco vigoroso que projetará no futuro. Eis que reponta, em sua evolução silenciosa e metódica, a primeira haste tenre, vertical e direita do caule ainda despido de ramificações, prenuncio inconfundível da perobeira que virá a ser. Espécie duradoura, de linhagem pura, selecionada pelas maravilhosas artes da genetica científica, deverá crescer, naturalmente sem enxertos nem podas deformantes, garantida apenas a verticalidade já determinada pelos seus elevados objetivos. E' para

observar esse primeiro sinal de vitalidade, essa demonstração inicial da realização de um destino, que nos reunimos hoje novamente em torno de V. Ex., Sr. Dr. Fernando Costa. Queremos que o agricultor apaixonado, que o agrônomo competente, que o administrador comprovado, que é V. Ex. examine, nessa aurora de árvore, a promessa que encerra, e lhe dê, desde os primórdios, o bafejo indispensável para sua continuidade. Eis aqui, Sr. interventor, a primeira haste, o tenro caule dessa árvore, do cerne que será o D. S. P., na forma do projeto de lei de Reajustamento, primeiro trabalho desse órgão recentemente criado como auxiliar da Interventoria. Entregue a V. Ex., em cujas mãos criadoras jamais feneceu uma planta, espero que ele cumprirá o destino que lhe foi traçado”.

Após as últimas palavras do Dr. Aldo Azevedo, o Sr. Manuel dos Reis Araujo, chefe do Serviço de Administração do D.S.P., procedeu à leitura da exposição de motivos que acompanhou o projeto de lei do Reajustamento.

Essa exposição de motivos, constante do ofício n. 532, do D.S.P., está assim redigida:

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS QUE ACOMPANHOU O PROJETO DE LEI DO REAJUSTAMENTO

Senhor Interventor:

A vigência do Estatuto dos Funcionários Públicos Civís do Estado a simultânea criação do Departamento do Serviço Público vieram inaugurar, no governo paulista, um sistema de administração do pessoal completamente diverso do que a tradição e os hábitos arraigados haviam consagrado como normais.

2 — Essa circunstância de fato explica o verdadeiro choque provocado pela introdução de novas normas e regras, amplamente determinantes do modo de proceder e severamente restritivas a poucas liberalidades, como a carta do funcionário.

3 — Dentre os encargos que lhe atribuiu o decreto-lei n. 12.521, de 23 de janeiro último, sobressaía, com inusitado relevo, o do D. S. P. proceder o Reajustamento do Quadro e Vencimentos do funcionalismo do Estado, tarefa magna que já havia desafiado administrações anteriores.

4 — Para sua realização completa, era, porém, necessário assegurar condições de estabilidade da estrutura administrativa vigente: simples afirmação que importava, entretanto, em paralisar por algum tempo todas as nomeações e promoções de funcionários e, forçosamente, na conservação da “forma” das repartições e quadros de pessoal.

5 — Duas difíceis condições de sustentar, tendo em conta, principalmente, a perigosa tendência que, emergindo do passado, estava insensivelmente sendo seguida entre nós, ao tolerar, atender e, às vezes, acoroçoar o provimento de cargos públicos segundo razões de ordem puramente particular, relegados para segundo plano os justos motivos que são o interesse público e as reais necessidades da administração.

6 — Uma inversão da lógica administrativa acontecia de vez em quando: criava-se um serviço novo, não porque era ele reclamado pelas circunstâncias, mas porque era adequado a proporcionar empregos a qualificadas pessoas.

7 — Evidentemente, ninguém é culpado desse estado de coisas que já constituía um sistema, cuja destruição se tornou necessária e veio a ser um dos escopos do Governo de Vossa Excelência com a promulgação do Estatuto dos Funcionários Públicos Civís e a organização deste Departamento.

8 — De fato, foi o D. S. P. o dique que o Governo do Estado interpôs para resistir ao ímpeto das torrentes de nomeações e promoções faceis do passado, que, por uma natural força de inércia, tentavam continuar o velho sistema de encher as repartições de funcionários, ao sabor das correntes dominantes e à proporção que o Tesouro cada vez mais se exauria, sugado com as crescentes despesas com o pessoal.

9 — Missão essa profundamente antipática, desagradável e difícil: reformas em andamento, promoções em perspectiva, nomeações desejadas, empenhos e solicitações de amigos vieram a sofrer brusca oposição, ora em caráter suspensivo, para realização futura, ora definitivamente.

10 — Nem poderia ser de outro modo: ninguém é capaz de construir um edifício da altura do Reajustamento, cobrindo perto de 40 mil funcionários, em pleno terremoto.

ram que a resistência interposta pelo D. S. P. e

11 — Alguns retardatários não compreende-

por Vossa Excelência, que o prestigiou sempre, tinha qualquer coisa de heróico e obedecia às mais altas finalidades da reorganização administrativa do Estado e, mais do que isso, à renovação de nossos hábitos e costumes viciosos no campo da verdadeira Política.

12 — Não admira, pois, que houvesse quem ainda tentasse quebrar essa oposição benéfica, espontaneamente ou trabalhando por homens monoculares que, iludidos pela perspectiva, enxergam no mesmo plano e, portanto maior, o mais próximo interesse de uma repartição ou de certo funcionário, contra o fundo longínquo, vastíssimo e muito mais valioso do bem do Estado e da comunidade.

13 — Talvez esse aspecto do sistema antigo se me apresente com mais relevo, porque sou um estranho à administração do Estado, da qual me considero apenas um colaborador passageiro e por conseguinte equidistante de todos e de tudo, podendo sentir mais objetivamente essas falhas, com as quais não estava familiarizado.

14 — Entretanto, o que o D. S. P. solicitou encarecidamente não era demais: ele pediu apenas uma trégua, uma pausa na movimentação do pessoal do Estado, afim de que pudesse realizar de forma mais exata aquilo que o Governo de Vossa Excelência havia fixado em sua lei orgânica como primeiro trabalho.

15 — Ei-lo pronto, Senhor Interventor, e orgulho-me de dizer que foi conquistado do nada à custa de esforços conjugados e de grandes dedicações à causa pública, em trabalho diurno e noturno durante mais de dois meses corridos, em condições impróprias, num edifício em reformas, onde se misturava, em atmosfera de tinta, estranho pandemônio de funcionários e operários, atormentados pelos ruídos mais diversos, como o martelar de pedreiros e carpinteiros, confundidos com os das máquinas de escrever, de calcular e de raspar soalho.

16 — E, ao mesmo tempo que o elaboramos, processaram-se mais de oitocentos papéis, expediu-se número superior de quinhentos officios, muitos dos quais em forma de longos e fundamentados pareceres.

17 — E', pois, com muita satisfação que tenho a honra de entregar a Vossa Excelência, em nome do Departamento do Serviço Público, o projeto de decreto-lei do Reajustamento dos cargos e

vencimentos do funcionalismo estadual, elaborado dentro do prazo exíguo de 120 dias, fixado no artigo 24 do decreto-lei n. 12.521.

18 — Como é do conhecimento de Vossa Excelência, esse trabalho foi inteiramente realizado com elementos informativos colhidos depois da criação do D. S. P. e cumpre declarar aqui a bem da verdade, que nem sempre se encontrou o espírito de cooperação que seria justo e necessário predominar em tais circunstâncias, dado o vulto do empreendimento, o interesse dos funcionários, o curto prazo estabelecido e, não menos importante, o dever de cada um oferecer a essa obra, que não é do D. S. P. mas do governo de Vossa Excelência, o contingente voluntário e indispensável de sua contribuição.

19 — Prevendo que não seria fácil obter das repartições, imediatamente, as informações relativas aos cargos e titulares respectivos, dados que iriam constituir a "matéria prima" para a fatura do Reajustamento a Divisão do Pessoal fez preliminarmente um levantamento completo de todos os cargos criados por lei, partindo dos quadros consolidados de cada Secretaria e adicionando-lhes ou subtraindo aqueles cargos que leis posteriores criaram ou extinguiram.

20 — Desse trabalho rigorosamente feito e conferido, resultou a estatística dos cargos existentes atualmente tabulada por diferentes formas, tais como, pelas repartições a que pertencem, por denominação, pelos vencimentos.

21 — Desse modo, a relação nominal dos funcionários de cada repartição — solicitada às Secretarias e Departamentos e até esta data ainda não recebidas em grande parte — contendo cargos, vencimentos e funções exercidas realmente, tornou-se elemento complementar do trabalho, indispensável, porém, para o controle da situação particular de cada funcionário e imprescindível para sua classificação nas carreiras e novos cargos a serem estabelecidos segundo o critério da função de fato exercida.

22 — Incluindo o professorado primário, computado em 12.798, esse estudo abrangeu 37.356 cargos com mais de 1.400 denominações diversas e 113 diferentes padrões de vencimentos, que somavam cerca de 28 mil contos mensais.

