

BIBLIOTECA
GRACILIANO RAMOS

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO V
Vol. III — N. 1
Julho 1942

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

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

PRESIDENTE :

Luiz Simões Lopes

DIRETORES DE DIVISÃO :

Moacyr Ribeiro Briggs
Organização e Coordenação

Paulo de Lyra Tavares
Orientação e Fiscalização do Pessoal

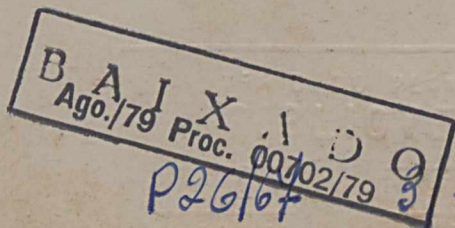
Mario Bittencourt Sampaio
Estudos de Pessoal

Astério Dardeau Vieira
Seleção

Mario Paulo de Brito
Aperfeiçoamento

Lucilio Briggs Brito
Encarregado do expediente da D. M.

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO:
Paulo Vidal



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO V

JULHO DE 1942

Vol. III - N. 1

SUMÁRIO

EDITORIAL

Reorganizações	Págs. 3
----------------------	---------

COLABORAÇÃO

A profissão de administrador — BENETICTO SILVA	5
Movimento para a constituição de um serviço público de carreira — GUSTAVO LESSA	10
O pessoal na economia de guerra — RICHARD LEWINSOHN	24
Teoria do orçamento extraordinário — ARIZIO DE VIANA	30
Administração, ciência complexa — CELSO MAGALHÃES	35
Seguros sociais e defesa nacional — STANISLAW FISCHLOWITZ	38
A noção de custo dos serviços públicos — IVO FAMILIAR	43
Unidade e universalidade do orçamento — SEBASTIAO DE SANT'ANA E SILVA	46
Impropriedade de certos nomes próprios — LUIS CARLOS JUNIOR	50
"Porque deve" e "como pode" o servidor do Estado alimentar-se racionalmente? — RUBENS SIQUEIRA	53
Considerações sobre a dinâmica das chefias executivas — J. M. DOS SANTOS ARAUJO CAVALCANTI	56
Dois argumentos democráticos da nova administração brasileira — JOSUÉ MONTELO	65
Profilaxia do Saturnismo profissional — BELGRANO MONT'ALVERNE	67
Prescrição — J. A. DE CARVALHO E MELO	71
Racionalização da frequência das promoções — SALOMAO SEREBRENICK	77
Redação Administrativa — ALBERT HENRY	83

VIDA ADMINISTRATIVA

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Provento da aposentadoria dos funcionários públicos em geral e dos magistrados	88
Notas para o funcionário	97

APERFEIÇOAMENTO

Conferência do Dr. Arthur Hehl Neiva	102
--	-----

SERVIÇO DE OBRAS

Execução de Obras Públicas (II)	109
---------------------------------------	-----

NOTAS

A significação de uma homenagem	112
A palavra do Ministro Marcondes Filho na instalação dos Cursos do D.A.S.P.	115
Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização do Ministério da Agricultura	116
O Ministro Apolonio Sales e os Cursos de Especialização	119
Coordenação dos serviços de publicações oficiais	120
Técnicos de administração interinos	121
As atividades da Divisão de Organização e Coordenação	122

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

O processo administrativo nas repartições do governo	123
--	-----

INDICAÇÕES	128
------------------	-----

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.

REORGANIZAÇÕES

*N*ÃO vai longe a época em que as reformas de repartições, quando feitas de boa fé e com alguma base técnica, procuravam conseguir mais eficiência nos serviços por meio de melhor divisão do trabalho e maior coordenação, obtida esta pela reorganização feita do ponto de vista da direção, isto é, de cima para baixo.

Parece, contudo, fora de dúvida que as organizações, e mais especialmente as reorganizações de serviços em funcionamento, devem operar-se tanto de cima para baixo como de baixo para cima. Essa questão, aliás, é tratada com tanta clareza e concisão por Gulick, em conhecido trabalho, que não teria cabimento aqui redundar sobre ele.

O que se torna oportuno acentuar, é que as reorganizações de estrutura, por si sós, em geral não influem sensivelmente sobre a eficiência do serviço: porque o produto do trabalho depende sempre de um número considerável de fatores, como qualidade do pessoal, aparelhamento e instalações; condições dos locais de trabalho; política de estímulos; competência de chefes; o moral do grupo; métodos de trabalho; recursos financeiros, etc.

Consequentemente, a eficiência técnica não pode ser obtida e conservada mediante simples reestruturações; ao contrário, terá de resultar de um procedimento continuado, de uma atuação dinâmica, e para sua manutenção apenas certos elementos, como a organização estrutural, podem considerar-se, no máximo, em situação de equilíbrio instável, sujeito a desfazer-se a cada momento com alterações de objetivos, de mudança de métodos de trabalho, qualidade do pessoal de que se possa dispor, desenvolvimento dos serviços, etc.

Mas, se o esforço pela racionalização da máquina administrativa até recentemente se limitava às grandes modificações estruturais, pelas quais apenas se poderiam corrigir os erros maiores e mais notórios de organização, tal situação era determinada pela necessidade de se começar pelo princípio, e pelo fato de ainda não poder o sistema organizador (DASP, CC EE) contar com o número suficiente de técnicos para as trabalhosas fases do processo de racionalização — levantamento ou análise, nova estruturação e novos métodos, instalação das condições do trabalho, planejamento da reforma (incluindo treinamento do pessoal) e controle dos resultados.

Uma nova situação, porem, vai começar, ou melhor, já começou a vigorar. Com efeito, aliviadas de pesados encargos de administração de pessoal, que desde 1936 vinham exercendo, porque os órgãos próprios para seu desempenho ainda não estavam suficientemente aparelhados, as CC EE poderão agora dedicar tempo integral aos trabalhos de racionalização.

Igualmente, o D. A. S. P. conseguiu aumentar o número de seus servidores especializados, de modo que também poderá aplicar-se, com a profundidade e minúcia aconselháveis, ao desempenho daquelas fases do processo racionalizador.

Essa auspiciosa transformação de orientação técnica é revelada pelos termos da circular DC-37, dirigida pelo D. A. S. P., às comissões de Eficiência. Nesse documento, com efeito, implicitamente se determina que as reorganizações de estrutura, quando necessárias, se farão tanto de cima para baixo como de baixo para cima, isto é, serão determinadas do ponto de vista da direção mas também atenderão a conveniências funcionais, de fluxo do trabalho e de coordenação.

Na parte de planejamento e implantação das reformas, recomenda-se a adequação dos fatores materiais, intelectuais e morais às finalidades do serviço.

Finalmente, determina-se que sejam submetidos a posterior controle os resultados das medidas adotadas, estabelecendo-se, desse modo, que os órgãos de planejamento se submeterão a salutar autocritica, a qual só poderá aperfeiçoar seus próprios métodos e o rendimento dos serviços de linha.

A profissão de administrador

Segunda parte da resposta do prof. Benedicto Silva às questões formuladas por esta revista sobre a formação da profissão de administrador

II

No intuito de organizar e passar em revista as idéias, boas e más, verdadeiras e falazes, que circulam desordenadamente sobre a moderníssima profissão administrativa, reconhecida por uns, negada por outros, ignorada pela maioria, "Revista do Serviço Público" lançou, pelas colunas de sua edição passada, um inquérito oportuno, destinado a falar aos interesses dos que estudam, dos que observam e dos que exercem, por força de seus cargos, a função administrativa. Seria escusado dizer que o tema escolhido para o presente inquérito constitui o núcleo central, a essência mesma da arte e ciência de gerir, dizendo respeito, por igual, ao administrador público e ao administrador particular, interessando, por igual, ao civil e ao militar, ao professor e ao estudante das ciências sociais.

Este inquérito deverá ser uma parada de idéias sobre o administrador profissional, o "alquimista que conhece a fórmula secreta do filtro da eficiência", o "sacerdote de nova espécie, que se há de incumbir dos cerimoniais litúrgicos da sociedade super-mecanizada dos tempos modernos", a que se refere o autor do presente artigo.

EMERGE O ADMINISTRADOR PROFISSIONAL

J. M. Keynes, o maior economista inglês da atualidade, afirmou recentemente que a Economia Política está fadada a sobrepujar, em importância, todas as demais ciências — pelo menos durante os próximos 25 anos. Ainda que se possa considerar exagerada essa opinião, é inegável que o eco-

nomista está conquistando terreno rapidamente no apreço da sociedade. Cada vez se reconhece mais o valor das pesquisas e estudos econômicos. Cada vez se encarece mais a atividade do economista profissional. Cada dia se torna mais clara a atividade do economista profissional. Cada dia os economistas se tornam mais *especificados* como grupo profissional distinto.

Nem só os economistas, porém, estão sendo valorizados pelas demandas da era neotécnica. Ao lado deles, outros grupos profissionais novos, já reconhecidos ou em via de reconhecimento, aproximam-se igualmente do período áureo. Os engenheiros, os estatísticos, os "experts" em propaganda e vários outros gozam atualmente de uma situação privilegiada no mercado do trabalho, tal é a procura crescente, para emprego intensivo, das respectivas tecnologias, processos e métodos. Mas o sacerdote de nova espécie, que se há de incumbir dos cerimoniais litúrgicos da sociedade super-mecanizada dos tempos modernos, não é o economista, nem o engenheiro, tampouco o estatístico. É o administrador. Para ele, para o que planeja, dirige e coordena, para o taumaturgo das grandes empresas humanas, para o alquimista que conhece a fórmula secreta do filtro da eficiência, mil vezes mais valiosa do que a que transformasse a argila em ouro, é que estão sendo talhadas, sob medida, as vestes talares com que se hão de celebrar os ritos e operar os milagres do trabalho cientificamente organizado. Efetivamente, dentre as profissões novas, que emergem da complexidade da vida moderna, a de administrador, notadamente a de administrador público, é a mais importante de todas, aquela para a qual o futu-

ro se abre de par em par, carregado de responsabilidades, mas ao mesmo tempo cheio de promessas e seduções.

Apresentada com esses ares de axioma, exaltada por essa roupagem verbal superlativa, a afirmação talvez pareça demasiado afoita. Cumpre justificá-la.

Respondendo às questões que me foram submetidas pela "Revista do Serviço Público", a propósito da profissão administrativa, declarei, no fim do artigo anterior, que o advento do administrador profissional, cuidadosamente treinado, cada vez mais indispensável — se é possível haver gradação em matéria de indispensabilidade — em todas as organizações em que numerosas pessoas se encontrem a serviço de um objetivo comum, é uma consequência imperativa da própria multiplicação e subdivisão das atividades humanas.

Examinando-se, ainda que de relance, a cena mundial contemporânea, tanto nos domínios dos negócios públicos como no setor da economia particular, não é difícil de se verificar que ao mesmo tempo em que a especialização intensiva e multiforme, aumentando a lista das profissões, desdobrando os ofícios, seccionando as ocupações e estreitando os tipos de atividade individual, opera no sentido de *dividir e subdividir o trabalho*, a ação grupal, por outro lado, desenvolve-se para a realização de propósitos de larga envergadura, opera no sentido de *reunir na empresa* os trabalhadores.

A divisão do trabalho, assim extremada pela especialização, e a concentração dos trabalhadores, imposta pela necessidade de fundir e coordenar o esforço, sem o que a maioria dos desígnios humanos jamais poderia ser realizada, *tornaram indispensável um sistema adequado de administração, dando ensejo ao aparecimento do administrador profissional*.

A FALÁCIA DO ADMINISTRADOR NATO

Depois de reconhecer e afirmar o fato óbvio de que em toda empresa o *planejar* e o *executar*

são elementos distintos, assim como em todo processo há uma técnica de direção e uma técnica de execução, Spengler sustenta que a arte e ciência de dirigir pressupõe um "talento inato". "Quer se trate de caçar grandes animais — diz ele, textualmente, — de construir templos, de lançar uma empresa guerreira ou agrícola, quer se cogite de fundar um estabelecimento comercial ou de organizar a viagem de uma caravana, uma rebelião e até mesmo um crime — sempre o primeiro requisito é uma cabeça empreendedora e inventiva para traçar a idéia e dirigir a execução, para comandar e para distribuir as tarefas. Numa palavra, alguém que tenha nascido para chefe de outros que não o são".

E' que, nas empresas "verbalmente dirigidas" não existem apenas duas espécies de técnicas mas também *duas espécies de homens*, diferenciados pelo fato de seus talentos se moverem nesta ou naquela direção: "*homens nascidos para mandar e homens nascidos para obedecer, sujeitos e objetos do processo político e econômico*".

"Governar, decidir, guiar, comandar é uma arte — conclue Spengler — uma técnica difícil e, como qualquer outra, pressupõe um talento inato".

Ignorando ou talvez menosprezando a obra de Taylor e de Fayol, Spengler insiste em revitalizar a "idéia diretriz" das gerações passadas, para as quais o administrador, como o poeta, não se forma — nasce. O verdadeiro chefe "já nasce feito", como quem é bom.

Consoante essa teoria, que ainda agora encontra abonadores do estofo de Spengler, o problema da chefia administrativa consiste em descobrir o *chefe nato*, o homem para o lugar. Uma vez desnichado esse indivíduo raro, "nascido para chefiar", todos os demais problemas relacionados com a função administrativa se resolvem automaticamente, a um aceno da sua varinha de condão. As relações humanas, fonte eterna de perplexidades mesmo para os psicólogos, as questões complexas de planejamento, os métodos de trabalho, as regras de organização — tudo isso carece de importância em face da habilidade con-

gênita do chefe predestinado. Ele administra, isto é, planeja, organiza, dirige, coordena e controla a golpes de talento inato, descobrindo, para cada caso, a solução mais convinável.

Essa teoria, a do "chefe nato", foi desmoralizada há cerca de 40 anos pelo advento do chamado taylorismo.

O *scientific management*, com que o genial engenheiro americano revolucionou a arte de administrar, elevando-a à dignidade de ciência, tem por base o princípio fecundo de que sempre há um *melhor* meio de realizar qualquer operação.

Preliminarmente, não parece verossímil que um administrador impreperado, por assombrosa que seja a sua capacidade inata, possa escolher sempre, intuitivamente, entre milhares, o melhor método de realizar cada uma das numerosas e diversas operações em que se desdobra o trabalho proteiforme de um ministério, ou mesmo o trabalho uniforme, mono-produtor, de uma fábrica. Objetar-se-á que a escolha de normas e métodos pode e deve ficar a cargo dos especialistas, incumbindo-se o administrador exclusivamente das operações descritas por Fayol. Sim, mas é preciso não esquecer que a responsabilidade final da decisão cabe intransferivelmente ao administrador. Que ele se forre ao trabalho de examinar detalhes técnicos, delegando essa e outras tarefas similares aos especialistas, está certo e é vantajoso. A parte que lhe fica, porém, requer igualmente alta especialização e não apenas cultura geral, antecedentes de competência e não apenas qualidades inatas. Alguns dos amplos problemas naturalmente afetos ao órgão de chefia, como o da previsão e o do planejamento, já envolvem tal complexidade nas grandes empresas, que bastam, só por si, para exaurir ou desmoralizar a capacidade de qualquer administrador improvisado, ainda que possuidor de acentuadas aptidões para os misteres do mando e da coordenação.

No prefácio que escreveu, em 1911, para seu livro *Principles of Scientific Management*, disse Taylor que daqui por diante é necessário que nos habituemos à idéia de que os nossos chefes de in-

dústrias deverão ser formados na sua arte e de que nenhum administrador nato, por habil que seja, poderá lutar com um bom êxito contra homens bem organizados — mesmo que se trate de homens ordinários e até medíocres — cujos esforços se ajustem, somando-se, através da coordenação.

O criador da organização científica do trabalho ridiculariza a teoria da capacidade administrativa trazida do berço, sustentando na sua obra teórica e demonstrando pelas suas espetaculares realizações práticas, não somente que é possível mas também vantajoso formar administradores, assim como se formam engenheiros, médicos, dentistas, advogados.

Fayol, por sua vez, acredita e apregoa que o ensino administrativo, "necessário a todo mundo", é susceptível de formar bons administradores, exatamente como o ensino da engenharia tem formado milhares de bons engenheiros.

Profundamente convencido de que se pode ensinar e aprender a administrar, Fayol chega ao extremo de preconizar a instituição do ensino administrativo em todos os níveis, da escola primária à superior.

Conta-se que, certa vez, alguém perguntou a Edison onde conseguia ele inspiração para inventar tantas coisas. "Inspirando-se" na conhecida definição de Buffon, Edison respondeu espirituosamente: *As minhas invenções representam 1% de inspiração e 99 de transpiração*. Combinando esse dito atribuído a Edison com a famosa frase de Buffon — *Le Génie n'est autre chose qu'une grande aptitude à la patience* — a sabedoria popular cunhou uma versão mais sintética, muito correntia nos Estados Unidos — *Nove décimos do gênio é suor* (Nine tenths of genius is sweat).

Hasley, autor bem conhecido por parte dos que estudam administração de pessoal, responde ao postulado da ciência popular — *O administrador nasce, não se faz*, com esse outro postulado, oriundo da mesma fonte — *Nove décimos do gênio é suor*. E sem mais preâmbulos, Hasley argumenta que tem sido demonstrado à saciedade

que qualquer pessoa de inteligência normal, disposta a servir aos outros, pode *adquirir* considerável maestria para administrar, desde que estude os princípios e métodos pertinentes e os aplique conscienciosa e persistentemente.

Schell, outro autor familiar aos estudiosos de questões administrativas, constata (é propositado o galicismo, ouviu?) que a idéia de que a faculdade de dirigir constitui uma dádiva divina, anda muito disseminada. A arte de administrar é um dom, alguma coisa que se traz do berço. Consequentemente, o êxito dos bons administradores é pura verificação do que “estava escrito” no livro do destino.

Situando-se equidistantemente dos extremos, Schell concorda, *até certo ponto*, com essa idéia. Segundo ele, há um número limitado de qualidades essenciais que, sem dúvida, veem do berço. Sem elas, ninguém conseguirá desempenhar satisfatoriamente o papel de chefe. Com elas, o sucesso vem naturalmente.

“Mas entre os indivíduos dotados dessas qualidades em grande escala — opina Schell — e os que não as possuem de todo, há um grande número de pessoas que as possuem em grau moderado”. Estas são as pessoas “cujo sucesso pode ser prejudicado pela crença de que a arte de dirigir é função de um sexto sentido, uma faculdade intuitiva que desafia explicações, um “palpite” que indica sempre a conduta correta no momento exato”.

Os argumentos de Schell são reversíveis, podem ser usados em relação a qualquer técnica ou arte. Todos sabemos que há certos indivíduos mais bem *dotados* do que outros para aprender e praticar a medicina, a engenharia, a advocacia, o sacerdócio, a arte militar, etc., porque possuem em alto grau as qualidades essenciais ao exercício de uma ou de outra dessas profissões. E' por isso que há bons médicos e médicos ruins, excelentes engenheiros e engenheiros fracassados, advogados eficientes e advogados a quem ninguém confia o patrocínio da causa mais simples, gene-

rais que sabem lutar e gerais que sabem apenas fugir. A enumeração não teria fim.

Apesar das opiniões de Taylor, Fayol, Halsey e Schell, o ponto de vista de Spengler contém certa aparência de *verdade*, que demanda comentário.

Com efeito, quando visita uma grande organização moderna, seja uma fábrica de automóveis ou um ministério, surpreendendo na intimidade a sucessão e a simultaneidade das operações necessárias à produção de uma simples peça de trabalho, o observador se sente fortemente inclinado a concordar com o sombrio pensador alemão.

As diversas tarefas que cumpre organizar e coordenar, de modo que os diferentes materiais, instrumentos, ferramentas, máquinas e homens, desde o cientista até o mais modesto trabalhador, se encontrem, em número suficiente, no momento próprio e no lugar adequado, e entrem em funcionamento sem atritos, desperdícios e interrupções indesejáveis — exigem do administrador qualidades e predicados excepcionais.

ANÁLISE FUNCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO

Que qualidades serão essas? Não vamos reproduzir as listas teóricas com que os vários autores, desde Fayol até os mais modernos, como o citado Hasley, por exemplo, inclusive os literatos, como André Maurois, tentam ilustrar as suas teorias sobre a arte de gerir e comandar.

Para o objetivo que temos em vista, bastanos uma ligeira indagação sobre o que fazem os administradores. Atentemos para esta questão: que faz um administrador, aquele que, seja na qualidade de proprietário, sócio, gerente assalariado, ou na de chefe executivo, ministro, secretário de Estado, diretor de repartição ou chefe de secção, tem sob sua responsabilidade o comando de subordinados e a execução de um trabalho?

Segundo a análise funcional de Fayol, a técnica administrativa se desdobra em prever, organizar, dirigir, coordenar e controlar.

Prever, na linguagem faioliana, tem significado mais amplo do que aquele que usualmente se atribue a esse verbo — significa perscrutar o futuro, à luz dos melhores elementos informativos disponíveis sobre o passado e o presente, e preparar o programa de ação. Em outras palavras, significa preparar-se para o futuro, tendo em vista, segundo o critério da máxima conveniência, os propósitos da empresa.

Organizar é constituir o duplo organismo — social e material — da empresa. E' estabelecer a estrutura formal de autoridade, através da qual todas as unidades de trabalho são integradas na empresa, definidas no conjunto e coordenadas no sentido do propósito em vista.

Dirigir é a tarefa contínua — relevantíssima por todos os títulos — de tomar decisões claras, incorporá-las em ordens e instruções gerais ou específicas, conforme o caso, e fazê-las chegar ao conhecimento dos subordinados no momento oportuno.

Coordenar é unir, ligar, harmonizar todos os esforços e todos os atos. E', em outras palavras, a função de estabelecer e manter relações adequadas entre as várias partes em que o trabalho esteja dividido.

Controlar é verificar, *a posteriori*, se o programa está sendo executado de acordo com as normas estabelecidas e as ordens dadas. E' estar

sempre vigilante para que o plano de ação seja posto em prática e levado avante exatamente como foi traçado.

Se tivermos presente que "organização é a forma de toda associação humana que se constitui para realizar um propósito comum"; se, além disso, convirmos em que coordenação é, no sentido lato, "o ajustamento harmônico do esforço grupal para o fim de lhe imprimir unidade de ação na busca de um propósito comum ao grupo" — já teremos os elementos teóricos hoje mais aceitos, sobre o trabalho que deve competir a um administrador, público ou particular.

*

* *

Depois do que ficou dito até aqui, impõe-se o reconhecimento de que a administração já constitui, só por si, como a medicina e a engenharia, uma profissão distinta. A sua ética, as suas exigências de formação e treinamento, o seu espírito de grupo social, as suas peculiaridades — tudo isso tende a assumir formas nítidas no decurso dos próximos anos.

Não cometeria o atrevimento de aprofundar mais o assunto. Deixo-o aqui, maltratado, em suspenso, à disposição dos que podem tratá-lo bem, com sabedoria e agudeza, isto é, à disposição das competências especializadas na matéria.

— — —

Movimento para a constituição de um serviço público de carreira

GUSTAVO LESSA

A Brookings Institution, de Washington, D. C., ofereceu, em 1937, uma bolsa de estudo ao Dr. Gustavo de Sá Lessa, elemento de real projeção nos meios culturais e educacionais brasileiros.

De acordo com os estatutos daquela instituição, aos seus "fellows" é facultada a liberdade de escolha e limitação do objeto dos respectivos estudos durante a estada na América do Norte.

Deliberadamente fundada, por iniciativa e com recursos particulares, para estudar e fazer estudar a teoria e prática das atividades governamentais, a Brookings Institution guia os seus estudantes nesse vasto campo de observação e de pesquisas, facilitando-lhes contatos com as autoridades oficiais, consultas aos arquivos públicos, frequência às bibliotecas especializadas, etc.

Na qualidade de "fellow" da B. I., o Dr. Gustavo Lessa escolheu, para objeto de seus estudos e pesquisas, as funções ministeriais na organização do governo americano. O intuito era determinar até que ponto um secretário americano influe na elaboração da política ministerial e, reciprocamente, até que ponto a unidade administrativa influe nas deliberações do ministro.

Não se limitou, porém, o Dr. Lessa a esse objetivo. Passando cerca de 18 meses na capital dos Estados Unidos, país em que, aliás, já estivera estudando 14 anos antes, o Dr. Gustavo Lessa teve oportunidade de observar longamente o governo americano, acumulando informações, relacionando fatos, confrontando doutrinas e teorias — em suma, reunindo copiosa documentação relativa às atividades, tradições e tendência da administração federal.

A posse, o arranjo e a análise dessa documentação era mais que meio caminho andado para a preparação de um livro, sem dúvida oportuno e necessário no Brasil, onde hoje tantas atenções e curiosidades se voltam para a administração pública.

Eis, em sumário, a história do livro "Problemas da Administração Federal nos Estados Unidos", que o Dr. Gustavo Lessa acaba de escrever e cujo aparecimento, esperado para breve, pois os originais já se encontram em poder da casa editora, virá certamente encarecer a nossa incipiente literatura sobre a arte e ciência de gerir os negócios públicos.

"Revista do Serviço Público" solicitou e obteve permissão do autor para divulgar, em primeira mão, um capítulo do referido livro. E' o que ora temos o prazer de franquear aos nossos leitores.

Releva notar que a publicação desse capítulo se faz com dupla oportunidade. E' oportuna, de modo geral, porque o DASP está preparando novo concurso para selecionar técnicos de administração. E' oportuna, do ponto de vista da nossa orientação doutrinária, porque justamente iniciamos, na edição de junho, uma "enquete" sobre a profissão de administrador, assunto estreitamente relacionado com o que o Dr. Lessa expõe nessa parte de seu livro nascituro.

SITUAÇÃO ATUAL

NENHUMA das leis consideradas no capítulo anterior continha qualquer disposição donde se pudesse depreender que, no preenchimento dos cargos de grau mais elevado, se tornaria obrigatória ou mesmo desejável a promoção. Assim, no serviço classificado nos Estados Unidos (veja-se no capítulo seguinte, a propósito da extensão desse serviço, o significado do termo), não existe, com obrigação legal, a carreira; nesse serviço, o funcionário não adquire o direito à promoção. Essa situação, que se evidencia da simples leitura das leis e de comentários autorizados às mesmas, nos foi confirmada em toda parte em Washington.

Cumprir notar que o serviço classificado compreende a maior parte do funcionalismo e a parte, em geral, dotada de maior estabilidade.

O fato, porém, de não existir dispositivo legal a respeito, não quer dizer que no serviço classificado não exista o *hábito* da promoção. Este hábito é encontrado sobretudo nas repartições de funções científicas ou técnicas. Há mesmo algumas em que a tradição a esse respeito é rigorosa, sendo excepcional a entrada, em grau mais elevado, de pessoa estranha. Como teremos de ver no capítulo sobre controle do pessoal, em algumas delas a própria vaga de chefe é preenchida dentre os respectivos funcionários.

Entretanto, em todas elas, é facultado legalmente ao chefe, em caso de vaga, se não divisar pessoa habilitada entre os seus funcionários, pedir a transferência, com ou sem promoção, de funcionário de outra repartição do mesmo Ministério ou de Ministério diverso, ou mesmo pedir a escolha, por meio de concurso, de pessoa estranha ao funcionalismo. Lewis Meriam conta que, no tempo em que servia no Children's Bureau, vigorava nessa repartição uma fórmula estabelecida pelo Ministro do Trabalho, William Wilson: para o preenchimento de vagas, procurar primeiro uma pessoa competente na própria repartição; no caso de não encontrá-la, revistar o Ministério, e depois outros Ministérios, e, só esgotada a busca no pessoal da administração, pedir candidatos de fora, por meio de concurso (1).

Cumprir notar aqui um fato curioso. Existem, fora do serviço classificado americano, numerosos cargos que a lei do serviço civil isentou expressamente dos requisitos de admissão nela estabelecidos. Tais cargos são os preenchidos por meio de nomeação do Presidente, dependente da aprovação do Senado. Acontece, porém, que, em alguns grupos desses cargos, leis especiais ou decretos executivos baseados na lei de 1871, teem estabelecido, não só o concurso para a entrada inicial, como a promoção, para o preenchimento posterior. Criaram-se, assim, legalmente *carreiras*, fora do serviço classificado. Assim aconteceu no chamado "corpo regular" da Saúde Pública, na repartição denominada Coast and Geodetic Survey e em muitos cargos do serviço diplomático e consular.

Vejamos em particular o caso da Saúde Pública, pois nele há uma modalidade pouco usual de promoções. Do seu chamado "corpo regular" fazem parte: médicos, engenheiros sanitários, den-

tistas, farmacêuticos. Depois de nomeados por concurso para o grau inicial da carreira (é preciso notar que a entrada pode ser também para o grau imediato), a sua promoção a este se dará dentro de três anos, se forem aprovados em um segundo exame, exceto os farmacêuticos, que necessitam de um estágio de cinco anos. A promoção não depende de vaga, depende conjuntamente do tempo de serviço e do mérito do funcionário, como acontece em muitos cargos militares. No fim de nove anos, haverá novo exame e, se este for satisfatório, nova promoção. O mesmo sucederá, novamente, daí há oito anos. Mais seis anos ainda, quer dizer, após vinte e seis anos de serviço, a quarta promoção poderá ser obtida. Falhando nos dois primeiros exames da série, o funcionário perde o cargo.

E' preciso notar que os períodos de promoção podem ser encurvados para os que forem admitidos inicialmente ao segundo grau da carreira.

Há na Saúde Pública nos Estados Unidos um grupo numeroso de médicos e de outros profissionais colocados fora do corpo regular e nomeados de acordo com as regras gerais do serviço civil classificado. A estes, como a todos os demais funcionários do referido serviço, não está assegurado o direito legal à promoção, nem pela forma acima exposta, até certo ponto automática, nem para preenchimento de vaga.

A terminologia americana diferencia claramente entre "aumento de vencimentos" e "promoção". Conforme se viu no item 5 do resumo que fizemos, no capítulo anterior, da lei de classificação, esta estabeleceu, em cada grau, uma escala ascendente de vencimentos, a qual vai sendo percorrida pelo funcionário à medida que a sua eficiência lhe vai garantindo esse acesso, se a verba votada pelo Congresso comportar o aumento, o que muitas vezes infelizmente não acontece. No caso de "promoção", além de aumento mais sensível de vencimentos, decorrente da ascensão a um grau superior, o empregado passa a desempenhar funções de maior importância e dificuldade.

Que as possibilidades de promoção constituam um admirável incentivo ao trabalho, ninguém que se tenha detido no assunto poderá negar. Não só é um estímulo para os que estão já no serviço, como atrai para este candidatos de maior merecimento. Além disso, há muitos sectores dos serviços públicos em que o treino necessário é melhor obtido neles próprios.

Fosse possível ampliar o sistema em uso na Saúde Pública federal americana, da promoção independentemente de vaga, automaticamente realizada desde que o funcionário tivesse, após determinado tempo, demonstrado a sua eficiência, só benefícios daí poderiam ser colhidos, desde que a introdução de sangue novo pudesse ser admitida, embora em casos excepcionais. Tal sistema, porém, exige obviamente grandes despesas. Além disso, na base dele, como no de qualquer sistema de promoção regular, deveria estar uma seleção inicial rigorosa.

SÉRIE E CARREIRA

Antes de entrar no mérito do assunto, procuramos esclarecer a terminologia usual. O extinto Conselho de Classificação do Pessoal, "Personnel Classification Board", não definiu em suas publicações, até aonde foram as nossas pesquisas, o que era uma carreira, mas definiu o que era uma série: "Pelo termo *série* significamos duas ou mais classes semelhantes quanto à natureza do trabalho, diferenciando-se principalmente em grau, e constituindo degraus numa linha usual de promoção". "By the term *séries* is meant two or more classes similar as to line of work and differing principally in grade, constituting steps in a usual line of promotion" (2).

Essa definição nos parece inadequada porque não encerra a idéia do treino adquirido, que deve ser básica para a promoção. Além disto, não reflete a situação americana, na qual nem sempre a promoção é usual. Seria talvez mais apropriado dizer-se: "Série significa duas ou mais classes relacionadas entre si da seguinte forma: a) são semelhantes quanto à natureza do trabalho; b) diferem quanto ao grau de responsabilidade e dificuldade dos deveres dos cargos respectivos; c) o treino adquirido pelo funcionário, desde a sua entrada no grau anterior, acrescido ao preparo demonstrado por ocasião dessa entrada, pode, em circunstâncias favoráveis, ser considerado suficiente para habilitá-lo a concorrer à promoção".

A série é, pois, uma carreira em potencial. Para definirmos carreira, substituiríamos, no fraseado anterior, a expressão "pode em circunstâncias favoráveis ser considerado suficiente", pela seguinte: "é considerado suficiente, ou em virtude de dispositivo legal, ou em virtude de tradição administrativa".

Lembremos que, no serviço federal americano, há séries cujas classes se acham em todos os Ministérios. Isto é mais frequente nos serviços de escrita, mas verifica-se também nos outros. Por outro lado, há algumas que se limitam a uma só repartição.

Vejamos, agora, alguns aspectos do preparo inicial e do treino adquirido no serviço.

PREPARO INICIAL

Esta é uma das mais debatidas questões referentes a pessoal. Deverá o preparo exigido dos indivíduos para ingresso no funcionalismo ser bastante amplo para que, além das funções especializadas que vai desempenhar, possa desempenhar outras correlatas a que for chamado? Deverá ser de natureza mais acadêmica ou mais vocacional?

Alguns escritores sobre administração pública nos Estados Unidos criticam a falta de articulação existente entre os sistemas de educação do país e o serviço público. Essa falta de articulação é devida principalmente a que os limites de idade máxima para entrada no serviço público são bastante elevados, sendo de 53 anos para as carreiras não científicas e profissionais. Além disto os requisitos educacionais não são exigidos de uma maneira rigorosa nas leis e nos dispositivos regulamentares. Na prática, a Comissão de Serviço Civil vem procurando suprir essa deficiência. O autor tem diante de si editais impressos de concursos para vários cargos técnicos, nos quais a exigência de um curso superior é imperativa. O contrário repugnaria ao bom senso.

Uma lacuna decorrente da falta de articulação seria, segundo diversos críticos, a falta da exigência de uma cultura geral, substituída na prática pela especificação de aptidões especializadas. Wilmerding (3) restringe a sua censura principalmente ao ramo do serviço público denominado "clerical, administrative and fiscal", e acha que se deveria exigir dos candidatos, em lugar de conhecimentos especializados para o desempenho das suas funções, uma instrução escolar geral sólida, articulando-se a entrada, em diversos pontos da escala, com os diversos níveis do sistema educacional. O treino especializado seria dado no próprio serviço.

A articulação dos requisitos de idade para a admissão ao funcionalismo com as idades de graduação das escolas teria, sem dúvida, um efeito

estimulante sobre o ensino e sobre o serviço público, desde que houvesse mais elasticidade para o preenchimento dos cargos que exigem mais experiência e desde que as condições sociais e econômicas do país o permitissem. O problema, porém, do preparo especializado não nos parece poder ser resolvido com uma fórmula única para todo o serviço público, e nem mesmo para um ramo deste.

No que diz respeito aos cargos de funções científicas ou técnicas, o argumento mais valioso em prol da exigência de um curso fundamental sólido é que, se o concurso for baseado em conhecimentos especializados cuja aquisição leve tempo, fica restrita a área de seleção, porque muitos candidatos desistem, e assim as possibilidades de obter candidatos de elevada inteligência diminuem.

Essa objeção é válida, quer se exija, digamos como um exemplo, de candidatos a serviços de saúde pública, a frequência prévia a um curso de especialização, depois do curso médico, ou simplesmente um concurso de provas. A fórmula de concurso, sem curso, significa um estágio cultural atrasado, em que se verifica a necessidade de um preparo especializado mas se exige dos candidatos que o busquem como autodidatas. A mesma observação se aplica ao caso de técnicos de educação, de técnicos em administração de pessoal, etc.

Por outro lado, a aquisição do treino inicial especializado no decurso do trabalho no serviço público se faria em tais casos à custa do mesmo serviço. O grande progresso das ciências aplicadas exige hoje dos indivíduos que se absorvam inteiramente, durante um determinado período de tempo, em seu estudo.

Diante, pois, desse dilema, de restringir a área de seleção, ou de sacrificar a qualidade do trabalho nos primeiros anos, a solução, no caso de se desejar constituir uma elite de funcionários, nos parece ser a sua escolha, com muito rigor, após o curso fundamental da profissão, que, no exemplo citado seria o curso médico, e, depois de nomeados, oferecer-lhes um curso de especialização antes da entrada propriamente em funções: este curso seria um substituto do período de prova. Solução dispendiosa, mas eficaz.

Claro é que nos estamos referindo à entrada para os graus iniciais do serviço, porque para os

mais elevados é necessária experiência, que cursos não dariam.

O exemplo mais comumente citado pelos advogados da exigência exclusiva da cultura geral sólida é o da classe administrativa na Inglaterra. Esquecem-se de que essa classe se destina a altas funções administrativas, àquelas que, em muitos países, são confiadas a elementos escolhidos por motivos de ordem política. Os bons resultados que tal classe tem produzido não provam contra o preparo especializado, provam contra a falta de uma exigência de qualquer preparo, que era o mal ao qual essa classe veio remediar. Até que cheguemos ao dia em que, dos candidatos a tais elevadas funções, se exija, além de uma cultura geral sólida de humanidades (tomada esta palavra *sensu latu*), um preparo especializado em ciências políticas, é melhor, sem dúvida, que deles se exija ao menos essa cultura, como o fazem os ingleses. No mínimo, a posse da mesma seria um índice de inteligência, como o fazia observar Macaulay. Nisto está, talvez, a melhor justificativa dos concursos rigorosos exigidos na Inglaterra para a admissão à referida classe, que selecionam elementos de grande distinção oriundos das melhores universidades. Em conclusão, queremos dizer que o debate fica mal colocado quando se estabelece um antagonismo entre cultura geral e cultura especializada.