23 — Abrangendo também a grande classe do magistério primário no Reajustamento, como era

de toda justiça, Vossa Excelência estendeu corajosamente a todo funcionalismo estadual, as vantagens e regalias da nova lei, que visou, principalmente, regularizar as carreiras e acertar os vencimentos nos padrões fixos, realizando ao mesmo tempo uma elevação dos níveis inferiores da atual remuneração dos funcionários.

24 — Seguindo a orientação esclarecida de Vossa Excelência, o Reajustamento dos vencimentos foi elaborado de modo a beneficiar, em geral, todos os funcionários com vencimentos inferiores a 800\$0 mensais, isto é, aos mais necessitados e, ao mesmo tempo, os mais numerosos, compreendendo cerca de três quartos do total.

25 — Os funcionários de postos mais elevados tiveram, neste ante projeto de lei, os vencimentos reajustados pelos níveis dos padrões correspondentes; alguns cargos receberam elevação de nível; outros permaneceram onde estavam; outros tiveram os vencimentos fixados em quantias inferiores às preexistentes, prevalecendo então, porém, o novo padrão de vencimentos somente para os sucessores dos atuais titulares, não tendo sido possível a análise microscópica de cada caso, para ajustar exatamente o respectivo vencimento à altura do valor da função exercida, como seria ideal.

26 — Assegurou-se, geralmente, o vencimento inicial de 1:000\$0 mensais para as carreiras que exigem diplomas de curso superior, critério esse que foi desobedecido unicamente para poucas carreiras profissionais, como a de dentista e médicos cujos, funcionários gozam, por lei ou por costume, de horário especial de trabalho, fato aliás que já se refletia nos vencimentos encontrados atualmente, relativamente baixos, provavelmente em consequência da circunstância apontada.

27 — Resta estudar futuramente qual a melhor solução para corrigir essa situação: se a indicada, que oferece vencimentos mais reduzidos para horário também reduzido, ou a que, exigindo dessa categoria de funcionários o horário comum dos demais, ou o regime de tempo integral, lhe der correspondentemente, a devida compensação.

28 — O Quadro único dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo, Senhor Interventor, ficará pelo projeto deste Departamento constituído de 32.879 cargos, de carreira, ou isolados, de provimento efetivos ou em comissão.

29 — As carreiras profissionais, que compreendem 44 % dos cargos foram reduzidas a 28, 13

das quais desdobradas, com variados comprimentos, ou degraus de escala, de um mínimo de 4, para o caso da carreira de Inspetor de Colonização, até o máximo de 7, para a grande carreira de Delegado de Polícia.

30 — Nas tabelas anexas ao Projeto, foram declaradas, em paralelo, às situações atual e reajustada de cada cargo, com indicação dos cargos vagos e excedentes, a forma de provimento, de extinção, etc.

31 — Dentro de alguns anos, que a experiência federal sugere estar à volta de um lustro, o Quadro único estará segundo as previsões, completo, eliminados nesse período os excedentes, preenchidas as vagas e restabelecido, para cada carreira, o ritmo natural de acesso.

32 — A tabela de vencimentos adotada tem o número XLIII em uma série de tentativas e obedece, em parte, a certas regras matemáticas e psicológicas no estabelecer sua forma de crescimento.

33 — Partindo de um mínimo de 300\$0, pois, o D. S. P. julgou insuficiente menor remuneração mensal para os servidores do Estado, há uma primeira série de 6 degraus com intervalos de 100\$0; portanto, 300\$0, 400\$0, 500\$0, 600\$0, 700\$0 e 800\$0, que substituíram nada menos do que 60 padrões anteriormente adotados.

34 — Nessa altura, que, como já foi dito, alcança aproximadamente 75 % dos funcionários, o acesso passa a ser de 200\$0 em nova série de cinco degraus, a saber: 1:000\$0, 1:200\$0, 1:400\$0 1:600\$0 e 1:800\$0.

35 — A terceira série tem intervalo de 300\$0 como característica e compreende apenas 4 degraus: 2:100\$0, 2:400\$0, 2:700\$0 e 3:000\$0.

36 — Nesse ponto, o D. S. P. deveria, teoricamente estabelecer a série de 3 degraus, com acessos de 400\$0; porém esses padrões iriam fugir à realidade encontrada em São Paulo.

37 — Por essa razão, adotou-se, acima de 3:000\$0, vencimentos com intervalos de 500\$0, ou seja, 3:500\$0, 4:000\$0, 4:500\$0, 5:000\$0, etc.

38 — Realmente, essa quebra da unidade de critério não afeta de modo algum a curva de crescimento, e do ponto de vista prático, vem atender à situação vigente, que abrange, aliás, número inferior de funcionários.

39 — Por conseguinte, até o nível de 5:000\$0, a tabela de vencimentos paulista contem apenas

19 padrões, que satisfazem de um modo geral a toda expectativa de gradação de vencimentos do funcionalismo e, somente poucos cargos da magistratura têm vencimentos fixados além daquele limite.

40 — Para a designação dos padrões, que, no governo federal se empregam letras em ordem alfabética, este Departamento seguiu a mesma convenção, que aliás está sendo adotada uniformemente em todos os Estados da União.

41 — Apenas, é de notar-se que os padrões paulistas diferem um pouco dos federais, de modo que convem evitar confusões por comparações injustificadas com a tabela de vencimentos do funcionalismo federal estabelecido há cinco anos passados.

42 — Foi possível reduzir o número de carreiras, adotando um critério muito interessante e, em geral, contrário à tendência de quem estuda o assunto.

43 — Quase sempre, quem compulsa 1.400 cargos e examina as funções exercidas pelos funcionários públicos do Estado, fica inclinado a estabelecer carreiras especializadas e ramificadas em inúmeras carreirinhas curtas e pouco frequentadas.

44 — Adotou-se neste Reajustamento atitude oposta, isto é, procurou-se, tanto quanto possível, enfeixar em carreiras-troncos as especialidades ramificadas de profissões bem definidas, como funções pertencentes a determinados campos dos conhecimentos, ou a certas técnicas, classificadas segundo sua afinidade, similitude ou finalidade.

45 — Desse modo, o problema, que é dos mais difíceis, tem sua solução facilitada enormemente, com a vantagem adicional de proporcionar aos funcionários carreiras desdobradas, mais extensas e promissoras, com maior frequência da oportunidade de acessos.

46 — O D. S. P. não modificou em nada a estrutura das carreiras da Magistratura, do Ministério Público e do Magistério, adotando em suas tabelas do Reajustamento o mesmo número de cargos e a respectiva ordenação, alterando, apenas, os vencimentos de alguns para integrá-los nos padrões estabelecidos.

47 — Quanto ao professorado primário, como já foi dito, aplicou-se o critério da elevação de vencimentos abaixo de 800\$0, o que veio beneficiar substancialmente, com uma média de quase 100\$0

mensais cerca de 13 mil funcionários, resultando que, somente nessa parte do Reajustamento, o aumento de despesa alcança mais de 14.000 contos anuais.

48 — A adoção do princípio da “carreira” é uma nova conquista que virá beneficiar o funcionalismo estadual, pelo ensejo de progresso justo oferecido aos mais capazes, como também se tornará logo uma causa indireta da melhoria dos serviços, reorganizados e agrupados em conjuntos racionalmente determinados, nos quais se refletirá imediatamente, por um sistema adequado de registro das atividades, a eficiência das repartições e a produtividade individual de cada funcionário.

49 — O serviço público, encarado do ponto de vista de organização e funcionamento, é perfeitamente comparável ao serviço de uma empresa de natureza econômica; e a analogia é exata, se considerarmos o Estado na situação da empresa, o funcionalismo, no lugar dos empregados e o público como os consumidores.

50 — Até hoje, pelo fato do Estado ter naturalmente o monopólio do fornecimento do “serviço público”, tem descurado um pouco, senão muito, do consumidor, do freguês, do público, que nem entra, geralmente nas cogitações dos funcionários dessa empresa privilegiada.

51 — E’ curial, nos dias que correm, certos funcionários esqueceram que o serviço existe para “servir” e, muito humanamente, alguns adotam o conceito mais avançado e mais comodo de que o público é que deve servir o “serviço público”...

52 — O progresso verificado neste século, na teoria e prática da ciência e arte de organizar, permitiu discernir claramente os fatores fundamentais que regulam os atos humanos em seus empreendimentos coletivos, dentro da sociedade.

53 — Ficou demonstrado que há sempre modelos e processos melhores para atingir determinados objetivos, seja nas atividades econômicas, seja nas de natureza militar que da administração pública.