Quanto aos cargos que exigem conhecimentos ou técnicas especializadas mais fáceis de adquirir, tais como os de escriturários, de guarda-livros, datilógrafos, etc., é justo que o concurso verse sobre esses conhecimentos. Por outro lado, a exigência do curso secundário prévio, além de um salutar estímulo à educação no país, viria facilitar o desempenho dos deveres dos cargos mais elevados na série. A área de seleção não diminuiria, pelo menos nos Estados Unidos, porque lá tais conhecimentos e técnicas podem ser adquiridos facilmente nas escolas secundárias espalhadas pelo país. No Brasil, a sua aquisição se poderia fazer facilmente após o curso.

Em outras séries de funções mais simples, a prova de conclusão do curso primário seria exigida.

Nos Estados Unidos, os concursos para a grande maioria dos cargos não altamente especializados eram, a princípio, de natureza essencialmente acadêmica, isto é, versavam sobre matérias ensinadas nas escolas (em geral nas de nível secundário ou inferior), sem relação direta com as funções dos

cargos a serem preenchidos. Não satisfaziam, de um lado, aos partidários da cultura geral, porque não eram bastante amplos e rigorosos. De outro, não eram considerados *práticos*, como a lei do serviço civil mandava e como os chefes imediatos desejavam. Representavam, porém, o melhor que se podia fazer, em vista de se admitirem ao serviço indivíduos de idade elevada, saídos já há muitos anos da escola primária, ou da secundária, ou da superior, ou mesmo sem terem frequentado escola alguma. Era necessário um sistema qualquer de seleção. O fato, porém, dos graduados das escolas, decorridos alguns anos após a sua saída das mesmas, precisarem em geral de tomar cursos apressados para relembrarem as noções exigidas nos concursos, era um sinal do caráter pouco prático, não só da instrução fornecida nas escolas, como da exigida nos mesmos concursos. Tal conclusão se foi disseminando nos Estados Unidos ao mesmo tempo em que, por coincidência, a psicologia educacional recebia o grande impulso dado pela elaboração dos testes. Os concursos para o serviço público tinham que beneficiar desse movimento.

Para substituir as antigas provas, após um estudo aprofundado dos deveres dos cargos, foram sendo organizados testes que verificassem conhecimentos, aptidões ou habilidades necessárias ao desempenho dos mesmos. A divisão de pesquisas da Comissão de Serviço Civil federal tem desempenhado um papel importante nesse movimento. Nela se originaram testes para policiais, para carteiros, para funcionários de escrita, que tiveram grande aceitação em outras jurisdições do país.

Esses e muitos outros testes utilizados nos concursos dos Estados Unidos são por alguns considerados como uma das mais importantes contribuições desse país à seleção do funcionalismo. Outros, pelo contrário, os incriminam de não apurarem a instrução geral a que acima nos referimos e de escolherem bem o indivíduo para os cargos iniciais e não para os mais elevados na série. Os defensores respondem que os testes procuram usualmente apurar também o grau da inteligência geral do indivíduo e um certo número de conhecimentos gerais que deve possuir. Não entramos aqui no exame do problema sobre se essa apuração se faz melhor com os testes de respostas curtas ou com os testes escritos e orais de outra natureza.

Ainda aqui parece que a conciliação se dará no futuro entre o preparo geral e o especializado. A seleção dos testes se fará sobre os graduados das escolas.

Quanto à quantidade dos conhecimentos gerais que os testes devem medir, isto dependerá, a nosso ver, em cada país, dos progressos dos métodos de ensino. À medida que as escolas primárias e secundárias vitalizarem mais os assuntos de que tratam, mais se imporá a necessidade de conhecê-los, quer ao funcionário, quer a qualquer cidadão. Aí onde as escolas estiverem divorciadas das necessidades da vida, é preferível que a matéria dos concursos seja um reflexo mais das funções dos cargos do que da instrução escolar. O progresso real tenderá, porém, a se fazer em sentido diverso. Dia virá em que o aperfeiçoamento dos métodos do ensino e da orientação vocacional permitirá que a escolha dos candidatos ao funcionalismo venha feita das escolas. Poder-se-á, então, prescindir das bancas de concurso.

Chegado a esse ponto, vemos que o preparo inicial que nos serviu de epígrafe é muito complexo e abrange a capacidade geral, a instrução, as habilidades que é necessário exigir à entrada de uma carreira, tendo em vista a amplitude da mesma e as possibilidades de um treino posterior. Foi, sem dúvida, porque muita gente ingressou no serviço federal sem essa verificação prévia, ou com uma verificação pouco rigorosa, que os americanos do norte sabiamente se abstiveram de tornar obrigatória a promoção, e, de modo geral, não criaram ainda as carreiras.

TREINO NO SERVIÇO

Julgamos que é indispensável à formulação do problema da carreira considerar o papel que pode desempenhar o treino adquirido após a entrada na série. Seja-nos permitido considerar esse treino sob três aspectos a) o *funcional*, que é o relativo aos deveres especificados do cargo; b) o *administrativo*, que é o treino adquirido em virtude do funcionário ter de fiscalizar e de estimular os trabalhos dos seus subordinados, inteirando-se ao mesmo tempo dos problemas gerais de administração e dos especializados relativos a pessoal, material, etc.; c) o *local*, que é o treino não decorrente propriamente da função que o indivíduo desempenha, mas do local em que essa função é desempenhada. É preciso notar que as aquisições do funcionário no serviço dependem, até certo ponto, do

seu contingente anterior. Por outro lado, um treino equivalente pode ser adquirido fora do serviço público. Mesmo o treino administrativo pode ser adquirido em associações de objetivos sociais quanto ao funcional, este até no exercício privado da profissão. O treino funcional é naturalmente sempre visível. O valor do treino administrativo e do local está sujeito a grandes variações, conforme as séries de cargos e conforme os próprios cargos. O administrativo pode mesmo ser nulo. Alguns exemplos elucidarão. Afim de tornar mais claro ao leitor o seu pensamento, o autor, no resto deste sub-capítulo e no seguinte, procurará buscá-los na prática brasileira.

Suponha-se que no departamento federal de saúde pública esteja vago o cargo de chefe do serviço nacional de profilaxia de uma determinada doença. Suponha-se que no mesmo serviço o funcionário em condições de preencher o cargo tenha demonstrado uma excepcional competência técnica, mas não tenha tido oportunidade para evidenciar e desenvolver qualidades administrativas. Se em um Estado for encontrado um mesmo funcionário com a mesma competência técnica mas portador de uma experiência administrativa de resultados incontestes, não deveria haver hesitação na escolha. O fato deste funcionário não ter o treino local, isto é, o treino que lhe advém de lidar com determinadas condições da área de sua atividade, importará muito pouco no caso referido, em que a competência profissional e administrativa é de excepcional relevo.

Vejamos, porem, o caso de uma vaga de diretor de uma biblioteca regular numa escola de medicina. A competência administrativa não tem aqui o mesmo valor, porque uma biblioteca assim especializada, mesmo contendo algumas dezenas de milhares de volumes, exige um pessoal restrito, e fácil de ser controlado. A competência funcional, quer dizer, o conhecimento da biblioteconomia, é, sem dúvida, de grande valor. Mas não é inferior o treino local, quer dizer, o treino que o funcionário adquire por lidar com livros daquela especialidade, durante anos e anos. Lembra-mo-nos do velho Dr. Paulino Soares de Souza, diretor da biblioteca da Escola de Medicina do Rio. Os estudantes e médicos que desejavam aprofundar-se nalgum assunto ou fazer teses socorriam-se a toda hora do admirável conhecimento que ele tinha dos livros existentes na sua biblioteca, conhecimento este que as páginas ou as fichas áridas

de um catálogo nunca poderiam suprir. Trazer para substituí-lo um bibliotecário de uma outra escola médica já poderia acarretar desvantagens. Que aconteceria se, por exemplo, fosse nomeado para a vaga um bibliotecário de uma escola de direito, ainda que tivesse um treino excelente em biblioteconomia?

Da mesma forma, um funcionário acostumado a arquivar provas de exames e papéis outros de alunos no Colégio Pedro II sentir-se-ia por muito tempo deslocado se fosse arquivar processos no Serviço de Águas e Esgotos. Meriam, nos Estados Unidos, aponta um outro exemplo mais discutível, a respeito de secretárias-estênógrafas. A que satisfaz ao chefe pode não ter uma habilidade extraordinária em estenografia, mas aprende bem as suas instruções sobre o modo de lidar com as pessoas que o procuram, sobre o modo de preparar os papéis, etc., ao passo que uma substituta, vinda de uma outra repartição, embora dotada de uma grande perícia estenográfica, custará a se adaptar aos métodos em uso pelo seu novo chefe (4). Da mesma forma, um escriturário acostumado a registrar contas no serviço de contabilidade leva tempo precioso a ser treinado no registro de dados sobre doenças num serviço de epidemiologia.

Esses exemplos mostram, pois, que estabelecer legalmente o direito à promoção em séries amplas no sentido funcional e no sentido topográfico trará, às vezes, notáveis inconvenientes. Por outro lado, restringir a escolha taxativamente, em dispositivo legal, só ao âmbito de uma repartição, pode também, em alguns casos, ser pernicioso ao serviço. Cumpre fugir aos extremos.

Do que acima foi exposto, ter-se-á visto que o treino por nós chamado de local pode ser às vezes pouco mais do que uma variedade de treino funcional. Como este depende muito do preparo inicial, a pergunta a ser formulada na construção de uma série é: até que ponto os requisitos do preparo para a admissão à série precisam e podem atender às possibilidades futuras da variação de locais de trabalho? Quero dizer: pode-se exigir de um candidato a bibliotecário que mostre um preparo tal que o habilite a trabalhar sucessivamente em várias bibliotecas especializadas? do candidato a arquivista, idem, em relação às variedades de papéis a serem arquivados? A amplitude funcional da série deve depender de resposta a essas perguntas.

Nos cargos de direção, já é o treino administrativo que colore, por assim dizer, o funcional, sem dever jamais, nas repartições técnicas, absorvê-lo de todo. O prestígio do conhecimento específico do trabalho é indispensável a uma boa direção. Quanto à capacidade administrativa, porém, nos degraus iniciais a previsão é difícil, dado o estado atual da psicologia vocacional.

O treino funcional pode ser adquirido no próprio serviço ou em cursos de aperfeiçoamento. O nosso objetivo aqui não foi estudar essas modalidades, e sim verificar como as possibilidades desse treino devem influir no projeto de construção de séries e carreiras.

APLICAÇÃO A DETERMINADAS CARREIRAS

Precisemos mais alguns exemplos.

Oficial administrativo. Tendo-se que usar as definições anteriormente explanadas, pergunta-se como um exemplo: é conveniente criar uma carreira de *oficial administrativo*, abrangendo funções bastante diferenciadas, relativas a pessoal, material, contabilidade e expediente das repartições? Digamos, desde já, que a resposta nos parece dever ser a seguinte: se for possível selecionar inicialmente todos os funcionários da carreira por meio de um concurso rigoroso no qual, além do preparo de natureza acadêmica, se apurasse a existência de estudos básicos sobre aqueles assuntos e sobre os problemas correlatos da administração, e, mais ainda, se, após a admissão, houvesse o cuidado de fazer o novo funcionário passar por diversos serviços, afim de obter o treino necessário — não haveria inconvenientes, talvez houvesse reais vantagens, em incluir os graus menos elevados numa carreira única. Acima, porém, nos graus mais elevados que devem corresponder aos de chefia de cada um dos serviços respectivos, claro é que se necessita de uma competência já especializada: não é conveniente, sem dúvida, nomear chefe de contabilidade de uma repartição a um oficial que estivesse trabalhando há muitos anos em serviços de pessoal, e assim por diante.

Assim, a solução para o caso seria, mesmo nas hipóteses favoráveis acima mencionadas, fazer a carreira de *oficial administrativo* polifurcar-se, acima de determinados graus, em outras mais especializadas. A promoção, tanto na carreira básica como nas seguintes a esta, usualmente deveria ser feita por escolha dentro da mesma repartição.

Mas, para os postos mais elevados, a área de escolha poderia, se necessário, abranger outras repartições do mesmo ou de outros ministérios. Isto mostra que, ao mesmo tempo que se restringe a área funcional da série, o treino local vai perdendo a importância.

Médico sanitaria — O autor vai agora apresentar um outro exemplo num campo que lhe é mais familiar. Consideremos a carreira de *médico sanitaria*. Aqui a situação se assemelha à anterior até certo ponto. Suposto também um concurso inicial amplo e rigoroso e suposto que houvesse (como existe no serviço federal de saúde nos Estados Unidos) o cuidado de fazer passar o jovem profissional pelos diversos ramos dos serviços sanitários, não haveria necessidade de atender à especialização para as promoções nos primeiros graus. Entretanto, para os cargos de chefes de serviços especializados, tais como os de tuberculose, doenças venéreas, etc., só devem ser escolhidos profissionais com vários anos de treino especializado. Assim, pois, a carreira poderia, também, a certa altura, se polifurcar. Dever-se-ia admitir, entretanto, que, em determinadas circunstâncias, os cargos de assistentes de chefes de serviços e mesmo de chefes pudessem ser preenchidos por figuras de destaque nas administrações estaduais, ou mesmo nas de associações particulares.

No ápice da hierarquia, repete-se o fenômeno da integração inicial. O diretor geral de saúde pública deve ter, inicialmente, a visão das necessidades dos diversos serviços. Um bom meio para consegui-lo, seria, talvez elevar o cargo de *Diretor-Assistente* à categoria de estágio para a direção suprema.

Médico-clínico — Já a constituição de uma carreira de *médico clínico* nos parece ter contra-indicações formais. Nem mesmo podem ser aqui supostas as condições ideais que admitimos acima. Não é possível obter, ao mesmo tempo, profissionais que possam ser distribuídos indiferentemente por serviços de clínica médica, ou de clínica cirúrgica, ou de ginecologia, ou de oftalmologia, ou de outras especializações médicas. Um concurso que quisesse apurar um preparo policlínico desceria ao nível de simples exames de curso médico. Assim, também, um treino posterior pluriespecializado seria impossível. Aos que objetarem que nos

Estados Unidos existe a carreira de "medical officer" pedimos ler a página, no capítulo anterior.

Uma carreira de médico clínico, com promoção garantida legalmente e incluindo várias repartições e instituições, cria dificuldades administrativas insuperáveis. Uma determinada instituição oficial tem, por exemplo, um cargo de otorinolaringologista. Dá-se a sua vaga. Todos os médicos-clínicos de grau inferior podem disputar a promoção, e se para esta só tiverem de ser consultadas as notas de eficiência, é bem possível que seja promovido um ginecologista. Em que dificuldades não vai ficar a instituição em que se deu a vaga?

Os cargos de médicos clínicos são, geralmente cargos isolados. Se neles o regime é de tempo integral, quer dizer, se a instituição precisa de que o médico, como os outros funcionários, passe nela praticamente o seu dia de trabalho, é justo que o cargo seja classificado em um grau elevado e tenha uma remuneração condigna. Mais ainda: neste caso e em outros semelhantes é justo que a lei admita uma *promoção sem vaga*, para recompensar longos e meritórios serviços.

Acontece, porém, que muitos cargos de médico clínico não são de tempo integral. Neles a solução nos parece ser a que vimos adotada em diversos pontos dos Estados Unidos. O profissional é pago pelas horas de trabalho, e o seu cargo não fica incluído no quadro permanente. Ele precisa de tempo para dedicar-se à clínica particular.

Bibliotecários e arquivistas — Estes também, por sua natureza, são cargos isolados ou quase isolados numa mesma repartição ou instituição. Em geral, os auxiliares de que dispõem não pertencem à carreira, são escolhidos entre o pessoal da escrita, sem se lhes exigir estudos especializados. Isto é um mal, que se evidencia por ocasião das substituições. Em virtude da necessidade do treino local de que acima falamos seria de conveniência que, abaixo do bibliotecário e do arquivista, houvesse, na mesma repartição, um assistente apto a adquiri-lo. O preenchimento deste cargo poderia ser por transferência de instituições que os tivessem em mais abundância. Como uma carreira incluindo apenas dois ou três graus seria pouco atraente, poder-se-ia aplicar ao último grau o recurso acima proposto para outros casos: a promoção independentemente de vaga, em caso de eficiência amplamente comprovada.

NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS NOS DIFERENTES GRAUS

Este é um problema diverso dos anteriores. Deve o número de cargos em cada grau sucessivo de uma carreira ir decrescendo sempre em ordem ascendente? À primeira vista, esta deveria ser sempre a regra. A prática indica várias exceções, principalmente nos serviços de natureza técnica e sobretudo na jurisdição federal. Nesta jurisdição, os serviços técnicos precisam ter diversos profissionais reputados distribuídos por diversos setores do país. Esses funcionários devem estar em postos condignos. Num ou noutro setor, podem precisar de um auxiliar, e não nos demais. Assim sendo, é às vezes necessário que o seu número seja maior do que o dos auxiliares. Seria injustificável aumentar o número destes só para não violar o preceito arquitetônico das carreiras, ou para ensejar possibilidades iguais de promoção em todas elas. As necessidades do serviço público é que devem ser a razão decisiva no caso.

A OBRA PIONEIRA DOS CLASSIFICADORES

Situemos de novo o problema especificamente nos Estados Unidos. O problema da construção de carreiras vem sendo desbravado principalmente pelos organizadores do plano de classificação e pelos que o aplicam.

A lei de classificação de 1923 definia o que era *serviço*, *grau* e *classe*, mas era inteiramente silenciosa sobre *série* ou *carreira*. As especificações de classe publicadas em 1924 pelo Personnel Classification Board também são omissas a respeito. É verdade que a idéia de série tal como a definimos anteriormente estava implícita no mesmo trabalho, pois nele se agrupavam classes relacionadas de acordo com os termos da definição aludida, sob os títulos de "Medical Officer", "Anthropologist", "Administrative Officer", e vários outros. Mais tarde, conforme salientamos no capítulo anterior, o Board reconheceu que a maioria das classes por ele especificadas eram, não classes, mas grupos de classes. Tal foi o termo adotado no trabalho de 1931, e conservado até hoje. Logicamente, o que na publicação de 1924 aparecia com as feições de *série*, na de 1931, deveria passar a ser *um grupo de séries*. Isto não foi feito. A explicação que atribue essa falha à conveniências de redação, afim de evitar repetições enfadonhas, não nos parece satisfatória. Parece que, na verdade, houve um certo receio em abordar o trabalho de

refinar a classificação. O leitor inadvertido das publicações referidas pode, porém, ser levado ao equívoco de pensar que existem nos Estados Unidos séries amplíssimas, através de cujas classes, com a mesma amplitude, se fariam usualmente as promoções.

Reconheçamos agora que os trabalhos realizados pelos classificadores americanos tem a sua utilidade incontestada sob o ponto de vista da diferenciação das responsabilidades e dificuldades dos deveres incumbidos aos funcionários pertencentes a graus diversos. Analizando esses trabalhos, o Dr. Dardeau Vieira fez, há pouco tempo, uma cerrada e convincente demonstração da necessidade dessa diferenciação (5).

Por outro lado, o agrupamento das classes em séries foi sendo feito sempre sob um caráter experimental. Já é tempo, sem dúvida, de uma revisão geral das publicações anteriores. A massa formidável de folhas de classification "classification sheets", existentes em Washington e correspondentes ao exército de empregados federais será um auxílio precioso para essa revisão. A colaboração das repartições será, sem dúvida, ansiosamente procurada.

Desde que as séries fiquem bem definidas, mais fácil se torna traçar os requisitos de admissão e mais fácil se torna traçar uma linha usual de promoção. Essa é a contribuição dos classificadores à constituição de um serviço de carreira. E o trabalho já feito a esse respeito, apesar das imperfeições, é digno de admiração.

Vejamos agora a contribuição trazida ao problema por alguns dos mais reputados especialistas nos assuntos de pessoal.

SUGESTÕES DE LEWIS MAYERS SOBRE PROMOÇÕES

Na obra admirável de Lewis Mayers, há um capítulo muito interessante intitulado "Promoção versus recrutamento", "Promotion versus recruitment" (6). *Recrutamento*, na terminologia americana de pessoal, significa a escolha de indivíduos fora do funcionalismo para preenchimento de vagas em quaisquer graus dos serviços. Apesar de publicadas em 1922, as opiniões de Mayers naquele capítulo ainda são consideradas, por alguns, atuais até hoje. Salienta a complexidade do problema e a impossibilidade de formular regras rígidas. Pesa os prós e contras da promoção e acha que os primeiros superam de muito os segundos.

As suas sugestões para a solução do problema podem ser assim resumidas: a) defendendo embora a idéia de que o princípio da promoção precisa ser explícita e claramente incorporado às normas que regem o funcionalismo federal, acha que a sua incorporação em lei seria um "erro manifesto", pois iria manietar a ação administrativa; b) acha, também, inconveniente a sua incorporação em um decreto executivo; c) não compreende porque a Comissão do Serviço Civil não tenha obtido a inclusão, em uma das Regras de serviço autorizadas pela lei de 1883, de um dispositivo determinando que nenhum cargo possa ser provido por competição geral, a menos que a autoridade incumbida da nomeação ateste que o mesmo cargo não pode ser preenchido adequadamente por meio de promoção; d) acha que a Comissão deveria ir mais longe ainda e dispor que a ela cabe a autoridade final para decidir se o cargo pode ser preenchido por pessoa de fora do serviço ou não, e acrescenta que este preceito já deu bons resultados em serviços civis de vários Estados e de várias cidades; e) para evitar, porém, que em cada caso a Comissão fosse chamada a opinar, propõe que seja estabelecida previamente a seguinte orientação: em determinados serviços ou em determinados setores de um mesmo serviço, haverá sempre promoção, em outros haverá sempre escolha de fora, devendo essa alternativa se justificar na experiência anterior de cada serviço (quer isto dizer que num serviço cujo pessoal foi selecionado rigorosamente e está desempenhando satisfatoriamente os seus deveres, a promoção deve ser a regra); f) só em casos de exceções a essa orientação prévia é que a Comissão seria consultada, e nesses casos ela deveria ter o poder de examinar os candidatos elegíveis à promoção; g) para reforçar o preparo dos funcionários nas respectivas carreiras, defende longamente a sugestão do governo auxiliá-los afim de aperfeiçoarem a própria educação; h) para tornar mais extensa a carreira aberta ao pessoal de escrita e tornar desnecessário o recrutamento para os postos respectivos mais elevados, propõe tornar mais rigorosos os exames iniciais; i) sendo, embora, favorável a que se alargue a área de seleção dos funcionários para promoção, acha que nenhuma regra a respeito pode ser preestabelecida, e que em cada caso convirá pesar, de um lado, a vantagem de poder ser encontrado funcionário mais adequado numa área mais extensa de pesquisa, e, do mesmo lado, a vantagem de estender o estímulo da promoção aos colocados em repartições menos favorecidas, e,

de outro lado, a desvantagem de preencher-se a vaga por funcionário não familiar com as condições do serviço onde ela se verificou (é a questão do treino local a que anteriormente nos referimos); j) afim de facilitar a extensão da área possível de promoção e de transferência, propõe que a Comissão do Serviço Civil organize os registos necessários, de maneira que a autoridade incumbida da nomeação fique informada do melhor material humano disponível para o caso no serviço público federal; l) finalmente, propõe que as vagas em Washington sejam preenchidas tanto quanto possível por pessoal vindo do serviço federal nos Estados, o qual se demoraria na capital por determinado tempo e depois seria substituído, de maneira a que o estímulo pudesse atingir a um maior número (esta sugestão não é diretamente relacionada com o assunto da constituição da carreira, e por isto não nos interessa no momento).

A essência das sugestões referidas consiste na reivindicação do princípio da promoção, mas ao mesmo tempo na defesa da flexibilidade em aplicá-lo. Poucos deixarão de aceitá-la. A sugestão que acima figura na letra e nos parece pouco clara, porque Mayers não esclarece como a orientação referida será fixada. Não vemos outro meio além de um acordo entre a Comissão do Serviço Civil e os ministérios, após um estudo das condições do preparo do funcionalismo em cada serviço, expressa numa tabela anexa a uma das Regras do Serviço Civil e sujeita à revisão de tempos a tempos.

FALA A *Commission of Inquiry on Public Service Personnel*

Em dezembro de 1933, uma instituição privada americana, o Social Science Research Council, constituiu uma comissão incumbida de investigar os problemas de pessoal no Serviço Público do país, quer na jurisdição federal, quer na dos Estados, quer na de cidades. Da comissão faziam parte autoridades como os professores Charles E. Merriam e L. D. Coffman e o Sr. Louis Brownlow. A comissão nomeou um grupo de técnicos para investigar diversas questões, reunir os dados necessários e escrever monografias sobre o serviço civil em países estrangeiros e sobre certos problemas de pessoal. Ela própria trasladou-se a diversos pontos dos Estados Unidos e ouviu o testemunho estenografado de altos funcionários, diretores de companhias, professores de administração pública, diretores de associações cívicas, etc. O pen-

samento próprio da comissão ficou expresso num pequeno relatório, cujas recomendações vamos resumir no que dizem respeito ao problema da carreira (7). E' preciso notar que essas recomendações englobam ao mesmo tempo o governo federal, os dos estados e os das cidades, o que as torna menos precisas.

1. — A sua primeira recomendação é a seguinte: "Um sistema de serviço público estruturado em carreiras (a career service system) deve ser estabelecido nas várias unidades governamentais, federal, estadual e locais, por meio da promulgação e execução de leis apropriadas, ou por meio do desenvolvimento da administração existente do pessoal ou do serviço civil". Nessa alternativa a Comissão ignora o importante problema de saber se as carreiras devem ser estabelecidas em leis, ou em regulamentos, ou em decisões administrativas (vimos como Mayers é oposto a leis e mesmo a decretos executivos). A Comissão ignora o antagonismo existente entre as duas fórmulas que advoga, e acende uma vela a cada uma. No corpo do relatório, entretanto, à página 30, vê-se que a Comissão não prescinde da lei.

À página 25 do mesmo relatório, encontramos alguns esclarecimentos sobre os termos usados na recomendação acima citada: "Como *carreira* quer-se dizer o trabalho de uma vida inteira (by career is meant a life work). E' uma ocupação honrosa que normalmente é encetada na mocidade com a expectativa de avanço, e é prosseguida até a aposentadoria. Um *serviço de carreira* no governo é assim um serviço público que é organizado e conduzido de maneira a animar *carreiras* (to encourage careers). Um *sistema de serviço de carreira* é o agregado de leis, organização, regras e processos pelos quais o serviço de carreira é mantido e desenvolvido". Anteriormente, na mesma página, a Comissão assevera: "No governo federal, nos governos estaduais e nos locais, o de que precisamos agora é a transformação do serviço público numa base de carreira".

2. — Propõe o desenvolvimento, em cada uma das unidades governamentais maiores, de uma agência (*agency* na terminologia administrativa americana inclui *repartição*, *comissão*, *conselho* ou uma unidade administrativa gozando de grande autonomia) para administração do pessoal, que não se atenha só a questões de nomeação, mas se devote a todas as correlatas.

3. — Propõe o estabelecimento de cinco serviços de carreira: o serviço administrativo; o profissional e técnico; o de escrita; o de artes e ofícios (*skilled and trades service*); o de trabalhos manuais (*unskilled work*).

4. — Cada um desses serviços deverá ser articulado com o sistema educacional americano e com os níveis de idade relativos às etapas desse sistema.

5. — Para implantar o sistema de promoção, requisito “fundamental para um serviço de carreira”, aconselha a Comissão que se anime o treino do pessoal já em serviço, que se mantenha um registro do trabalho e se facilitem as transferências.

Diversas outras recomendações são feitas pela Comissão no sentido do aperfeiçoamento da organização do funcionalismo público. Sobre a questão fundamental de saber quais os limites das carreiras, o pensamento da Comissão fica bem obscuro. Diz à página 28: “Cada serviço deve ser visto sob a luz mais ampla possível, de maneira que os cargos no tope (*top positions*) possam ser preenchidos de uma larga base dando assim aos que nesta entram a oportunidade de atingirem o alto”. Daí poder-se-ia deduzir que a Comissão queria fazer de cada um dos cinco serviços uma *carreira*. Isto seria evidentemente absurdo no que diz respeito ao serviço profissional e técnico e ao serviço de artes e ofícios, e de fato em relação a estes a Comissão pede para a admissão provas especializadas, adaptadas ao gênero de trabalho a ser exercido. Assim sendo, vê-se que o trecho citado só pode ser aplicado ao serviço chamado administrativo e ao de escrita. Com efeito, em relação a estes a Comissão não pede provas especializadas, mas sim um preparo ou de escola secundária ou de nível superior, verificado por provas particularmente rigorosas em relação ao serviço administrativo. Dessa forma, a Comissão repudia a prática americana de dividir esses serviços em séries diversas e parece desejar fazer, de cada um, uma série amplíssima.

Não nos parece que as suas sugestões tenham trazido uma contribuição real à solução do problema.

OPINA O *President's Committee on
Administrative Management*

Em março de 1936, o Presidente Roosevelt nomeou um comitê para estudar a gestão admi-

nistrativa, “*administrative management*” no governo federal, e depois lhe submeter recomendações a respeito. O Comitê era composto dos Srs. Louis Bronlow, Charles E. Merriam e Luther Gullick: os dois primeiros tinham sido, como vimos membros da *Commission of Inquiry on Public Service Personnel*, e o último tinha sido secretário da mesma Comissão. O Comitê contratou um grupo de técnicos e, em janeiro de 1937, submeteu ao Presidente Roosevelt um pequeno relatório, acompanhado de recomendações e tendo anexos extensos estudos feitos por alguns dos técnicos contratados. Dias depois uma mensagem presidencial enviava ao Congresso o conjunto desses trabalhos, endossando as recomendações feitas pelo Comitê. Daí se originaram diversos projetos e diversos inquéritos parlamentares, com amplas discussões nas duas casas do Congresso, a uma das quais tivemos ocasião de assistir em Washington. A idéia, porém, de autorizar o Presidente a executar a reorganização administrativa por ele advogada encontrou uma forte oposição, e somente em 1939 se consubstanciou em lei, muito menos ampla do que a pretendida pelo Executivo.

Deixaremos aqui de parte tudo que não se referir diretamente ao problema de carreira. Infelizmente, a esse respeito o relatório do Comitê, tal qual o da Comissão anteriormente referida, contem somente recomendações muito gerais. Por exemplo: “O sistema de serviço civil deve ser reorganizado e devem ser estabelecidas oportunidades para um sistema de carreira (*a career system*) que atraia os melhores talentos da Nação”; “O sistema do mérito deve ser estendido aos altos postos permanentes e a todos os outros cargos civis nos ministérios e nos estabelecimentos regulares, sendo abertas exceções somente no caso de alguns cargos dentre os mais elevados, os quais o Presidente ache que são sobretudo de caráter orientador (*policy-determining in character*)” (8).

Felizmente anexos ao relatório do Comitê se acham estudos mais interessantes sobre administração de pessoal, subscritos pelos Srs. Floyd W. Reeves e Paul T. David.

Regozijam-se estes autores por que o princípio de constituição de carreiras já tenha sido de há muito implantado na prática da administração federal americana, tendo merecido particular cuidado e tido êxito mais evidente em alguns serviços de natureza profissional e científica. “O pro-

blema não é edificar um novo sistema de emprego no governo federal, mas corrigir deficiências, preencher lacunas, melhorar a coordenação e prover estímulo para um desenvolvimento contínuo" (9). Na página, porém, que precede essas considerações, sob a epígrafe "O desenvolvimento do sistema de mérito em um sistema de carreira", salientam que, se no passado tivesse sido prestada maior atenção ao treino dos funcionários, para o preenchimento dos altos postos se encontrariam, dentro do serviço, pessoas aptas à promoção, e não haveria necessidade de discutir longamente os meios de procurar pessoas competentes fora. De fato, em páginas anteriores defendem a prática de serem escolhidos, em um concurso especial, os chefes de repartições e serviços importantes, até que os mesmos possam ser obtidos por promoção.

Favorecem em todo caso o critério prático, seguido nas agências "melhor administradas", de se fazer a procura da pessoa habilitada na unidade onde se deu a vaga e, somente na falta aí dessa pessoa habilitada, ir dilatando a procura até chegar mesmo aos que estão fora do serviço (10). Abrem aparentemente uma exceção para os serviços chamados *administrativos*, nos quais acham que devem ser adotados "os mais largos campos de especialização funcional"; pugnam por que nesses, na procura dos mais competentes, se possam fazer com facilidade transferências "entre unidades, seções, divisões, repartições e mesmo ministérios", ainda que à custa de alguma inconveniência; querem mesmo que as transferências se possam fazer de uma jurisdição para outra, quer dizer, por exemplo, do governo estadual para o federal e vice-versa (11). A respeito destas sugestões sobre os serviços chamados *administrativos*, lembramos ao leitor o que dissemos anteriormente a respeito da carreira de oficial administrativo.

Como Lewis Mayers, favorecem também a organização de registros do pessoal disponível para promoção e transferências.

VOZES DA *Brookings Institution*

Pouco tempo depois que o Presidente Roosevelt incumbiu a um grupo de peritos de fazer os estudos que acabamos de referir, um comitê do Senado americano incumbiu à *Brookings Institution* de Washington de fazer estudos análogos e de apresentar um relatório. A referida insti-

tuição, sustentada por donativos particulares, conta em seu seio um grupo de peritos em questões de administração pública e em ciências econômicas, e daqueles se valeu para o seu volumoso trabalho, que foi apresentado ao comitê senatorial em junho de 1937. Tanto no que diz respeito às questões de pessoal como às de finanças e contabilidade, as tendências desse relatório são muito mais conservadoras do que as do Comitê nomeado pelo Presidente. Em relação às questões de pessoal, o relatório repudia os excessos de centralização e é favorável a um certo grau de autonomia das repartições, das "operating agencies". Talvez, por isto, no que se refere a carreiras não faz recomendações específicas, e se limita a dizer: "O serviço de carreira é necessário à boa administração por causa da parte vital que a experiência e o treino no serviço representam numa administração eficiente e em um governo moderno com o seu alto grau de desenvolvimento profissional, científico e técnico. A menos que o governo desperdice o valor de anos de experiência, deve prover a um serviço de carreira e conservar os homens e as mulheres que teem treinado, quaisquer que sejam as mudanças no partido que administra o governo" (12).

Entretanto, como na *Brookings Institution* em matéria de problemas de pessoal a maior autoridade é o Sr. Lewis Meriam, não é difícil obter mais esclarecimentos através de outras publicações. Vimos no começo deste capítulo a informação dele sobre a regra estabelecida pelo Ministro do Trabalho, William Wilson, pela qual inicialmente a procura para o preenchimento da vaga deveria ser feita na repartição onde ela se verificou, e ir se estendendo progressivamente o campo de pesquisa à medida da necessidade. Tem-se a impressão de que ele advoga a regra citada. Que não é, porém, um partidário à *outrance* da promoção, vê-se pela seguinte frase ainda do depoimento que prestou perante a *Commission on Inquiry of Public Personnel*, lida à página 113 das "Minutes of Evidence": "Se o recrutamento inicial foi feito em bases sólidas durante um certo número de anos penso que a promoção dá os melhores resultados. Por causa de seu efeito tônico sobre o moral e porque resulta em promoção pela hierarquia abaixo, eu a recomendaria mesmo se a pessoa promovida não parecesse tão boa como um possível candidato de fora, mas não advogaria uma regra rígida (a *hard and fast rule*) proibindo o recrutamento

de fora" (grifo nosso). Vê-se que ele deseja como Mayers uma adaptação às circunstâncias.

No seu livro sobre "Public personnel problems", Meriam discute os fatores que influem pró e contra a extensão da área de escolha para a promoção e transferência, ilustra essa discussão com exemplos tirados de várias repartições americanas, louva incidentemente o processo usado por algumas repartições técnicas como o Office of Education e o Children's Bureau, as quais, precisando de pessoal altamente competente para executar projetos ou tarefas passageiras, contratam especialistas somente pelo tempo necessário, repudia a imposição legal da promoção ou da área de promoção, e chega à seguinte conclusão: "O processo prático parece ser deixar o administrador responsável (*por administrador responsável* ele significa, sem dúvida, o chefe do serviço ou repartição) fazer as indicações para os postos acima, sendo-lhe outorgada liberdade ou para escolher dentro da sua própria organização, ou para transferir um empregado de outra agência do governo (aqui ele quis dizer provavelmente "promover a transferência"), ou para procurar fora do serviço por meio do concurso" (13). Sugere em seguida que a indicação para promoção feita pelo referido administrador deveria ser submetida à aprovação da Comissão do Serviço Civil, afim de evitar favoritismo. Em outro capítulo, o referido autor discute longamente quais os elementos que devem ser procurados para constituir-se uma carreira administrativa propriamente dita.

Se Meriam pede o placet da Comissão para as indicações de promoção (placet que na prática atual não é considerado necessário), não se vê por que não o exige para o caso do administrador repudiar os funcionários elegíveis à promoção e pedir concurso.

CONCLUSÃO

A recente revisão das Regras do Serviço Civil, "Civil Service Rules", feita em virtude do decreto executivo de 24 de junho de 1938, consagrou uma das sugestões anteriormente referidas de Lewis Mayers: a de que a Comissão do Serviço Civil mantivesse um registo dos empregados disponíveis para a promoção e transferência. Foi, porém, além e determinou que esses registos fossem baseados em exames periódicos dos funcionários elegíveis à promoção. Até agora, porém, a Comissão não

obteve os fundos necessários para iniciar um tal sistema de exames. Mesmo, porém, quando os registos estiverem prontos, isto não quer dizer que a promoção ficará obrigatória. Nada nas novas regras o determina.