54 — Ora, um dos campos mais estudados ultimamente pela ciência da organização, principalmente nos Estados Unidos da América do Norte, é o da administração pública; e desses estudos, entendidos com todo o rigor e cuidado, concluiu-se que é possível aplicarem-se nas atividades administrativas dos governos os mesmos princípios e

regras que foram bem sucedidos empiricamente no campo da organização privada, nos exercitos e até nas ordens religiosas que, curiosamente, por sua antiguidade, representam riquíssima fonte de ensinamentos e irretorquível testemunho de eficiência como tipo de organização de comunidades.

55 — Não há presentemente a menor dúvida de que a boa administração é aquela que atende, com igual cuidado e carinho, os três interesses em jogo: o da empresa, o dos empregados e o dos fregueses ou, no caso em apreço, a boa administração pública é a que pode conciliar os três interesses aparentemente contraditórios, do Estado, dos funcionários e do público, que, bem coordenados, poderão resultar em um só fruto precioso que todos almejamos: o bem social do país.

56 — Instituinto as carreiras, padronizando os vencimentos escalonados, estabelecendo o regime de objetividade no registo da produção dos funcionários individualmente, adotando o concurso para o provimento inicial das carreiras, obedecendo sistematicamente à ordem de merecimento para as promoções desse tipo — o governo de São Paulo alcançará simultaneamente melhor serviço, por menor preço e com melhor pessoal, este satisfeito pela justiça dos atos que de perto, mais se refletem em sua vida particular.

57 — O exemplo do D. A. S. P. no Governo da União, que já produziu uma obra imensa mas ainda incompleta, espelha perfeitamente o que São Paulo pode esperar com a introdução em sua vida administrativa dos preceitos adotados no Estatuto dos Funcionários.

58 — Naturalmente ninguém deve esperar resultados imediatos, pois, como já disse algures, a semente é de espécie duradoura, mas de crescimento demorado e, como o café, não dará frutos logo nos primeiros meses de existência, privilégio somente dos arbustos efêmeros.

59 — As reformas e modificações a serem introduzidas na administração pública paulista, abrangendo a morfologia e a fisiologia das repartições, deverão ser realizadas depois de acurado e meticuloso estudo de cada caso de per si, em que será indispensável fazer confrontações e discriminações que demandam larga soma de trabalho e tempo.

60 — Mais ainda: como a máquinas administrativa está em contínuo movimento, sem possibi-

lidade de paralização, sua reconstrução terá de ser efetuada por partes, pouco a pouco, pacientemente e com todas as cautelas devidas em operações de tal responsabilidade e envolvendo parcelas humanas e sensíveis.

61 — Com o transcorrer do tempo será completada pela revisão analítica de todas as repartições e de suas atribuições, de seus processos de trabalho, de seus impressos, aparelhamento, maquinário e condições ambientes, a reforma ora iniciada com a lei do Reajustamento, que encarou a questão, por enquanto, telescopicamente, em globo, por inteiro, deixando para o futuro a aproximação minuciosa.

62 — Logo serão instituídos os concursos e realizadas as nomeações e promoções segundo o critério objetivo, da seleção imparcial e impessoal das provas e dos boletins, de registo, surgindo, então, da obscuridade que os cerca atualmente, os verdadeiros, melhores servidores do Estado.

63 — A lei que virá dar o movimento de partida a essa transformação substancial na organização do funcionalismo do Estado, cujo ante-projeto ora tenho a honra de transmitir a V. Excia. é por sua natureza complexa e deve prever inumeras situações de fato e de direito, cuja adaptação ao novo regime exige disposições de caráter transitório.

64 — Isso justifica, de certo modo, a extensão que apresenta e, por outro lado, faz ressaltar a necessidade de respeitá-la, quanto possível, em suas partes essenciais e mesmo nas minúcias, considerando que sua transformação em lei definitiva será precedida de estudos por parte de outros órgãos administrativos, inclusive do Governo Federal.

65 — Ninguém aqui, Sr. Interventor, dos que deram sua colaboração efetiva ao trabalho do Reajustamento, pretende ter feito obra perfeita; mas dentro das possibilidades humanas e nos limites da tolerância usuais para os erros não propósitos, estou certo de que este trabalho muito se aproxima da verdade e, portanto, do que cumpria ao D. S. P. realizar.

66 — Se, nos 37.356 cargos e funções examinados e classificados, aparecerem 1.500 casos errados, isso não surpreenderá aos que, como Vossa Excelência, estão habituados a jogar com algarismos e ter em mente o seu valor relativo; porque,

realmente, se o erro final ficar na ordem de 4 %, pode-se afirmar que o trabalho deste Departamento não foi perdido.

67 — Entretanto, de qualquer modo, erros porventura cometidos não serão irreparáveis e a própria lei do Reajustamento traz em seu bojo como corrigir os casos que surgirem, posto que está previsto um prazo razoável para a apresentação de reclamações ao D. S. P., que as estudará com o fito de fazer as retificações que forem aconselháveis.

68 — Dentro da previsão estabelecida por V. Excia. Sr. Interventor, o Estado dará aos funcionários dos postos inferiores uma melhoria geral nos vencimentos, atendendo assim à situação de encarecimento da vida e proporcionando também o levantamento do nível geral de numerosa classe, representada por 27.824 indivíduos diretamente beneficiados.

69 — Para isso, porém, terá o Estado de desembolsar anualmente mais 29.939 contos de réis, importância essa que será futuramente menor, quando o reajustamento abranger as situações atuais que se modificarão com o tempo, trazendo simultaneamente economia ao Tesouro.

70 — Procurou-se, Sr. Interventor, cumprindo as determinações expressas de V. Excia., respeitar sempre os direitos adquiridos do funcionário, dando solução adequada quando o interesse do Estado obrigasse a modificar sua situação atual, de modo a assegurar-lhe um futuro pelo menos idêntico ao que hoje sua carreira lhe oferece.

71 — Em geral, porém, o que aconteceu foi uma melhoria de expectativa para a grande maioria do funcionalismo que terá de ora em diante a garantia de acesso justo, sem preterições vexatórias, sem obstruções propositadas.

72 — Não há obra perfeita, quando sai das mãos humanas. Entretanto, sinto-me com ânimo para afirmar, Sr. Interventor, que o que está neste projeto foi o que melhor pudemos oferecer ao Estado, feito com a maior dedicação e objetividade, esquecidos deliberadamente dos nomes daqueles que automaticamente foram beneficiados, por terem seus cargos padronizados em vencimentos um pouco mais altos.

73 — Não seria verdadeiro e, portanto, justo, senão fizesse referência especial aos diretores de

Divisão e chefe de Serviços de Administração, meus auxiliares imediatos e aos funcionários que integram o quadro provisório do D. S. P. que mais de perto colaboraram com inteligência e aptidão nesse trabalho.

74 — Como é do conhecimento de Vossa Excelência, tive grande empenho em trazer para o serviço deste Departamento funcionários que apresentassem os melhores passados nas repartições a que pertenciam.

75 — A escolha feita correspondeu cabalmente à expectativa e, para ser mais exato, cumpre-me destacar neste momento, especialmente, os que constituíram a Divisão do Pessoal, aos quais, sob a direção do Dr. Armando Guida, coube a maior responsabilidade da tarefa ora terminada.

76 — Também, não seria completo se não inscrevesse uma referência ao D. A. S. P. que, desde o primeiro instante ofereceu ao D. S. P. toda colaboração, inclusive a permissão de ter ao nosso lado um de seus dignos funcionários e, ultimamente, ao encerrar os trabalhos, a presença de um de seus mais ilustres mentores, Dr. Paulo de Lira Tavares, diretor da Divisão de Orientação e Fiscalização, que com ânimo decidido e inesgotável experiência e conhecimento, prestou relevante auxílio na elaboração do Reajustamento.

77 — A todos esses colaboradores, tanto os de casa como os ilustres colegas federais, quero deixar aqui a expressão do reconhecimento do diretor geral do D. S. P.

78 — Em mais de vinte anos de trabalho ininterrupto, nos mais variados misteres, Sr. Interventor, poucas vezes tenho encontrado auxiliares do tomo dos que fui escolher entre os funcionários públicos do Estado e sinto-me grandemente honrado por ter trabalhado a seu lado.

79 — Os gráficos anexos, as tabelas discriminativas e o projeto de lei com 53 artigos, melhor do que outras palavras dirão o que foi realizado pelo D. S. P.

80 — Peço recebê-los, Sr. Interventor, como sincera e respeitosa homenagem de seus coestaduanos ao governo de V. Excia.

Tenho a honra de reafirmar a V. Excia. os protestos do meu profundo respeito. — *Aldo M. Azevedo*, diretor geral".

DISCURSO DO DR. PAULO LIRA

Terminada a leitura da exposição de motivos, falou, a seguir, de improviso, o Sr. Paulo Lira, diretor da Divisão do D.A.S.P., e seu representante na solenidade.

Disse o Sr. Paulo Lira que, por temperamento, era avesso às expansões de alegria, à evidência. Tal era, porém, o seu entusiasmo, diante do que vira e ouvira, que não podia calar a sua satisfação, não podia deixar de manifestá-la em toda a sua vibração.