Resumindo, agora, as sugestões citadas ou apresentadas neste capítulo, devemos dizer que a marcha para a construção de um serviço público estruturado em carreiras se faz nos Estados Unidos visando os seguintes objetivos:

1 — Extensão avassaladora da seleção por concurso, e aperfeiçoamento dos métodos deste.

2 — Articulação do serviço com o sistema educacional, pelo rebaixamento do limite de idade máxima para entrada. Esse alvo está, ainda, longe de ser colimado devido à crise econômica cujos efeitos perduram.

3 — Revisão das séries no plano de classificação. Muito tem sido feito a esse respeito nos Estados Unidos, mas paira sobre o assunto um véu de discreção. O problema da série precisa ser trazido pelos classificadores à plena luz. A sua importância sobre a questão da área de escolha para promoção não nos parece ter sido devidamente apreciada em nenhum dos trabalhos acima referidos. Julgamos que a análise do treino em serviço anteriormente esboçada é necessária aos classificadores ao delimitarem a extensão da série. A pergunta então deveria ser: "O preparo que deve ser exigido para a admissão à classe inicial desta série, acrescido ao que pode ser adquirido posteriormente pelo empregado, é suficiente para garantir o bom desempenho dos cargos colocados nas classes sucessivas?" Parece-nos também que parte das dificuldades que surgem na construção das séries poderia ser obviada, se, em certos casos, se pudesse apelar para dois expedientes: a polifurcação de algumas delas e o uso em certos casos da promoção independente de vaga. Anteriormente demos exemplos a respeito.

4 — Investigação da situação dos serviços em relação ao preparo do pessoal e ao bom desempenho das funções. Este é um ponto em que os estudiosos americanos do problema muito acertadamente tem insistido. Por mais perfeito que seja teoricamente o plano da construção das séries, não se deve fixar uma regra rígida de promoção dentro delas, se no quadro existem funcionários cujo preparo não foi inicialmente verificado ou o foi de uma maneira pouco rigorosa, através de concursos

ou de cursos faceis. Alem disto, uma determinação da repartição pode ter sido tão mal administrada durante anos que os seus empregados, embora bem escolhidos, tenham decaído pela falta de estímulo. Assim, pois, a alternativa: promoção ou escolha fora do serviço será determinada na base da investigação referida.

5. — Prioridade da área da vaga para a seleção. Caso uma série se estenda por várias repartições, deve-se fazer a pesquisa para o preenchimento de vaga, primeiro naquela onde a mesma foi verificada. E' o princípio pelo qual insistem justamente alguns dos melhores peritos por nós citados. Sobre o problema de quem deve fazer essa escolha, voltaremos no capítulo sobre controle de pessoal, quando tratarmos de promoção.

REFERÊNCIAS

1 — The Commission of Inquiry on Public Service Personnel: "Minutes of Evidence", p. 108. McGraw-Hill Book Co. — 1935.

2 — Personnel Classification Board: "P. C. B. form n. 18 — Preliminary class specifications of positions in the field service", p. 1. Government Printing Office, Washington — 1931.

3 — Wilmerding Jr., Lucius: "Government by merit", ps. 93-99. McGraw-Hill Book Co., New York — 1935.

4 — Meriam, Lewis: "Public Personnel problems from the standpoint of the operating officer", p. 65. The Brookings Institution, Washington — 1938.

5 — Vieira, Asterio Dardeau: "Tipos de classificação", em "Revista do Serviço Público", Rio — julho de 1938.

6 — Mayers, Lewis: "The Federal Service", p. 215 — 297. Institute for Government Research. D. Appleton and Co., New York — 1922.

7 — The Commission of Inquiry on Public Service Personnel: "Better government personnel", ps. 4-9. Civic edition. McGraw-Hill Book Co., New York — 1935.

8 — President's Committee on Administrative Management: "Report of the Committee with studies of administrative management in the federal government", ps. 4 e 9. Government Printing Office, Washington — 1937.

9 — Idem, idem, p. 131.

10 — Idem, idem, p. 83.

11 — Idem, idem, p. 132

12 — The Brookings Institution: "Investigation of the executive agencies of the government — Preliminary report of the Select Committee to investigate the executive agencies of the government", p. 520. 75th Congress, 1st Session, Senate, Report n. 1.275. Government Printing Office, Washington — 1937.

13 — Meriam, Lewis: op. cit., ps. 57-69.

O pessoal na economia de guerra

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I — O AUMENTO DO PESSOAL

MUITA gente adquiriu o hábito de considerar a guerra atual como uma “guerra de material”. Entretanto, o material não se produz por si mesmo; a guerra de material exige com efeito pessoal particularmente numeroso. Na fase preparatória cálculos feitos em diversos países mostraram que, para cada soldado, quatro civis eram necessários para fornecer o material — material no sentido mais amplo do termo, compreendendo também víveres, alojamento ou acampamento, etc. Com o crescimento dos exércitos essa relação aumenta, isto é, o número do pessoal que se ocupa da fabricação do material cresce também, mas não com a rapidez com que aumenta o número de homens que o utilizam. Isso foi observado durante a primeira guerra mundial e agora se repete.

Poder-se-ia supor que, à medida que se amplifica o setor militar da população e que, por conseguinte, o número de civis diminua, diminuiriam igualmente os encargos da administração civil. Mas tal não acontece. Em todos os países beligerantes as tarefas da administração civil se multiplicam ao curso da guerra e exigem o aumento incessante do pessoal. A maior parte desse pessoal tem que se ocupar também do material, não do material de guerra, mas daquele indispensável ao aprovisionamento da população civil, especialmente de sua distribuição justa e equitativa, ou seja do racionamento.

Durante a primeira guerra mundial o pessoal incorporado ao serviço civil norte-americano (só o pessoal efetivo) passou de 292.291 pessoas em 30 de junho de 1916 a 326.899 a 30 de junho de 1917, pouco depois da entrada do país na guerra, e a 642.432 a 30 de junho de 1918. Depois do armistício o pessoal diminuiu na cadência de cerca de 50.000 por ano, para atingir a 30 de junho de 1923 ao mínimo de 411.593 pessoas.

Esse número era ainda 27% superior ao de 1916, mas a progressão nada tinha de extraordinário. Já antes da guerra o pessoal do serviço civil tinha a tendência para crescer de número continuamente, assumindo por vezes uma cadência mais acentuada. A guerra passou sem deixar uma “inflação” do aparelho administrativo.

Não ousamos fazer prognósticos sobre a evolução do após-guerra, mas até agora o movimento do pessoal na Administração Pública dos Estados Unidos tem se desenvolvido essencialmente da mesma maneira que durante a outra guerra, com essa diferença apenas: os Estados Unidos já tinham, na fase de não beligerância, depois de maio de 1940, reforçado grandemente a defesa nacional e organizado a economia de guerra. Em consequência vemos, já depois dessa época, um grande aumento do pessoal. Eis as cifras que nos dá o Relatório da “Civil Service Commission”, órgão central da administração do pessoal:

31 de dezembro de 1938	861.914
30 de junho de 1939	920.310
31 de dezembro de 1939	932.305
30 de junho de 1940	1.002.820
31 de dezembro de 1940	1.119.649
30 de junho de 1941	1.358.150

Nos dois primeiros anos da guerra na Europa o pessoal da Administração Pública nos Estados Unidos tinha já aumentado de 400.000 pessoas. A maior parte delas pertencia aos serviços do War Department e do Navy Department (Ministérios da Guerra e da Marinha, respectivamente). As diversas repartições da economia de guerra figuravam na cifra citada, a 30 de junho de 1941, com 3.691 funcionários somente. Em dezembro do mesmo ano, quando a nação entrou na guerra, o pessoal dessas repartições excedia 20.000, havendo depois o seu número multiplicado.

A execução do programa econômico fixado pela mensagem do Presidente Roosevelt de 27 de abril de 1942 requer ainda mais pessoal. Enquanto a economia de guerra se limitava ao aumento da produção, compra do material, fixação dos preços de certas matérias primas, — algumas centenas ou, a rigor, alguns milhares de funcionários bastavam para cada repartição encarregada dessas tarefas. Porém, a fixação geral dos preços e o racionamento de certos produtos pelo sistema de cartões — introduzido primeiro para o açúcar e para a gasolina — tornam necessário um vasto quadro de pessoal para o controle. O Sr. Leon Henderson, administrador dos preços e organizador do racionamento do açúcar, recentemente pediu 90.000 novos funcionários, afim de fiscalizar os dois milhões de estabelecimentos industriais e comerciais submetidos ao controle dos preços. A cifra não parece exagerada se considerarmos que, na Inglaterra, 60.000 funcionários se ocupam da mesma tarefa.

Mesmo sem esse novo contingente, parece certo que, ao fim do terceiro ano da guerra mundial, o total do pessoal na Administração Pública dos Estados Unidos excederá de mais de meio milhão o efetivo de antes da guerra.

II — RECRUTAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DO PESSOAL

Quando começou a guerra na Europa, os Estados Unidos não tinham ainda dominado a depressão econômica que atacara o país depois do segundo semestre de 1937. O número de sem-trabalho se elevava, segundo estatísticas da "National Industrial Conference Board" (organização dos empregadores), em setembro de 1939, a 8.192.000 e, em maio de 1940, quando foi inaugurada a organização da economia de guerra, o número era de 8.822.000; segundo a avaliação da "American Federation of Labor" (organização operária) 9.439.000 e 9.977.000 pessoas respectivamente estavam sem trabalho nessa época.

Esse número tão alto de homens e mulheres desempregados, constituindo em tempo de paz uma carga pesada para as finanças e para toda a economia nacional foi, entretanto, uma grande vantagem: facilitou grandemente a organização da economia de guerra. Graças a esse enor-

me reservatório de "força humana" (*), foi possível construir milhares de fábricas e nelas por a trabalhar milhões de operários, sem que as indústrias existentes sofressem entraves em sua atividade. Os novos setores da economia, criados pelos reclamos da defesa nacional, não vieram tomar o lugar de outros, como aconteceu nos países beligerantes da Europa, mas constituíram de fato um crescimento da atividade econômica.

A abundância de "força humana" permitiu também à Administração Pública completar o seu pessoal, sem desfaltar os escritórios industriais e comerciais e sem reduzir as exigências quanto ao nível de seus funcionários. Os ministérios que mais necessitaram de novo pessoal civil, como os da Guerra e da Marinha, continuaram a selecioná-lo segundo o regulamento do "Civil Service Act" (1). A maior parte dos novos funcionários, entretanto, ficava fora do Estatuto do Civil Service, na categoria de extranumerários.

Nos diversos "Offices" e "Divisions" da economia de guerra que foram constituídos fora da administração ordinária e diretamente subordinados ao Presidente, o recrutamento do pessoal se efetuou quase sempre com um mínimo de formalidades. Os chefes desses órgãos vinham, na maioria, da economia privada e traziam sempre os seus secretários e outro pessoal de confiança. O governo dava-lhes grande liberdade na escolha dos seus colaboradores, não apenas dos subdiretores e técnicos, mas ainda do pessoal auxiliar. Queria-se evitar, tanto quanto possível a "burocratização" desses órgãos, os quais devem exercer atividade de similar à de uma organização industrial e comercial em vez de se ocuparem das tarefas normais da Administração Pública.

Seria, entretanto, errôneo deduzir que em Washington se considerou a questão do pessoal uma questão secundária. Se desde o começo toda a organização da economia de guerra foi subordinada à idéia do material, grande atenção foi prestada também ao problema do pessoal.

(*) O autor emprega no original a expressão "man-power", a qual tem sido traduzida por "mão de obra". Preferimos a tradução literal "força humana", uma vez que a expressão "mão de obra" se acha ligada à idéia do trabalho exclusivamente manual.

(1) A. Augusto de Bulhões "Elementos para um programa de administração de pessoal". Revista do Serviço Público janeiro de 1942 pgs. 28 e segs. maio de 1942, pgs. 44 e segs.

Como selecionar, treinar, compor e coordenar o pessoal para obter, em um mínimo de tempo, a produção máxima de material? Foi sob essa forma que se apresentou o problema eterno do pessoal na economia de guerra.

Os organizadores da economia de guerra nos Estados Unidos esforçaram-se em resolver este problema por meio do "Scientific Industrial Management". Já em 1940 foi criada, no quadro da NDAC (National Defense Advisory Commission), uma Labor Division (Divisão do Trabalho), sob a direção do Sr. Sidney Hillman, antigo leader da União dos Operários da Indústria do Vestuário. Essa Divisão, que mais tarde passou a integrar o OPM (Office Production Management), e que atualmente integra o WPB (War Production Board), não só se ocupa das questões sociais resultantes da economia de guerra, mas também do recrutamento e da educação técnica dos operários. Diversas escolas para a formação de operários especializados destinados à indústria aeronáutica e a outras indústrias de guerra foram por ela fundadas.

Todavia, a instrução técnica dos operários não satisfaz as exigências da economia de guerra. A instrução exige tempo e a indústria tem necessidade imediata de pessoal. Apesar dos milhões de braços de que dispõe o país, não há especialistas em número suficiente para os múltiplos trabalhos de precisão que a fabricação de material exige. Tem-se então que adaptar o *processus* do trabalho ao número de especialistas disponíveis. É uma nova modalidade do Taylorismo, particularmente interessante para os países que não dispõem de técnicos especializados.

A Labor Division elaborou diversos esquemas para mostrar de que modo se pode proceder para economizar especialistas. A produção de uma peça de certa máquina, por exemplo, que em tempo normal ocupava mecânicos especializados, é agora dividida em quatro operações diferentes. O especialista só executa uma, a mais difícil, enquanto que os operários não especializados executam as outras três (2).

Nos primeiros tempos da economia de guerra podia-se permitir aos Estados Unidos uma cer-

ta liberalidade no emprego da mão de obra. Não se calculava rigorosamente o número de operários empregados nessa ou naquela fabricação. A rapidez da fabricação era o único critério. Ultimamente, entretanto, a questão do pessoal assumiu um outro aspecto. A maior parte dos desempregados foi absorvida ou pelas indústrias de guerra ou diretamente pela Administração Pública. Não se pode falar ainda de uma verdadeira falta de pessoal, tal como existe em outros países beligerantes; mas pode-se prever com certeza que essa falta se fará sentir nos Estados Unidos também, se se admite que qualquer estabelecimento industrial ou comercial pode ocupar, em número ilimitado, operários e empregados de escritório, e contratar novo pessoal.

No próximo ano, 13 milhões de homens deverão trabalhar nas indústrias de guerra, afim de cumprir o gigantesco programa de material. Outros vários milhões serão chamados às armas. O problema da "força humana" será então da mais alta atualidade e serão necessárias medidas preventivas para resolvê-lo.

Sob ainda outro ponto de vista, uma solução imediata se impõe. Até aqui todos os órgãos (Departamentos, Offices, Boards etc.), encarregados da organização da economia de guerra escolhiam e aumentavam seu pessoal sem consideração às necessidades dos outros. A Labor Division não podia agir nesse terreno sem autorização do War Production Board, ao qual está subordinada. Mas já um organismo vizinho, o Office of Price Administration, gozava de independência no recrutamento de seu pessoal.

Na indústria de guerra a situação era a mesma, ainda com a diferença de que os operários podiam trocar cada semana o seu "job" para trabalhar em outra usina onde fossem mais bem pagos. A consequência foi uma grande instabilidade na composição do pessoal, o que inevitavelmente vinha entravando o bom funcionamento do trabalho. A fixação de todos os salários ao nível atingido em abril último, reduziu até um certo ponto as migrações de operários e empregados, sem as suprimir inteiramente, porque os salários não foram uniformizados, mas simplesmente sustados em sua subida; assim a competição no mercado do trabalho e a tentação de procurar melhor lugar continuaram.

(2) Office of Production Management. Labor Division. "Training within Industry — A challenge". Washington 1941.

Em abril último o Presidente Roosevelt iniciou uma grande reforma para resolver os diversos problemas do pessoal na economia de guerra. O primeiro passo foi a criação de um organismo administrativo central. Considerando que a questão do pessoal interessa a todos os ramos da Administração, a direção suprema desse organismo foi confiada a uma Comissão de nove representantes das principais unidades administrativas competentes. O organismo se chama "War Manpower Commission" e se compõe dos membros seguintes:

Presidente: Paul V. McNutt, antigo Federal Security Administrator;

o ministro da Guerra (Secretary of War);

o ministro da Marinha (Secretary of Navy);

o ministro da Agricultura (Secretary of Agriculture);

o ministro do Trabalho (Secretary of Labor);

o Presidente do War Production Board;

um representante da Labor Division ;

um representante do Selective Service System (órgão de recrutamento do Exército);

um representante da Civil Service Commission.

A Comissão deve traçar as diretrizes e elaborar os programas para tudo o que concerne às necessidades do governo no campo dos trabalhadores — com exceção das forças armadas — bem como a mobilização e utilização de toda a "força humana" do país. A Comissão recebe também o controle direto de todas as repartições governamentais que se ocupam do mercado do trabalho, do treinamento e da solução do pessoal, inclusive o do Civil Service. A finalidade visada foi o estabelecimento de um sistema de "prioridades" para a utilização do trabalho humano, comparável ao que já existe para a utilização do material.

A realização desse plano tão vasto requer naturalmente um órgão executivo. Assim foi criado recentemente o "Manpower Mobilization Board", também dirigido pelo Sr. McNutt. O MMB já instalou uma divisão especial, a "U. S. Employment Services", que fiscaliza o engajamento do pessoal em todas as indústrias de guerra. Isso não representa, sem dúvida, mais do que as bases de uma vasta organização e de um novo ramo da Administração da economia de guerra, sem precedentes no país durante a primeira guerra mundial.

III — A SELEÇÃO DO PESSOAL DIRIGENTE

A nova organização encara as questões de pessoal sob um novo aspecto: o da mobilização geral do trabalho. Se bem que um serviço obrigatório do trabalho, tal como existe hoje na maior parte dos países beligerantes, não exista ainda nos Estados Unidos, a War Manpower Commission e a Manpower Mobilization Board se propõem efetivamente a inverter toda a força humana da nação — na medida em que ela não esteja sendo utilizada diretamente nas forças armadas — a serviço da economia de guerra.

Não se trata apenas de uma medida visando obter a máxima quantidade de colaboradores para a grande obra da vitória; o princípio implica também outros métodos da seleção quantitativa. Até agora as possibilidades de seleção eram restritas, porque o governo devia entrar em concorrência com a economia privada. No recrutamento dos operários especializados o governo procedia de acordo com a velha regra da oferta e da procura. As agências governamentais e a indústria de guerra a serviço do governo ofereciam salários mais altos que os das outras indústrias. Para os postos técnicos mais elevados o método a princípio ainda foi semelhante, mas na prática a seleção era mais fácil. Milhares de jovens engenheiros e sábios ofereciam seus serviços nas fábricas, laboratórios e repartições de organização da economia de guerra, sem perguntar se seus salários seriam superiores ou inferiores aos que eles recebiam antes.