Referiu-se, a seguir, ao governo nacional e aos inestimáveis benefícios que a orientação do Presidente Vargas tem imposto ao Serviço Civil Federal, que, hoje, está organizado e aparelhado, apresentando apreciável rendimento de produção.

Aludiu às leis que o Estado Novo tem expedido, de proteção ao servidor do Estado que; por isso mesmo, numa consagração unânime e significativa, elegera seu patrono, o Presidente Vargas.

Salientou a unidade de vistas e de pensamento que vem caracterizando a ação dos delegados do poder supremo nos Estados, no sentido de que se infiltrem nos seus domínios a obra salutar que o Governo Federal vem realizando, vencendo a tudo e a todos, no setor federal.

Pôs em destaque ainda o Sr. Paulo Lyra o que significa para São Paulo o trabalho que o D.S.P. apresentou.

Afirmou que aquelas tabelas, datilografadas e encadernadas diziam pouco do trabalho e da dedicação que a sua organização exigira dos seus colaboradores.

Disse da colaboração que prestára, intensa e íntima, a convite do Sr. Interventor Federal e por designação do Presidente do D.A.S.P., que é um grande incentivador dessa obra de cooperação recíproca da União, Estados, Territórios e Municípios.

Referiu-se à equipe de funcionários, que era pequena no número, mas inexcedível na dedicação, no afã e no entusiasmo de servir, de ser útil, de corresponder à confiança do Sr. Interventor Federal. Aludiu ao exame minucioso que fora feito em toda a legislação estadual, referente ao pessoal, para por em relevo as injustiças, as desigualdades e os privilégios de que estava cheia.

Causavam, acentuou, revolta e indignação as gritantes desigualdades de tratamento e a facilidade

com que se dispunha, sem cerimônia nem critério, do dinheiro do povo que trabalha e produz, majorando-se a despesa num crescendo assustador.

Disse que o funcionalismo civil estadual podia confiar, sem restrições, no trabalho apresentado, acentuando que nenhum funcionário sofreu prejuízo, alguns foram beneficiados com um aumento de vencimentos, justamente os que ganham até oitocentos mil réis mensais, e que todos terão probabilidade de subir, porque as carreiras são arejadas, possibilitam o acesso e a transferência estendendo essa medida aos ocupantes de cargos estancos, isolados.

Congratulou-se, finalmente, com o Sr. Interventor Federal, salientando o prestígio que dá ao D. S. P. para que ele possa cumprir a sua missão e mais ainda o seu deliberado propósito de não interferir, de qualquer modo, na organização do trabalho que não visou pessoas, mas, apenas os cargos públicos.

DISCURSO DO DR. FERNANDO COSTA

Falou, por fim, encerrando a reunião, o senhor Dr. Fernando Costa, que, também de improviso, pronunciou o seguinte discurso:

"Meus senhores: Não pretendia usar da palavra para salientar a importância do ato que neste momento se realiza.

Ia simplesmente receber um trabalho elaborado com grande proficiência pelos diretores do Departamento do Serviço Público, trabalho esse realizado com rapidez, e para o qual contribuiu a grande dedicação de todos os funcionários daquele Departamento, contando também com a cooperação sob todos os pontos de vista valiosíssima e muito desvelada do nosso prezado amigo doutor Paulo Lira, que aqui tem estado conosco inúmeros dias, deixando os seus importantes afazeres no Rio para vir colaborar com o Departamento do Serviço Público, para que o nosso Estado tenha uma lei digna da sua grandeza e da operosidade dos seus filhos.

Quando assumi a Interventoria Federal, as minhas primeiras palavras dirigidas à imprensa da nossa terra e da Capital Federal frisaram que precisávamos reajustar a nossa máquina administrativa, e por um paradeiro aos seus "deficits" que de ano para ano tornavam-se mais avultados, perturbando a nossa vida econômica.

Como bem disse o Sr. diretor do Departamento do Serviço Público a nossa máquina administrativa vinha-se formando sem um critério justo, sem um critério preciso e racional.

Aumentava-se o número dos funcionários não porque o bom funcionamento das repartições assim o exigisse, mas, geralmente, para se atender a interesses particulares. Era, muitas vezes, a magnanimidade dos governantes que procurava remediar a situação econômica aflitiva de determinados indivíduos, por meio de um emprego, colocando-os na máquina administrativa do Estado sem pensar que esse acúmulo sucessivo de funcionários traria fatalmente uma perturbação profunda na nossa vida econômica, porque chegamos à situação de formar-se um quadro de funcionalismo muito elevado, não sobrando quase nada para as obras produtivas.

Não era só: um número tão elevado de funcionários trazia, como consequência fatal, manter ordenados de nível baixo, que não os compensava de maneira suficiente a lhes permitir uma vida semelhante às dos que exercem atividades particulares.

Havia, pois uma necessidade imperiosa de sanar-se tão graves inconvenientes, criando-se o Departamento do Serviço Público e dotando-o de habilitação suficiente para que pudesse coordenar, reajustar e regulamentar a máquina administrativa, de forma que o Estado passasse não somente a ter funcionários em número suficiente, mas não exagerado, como ainda ganhando o bastante para se manterem dignamente e às suas famílias, e podendo, dessa forma, prestar dedicadamente à coletividade e ao Estado todos os benefícios do cargo que exercem.

São essas as diretrizes que orientaram o Departamento ao realizar tão grande obra em tão pequeno espaço de tempo. E esse é o trabalho que

vai ser submetido ao estudo dos Secretários de Estado, para ser, em seguida, remetido ao Departamento Administrativo do Estado.

E, como bem lembrou o Dr. Paulo Lira, esperamos todos que o Departamento Administrativo estude esse projeto, resultado de vários meses de estudos realizados por técnicos de conhecida probidade e competência, atendendo somente o interesse público, afim de que São Paulo possâ ter uma máquina administrativa digna dos seus filhos, digna desse povo laborioso que moureja de sol a sol, para a grandeza de São Paulo e para a felicidade do Brasil.

Realizando por essa forma a aprovação do projeto em questão, teremos chegado de encontro ao desejo do Presidente Vargas, o primeiro magistrado da Nação que encarou com justeza e com elevação de ânimo essa questão do funcionalismo.

Com a criação do D.A.S.P. no Rio de Janeiro, e com as demais leis votadas, hoje, o funcionalismo federal está todo enquadrado numa legislação sensata e proveitosa para os interesses públicos.

Por isso, meus amigos do Departamento do Serviço Público eu vos agradeço pelo vosso trabalho, dedicado e fecundo, feito fora das horas comuns. E vos prometo oferecer todo o apoio para que se converta em lei esse vosso precioso serviço”.

As últimas palavras do Sr. Interventor Federal foram seguidas de prolongadas palmas dos presentes.

Antes de se retirarem do Salão Vermelho, as pessoas que ali se encontravam se detiveram no exame e apreciação dos quadros anexos ao projeto de lei e dos gráficos elucidativos que foram apresentados ao exame e apreciação do Sr. Interventor Federal.

O PROJETO DE LEI DO REAJUSTAMENTO

E' o seguinte o texto do projeto de lei que reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo civil de S. Paulo:

“O Interventor Federal no Estado de São Paulo, usando de suas atribuições, de conformidade com o art. 6.º, n. IV, do decreto-lei federal n. 1.202, de 8 de abril de 1939, e

nos termos da resolução n.º., de 1942, do Departamento Administrativo do Estado, decreta:

CAPÍTULO I

DO QUADRO ÚNICO

Art. 1.º Este decreto-lei reajusta os quadros e vencimentos dos funcionários públicos civis estaduais.

Art. 2.º Os cargos e funções criados por leis anteriores e constantes dos atuais quadros do funcionalismo público civil estadual passam a constituir um Quadro Único, em conformidade com as tabelas anexas, que fazem parte integrante deste decreto-lei.

Art. 3.º O Quadro Único é dividido em Parte Permanente (P.P.), Parte Suplementar (P.S.) e Parte Especial (P.E.).

§ 1.º A P.P. compreende os cargos permanentes, isolados e de carreira, e as funções gratificadas.

§ 2.º A P.S. abrange cargos isolados e de carreira, que serão extintos quando vagarem ou cujas funções passarão a ser exercidas por extranumerários, admitidos na forma da lei.

§ 3.º A P.E. compõe-se dos cargos da Magistratura, do Ministério Público e de Magistério.

Art. 4.º Todos os ocupantes dos cargos de uma classe em que houver excedentes continuam em efetivo exercício, com todas as obrigações, direitos e vantagens, e concorrem às promoções com os demais de sua classe.

§ 1.º Nenhuma modalidade de provimento será permitida na classe em que houver cargo excedente.