Mas a grande dificuldade foi a seleção do pessoal dirigente. O governo americano era de opinião que a organização e a direção da economia de guerra devia ser confiada em primeiro lugar a homens que já tivessem feito a sua prova como grandes organizadores na economia privada. Acontece que as vantagens materiais que o governo podia oferecer a esses homens não eram evidentemente de molde a atraí-los. Mesmo o salário de um membro do Gabinete (Secretário, ou seja Ministro), que é de 15.000 dólares, não podia interessá-los porque, como chefes de grandes empresas industriais e comerciais, eles recebiam 50.000 dólares, 100.000 e, às vezes, diversas centenas de milhares de dólares por ano.

Esses homens, por seu lado, recusavam também "descer" ao simples salário de um alto funcionário. Eles estavam prontos a abandonar seus

lugares na economia privada, enquanto durasse a guerra, e colocar todo o seu tempo e toda a sua capacidade a serviço do país, com a condição, porém, de fazê-lo gratuitamente, a título puramente honorífico, sem a menor remuneração material.

Assim nasceu a instituição dos "dollar-a-year men", isto é, a ocupação de postos dirigentes na economia de guerra por leaders da economia privada, recebendo o salário simbólico de um dólar por ano. A instituição, como a designação de "dollar-a-year man" — que não é oficial mas geralmente adotada — datam já da outra guerra. Foram renovadas em 1940, quando da criação da National Defense Advisory Commission (NDAC). O primeiro "dollar-a-year man" foi o Sr. William Knudsen, vice-presidente da General Motors Corporation, que renunciou temporariamente a este posto, com o salário de 325.000 dólares por ano, para se tornar diretor da Divisão de Produção da NDAC e mais tarde chefe da OPM, órgão central da produção de material de guerra, mediante o salário de um dólar anual.

O Sr. Knudsen aliás foi também o primeiro dos grandes leaders da indústria a trocar o seu posto não remunerado na Administração civil da economia de guerra por uma função militar remunerada. Em janeiro último ele passou para o Exército, com o posto e as vantagens (10.000 dólares por ano) de tenente-general.

A instituição dos "dollar-a-year men" tomou vulto, principalmente depois da entrada dos Estados Unidos na guerra. Em março desse ano só a War Production Board contava com a colaboração de 395 "dollar-a-year men", fora 140 mais que serviam como conselheiros por um período de trinta dias, passível de renovação. Virtualmente todos os postos importantes das diversas repartições de economia de guerra, com raras exceções, estão ocupados por essa categoria de voluntários; não apenas os postos supremos, mas também os de diretores das sub-divisões e secções.

Recusar retribuição pelos serviços prestados à Administração Pública tornou-se de certo modo uma questão de honra e ao mesmo tempo o sinal de um certo "standard" social entre os homens de negócios norte-americanos.

A expansão dos "dollar-a-year men" em todas as repartições da economia de guerra tem causado, entretanto, no meio dos funcionários profissionais, na opinião pública e no Congresso, sérias inquietações, pelas três razões seguintes:

1.º Os resultados práticos do trabalho dos "dollar-a-year men" nem sempre correspondem ao que se esperava. Mostrou-se que eminentes organizadores e administradores da economia privada podem falhar na organização da Administração Pública — visivelmente por se tratar de funções bem diferentes. Os debates sobre assunto tão discutido já antes da guerra voltam à baila atualmente (3).

2.º A ocupação de quase todos os cargos importantes por "outsiders" pode ocasionar sérios prejuízos aos funcionários profissionais. Se a guerra prolongar, pode acontecer que os funcionários mais qualificados fiquem sem possibilidade durante anos, de terem acesso aos cargos mais importantes. E' de recear-se que na Administração econômica se repita a mesma situação já existente na diplomacia dos Estados Unidos: a de que os funcionários da carreira só raramente chegam a embaixadores ou a ministros plenipotenciários, porque os chefes de missão são quase sempre escolhidos entre homens da vida política e econômica.

3.º Ninguém duvida que a grande maioria dos homens que voluntariamente se colocam à disposição do governo o fazem unicamente por sentimentos patrióticos, sem nenhum desejo de lucro. Formalmente eles abandonam todas as suas ocupações anteriores. Entretanto, esse abandono é apenas temporário, porque depois da guerra eles poderão voltar às empresas que antes dirigiam. Os seus laços com essas empresas não ficam absolutamente cortados: em muitos casos eles persistem mesmo sob uma forma direta e equívoca: a maior parte dos "dollar-a-year men" continua a receber, enquanto estão a serviço do governo, total ou parcialmente, os salários das companhias a qual pertenciam. Isso pode dar lugar a conflitos de interesses nocivos ao tesouro público e à própria eficácia da economia de guerra.

E' principalmente esse terceiro argumento que tem apaixonado a opinião pública e provocado também uma investigação parlamentar. O que deu lugar a essa investigação foi a demissão de um "dollar-a-year man" que havia feito publicamente alusões pouco lisonjeiras a seus antigos colegas da War Production Board. As acusações foram im-

(3) A. Lewis Merian, "Public Personnel Problems". Washington, 1938, pgs. 113-121: "The Problem of salaries for Upper Positions".

precisas e mal fundadas. Todavia, não se trata de tal ou qual caso duvidoso, mas de uma questão de princípio: saber se os "dollar-a-year men" possuem suficiente independência em face das empresas que deixaram temporariamente.

O presidente do War Production Board, Mr. Donald Nelson, ele próprio um "dollar-a-year man", expôs ao Comitê de investigações do Congresso o seu ponto de vista, com grande objetividade e serenidade, chegando à conclusão de que o sistema dos "dollar-a-year men" não é desejável, mas é inevitável. Sua aplicação exige pelo menos um controle severo. Segundo o depoimento do Sr. Donald Nelson, quatro tests são decisivos para a seleção:

"1) Ninguém será aceito como "dollar-a-year man" se não for pessoa de habilidade comercial ou técnica extraordinária, de impecável integridade e especialmente qualificado para o trabalho a que destina.

"2) Nenhum "dollar-a-year man" será nomeado para um cargo, qualquer que seja ele, se um esforço razoável indicar outro homem igualmente qualificado para ocupá-lo, na base de um salário governamental regular.

"3) Ninguém poderá ocupar um posto onde possa tomar decisões que afetem diretamente os negócios de sua própria companhia.

"4) Nenhuma nomeação será feita sem uma investigação severa sobre o candidato por uma das agências de investigação do governo" (4).

(4) "New York Times", 22 de março de 1942, Seção 4, pg. 10.

O presidente do War Production Board revelou ainda que ninguém será nomeado "dollar-a-year man" se não tiver renda anual superior a 5.600 dólares, afim de que não seja tentado a tirar proveitos ilícitos de sua posição. Procurou-se o mais possível evitar os abusos. Porem, quanto mais severas forem as restrições para os "dollar-a-year men" mais incerto será o seu valor para a Administração. Os industriais e grandes comerciantes são escolhidos precisamente por causa do perfeito conhecimento do ramo econômico em que trabalham normalmente. Proibindo-lhes executar na Administração Pública uma atividade que afeta a sua própria companhia, praticamente fica eliminado o domínio no qual são competentes. E' o que frequentemente já acontece hoje em dia. Escolhe-se os Administradores de uma indústria não entre os homens dessa indústria mas entre os de uma indústria vizinha, para evitar a colisão entre interesses pessoais e o interesse público.

Em resumo, o sistema da seleção do pessoal para os postos dirigentes ainda não encontrou uma solução perfeita, e é de se prever que ele ainda sofra reformas. Essas reformas se farão provavelmente no mesmo sentido que as outras reformas da política do pessoal: o princípio do voluntariado que, nos primeiros tempos, caracterizou a economia de guerra dos Estados Unidos, será cada vez mais substituído pelo princípio da coerção. Em tempo de guerra não se pode permitir a cada um indiferentemente a ação ou o repouso, aceitar ou recusar uma ocupação ou condições de trabalho segundo suas preferências pessoais. O direito de escolher cabe ao governo.

Teoria do orçamento extraordinário

ARIZIO DE VIANA

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

OS princípios orçamentários, sustentados pela doutrina, identificados com os fatos e consolidados pelo uso, constituem as bases lógico-experimentais de um sistema destinado a definir a estrutura e a posição do orçamento na administração pública. Para o Estado das concepções liberais (entidade jurídica situada fora e acima do indivíduo e da sociedade que ela procura proteger e disciplinar), os princípios de anualidade, universalidade, unidade e especialização do orçamento representam o máximo de perfeição doutrinária e de conveniência prática. Eles fundamentam e orientam a técnica ideal do orçamento ordinário. Entretanto, quando o Estado passa a intervir nas atividades outrora reservadas ao domínio privado, a absorvê-las cada vez mais e a tornar-se tipicamente empreendedor, aqueles princípios não podem permanecer imutáveis. Adequados a uma determinada ordem política, é evidente que, se essa ordem se altera, eles também devem sofrer alteração. Nas ciências sociais não há princípios imutáveis e absolutos. Os princípios são deduzidos dos fatos, a que se acham sempre subordinados, segundo a conhecida concepção de Vilfredo Pareto. As Finanças Públicas pertencem ao campo das ciências sociais. Logo, não se pode atribuir aos princípios da ciência das finanças a rigidez, a certeza e a invariabilidade que tornam absolutos e dogmáticos os princípios das ciências não lógico-experimentais. Assim, não é a doutrina que produz ou conduz os fatos sociais. São estes que conduzem os seus intérpretes a descobrir a uniformidade e regularidade dos fenômenos que concorrem para determiná-los e, em seguida, formular as leis que os regem. Para o liberalismo econômico,

o Estado-policial-coletor era o modelo ideal de organização política. Em torno dessa concepção individualista formaram-se diversas doutrinas que, por sua vez, geraram outros tantos sistemas descritivos da ordem política. Mas, sem embargo dos postulados doutrinários e das bases pseudo-científicas dos sistemas, o Estado-policial-coletor abandonou o seu posto de espectador neutro para, aos poucos, transformar-se em instituição absorvente que integra, numa síntese, todas as atividades da nação. Diante do fato consumado, não há como fugir à contingência de adaptação às imposições dele decorrentes.

Antigamente, quando o Estado explorava uma indústria, diretamente ou por intermédio de uma sociedade mista, da qual participava, era o domínio fiscal, ou melhor, era a pessoa jurídica do Estado que atuava como parte civil, semelhante a qualquer empresário capitalista. Hoje, seria absurdo identificar essa atitude do Estado com a de um indivíduo. Aliás, o Estado sempre gozou de prerrogativas especiais. Mesmo quando entrava em livre concorrência com os indivíduos nos mercados, reservava-se o direito de isentar de impostos e taxas a sua produção, bem como os materiais que importava para ela. Pelo fato de não visar lucros podia, ainda, estabelecer, para os serviços explorados, tarifas menores, preços mais baixos do que os dos seus concorrentes. E' verdade que as suas especulações capitalistas proporcionavam-lhe a possibilidade de aumentar as rendas públicas. Mas, em regra, limitava-se a explorar os empreendimentos notoriamente onerosos, pouco lucrativos e exigidos pelo bem estar público. As estradas de ferro em zonas de penetração, as obras de

saneamento e ačudagem, os serviços públicos urbanos e de correios e telégrafos são exemplos típicos das velhas preferencias industriais do Estado. Hoje, este não se contenta com tais preferencias, apenas. Lança-se decisivamente nos mais diversos setores da produção, do comércio e do crédito. Procura regular o consumo, unificar e planificar a economia nacional. Ao mesmo tempo em que intervem na ordem econômica trata de aparelhar-se militarmente para a sua defesa contra ameaças externas, que se tornam tanto mais frequentes quanto mais fortemente organizadas se tornam as economias nacionais.

Ora, o orçamento *ordinário* não pode abranger a extensão desses empreendimentos, nem marcar prazos determinados para a sua execução, nem sujeitar esta a recursos normais e a uma rigorosa especialização dos gastos. Daí, a tendência ao orçamento extraordinário, que se observa em toda a parte.

Para se adquirir uma noção clara a respeito de orçamento extraordinário é preciso determinar o que seja orçamento ordinário. Recordemos as definições de Stourm: — “o orçamento ordinário provê à execução dos serviços que entram nas atribuições normais do Estado. O orçamento extraordinário provê, fora dos quadros do orçamento ordinário, mediante recursos especiais, às despesas excepcionais do Estado”. Essas definições, embora generalizadas, são incompletas. Realmente, não se pode conceituar, com precisão, o que seja uma atribuição *normal* do Estado. Se não se pode dizer o que é normal, não se pode saber, igualmente, o que é excepcional. Aliás, o clássico tratadista esclareceu: “é possível determinar exatamente a nomenclatura dos serviços que, entrando nas atribuições normais do Estado, devam constituir, de acordo com o princípio acima enunciado, o orçamento ordinário? A questão, felizmente, não deve ser assim colocada, porque ela permaneceria insolúvel, uma vez que nenhuma fórmula poderia decidir, de maneira definitiva, as controversias levantadas a respeito das atribuições regulares do Estado. Trata-se, simplesmente, de declarar, que

os serviços públicos, considerados pelos preparadores do orçamento, exclusivamente, como sucessíveis de serem incluídos nas atribuições normais do Estado, serão classificados no orçamento ordinário”. A idéia de atribuições normais do Estado passa, por conseguinte, a ser privativa dos preparadores do orçamento. Stourm se refere ao relatório da Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados da França, de 1862, em que se sustentou, oficialmente e de modo definitivo, a doutrina da separação do orçamento ordinário do extraordinário. Tal relatório apresenta o seguinte critério exemplificativo de atribuições normais do Estado: “os créditos do orçamento ordinário deverão prover aos serviços *obrigatórios* e *permanentes*, assegurar o pagamento da dívida, a execução das leis, a administração da justiça, a percepção das rendas, a defesa do território”. Se no século passado, em pleno apogeu do liberalismo, quando o papel do Estado era bastante restrito, já se tornara difícil estabelecer, com nitidez, uma linha demarcatória entre o orçamento ordinário e o extraordinário — o que levou o ministro das finanças, Léon Say, a declarar, perante o Parlamento francês, em 1882, que, a despeito da regulamentação oficial, “o ordinário e o extraordinário se distinguem unicamente segundo os comentários individuais” — atualmente, essa dificuldade ainda é maior. Nessas condições, se insistimos em trazer à evidência a opinião de Stourm é porque, quer antes, quer depois dele, os tratadistas não tem oferecido maiores esclarecimentos a respeito do assunto. As lições do respeitável mestre francês são, ainda, o ponto de partida para os estudos não só desse aspecto como de tantos outros do orçamento. Como vimos, de acordo com ele, a noção de atribuições normais do Estado, para o efeito de que as despesas e as receitas, relativas aos serviços públicos delas decorrentes, sejam inscritas no orçamento ordinário, é estabelecida pelos preparadores do orçamento, isto é, pelo poder público.

Eis um excelente critério. A conveniência pública é uma das mais poderosas fontes de inspiração para as iniciativas do Estado em matéria

de administração financeira. A conveniência pública varia, evidentemente, no tempo. Destarte, os órgãos políticos do Estado, cada ano, ao balancearem os gastos e recursos públicos, estão aptos a considerar quais os serviços que são *obrigatórios, permanentes, normais, ordinários*, distinguindo-os dos *facultativos, transitórios, excepcionais, extraordinários*. A enumeração de determinadas despesas pode facilitar a distinção, por exemplo: a) — despesas com a dívida pública (Crédito Público); b) — despesas com a instalação e funcionamento dos órgãos do Governo, compreendendo material e pessoal (Administração Pública); c) — despesas com a manutenção das forças armadas regulares e permanentes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica (Defesa Nacional) d) — despesas com a execução das leis e manutenção da ordem pública e social (Segurança e Assistência); e) — despesas com o preparo físico, higiênico e cultural da população (Educação e Saúde); f) — despesas com a representação política e diplomática no exterior (Relações Internacionais); g) — despesas com a construção e manutenção das vias e meios de comunicação e de transportes (Viação); h) — despesas com o fomento das riquezas, expansão do crédito, proteção ao comércio e defesa do consumidor (Economia Nacional). Essas despesas são de caráter obrigatório, permanente, normal, *ordinário*. São comuns a qualquer Estado civilizado. O programa anual de efetuá-las dentro de certos limites quantitativos e de estimar os recursos para suportá-las, constitui o *orçamento ordinário*. Essas despesas se renovam constantemente e justificam o lançamento de contribuições permanentes (impostos e taxas) para custeá-las. Mas, isto pressupõe a existência de condições favoráveis a um razoável equilíbrio entre as obrigações essenciais do Estado de proteger e prestar serviços à coletividade e a capacidade desta de oferecer-lhe, normalmente, as contribuições com que possa desempenhar, satisfatoriamente, tais obrigações. Pode acontecer, porém, que, sem sair do quadro ordinário de suas atribuições, o Estado se veja na contingência de: a) — aumen-

tar a dívida pública; b) — desenvolver as instalações da administração pública, aparelhando-a, por exemplo, de grandes edifícios próprios; c) — realizar um programa de defesa militar de longa duração, profundidade e extensão; d) — ampliar os serviços de segurança interna, procurando solucionar os conflitos de classes, mediante a instituição de assistência social ao trabalhador; e) — sanear regiões assoladas por endemias e levantar, em grande escala, o nível cultural da população; f) — intensificar por meio de propaganda ou cooperação onerosas as suas relações internacionais; g) — equipar a sua marinha mercante, construir portos, aeroportos, vias férreas, estradas de rodagem, canais, açudes, segundo um plano de vastas proporções; h) — estimular a produção nacional, intervir nela, dirigí-la, tornar-se empreendedor e comerciante, absorver iniciativas particulares, regular os seus investimentos em função dos ciclos econômicos. Este excesso de proteção e de prestação de serviços é facultativo, transitório, excepcional, *extraordinário*. Os recursos de que lança mão o Estado para assim proceder não podem, via de regra, sair dos contribuintes atuais. Uma elevação dos tributos poderia resultar em restrição e até em impedimento das iniciativas econômicas. Ora, se, em face da natureza dos empreendimentos, os benefícios deles decorrentes só no futuro poderão ser usufruídos em toda a plenitude, há conveniência em repartir, os encargos de realizá-los, entre as gerações de hoje e as de amanhã. Os empréstimos ou os fundos provisórios devem, portanto, ser os meios de financiamento desses programas. E para que se caracterizem, nitidamente, as finalidades a que essas operações financeiras se destinam, deve-se evitar a sua confusão com os recursos e gastos normais do orçamento ordinário. Daí, a adoção do orçamento *extraordinário*.