§ 2.º A extinção de cargo excedente será feita expressamente por decreto executivo, mediante exposição do Departamento do Serviço Público (D.S.P.).

Art. 5.º Ainda que ocorra analogia ou identidade de atribuições, não haverá equivalência entre as carreiras profissionais ou entre cargos isolados da mesma denominação compreendidos no Quadro Único.

Art. 6.º A nova nomenclatura, de carreiras e cargos isolados, adotada neste decreto-lei, deverá ser empregada nas leis, regulamentos e regimentos que forem expedidos salvo se se tratar da criação de carreiras e cargos isolados, com denominação nova.

Art. 7.º O provimento dos cargos das tabelas anexas será feito em conformidade com as disposições estatutárias, ressalvado o disposto nos arts. 1.º, 2.º e 3.º do Capítulo V, deste decreto-lei.

Art. 8.º Os atuais cargos isolados, de chefia ou direção, incluídos na tabela I da P.S. do Quadro Único poderão ser, oportunamente, transformados, a juízo do chefe do Poder Executivo e por proposta do D.S.P., em cargo isolado de provimento em comissão, ou em função gratificada, a serem criados e incluídos na P.P., assegurada aos ocupantes sua situação pessoal, exceto quanto às atribuições.

§ 1.º A transformação a que se refere este artigo, poderá determinar, na forma da legislação vigente, a transferência de seu ocupante para cargo de carreira que corresponder à função do cargo ou à habilitação profissional que possuir.

§ 2.º Enquanto os atuais funcionários forem mantidos nos cargos transformados, na forma deste artigo, não terão direito a perceber a gratificação da função que for instituída, mas, apenas, o vencimento da tabela anexa e a diferença que acaso lhes couber, nos termos do art. 13.

Art. 9.º As funções de chefe, oficial e auxiliares de Gabinete do Chefe do Poder Executivo e dos Secretários de Estado serão exercidas, a título precário, por pessoa livremente escolhida e designada, observadas as exigências da legislação.

Parágrafo único. O pagamento da gratificação que for arbitrada para os executantes dessas funções correrá à conta de crédito próprio, respeitado o respectivo duodécimo.

Art. 10. A criação, supressão ou transformação de cargos públicos, resultante de instituição de novos serviços ou de reforma dos já existentes, ouvido previamente o D.S.P., será sempre feita por lei, com indicação expressa, em cada caso, do número de cargos, da carreira e da classe, ou padrão de vencimento.

Art. 11. O quadro dos funcionários da Superintendência dos Serviços do Café, constante da tabela anexa do decreto-lei n. 12.490, de 31 de dezembro de 1941, e a que se refere o art. 97 do mesmo decreto-lei, fica integrado no Quadro Único, incluídos os respectivos cargos nas tabelas anexas ao presente decreto-lei, obedecidas, na classificação adotada as características profissionais do trabalho executado por seus ocupantes, exceto quanto aos cargos de chefia ou direção.

CAPÍTULO II

DOS VENCIMENTOS

Art. 12. Ficam adotados os seguintes padrões de vencimento para os cargos públicos civis estaduais:

REFERÊNCIA	VENCIMENTOS	
	ANUAIS	MENSAIS
A	3:600\$0	300\$0
B	4:800\$0	400\$0
C	6:000\$0	500\$0
D	7:200\$0	600\$0
E	8:400\$0	700\$0
F	9:600\$0	800\$0
G	12:000\$0	1:000\$0
H	14:400\$0	1:200\$0
I	16:800\$0	1:400\$0
J	19:200\$0	1:600\$0
L	21:600\$0	1:800\$0
M	25:200\$0	2:100\$0
N	28:800\$0	2:400\$0
O	32:400\$0	2:700\$0
P	36:000\$0	3:000\$0
Q	42:000\$0	3:500\$0
R	48:000\$0	4:000\$0
S	54:000\$0	4:500\$0
T	60:000\$0	5:000\$0
U	66:000\$0	5:500\$0
V	72:000\$0	6:000\$0
X	78:000\$0	6:500\$0

Art. 13. Aos atuais funcionários fica assegurado o pagamento da diferença que se verificar entre o vencimento do cargo de que são ocupantes e o fixado nas tabelas anexas.

§ 1.º O pagamento da diferença a que se refere este artigo correrá à conta do crédito próprio.

§ 2.º Enquanto o funcionário beneficiado por este artigo não perder o direito a essa diferença, em virtude de provimento noutro cargo de vencimento igual ou superior, será a mesma considerada para efeito de licença ou aposentadoria.

Art. 14. Fica revogado o sistema de vencimento estabelecido para o magistério primário pelo decreto número 5.432, de 5 de março de 1932.

§ 1.º O vencimento dos cargos de professor primário passa a ser o constante da tabela III da P.E. do Quadro Único, fixado de acordo com os padrões adotados no artigo 12.

§ 2.º Para o efeito da fixação de que trata o parágrafo anterior são os professores classificados segundo a situação em que se encontravam, quanto ao tempo de serviço, na data de 30 de março de 1942.

§ 3.º Os professores que, no período de 30 de março de 1942 até a véspera da publicação deste decreto-lei completarem novos períodos de cinco anos, terão reclassificados os padrões de seu cargo.

Art. 15. Fica suprimido o regime de remuneração desdobrada em partes fixa e variável.

Parágrafo único. Aos cargos que, no regime da legislação anterior, correspondia remuneração nas condições deste artigo, passa a ser atribuído o vencimento fixado nas tabelas anexas.

Art. 16. As vantagens instituídas pelos decretos números 10.197, de 17 de maio de 1939; 10.270, de 5 de junho de 1939; 11.339 e 11.340, ambos de 21 de agosto de 1940, e 11.448, de 26 de setembro de 1940, são mantidas com as alterações introduzidas pelo decreto-lei número 11.800, de 31 de dezembro de 1940, até que o funcionário beneficiado obtenha promoção ou nomeação que lhe assegure importância igual ou superior.

Parágrafo único. O pagamento das diferenças a que se refere este artigo correrá à conta de crédito próprio.

Art. 17. Ficam revogados o § 2.º do art. 294 do decreto n. 10.197, de 17 de maio de 1939, o parágrafo único do art. 19 do decreto n. 11.339, de 21 de agosto de 1940 e o parágrafo único do art. 31 do decreto n. 11.448, de 26 de setembro de 1940.

Art. 18. Ficam revogados os arts. 90 e 91 do decreto-lei n. 12.490, de 31 de dezembro de 1941.

Art. 19. Os funcionários cujos cargos foram declarados, por leis anteriores, no regime de tempo integral, perceberão, além dos vencimentos que lhes competirem em conformidade com as tabelas anexas, o acréscimo que, a esse título lhes foi atribuído.

§ 1.º O disposto neste artigo não se aplica ao funcionário ocupante de cargo cujo vencimento já incluía o acréscimo por tempo integral.

§ 2.º O acréscimo que doravante for instituído por tempo integral em nenhuma hipótese poderá exceder de 50% do padrão de vencimento do cargo.

§ 3.º A proibição de que trata o parágrafo único do art. 268, do decreto-lei n. 12.273, de 28 de outubro de 1941 não compreende as atividades usuais de ordem privada do funcionário e da sua família.

§ 4.º O Governo regulamentará oportunamente a concessão do regime de tempo integral, procedendo à revisão dos cargos cujos ocupantes já estejam nesse regime.

Art. 20. Passa a ser considerado subsídio o atual vencimento de Secretário de Estado.

CAPÍTULO III

DOS SERVIDORES

Art. 21. Os serviços públicos estaduais, especialmente os de natureza industrial, serão executados por um núcleo

de funcionários, além dos ocupantes de cargos de chefia ou direção, e de extranumerários, que exercerão as funções de auxiliares e cujo número também será fixado.

Parágrafo único. Poderá haver, ainda, pessoal para obras, admitido por conta de verba própria, com salário fixado no ato da admissão.

Art. 22. O registro e o controle de todos os atos relativos à vida administrativa e financeira do funcionário e do extranumerário serão centralizados no D.S.P.

Art. 23. O D.S.P. lavrará os atos relativos às diversas modalidades de provimento e vacância de cargos públicos, cumprindo, outrossim, ao seu diretor geral executivo.

Art. 24. O D.S.P. publicará oportunamente a relação nominal dos ocupantes dos cargos incluídos nas tabelas anexas, com menção da carreira, classe ou padrão de vencimento correspondente e apreciará as reclamações que, dentro do prazo de sessenta (60) dias, contado da data dessa publicação, lhe forem apresentadas pelos ocupantes dos cargos que integram o Quadro Único.

§ 1.º Reconhecida a procedência da reclamação, proporá, justificadamente, ao chefe do Poder Executivo, a necessária retificação.