A conveniência em admitir esse paralelismo orçamentário está, todavia, vinculada ao requisito da periodicidade, que é fundamental à noção de orçamento público. Reconhecida como satisfatória a vigência *anual* dos orçamentos do Estado, é possível determinar quais as despesas que se

repetem todos os anos para que, em seguida, sejam consideradas obrigatórias, normais, permanentes, *ordinárias*. Estes vocábulos, evidentemente, são adotados para caracterizar fatos perceptíveis, constantes, inelutáveis, tais como as despesas com o serviço da dívida pública, com o pagamento dos servidores do Estado, com o abastecimento de material às repartições, enfim com o funcionamento natural destas, etc. As leis e o hábito concorrem, necessariamente, para generalizar o conceito de atividades comuns, pouco comuns e incomuns do Estado. Para evitar asbtrações doutrinárias, é preciso encarar os fatos sociais como coisas, de acordo com o método de Durkheim. Assim, os fatos que se repetem com regularidade e se nos apresentam como manifestações comuns da existência real do Estado podem ser chamados de *ordinários*. Seria ocioso ir além desta verificação, uma vez que, discutir os *fins* do Estado é cair no domínio da metafísica ou das ilusões verbais de que fala Pareto. Isto posto, atribuir o caráter *normal*, constante, obrigatório, ordinário, a um serviço do Estado é ato da competência do poder público, representado pelo Governo. Este impõe e a coletividade aceita aquela caracterização que, afinal, passa a ser consagrada pelo consenso geral. A medida adotada para essa caracterização é uma unidade de tempo. Os serviços se traduzem em despesas e estas exigem receitas. Para se saber a extensão dos serviços é preciso avaliar em que unidade de tempo eles se realizam. Feito isto, ajusta-se o processo de lançamento e percepção das rendas a essa unidade de tempo. Se os serviços são contínuos, ainda é a unidade de tempo a melhor maneira de medi-los. Se a unidade adotada é o ano fiscal ou financeiro, correspondente ao ano civil ou solar, os serviços anuais requerem recursos anuais. E' ao programa anual de autorização das despesas com esses serviços e de previsão das respectivas receitas que se convencionou chamar de orçamento ordinário. Se a anualidade orçamentária não fosse um fato, Jéze e os que o acompanham teriam razão quando fazem as suas objeções a essa concep-

ção lógico-experimental de orçamento ordinário, procurando destruí-la com o seguinte raciocínio: "se em lugar de haver como período orçamentário o ano de 12 meses, houvesse um período de 10 ou 20 anos, grande número das despesas que se qualificam de *extraordinárias*, com o critério da periodicidade anual, seriam despesas *ordinárias*, desde que elas se reproduzissem todos os 10 anos, todos os 20 anos". Mas, esse raciocínio não passa de mera abstração. Disto dá uma prova sem querer o próprio Jéze quando argumenta: "ao inverso, se, em lugar de ser organizado para um período anual, o orçamento fosse organizado todos os três meses, a aplicação da noção larga de despesa extraordinária tenderia a fazer classificar nesta categoria uma porção de despesas que todo o mundo reconhece, sem hesitação, como essencialmente ordinárias". O tratadista afirma que existe uma noção de despesas *essencialmente* ordinárias, reconhecida por *tout le monde*, e faz variar o conceito de ordinário ao sabor de *periodicidades* que *atribue* arbitrariamente ao orçamento público. Mas, não é exato que existam despesas *essencialmente* ordinárias. Há despesas *relativamente* ordinárias. Aí é que começa a confusão, porque se toma por *essencial* um atributo que é *circunstancial*. Além disso, a medida de periodicidade do orçamento público não é estabelecida segundo o arbítrio individual. Ela poderia ser ou ter sido de uma duração maior do que a do ano de 12 meses. Mas, de fato, não é. Em 32 países da Europa, 22 da América, 5 da Ásia, 2 da África e 2 da Oceânia, isto é, em 63 dos 64 países civilizados, que figuram nos estudos financeiros da Liga das Nações, o orçamento é anual. Somente um exemplo encontramos de período orçamentário superior a um ano — o do orçamento do Panamá, que abrange dois anos. Portanto, a anualidade, orçamentária é um fato, positivo, indiscutível, comum à maioria, à quase totalidade dos países contemporâneos. Ora, se anualidade é uma medida real e constante da periodicidade orçamentária, certas despesas podem ser consideradas *ordinárias* em função dessa medida de periodicidade, desde que uma declara-

ção formal de um poder organizado e superior intervenha para assim qualificá-las em determinada época.

Não há como deixar de reconhecer a impossibilidade de distinguir o ordinário do extraordinário *in abstracto*. Mas, não é disto que se trata neste momento, pois seria ridículo ir indefinidamente em busca de noções metafísicas. O que se pretende fazer é aproveitar os vocábulos *ordinário* e *extraordinário* na qualificação de duas categorias distintas de fatos financeiros, afim de estabelecer-se, pragmaticamente, uma ordem lógica que nos permita perceber certas uniformidades no mundo dos fenômenos que determinam aqueles fatos.

CONCLUSÃO

Encontramos uma medida que serve para estabelecer a distinção entre aquelas duas categorias — a *anualidade orçamentária*. Reconhecemos, ainda, a intervenção de um poder que exerce uma força coercitiva (Governo) no sentido de fixar tal distinção. Verificamos, finalmente, que uma necessidade social reclama essa distinção, para o efeito de serem os encargos fiscais distribuídos, no tempo, equitativamente, entre as gerações atuais e futuras. Assim podemos concluir:

Os empreendimentos do Estado que, pela sua extensão e duração, a juízo do Governo, não caibam dentro da medida anual de pre-

visão dos gastos e recursos públicos, de modo que essa medida seja em relação a eles um divisor e não um dividendo, são empreendimentos *extraordinários* e, por conseguinte, a autorização das despesas e a estimativa dos recursos concernentes a tais empreendimentos devem constituir o orçamento extraordinário.

A questão de saber se o orçamento extraordinário deve ser paralelo ao orçamento ordinário, ou figurar como complemento deste, ou constituir um sistema de fundos independentes, não pode ser aqui analisada. Nem está em discussão, por se tratar de assunto relacionado à técnica de apresentação formal do orçamento que, por sua vez, depende da organização política e administrativa, do sistema tributário e do regime de contabilidade, vigentes em cada país.

O que pretendemos acentuar neste rápido esboço é a importância da periodicidade anual do orçamento ordinário como elemento teórico determinante da justa separação dos recursos e gastos que devem constituir o orçamento extraordinário, o qual, sob diferentes denominações, formas de apresentação e razões que o justificam, vigora, atualmente, em muitos países, dentre os quais podemos citar, na África: a União Sul Africana; na América: os Estados Unidos, Haiti, Brasil e Chile; na Ásia: o Japão e a Tailândia; na Europa: a Albânia, Alemanha, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, França, Hungria, Itália, Holanda, Polônia, Romênia, Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda, Suécia, Suíça, Tcheco-Eslováquia e Iugoslávia; na Oceânia: a Nova Zelândia.

Administração, ciência complexa

CELSO DE MAGALHÃES

Técnico de Administração do D. A. S. P.

"Celui qui prétend rénover, en un tour de main, sans tenir compte de l'ambiance et de l'habitude établie... n'a jamais rien dirigé lui-même. Sa réorganisation ne peut être qu'un lamentable chambardement et son système qu'une paperasserie embarrassante" (1).

A FISILOGIA é uma das ciências médicas; ela ensina a dinâmica do corpo, para que o clínico lhe possa conhecer as perturbações que o assaltam, corrigindo-as no restabelecimento da saúde individual.

A fisiologia só vale pelas suas aplicações; conhecê-la, por conhecer, é bonito, mas não é útil.

As ciências se classificam por ordem de complexidade, porque também por ordem de complexidade são classificadas as noções irredutíveis dos conhecimentos humanos: da noção preliminar de número (aritmética), se passa, por exemplo, à de espaço, (geometria), que pressupõe a noção anterior.

Ninguém poderia estudar geometria sem conhecer aritmética, como ninguém poderia estudar cinemática sem conhecer geometria, e assim por diante.

Quando dizemos estudar, desejamos que compreendamos: aprender, ficar sabendo, ser capaz de aplicar.

A fisiologia é uma ciência de grande complexidade, porque tem como objeto a vida; para estudá-la, compreendê-la, assimilá-la, cumpre existir grande dose de conhecimentos anteriores, dos quais

dependem e aos quais estão intimamente ligadas as noções a serem adquiridas.

A aritmética, a geometria, a mecânica, a física, a química... tudo vai interessar à aprendizagem da fisiologia, de modo a torná-la útil nas suas aplicações.

Ora, eu conheci um indivíduo que leu tratados de fisiologia, estudou Pizon e Marizzi, Hoerber e Bley, ficando pois habilitado a dizer para que servia e como funcionava o fígado, onde começava e onde terminava a digestão, onde e como se faziam as trocas nutritivas... Mas esse indivíduo não possuía os conhecimentos anteriores indispensáveis à assimilação da nova ciência; ele pensava que ficara sabendo fisiologia, como pensam que sabem curar os que fazem medicina de bulas de remédio. Todavia, estava redondamente enganado porque, sendo-lhe impossível apreender o verdadeiro espírito dos fenômenos fisiológicos, impossível lhe seria também utilizar seus conhecimentos na ocasião e lugar oportunos.

Ele falava, por exemplo, na ptialina da digestão bucal, mas não conhecia a química dos fermentos; falava na saponificação intestinal das gorduras, mas não conhecia as reações dos corpos graxos; falava na energia calorífica do trabalho cardíaco, sem conhecer a mecânica necessária à respectiva mensuração; falava na formação da linfa, ignorando os fenômenos osmóticos; e falava, falava... E a despeito de falar em todos os fatos fisiológicos, sua fisiologia não passava de uma falsa fisiologia, de uma fisiologia de citações e frases, cheia de períodos sonoros e de termos mirabolantes, mas vãos de utilidade.

(1) J. IGART — "Méthodes Economiques d'Organisation dans les Usines" — Paris — Dunod et Pinat — Editores — Pag. 17.

Tanto quanto a fisiologia, a administração pública é uma ciência de grande complexidade; suas complexidades são mesmo muito maiores que as da fisiologia, porque a administração se encorporea às ciências sociais, àquelas que ocupam o mais alto lugar na escala de Comte e de todos os que o sucederam.

Para conhecer, entender e assimilar os princípios da administração pública, para poder aplicá-los no *tempo próprio* e na *justa medida*, necessários se tornam vastos conhecimentos anteriores. As matemáticas, a física, a química, a psicologia, a lógica, o direito, a economia, a história e, sobretudo a filosofia — síntese de toda a sabedoria humana — trazem seu contingente útil à verdadeira compreensão da Ciência Administrativa.

Poder-se-á mesmo afirmar que esta enumeração só se completaria de fato, dizendo-se que todos os conhecimentos científicos da humanidade interessam direta ou indiretamente à administração como ciência; que, sem os conhecer profundamente a alguns, superficialmente embora a outros, impossível se torna entender e assimilar tanto a estática como a dinâmica administrativas.

A ciência da administração pública repousa, em última análise, sobre a cultura geral de quem a estuda, e seu valor prático, sobre a erudição de quem lhe vai aplicar os princípios e métodos.

Ora, eu conheci também um indivíduo que, sem bastante sedimentação anterior, mas tendo lido Taylor e Fayol, White e Gullick, pensava que conhecia a ciência da administração. Ele era, de fato, capaz de falar nos 14 princípios, na análise dos movimentos, na separação das atividades, fins das atividades meios, numa *agência* de pessoal, na técnica orçamentária... mas não poderia aplicar seus conhecimentos no *tempo justo* e no *lugar exato*, porque lhe faltavam os elementos anteriores indispensáveis à precisa noção das coisas e fatos administrativos.

Esse indivíduo fez ou poderia ter feito exames brilhantes, surpreendeu ou poderia ter surpreendido a examinadores e assistência de concursos,

conquistou ou poderia ter conquistado lugares rendosos nos postos dos serviços públicos, mas esse indivíduo não poderia ser útil ao Estado: faltava-lhe a exata noção da ciência estudada, *porquanto carecia de cultura geral*.

E' que para traçar a dinâmica interior de uma autarquia, julgar da oportunidade da criação de um território, dos reflexos sociais e econômicos de uma alteração fiscal, do acréscimo ou supressão de uma cadeira universitária, da conveniência de uma instituição paraestatal, não basta ter conhecido Willoughby e Chevalier, Jones e Kimball; muita cultura geral, muita erudição, muita técnica anterior e, sobretudo, muita experiência e moderação se impõem — coisas que se não aprendem nos livros de um só gênero e que necessitam ainda do trato direto das realidades.

Infelizmente, o indivíduo que eu conheci não sabia disto. Para ele, aprender administração pública era coisa mais fácil do que entender a álgebra que não conseguira assimilar no curso de humanidades.

Mas se esse indivíduo mal orientado conseguiu apenas algumas noções memorizadas de ciência administrativa, e não dispõe ainda de sólido arcabouço cultural, convém que proceda com moderação nos trabalhos do Estado; nada despreze dos conhecimentos humanos e nunca zombe dos Mestres, pois assim irá construindo e solidificando a própria cultura.

Tudo isso lhe será indispensável no campo das realizações efetivas, dentro do setor onde o civismo obriga ao máximo esforço pessoal pelo máximo de eficiência do trabalho.

*

* *

Dentro dos serviços públicos do Estado, o indivíduo não só luta pela vida, como também cumpre um dever cívico. Luta pela vida porque das funções que exerce vai haurir o necessário para sua subsistência, para o amparo material da família que constituiu, ou pela qual é responsável. Cumpre um dever cívico porque participa do ma-

quinismo estatal, isto é, da engrenagem responsável pela grandesa ou decadência da pátria.

A luta pela vida decorre do instinto da própria conservação; o amparo à família é consequência da conservação da espécie. A força dominadora destes dois polos magnéticos, na conduta humana, é extraordinária: poucos são os homens que lhes escapam, às vezes, à influência poderosa.

Quando esses dois instintos se associam e ditam as normas do procedimento, o interesse pela conservação da espécie, a luta pelo amparo à família, dá aos meios e processos de combate um caráter de relativo altruísmo, que até faz tolerar desvios de moral.

Mas nem sempre sucede assim; na maior parte das vezes, o egocentrismo, a vontade de conquistar dinheiros e posições para gozo egoísta é que vai forçando as atitudes pouco dignas e recomendáveis. Então, o gesto é desprezível.

Dum jeito ou doutro, porém, dentro dos cargos públicos, qualquer desses procedimentos é sempre odioso.

O Estado é, por definição, exclusivamente altruísta. Ele só deve ver, só deve atender, só deve proteger o interesse do grupo, o interesse social, o interesse da coletividade a cujos destinos preside.

Da mesma forma, o indivíduo que participa dos serviços do Estado tem de ser altruísta como

ele; se o não fosse, claro que o Estado também o não poderia ser. Mas o altruísmo do Estado há de sobrepor-se ao próprio instinto de conservação da espécie revelado no amparo à família, porque, na proteção do grupo social, a espécie fica mais protegida que dentro do agrupamento doméstico.

Logo, para que o Estado execute bem suas atividades protecionistas, há de contar com agentes que se revelem sobretudo altruístas, capazes, à altura das funções complexas, integrantes dos trabalhos administrativos.

Ora, o indivíduo que se candidata a cargo público, sem qualidades de caráter ou preparo profissional bastante, prejudica o Estado, lesa o grupo social e atenta contra o instinto de conservação da espécie. Nenhuma outra razão importa para justificativa do seu gesto; é um mau patriota, um criminoso contra os interesses sociais.

E quando, por acaso, já dentro da maquinaria do Estado, não se esforça constantemente em conseguir o aperfeiçoamento indispensável ao bom êxito de suas funções, cumpre fazer-lhe sentir então, dia a dia, por palavras e atos, a falta de civismo de sua atitude; cumpre apontá-lo aos responsáveis pela eficiência administrativa, para que o afastem da engrenagem, assim como se tira dum relógio a roda enferrujada, que prejudica e atrapalha a correta marcação do tempo.

Seguros sociais e defesa nacional

SEGUROS A LONGO E CURTO PRAZO E A GUERRA

STANISLAW FISCHLOWITZ

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

A TRAVESSAMOS um período caracterizado pela frequência e gravidade excepcional dos conflitos internacionais.

Não é, por conseguinte, de estranhar, que todas as instituições sociais e políticas estejam obrigadas a se adaptar aos novos deveres subordinados às grandes finalidades da defesa nacional.

O papel que desempenham, sob esse aspecto, os seguros sociais, no decorrer de dois grandes conflitos bélicos de carater mundial, ainda ignorado pela opinião pública, é, entretanto, muito ativo, contribuindo num grau relevante não somente à preparação da nação na defesa contra o perigo externo, mas, ainda, exercendo direta e indiretamente uma certa influência sobre o curso das operações bélicas.

E' evidente que não pode ficar à margem dos acontecimentos da guerra total moderna, uma instituição tão profundamente enraizada no organismo econômico-social da sociedade contemporânea como os seguros sociais.

As medidas de carater administrativo e interno, adotadas necessariamente pelas instituições da Previdência Social para poder fazer face às exigências impostas pela situação extraordinária criada pela guerra ou o estado de emergência não esgotam, naturalmente, o programa normal de mudanças, às quais elas são chamadas a se submeter.

A convocação às fileiras dos funcionários dos institutos de seguros-sociais, impõe medidas no sentido de substituir os funcionários chamados por outros, juntamente com uma maior racionalização dos serviços administrativos, no intuito de se obter pleno rendimento, mesmo com pessoal reduzido ou menos experiente com o trabalho nesse setor.

As considerações de ordem militar obrigam, frequentemente, as instituições a transferir a sua

sede para outros centros que garantam maior segurança contra a guerra e, em particular, contra ataques aéreos.

E' difícil passar aqui em revista todas as medidas desse tipo, muitas vezes relacionadas com diversos dispostos e regulamentos de emergência aplicados em outros setores da vida.

O que nos interessa, porem, em primeiro lugar, são, não as medidas de carater geral e comum, mas, sim, as transformações operadas no domínio da previdência social sob a influência das condições da guerra, que se relacionam especialmente com a natureza especial dessa instituição pública.

Um estudo das mudanças efetuadas, sob esse ponto de vista, no setor da previdência social, implica forçosamente num exame separado de dois grandes domínios da previdência social, a saber: dos seguros a longo e a curto prazo.

Nos seguros de longo prazo, especialmente aqueles que servem à cobertura dos riscos de invalidez, velhice e falecimento, baseados habitualmente nos regimes financeiros de capitalização coletiva, destaca-se, entre os modos da sua contribuição à segurança nacional, a função exercida nesse sentido pelas inversões de fundos de seguros sociais. No último decênio as instituições de seguros sociais utilizaram, em detrimento da sua própria autonomia financeira, os capitais acumulados, na construção de grandes obras nacionais destinadas à defesa. Sem exagerar os resultados da atividade empreendida pelos seguros sociais nesse sentido, pode-se acertar dizendo-se que, por exemplo, na Alemanha, Itália, Polónia, Checoslováquia, etc. tomaram parte notável no financiamento da guerra; assim fazendo, punham de lado todos os princípios básicos da colocação dos fundos da previdência social, elaborados com o decorrer do tempo e adota-

dos com unanimidade como bases de orientação financeira dos institutos de capitalização social.