§ 2.º Feitas as retificações a que se refere este artigo e as que decorrem da revisão geral *ex-officio* do Quadro Único com o fim de corrigir as falhas, enganos e omissões que se verificarem, o D.S.P., depois de submeter as alterações à aprovação do chefe do Poder Executivo, promoverá nova publicação das tabelas e da relação nominal, ou das retificações respectivas.

Art. 25. Depois da publicação definitiva das tabelas e da relação nominal dos ocupantes dos cargos nelas compreendidos, os Secretários de Estado, dentro do prazo de sessenta (60) dias, farão apostilar os títulos dos funcionários lotados nas Secretarias respectivas, dando publicidade aos atos.

Parágrafo único. Para efeito da apostila a que alude este artigo os Secretários de Estado determinarão o prazo dentro do qual cumprirá aos funcionários apresentar seus títulos, sob pena de ser suspenso o pagamento dos respectivos vencimentos, nos termos do art. 243 do decreto-lei n. 12.273, de 28 de outubro de 1941 (Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado).

Art. 26. Os atuais funcionários efetivos que, anteriormente à vigência deste decreto-lei poderiam ser promovidos a cargo incluído em carreira de nível superior, poderão nela ingressar mediante nomeação para cargo da respectiva classe inicial, independentemente de concurso satisfazendo, porém, as condições que o D.S.P. estabelecer, respeitada a habilitação profissional.

Art. 27. Os atuais ocupantes de cargos de Contador que, em virtude do nível dos respectivos vencimentos, passaram para a carreira de Guarda-Livros, poderão, ao atingir a classe final dessa carreira, ingressar na de Contador, mediante nomeação e independentemente de concurso, desde que possuam o respectivo título, devidamente registado na Divisão do Ensino Comercial do Ministério da Educação e Saúde e satisfaçam as condições que forem estabelecidas pelo D.S.P.

Parágrafo único. A disposição deste artigo será aplicada aos funcionários ocupantes de cargos de outras car-

reiras profissionais, desde que possuam título de habilitação registrado no órgão competente.

Art. 28. Os cargos de coletor de rendas serão providos por nomeação de ocupantes dos cargos de igual denominação do padrão imediatamente inferior.

Parágrafo único. O cargo de padrão mais baixo será de livre provimento.

Art. 29. A apostila dos títulos obedecerá às seguintes normas:

a) caberá apostila mesmo em relação aos cargos cuja denominação haja sido mantida;

b) somente poderão ser lavradas apostilas nos títulos de funcionários cujos nomes constarem da relação nominal definitiva que for publicada pelo D.S.P.;

c) aos funcionários cujos títulos de nomeação hajam sido extraviados serão fornecidas cópias autênticas dos mesmos, pelas respectivas Secretarias de Estado, independentemente de emolumentos, mediante requerimento dos interessados.

Art. 30. Compete ao D.S.P. fazer ao Chefe do Poder Executivo a indicação dos funcionários que devam ser promovidos por antiguidade e organizar a lista triplíce dos que poderão ser promovidos por merecimento.

Art. 31. As atribuições de que trata o art. 11 da lei n. 2.844, de 7 de janeiro de 1937, passam a ser exercidas pelo D.S.P., exceto quanto à contagem de tempo de serviço dos militares, que continuará a cargo da Secretaria da Fazenda.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 32. O Chefe do Poder Executivo é a única autoridade competente para expedir ato de provimento ou vacância de cargo público estadual e de admissão, aproveitamento, melhoria de salário ou dispensa de extranumerário contratado ou mensalista.

Art. 33. Os cargos do atual Quadro da Polícia Especial, cujas funções se consideram de natureza militar, são excluídos do reajustamento de que trata esse decreto-lei.

Art. 34. Os atuais funcionários civis da Guarda-Civil, a que se refere o art. 3.º do decreto-lei n. 11.462, de 30 de setembro de 1940, cujos cargos foram incluídos nas tabelas anexas, poderão, atendida a conveniência do serviço, ser removidos a pedido ou *ex-officio* para outras repartições.

Art. 35. O D.S.P., com a colaboração das autoridades que o Governo designar, fará oportunamente, a revisão das leis especiais do magistério, afim de adaptá-las à legislação referente à administração de pessoal, no que disser respeito aos professores como funcionários.

Art. 36. Fica revogado o art. 6.º do decreto n. 11.340, de 21 de agosto de 1940.

Parágrafo único. O Governo estabelecerá, oportunamente, o critério de classificação das coletorias de rendas, ouvido o D.S.P.

Art. 37. São revigorados, para o efeito de provimento dos cargos a que se referem, observada a nova nomenclatura no Quadro Único anexo, os arts. 2.º, 3.º, 5.º e 6.º do decreto-lei n. 12.545, de 9 de fevereiro de 1942, e o parágrafo único do art. 3.º do decreto-lei n. 12.517, de 22 de janeiro do mesmo ano.

Art. 38. É mantido o art. 98 do decreto-lei n. 12.490, de 31 de dezembro de 1941, que dispõe sobre o quadro do pessoal da extinta Assembléia Legislativa, observadas quanto ao acesso, as normas da legislação que vigorar.

Art. 39. Os órgãos da administração pública estadual deverão colaborar com o D.S.P. nos estudos sobre assuntos de sua competência prestando-lhe, quando solicitados, toda contribuição julgada necessária.

Art. 40. O D.S.P. articular-se-á com o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), organizado pelo decreto-lei federal n. 579, de 30 de julho de 1938, no interesse de conhecer os resultados dos trabalhos, estudos e pesquisas, realizados por aquele órgão federal e com o objetivo de assegurar, quanto possível a unidade de legislação referente ao serviço público civil.

Art. 41. O orçamento para o exercício de 1943 incorporará numa única verba, desdobrada por Secretarias de Estado e Secretarias do Governo, as tabelas anexas, consignando os créditos necessários.

Art. 42. O orçamento e os créditos adicionais discriminarão as importâncias correspondentes às despesas com cada uma das modalidades de extranumerário.

Art. 43. O D.S.P. promoverá oportunamente a elaboração de todos os projetos de lei, regulamentos ou regimentos sobre a matéria de sua competência.

Art. 44. O Poder Executivo expedirá os regulamentos que forem necessários para execução deste decreto-lei e procederá à revisão dos regulamentos das repartições públicas, afim de adaptá-los às novas normas, nos termos da alínea h do art. 2.º do decreto-lei n. 12.521, de 25 de janeiro de 1942.

Art. 45. Nos regulamentos e regimentos que forem expedidos, o Governo fixará as tarefas mínimas, nos serviços industriais, de acordo com a capacidade de produção exigível para cada espécie e condição de trabalho, ficando revogada qualquer legislação que disponha em contrário sobre o assunto.

Art. 46. Ficam revogadas todas as disposições de leis anteriores, gerais ou especiais, assim como de regulamentos, regimentos ou quaisquer outros atos que permitam a elevação do número de funcionários ou extranumerários em qualquer órgão do Serviço Civil Estadual, equiparem cargos ou vencimentos, concedam abonos, salários e proventos, ou quaisquer outras vantagens além do vencimento constante das tabelas anexas, contrariamente ao que dispõem este decreto-lei e o decreto-lei n. 12.273, de 23 de outubro de 1941.

Art. 47. Este decreto-lei entrará em vigor em 1 de janeiro de 1943, revogadas as disposições em contrário.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 1.º Poderá ser efetivado, até 31 de dezembro de 1943, no cargo de que for ocupante, incluído no Quadro

Único, a juízo do Chefe do Poder Executivo e mediante proposta do D.S.P., o funcionário "interino" ou "comissionado" que preencher as seguintes condições:

- a) ter, na data de 25 de maio de 1942, no mínimo cinco (5) anos de efetivo exercício no cargo;
- b) haver sido admitido nesse cargo com menos de trinta e oito (38) anos de idade;
- c) não haver sofrido penalidade.

§ 1.º Exclusivamente para o fim deste artigo, entende-se por "interino" o funcionário ocupante de cargo vago, considerado isolado, de provimento efetivo ou de carreira, no Quadro Único de que trata o presente decreto-lei.

§ 2.º Somente para os efeitos deste artigo considera-se "comissionado" o funcionário que exercer as funções de cargo diverso daquele para o qual foi nomeado, que estando vago seja considerado de provimento efetivo no Quadro Único.

§ 3.º Poderá o D.S.P. propor, também, ao Chefe do Poder Executivo, a reclassificação dos cargos de funcionários que tenham exercido por mais de um ano função de cargo isolado ou de carreira, desde que possuam, para ocupá-los habilitação profissional e as condições julgadas necessárias.

Art. 2.º A extranumerário mensalista poderão ser extensivas, excepcionalmente, por proposta do D.S.P. e a

juízo do Chefe do Poder Executivo, as disposições do artigo anterior, se exercer função a que corresponda cargo isolado ou de carreira profissional da Parte Permanente do Quadro único e satisfizer as condições de habilitação.

Art. 3.º Os candidatos habilitados em concursos cujo prazo de validade expirar depois de 1 de janeiro de 1943, poderão ser nomeados até 31 de dezembro de 1943, por proposta do D.S.P.

Parágrafo único. Para o fim indicado neste artigo os interessados deverão inscrever-se no D.S.P., juntando as provas que lhes forem exigidas.

Art. 4.º Nenhum cargo público será provido antes de 30 de abril de 1943, devendo, até essa data, ser atendidas as necessidades dos serviços públicos mediante remoção ou permuta de funcionários.

Art. 5.º Aplicar-se-á ao funcionário ou ao extranumerário do serviço público estadual a legislação federal correspondente, no que couber, a juízo do D.S.P., até que sejam expedidas as leis, regulamentos e regimentos estaduais respectivos.

Art. 6.º Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio do Governo do Estado de São Paulo, maio de 1942.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

Municipal Trading: — A Study in Public Administration

HERMAN FINER

George Allen and Unwin, Limited, 1941. Págs. 431.
16 shillings.

In *Public Administration Review* — n. 5 — Comentário de WILLIAM E. MOSHER:

Numa obra intitulada *Serviços Municipais: — Um Estudo de Administração Pública*, o dr. Herman Finer, da Universidade de Londres, trouxe uma contribuição importante para o campo da administração pública.

Trata não somente dos métodos de administrar as empresas municipais de utilidade pública como também fornece esclarecimentos sobre a administração do governo municipal e, incidentalmente, sobre certas relações com as autoridades centrais. O título "*Municipal Trading*" se refere à administração dos seguintes serviços de utilidade pública: — transporte, água, eletricidade e gás. O assunto é tratado minuciosamente, consagrando-se o primeiro capítulo à discussão dos fundamentos históricos e estrutura legal dos serviços municipais de utilidade pública. O autor discute, em seguida, os diversos fatores que influem na produção, ainda interpretados em detalhe, incluindo método de financiamento, administração e pessoal, as áreas e a tecnologia das diversas empresas de utilidade pública. Segue-se a isto uma dissertação a respeito de taxas e fornecimento. No capítulo final o dr. Finer tece muitas considerações interessantes acerca das vantagens e desvantagens da operação de utilidades com especial referência ao critério de eficiência. Deve-se notar que o autor é um paladino declarado do domínio e administração de serviços por parte do Estado. Expõe a sua tese de um modo bastante eficiente, não só no capítulo final mas também nos capítulos anteriores onde o argumento vem fortalecido por uma quantidade apreciável de dados estatísticos e informações concretas.

Ao consultar este livro (*Municipal Trading*), o leitor terá a sua atenção despertada para a finalidade e significação dos quatro serviços de utilidade pública na economia municipal. Uma indicação

grosseira da importância destes elementos é o fato de que dentre as despesas totais do município, incluindo as quantias derivadas de taxas, subvenções e "serviços de utilidade", cerca de 25% se atribuem a estes serviços. Estes quatro serviços absorveram 110 milhões de libras esterlinas dentre o total de 131 milhões de libras em 1936-1937. Em termos monetários, cada um dos quatro serviços atingiu a mais do que o dobro das despesas desde 1914 até 1936-1937. A expansão da eletricidade foi verdadeiramente fenomenal durante todo o período, as suas despesas tendo aumentado de cerca de 5 milhões a mais de 48 milhões de libras. Em 1913, as empresas municipais forneceram 897 milhões de unidades, enquanto em 1937-1938 o fornecimento atingiu a 12.121 milhões de unidades.

Bastante instrutivas são as comparações tabulares entre as empresas públicas e particulares que exploram serviços de utilidade.

O leitor ficará surpreso com a diferença de condições e métodos de administrar serviços de utilidade pública entre as autoridades locais dos Estados Unidos e as municipalidades inglesas. Este contraste pode ser ilustrado com referência às repartições de controle. O dr. Finer salienta que o povo britânico ainda não tentou regular as utilidades públicas por meio de uma comissão de serviços públicos. Embora não desenvolva longamente o assunto, o autor não encara com muita simpatia o tipo de comissão de serviços públicos usados nos Estados Unidos.

Na verdade, chega a ser muito severo em condenar tais comissões quando elas procuram controlar os serviços particulares de utilidade. Em suas palavras: "A sua história (empresas particulares) é um registo impressionante de métodos litigiosos, astuciosos e fraudulentos para escapar ao

controle". Esta acusação é, sem dúvida, procedente para muitas companhias em épocas passadas. Aí está, implicitamente, a sugestão de que a comissão de serviços é um instrumento inútil. Entretanto, tal afirmativa nada adianta a respeito do sucesso ou da falência da comissão de utilidade pública como agência de controle. Mesmo implicitamente semelhante acusação não procede.

O autor cita o caso de uma companhia de ônibus que estendeu o itinerário autorizado de mais uns quarenta pés afim de que os ônibus pudessem fazer a volta. Este proceder motivou uma ação perante a corte judiciária. Se uma municipalidade deseja transformar um tipo autorizado de transporte por outro, como, por exemplo, de trens para ônibus, deve buscar uma aprovação

SERVIÇOS MUNICIPAIS PRESTADOS POR EMPRESAS PÚBLICAS E PARTICULARES — 1936-1937

Serviços	N. de companhias	Consumidores ou Proporção de rendimento
<i>Água</i>		
Empresas públicas		
Empresas particulares	838	27.000.000
<i>Gás</i>	—	6.000.000
Empresas públicas		
Empresas particulares	235	3.170.000
<i>Eletricidade</i>	432	7.000.000
Empresas públicas		
Empresas particulares	339	65% de k.w.h. vendidos
<i>Transporte Municipal</i>	210	35% de k.w.h. vendidos
Empresas públicas		
Empresas particulares	62	2.200.000.000 (a)
<i>Ônibus Elétricos</i>	16	110.000.000
Públicos		
Particulares	54	432.000.000
<i>Auto-ônibus</i>	5	63.800.000
Públicos		
Particulares	—	41%
(a) Viagens de passageiros	—	59%

Na Inglaterra, o controle imediato é da alçada de juntas do conselho municipal cujos métodos mercantis e senso de responsabilidade para com o público consumidor mereceram elogios do autor em vários pontos da obra. A administração local está, contudo, longe de ser independente naquilo em que as seguintes repartições do governo central "exercem um controle geral": — O Ministério de Transporte sobre os sistemas de locais de transporte, as Comissões de Eletricidade sobre o fornecimento de energia elétrica, a Câmara de Comércio sobre a indústria do gás e o Ministério da Saude sobre a distribuição d'água, com o Parlamento sempre em retaguarda. Estes órgãos exercem supervisão sobre finanças, empréstimos, aquisições de terra, organização de comissões e assuntos correlatos. A necessidade de ir ao Parlamento sempre que as citadas repartições centrais não possuem poderes legais para autorizar certas medidas propostas, parece, do ponto de vista americano, constituir um processo embaraçoso.

mediante uma lei no Parlamento. A despesa de obter a ratificação parlamentar para novas de tamanho moderado alcança, por vezes, dizem, a vários milhares de libras. O processo envolve uma sobrecarga de tempo e dinheiro para as municipalidades.

Com referência à administração de companhias locais, não se pode deixar de ficar impressionado com a extensão em que são mantidos os altos padrões técnicos e profissionais. Aparentemente as juntas encarregadas dos diferentes serviços de utilidade estão habituadas a cingir-se à função de traçar as diretrizes, enquanto os gerentes profissionais e os engenheiros possuem uma certa liberdade na execução do programa. Estes dirigentes, informa o autor, são escolhidos conforme os altos padrões de serviço público: — são nomeados segundo o mérito e na base de aperfeiçoamento técnico e profissional e pelo seu grau de iniciativa e capacidade na conduto de suas tarefas.

Encontram-se neste livro muitas referências às contribuições das associações profissionais. Tais entidades desempenham um papel importante na manutenção de padrões e no desenvolvimento dos serviços municipais para que atinjam um avançado grau de eficiência. Este fato é particularmente impressivo no tocante ao aperfeiçoamento do mercado para o consumo de gás e eletricidade e, em menor escala, no que diz respeito ao transporte local. É difícil encontrar um método de propaganda adotado pelas companhias de serviços de utilidade nos Estados Unidos que não possua o seu símile na experiência das companhias dirigidas pelo governo inglês. A cidade de Birmingham, por exemplo, possui laboratórios científicos de reputação mundial. Entre outras coisas proporciona conselhos técnicos às indústrias que possam se interessar pelo uso do gás como combustível.

Os métodos de seleção, treinamento e promoção do pessoal em toda a hierarquia funcional, bem como os meios de produzir um elevado senso de dedicação pelo serviço público, são dignos de ser imitados.

Um aspecto importante do tratamento dos problemas de pessoal é a organização de conselhos industriais cujas atribuições sejam as de estabelecer padrões nacionais e regionais para os trabalhadores no que concerne aos salários, horas e condições de trabalho. Estes conselhos representam, representam, em proporções iguais, tanto os administradores quanto os trabalhadores. Modelam-se conforme os conhecidos Whitley Councils, criados para várias indústrias durante a primeira grande guerra.

Uma das maiores dificuldades para o aproveitamento dos serviços de utilidade pública, do ponto de vista econômico, local e nacional, parece ser o paroquialismo das autoridades municipais cujas áreas de funcionamento são, em muitos casos, demasiado restritas para uma produção em larga escala e para uma distribuição mais econômica. Esta afirmativa se aplica às empresas de gás, eletricidade e água, e, em menor extensão, às de transporte local. Embora possam se constituir legalmente instituições centralizadoras

de serviços e embora algumas já se achem constituídas, todas elas se ressentem da fraqueza de possuírem áreas restritas, sob o ponto de vista operacional. Surge, então, o problema da concessão de poderes às autoridades centrais afim de executar a consolidação dentro de certos limites estabelecidos. Esta medida estaria de acordo com as recomendações feitas pelas comissões nacionais de inspeção. O autor, referindo-se à possibilidade de desenvolver-se um sistema de "grelha" ("grid" system) para a produção de gás como um combustível industrial barato, observa: "A área "municipal" em que, a princípio, se convencionou prestar os serviços de utilidade pública tem sido desafiada pelo desenvolvimento técnico.

A tendência é mais para o controle "público" do que para o controle "municipal".

O dr. Finer consagra um espaço considerável para a discussão das políticas de preços. Um método generalizado de determinar as taxas de cobrança para gás, água e eletricidade é digno de menção especial devido à sua singularidade. Tal determinação é feita na base do valor estimado da propriedade ou o chamado "valor anual". Se o valor anual de uma casa de residência na cidade de Leeds for vinte libras esterlinas ou menos, a taxa de cobrança para água será de $7\frac{1}{2}$ por cento desse valor, ao passo que será de 5% para um valor igual ou superior a cem libras. Existe também uma taxa adicional para as caixas d'água de uso doméstico, determinada igualmente na base do valor imobiliário. Esse fornecimento d'água não é medido. Excetuando-se este método único, a maioria dos processos de taxação aceitos são comparáveis aos que se adotam nos Estados Unidos. Para serviço doméstico, as taxas de eletricidade podem ser classificadas em taxas de serviço e taxas de utilidades, sendo as primeiras determinadas pelo número de aposentos, áreas de pavimentos, aberturas e instalações. As taxas distritais estão também em voga em muitas localidades da Inglaterra.

Com este livro, o dr. Finer acaba de prestar um grande serviço a todos quantos se interessam pelo funcionamento e administração de empresas municipais de utilidade pública.

INDICAÇÕES

REORGANIZATION OF THE NATIONAL GOVERNMENT — *Lewis Meriam e Laurence F. Schmeckbier.* — Washington, D. C. — *The Bookings Institution* 1939.

O objetivo deste livro é apresentar uma análise geral dos problemas abrangidos pela reorganização do ramo executivo do governo federal americano, considerar as possibilidades e limitações dos diversos tipos propostos de reorganização, bem como os argumentos que lhes sejam favoráveis ou desfavoráveis, oferecendo também sugestões quanto aos possíveis métodos e mecanismos para manter permanentemente uma boa organização estrutural e conseguir a economia e eficiência na administração quotidiana.

O termo “reorganização”, infelizmente, não possui apenas um significado geralmente aceito. Tem sido usado como termo geral para muitas propósitos diferentes. Por este motivo o primeiro capítulo do livro é consagrado a definir certos conceitos essenciais de reorganização.

O segundo capítulo trata de certos tipos de reorganização como processos de atingir economia e eficiência no funcionamento dos serviços governamentais. No terceiro capítulo descrevem-se os fatores capazes de eliminar a duplicidade de esforços e os conflitos jurisdicionais. O quarto capítulo estuda os métodos de eliminação ou redução de funções usados para evitar despesas superfluas na administração, tendo ainda em vista o problema da autoridade para executar semelhante redução nas atividades do governo. O quinto capítulo discute as teorias favoráveis a um maior controle executivo sobre o ramo administrativo do governo. O sexto capítulo trata da reorganização contínua que é preciso fazer para acompanhar as novas condições da vida administrativa e, conseqüentemente, das modificações de estrutura, método e rotina necessárias para atingir a economia e eficiência. O capítulo final da primeira parte encerra conclusões dos assuntos da obra.

A segunda parte contém o esboço histórico de todos os esforços feitos para a reorganização do governo federal norte-americano, dando especial destaque à tentativa de reforma feita pelo

presidente Hoover em 1932 e à reorganização efetuada pelo presidente Roosevelt com a lei de 3 de março de 1933.

THE ADMINISTRATIVE PROCESS — *James M. Landis.* — New Haven: — *Yale University Press.* — 1939.

O “último século presenciou o aparecimento de um novo instrumento de governo — o tribunal administrativo. Em sua forma definitiva é difícil encontrar precedentes, para nova manifestação, em nossa história política; o seu desenvolvimento parece *sui-generis*. A rapidez de seu progresso, a significação de seus poderes e as implicações de sua existência são tais que requerem um estudo especial da extensão em que este novo “direito administrativo” está influenciando cada vez mais na estrutura governamental.

Em termos de teoria política, pode-se dizer que o processo administrativo surge da inadequabilidade que possui a clássica divisão tripartida dos poderes para solucionar os problemas modernos. Representa ele o esforço de adaptar a técnica governamental, que ainda se divide conforme as três rubricas, às necessidades modernas e, ao mesmo tempo, preservar os elementos de responsabilidade e as condições de equilíbrio que sempre distinguiram o governo anglo-americano”. (Considerações do autor).

Tendo em vista as observações acima, o livro “*The Administrative Process*” analisa as origens, a natureza e as possibilidades de aplicação do processo administrativo como uma técnica para tratar dos problemas modernos. Os assuntos se distribuem pelos seguintes capítulos: — I — O papel do tribunal administrativo; II — A relação entre a política administrativa e a legislativa; III — Sanções para execução de políticas: a organização da política administrativa; IV — Políticas administrativas e os Tribunais.

GOVERNMENT AND BUSINESS — *Ford p. Hall* — *Mc-Graw-Hill Book Company, Inc.* New York — 1939.

Este livro trata de todas as formas da intervenção do Estado na economia norte-americana, além de focalizar os problemas que têm surgido atualmente com referência à regulamentação e

ao controle das atividades comerciais, industriais e financeiras

O autor, considerando as tremendas consequências econômicas, jurídicas e políticas decorrentes dessa intervenção, resolveu tratar do assunto de modo mais amplo do que comumente se verifica nas obras de economia e administração, nos quais a questão do controle governamental é posta em segundo plano.

As matérias abrangidas neste livro são as seguintes: — I — Governo e atividade econômica; II — Limitações constitucionais do controle econômico; III — A cláusula constitucional sobre o comércio; IV — Métodos de controle; V — Tipos de regulamentação; VI e VII — Regulamentação de estradas de ferro; VIII — Regulamentação de transporte por meio de ônibus e caminhões; IX — Regulamentação e desenvolvimento da navegação aérea; X — Controle estadual de utilidades públicas; XI — Controle Federal de utilidades públicas; XII — Controle federal e estadual das atividades bancárias; XIII — Controle estadual de companhias de seguro; XIV — Controle federal da indústria do carvão; XV — Controle dos negócios pelas leis de restrição aos monopólios; XVI — Controle dos negócios pela Comissão Federal de Comércio; XVII — Controle federal de armazens comerciais; XVIII — Regulamentação de títulos de crédito; XIX —

Controle federal de Alimentos e Drogas; XX — Regulamentação dos negócios pela tributação; XXI — Administração de falências; XXII — Patentes, direitos autorais e marcas; XXIII — Amparo do governo aos negócios; XXIV, XXV, XXVI, e XXVII — Serviços industriais de propriedade do governo.

PUBLIC HEALTH ADMINISTRATION IN THE UNITED STATES — *Wilson G. Smillie* — *The Macmillan Company.* — *New York.* 1936.

Esta obra trata dos aspectos administrativos da organização e funcionamento dos serviços de saúde pública, apresentando práticas modernas e sugerindo medidas a serem tomadas no futuro.

Neste alentado volume acham-se compreendidos os seguintes assuntos: — I — Funções de um órgão de saúde pública e o desenvolvimento da administração de saúde pública nos Estados Unidos; II — Controle administrativo de doenças transmissíveis; III — Atividades básicas de uma organização de saúde; IV — Organização de programas de saúde pública.. —

É uma obra recomendável não só para os médicos sanitaristas, como também para todos aqueles que trabalham em serviços de saúde pública.