No que diz respeito à regulamentação dos direitos dos segurados, cabe aqui, antes de mais, a solução do problema da manutenção dos direitos em curso de aquisição dos segurados obrigados a prestar serviços militares. A amplitude das soluções adotadas é muito grande. Equiparam-se os períodos de serviço militar aos períodos de contribuição para o aumento do nível dos benefícios, ou apenas para a manutenção dos direitos previamente adquiridos, ou para o cumprimento do prazo de estágio. Essa regulamentação tem por finalidade assegurar a defesa dos segurados chamados às fileiras e a proteção das famílias dos mesmos, em caso de morte do segurado. Os cargos relativamente elevados que daí resultam, estão sendo suportados pelos fundos do próprio seguro, ou pelas subvenções públicas ou, enfim, pelo emprego paralelo desses mesmos métodos.

Os exemplos acima expostos da revisão da atividade dos seguros sociais a longo prazo não são capazes de dar uma idéia suficiente e exata das transformações desses ramos de seguros sociais, subordinadas às exigências da preparação para a guerra moderna.

E' mais capaz de proporcionar elementos interessantes para esse fim, a análise da atuação, nesse sentido, dos seguros a curto prazo, do seguro-saude. Nas vésperas da implantação dessa grande reforma social no Brasil (onde, aliás, já existe e funciona, no momento presente, dentro de certos limites determinados, o seguro-doença) parece-nos digno de atenção um exame mais detalhado das funções que incumbem, à luz dos acontecimentos da presente guerra, ao seguro-saude.

A contribuição do seguro-social-saude para a organização da defesa nacional é passiva-indireta e ativa-direta.

Este ramo do seguro social pode exercer influência definida na organização da guerra moderna, ao mesmo tempo que prepara uma geração sadia, vigorosa e robusta, fisicamente apta para o serviço militar. Se as estatísticas acusam, em quase toda parte, nos países equipados dos regimes desenvolvidos da Previdência Social um aumento constante da proporção dos cidadãos capazes para o serviço militar, isto deve ser atribuído, certamente, pelo menos de um certo modo, à ação sistemática do seguro-social-saude. Ele é aplicado

com melhores resultados especialmente em certos distritos industriais super-povoados, onde, antes de sua implantação, verificava-se uma tendência clara de decadência, resultante das difíceis condições da vida industrial moderna oriundas da falta de emprego, da sub-alimentação, etc.

A guerra moderna, a chamada guerra total, em que são empregados métodos técnicos que não podiam ser imaginados anteriormente, requer cidadãos que gozem de extraordinária resistência física e mental. Tal adaptação dificilmente poderia ser obtida, sob as condições atuais das grandes massas que trabalham, se não fosse a proteção dada a estas classes da população, tão numerosas e importantes, pelo seguro-saude. Todos estes efeitos do seguro-saude para a defesa nacional são, por assim dizer, consequências automáticas e imprevistas de suas funções normais. Alguns pontos há, porem, para os quais o seguro-saude está sendo deliberadamente adaptado às necessidades especiais da defesa nacional. Tal adaptação deste seguro, se é aplicada para resultados eficientes, deve ser executada, naturalmente, não em tempo de guerra mas, ao contrário, em tempo de paz. Estas transformações, subordinadas aos objetivos específicos da guerra, são várias em sua natureza. Elas não se limitam apenas a nações beligerantes, mas, também, tem sido aplicadas por países não-beligerantes e mesmo neutros, quando são obrigados a empregar medidas de precaução, sob o ponto de vista da defesa nacional.

Um dos problemas que tem de ser resolvidos neste caso, é, por exemplo, a proteção especial da saúde dos trabalhadores empregados em produção bélica. De um lado, eles requerem certas medidas extraordinárias por estarem frequentemente expostos à ação de substâncias venenosas e corrosivas, que são uma ameaça constante ao seu bem-estar físico; de outro lado, o segredo militar está tão estritamente relacionado às atividades das indústrias de armamentos, que, muitas vezes, é necessário tomar medidas administrativas, afim de isentar as referidas indústrias do controle indiscreto das instituições comuns de seguro social. A solução muitas vezes adotada para o seguro-social-saude dos trabalhadores em indústria de guerra, é a de administração autônoma, separada, pelas suas próprias instituições, ainda que operando na base da legislação geral do seguro-social-saude.

A GUERRA TOTALITÁRIA E O SEGURO-SOCIAL-SAÚDE

A guerra moderna envolve a participação e mesmo a cooperação direta das grandes massas da população. A diferença clássica entre "militar" e "civil" e entre "beligerante" e "não-beligerante" desaparece, ou, pelo menos, torna-se menos distinta. O tradicional serviço sanitário do exército permanece, nestas circunstâncias, inteiramente insatisfatório. Seus métodos são completamente insuficientes para proteger a saúde das grandes massas da população atingida pela guerra.

E' verdade que a guerra de gases, química e bacteriológica, que costumava ser considerada, no período entre as duas guerras mundiais, como a principal ameaça, não foi até agora realizada. Caso isto, infelizmente, se verifique, é óbvio que o seguro-saúde teria um papel importante a desempenhar. A defesa passiva contra esses métodos de guerra, que, ainda que sejam condenados pelo direito internacional, são indubitavelmente preparados pelos chefes supremos de ambos os lados beligerantes, requer uma organização sanitária muito extensa, capaz não só de prover a população civil de máscaras contra gases, mas, também, preparar uma vasta rede de hospitais, ambulatórios, etc. destinada a socorrer as vítimas de tais ataques, para restabelecer seus organismos afetados. Não há, na maioria dos países europeus, qualquer organização cujo socorro às grandes massas da população seja tão seguro e que possua tal sistema descentralizado de células locais adaptáveis, sem qualquer dificuldade, às unidades de proteção contra o gás, contra produtos químicos e bacteriológicos, como as instituições de seguro-social-saúde. E' natural, portanto, que quase todos os países da Europa reservaram, para estas instituições, parte importante em seus planos de mobilização; os futuros acontecimentos bélicos mostrarão como essas instituições se desincumbirão das funções que se lhes tem sido confiadas.

As outras precauções, a respeito da estratégia da guerra futura, referentes à guerra aérea, tem provado, pelo contrário, serem inteiramente justificadas. De 1 de setembro de 1939 até a presente data, o poder do Eixo tem, sistemática e deliberadamente, transformado este instrumento de guerra no principal elemento de guerra total contra cidades, plantações, meios de comunicação, assim como contra as populações civis em geral. Varsóvia, Rotterdam, Londres, Belgrado, são simples

exemplos desses objetivos de guerra, tão claramente contraditórios às repetidas e enfáticas declarações de Hitler. As reações da outra parte foram lógicas e necessárias. Acredita-se, geralmente, que estamos muito longe ainda do ponto culminante da guerra total aérea. Não parece prematuro, entretanto, analisar, neste momento, todas as consequências diretas e indiretas da guerra aérea no que diz respeito às condições sanitárias da população, em geral, e das classes trabalhadoras, em particular. E' óbvio que as estatísticas referentes a alguns 500.000 mortos e feridos da população civil desta guerra não dão ainda uma idéia exata dos efeitos dos bombardeios. O problema da organização de uma assistência eficiente às vítimas da guerra aérea, sejam civis ou não, reserva às instituições de seguro-social-saúde importantes tarefas e deveres relativos ao sistema sanitário geral. As atividades dessas instituições não são idênticas em todos os países referidos. Os ditos institutos são tanto melhor adaptados para o cumprimento da importante missão que lhes é investida, a respeito da proteção contra a guerra aérea, tanto mais o seu sistema de assistência médica implique na existência de grandes centros sanitários como ambulatórios, etc. Concentrando sua atividade, em primeiro lugar nas grandes cidades e áreas industriais, as instituições do seguro-social-saúde são bem equipadas para desempenhar novas funções que lhes são impostas. Os efeitos da guerra aérea estão longe de se limitar às perdas na população. A destruição de bairros residenciais inteiros acarreta condições de vida e moradia que afetam consideravelmente o estado físico; a longa permanência em abrigos, em condições anormais de vida, como consequências de bombardeio, atinge não apenas o estado físico, mas também o ânimo das populações; aparecem umas tantas doenças nervosas que afetam o equilíbrio mental das pessoas expostas a essas condições de vida. O bloqueio acarreta a privação de certos artigos de importância capital para a saúde dos adultos e crianças, ao lado de restrições e regulamentações que não podem senão influir profundamente no estado da resistência física, especialmente das classes mais baixas da população. O aumento, algumas vezes febril, da produção em todos os ramos das indústrias — todas as diferenças entre a produção de guerra e a normal, cada vez mais indistintas — requerem mais eficácia física que as classes trabalhadoras podem dificilmente suportar sem um esforço mais

avanzado por parte das instituições públicas, no sentido de cuidar de sua saúde. O seguro-social-saude deve, portanto, adaptar o seu programa de atividade de modo que solucione estes novos pontos, reforçando sua ação e modificando seus métodos anteriores.

O seguro-social-saude é, em quase toda parte, dotado de um vasto aparelhamento sanitário: hospitais, ambulatórios, centros de saúde, sanatórios, etc. Equipados para o uso de um grande número de interessados de um nível relativamente baixo e modesto, este aparelhamento pode se transformar, sem dificuldades, em um dos mais eficientes instrumentos de política sanitária de guerra. Serve, daí em diante, para os casos dos ferimentos e doenças dos militares, como possibilidades auxiliares de cura e restabelecimento.

Devem ser tomadas medidas especiais por instituições de seguro social, que cobram normalmente o risco da doença, para fazer face adequadamente aos casos de: 1) ferimentos e moléstias dos segurados; 2) das viúvas e dos orfãos das vítimas da guerra-segurados; 3) prisioneiros; 4) evacuados; e 5) refugiados.

ASSISTÊNCIA ÀS FAMÍLIAS DOS SEGURADOS MOBILIZADOS, NAS LEGISLAÇÕES DOS PAÍSES BELIGERANTES DA EUROPA

As novas funções mais importantes assumidas pelo seguro-social-saude em tempo de guerra, sobre o assunto, são primeiramente: a proteção às famílias dos mobilizados e aos sobreviventes dos soldados mortos no desempenho de seu dever nacional. Em tempos normais, o seguro concede certo direito aos benefícios à determinada classe da família do segurado. Estes direitos são indiretos. Resultam do seguro do trabalhador; não são direitos próprios baseados nas contribuições das pessoas em apreço. Fora dos próprios segurados, o seguro concede certas vantagens, especialmente as de assistência médica, aos membros da sua família; os direitos às mesmas dependem do preenchimento por parte dos beneficiários, de certas condições legais em relação a: 1) o grau de parentesco com o segurado; 2) dependência econômica a ele; 3) nenhuma atividade econômica própria; 4) vida comum com o segurado (comunidade familiar, residência comum). Quando o segurado perde os direitos aos benefícios do seguro, os que deles dependem perdem correspondentemente os direitos indiretos. Em virtude da mobi-

lização, quando o segurado deixa o emprego sujeito ao seguro obrigatório, a consequência natural e automática seria, para os seus dependentes, a perda de todos os direitos aos benefícios do seguro do chefe da família, se não de uma vez, pelo menos após um curto período durante o qual os direitos do beneficiário estão protegidos. Isto acarreta grandes dificuldades para o segurado mobilizado. Ele tem o direito legítimo de esperar que sua família fique protegida contra os riscos que antes eram cobertos por seu seguro. Com relação às pensões de invalidez, velhice, viuvez e orfandade, o segurado desejaria a manutenção, no mínimo, dos direitos já adquiridos (direitos em curso de aquisição), no caso de um aumento correspondente ao período de guerra não ser possível. No seguro-social-saude existe a necessidade de ser a assistência médica assegurada à família no mesmo grau que o seria em condições normais do regime do seguro, ainda que não seja paga a contribuição nem pelo próprio segurado nem pelo seu antigo empregador.

Submete-se, portanto, a legislação social de seguros a uma revisão cujo principal objetivo é manter a proteção às famílias dos mobilizados, mesmo sem a continuação do seguro e sem o pagamento das contribuições correspondentes. A questão que aí surge é, evidentemente, a dos benefícios em favor da esposa e dos filhos do segurado, considerada a situação dos outros membros da família menos importante e menos urgente.

No seguro obrigatório francês e alemão, bem como no facultativo da Bélgica, os direitos dos dependentes foram estendidos nessa direção. Os encargos consequentes foram suportados na França pelos fundos do seguro social. Na Bélgica adotou-se com o orçamento especial de subvenções, igual a 80% das contribuições devidas pelos segurados mobilizados às sociedades de auxílio-mútuo. Na Alemanha, os fundos para auxílio de doença recebem do Estado uma subvenção igual às contribuições do seguro-doença devidas pelos mobilizados segurados. Finalmente, na Grã-Bretanha, as contribuições em apreço são inteiramente pagas pelo Estado.

E' evidente que a necessidade de uma proteção de caráter social não pode ser desprezada no caso da morte dos segurados mobilizados, ainda que essa situação, considerada do ponto de vista da própria natureza do seguro apresenta, evidentemente, objeções muito maiores. Como conse-

quência, as legislações em apreço determinam que o direito à assistência médica concedido de acordo com a legislação de guerra, não seja suspenso em caso de morte do segurado, em relação à viúva e aos filhos orfãos.

ADAPTAÇÃO DOS SERVIÇOS MÉDICOS ÀS NECESSIDADES DECORRENTES DA GUERRA

Problemas novos e de natureza completamente diferentes surgem da necessidade de se adaptar o sistema de serviços médicos às novas condições decorrentes da mobilização de médicos para os deveres militares. A situação existente em diferentes países, e, conseqüentemente, as soluções adotadas variam de acordo com o sistema de socorro médico empregado.

No sistema francês (em que são as mesmas as relações normais entre o doente e o médico, como na prática médica privada, o seguro, restituindo somente, ao doente segurado, uma parte determinada das despesas feitas por ele, individualmente) as medidas tomadas (decreto de 11 de setembro de 1939) tem sido muito simples, obrigando os médicos não mobilizados a continuar sua atividade profissional no local ou transferir sua esfera de trabalho para o lugar determinado pelas autoridades.

No sistema inglês (denominado "PANEL SYSTEM"), é permitida a livre escolha, por parte do segurado, de um dos médicos incluídos no quadro da Comissão de Seguros. Há um número máximo de segurados, os quais ficam sob os cuidados de um só médico. O número de médicos à disposição dos segurados, sendo agora, em consequência da mobilização, mais limitado, o número de segurados que podia estar subordinado a um só médico se estendia a 3.000. Independente disto, uma parte da indenização fica reservada, pelos médicos que são empregados no seguro-social-saude, durante a guerra, em substituição dos mobilizados, para estes últimos.

Na Alemanha, a base de assistência médica formam acordos coletivos entre a organização central das instituições do seguro-doença e a associação central dos médicos a serviço do seguro-social-saude. Importantes medidas estão sendo tomadas, naquele país, para uma revisão radical destes acordos. Seus objetivos principais são: 1) evitar qualquer aumento nos vencimentos dos médicos empregados na substituição de seus colegas mobiliza-

dos; 2) garantir aos mobilizados, pelo menos, uma parte de seus vencimentos normais; e 3) assegurar a própria utilização e distribuição adequada do contingente médico disponível.

PROBLEMAS DE APÓS GUERRA

As funções extraordinárias dos seguros-sociais, ligadas à guerra, começam muito tempo antes de a guerra ter início e não cessam com o fim desta. Entre os problemas que devem ser resolvidos, quando a economia de guerra tiver que ser substituída pela de paz, aqueles ligados à incorporação na vida normal de grandes massas mobilizadas para os esforços nacionais de guerra, merecem atenção toda especial. A mínima necessidade legítima do segurado mobilizado, é a de ser reintegrado em todos os direitos que gozava anteriormente. No seguro invalidez, velhice, e seguro de viúvas e orfãos, este problema é muito mais complicado. No seguro-doença, isto significa simplesmente o restabelecimento dos antigos direitos do segurado, sem submetê-lo ao cumprimento de um novo período de carência.

Quase todas as legislações européias adotaram um tal regulamento.

Estas questões, um tanto transitórias, não abrangem todo o programa do estabelecimento das conseqüências da guerra, no seguro-social-saude. Um destes problemas é o da delimitação de fenômenos patológicos, após a guerra, abrangidos pelo seguro-social-saude e pela legislação especial que se refere à assistência dos inválidos de guerra. A etiologia, a causa e a origem das doenças são despidas, em geral, de qualquer importância, sob o ponto de vista da atividade deste ramo de Seguro Social. Uma delas é a doença que se origina de serviços militares. Os sistemas de seguro-social-saude não se consideram, efetivamente, competentes para sustentar, financeiramente, as conseqüências de tais doenças, cujos encargos devem ser cobertos pelas instituições especiais criadas para esse fim. Por outro lado, eles não recusam, usualmente, seus serviços diretos às vítimas de doenças oriundas das operações de guerra, sujeitas a serem reembolsadas pelas instituições acima mencionadas. Escolhemos como ramo de seguros sociais capaz de demonstrar de modo melhor as transformações dos seguros sociais às exigências bélicas o seguro-saude; é, todavia, evidente que a maior parte de nossas observações a respeito aplica-se, *mutatis mutandis*, aos demais ramos de seguros sociais.

A noção de custo dos serviços públicos

IVO FAMILIAR

Atuário com exercício no D. A. S. P.

A PREOCUPAÇÃO dominante, a palavra de ordem no momento é organizar. Isto acontece nos principais setores da atividade nacional.

O objetivo da organização do trabalho é obter o máximo de rendimento na energia despendida com a produção. Esta noção é puramente teórica quando aplicada ao trabalho do homem. Muito difícil é a medida da energia e de suas perdas e, por este fato, a noção de rendimento, para a medida de uma organização pode ser substituída pela relação entre a produção e o trabalho necessário à sua execução. Definida a unidade produzida, quanto menor o trabalho despendido, maior será o rendimento obtido.

A dificuldade de medida desta relação consiste na avaliação de seus termos.

Em geral a produção, ou o serviço realizado, é mais fácil de medir que o trabalho, de difícil avaliação em quase todos os casos.

À vista destas dificuldades expostas é que foi introduzida a noção de preço de custo, substituindo a noção do trabalho relativa à unidade produzida. Substitue-se o trabalho pela quantia necessária à sua aquisição.

Destarte a noção de rendimento, inteiramente teórica, foi substituída nas organizações industriais e comerciais pela de preço de custo.

E' esta efetivamente a preocupação principal de todos os que se dedicam à atividade privada, sujeitos ao regime da livre concorrência de valores.

O industrial que consegue produzir a mesma mercadoria que seu concorrente, com menor preço de custo de produção, terá necessariamente melhor organização, e garantirá o seu sucesso obtendo um lucro maior.

O princípio básico de toda organização assim enunciado não é de todo rigoroso, porquanto foi substituído o trabalho pela quantia necessária à sua aquisição.

O objetivo do industrial é entretanto este. A organização ele a aceita como um meio de atingir o máximo de lucro com um mínimo de custeio.

Promove atualmente o governo do Brasil a reorganização dos serviços públicos. Vários têm sido os setores reorganizados.

Entretanto há uma grande dificuldade em julgar o trabalho apresentado, porquanto não se tem, em qualquer caso, medida para o rendimento dos serviços ou de seu custo.

Argumenta-se, enunciam-se os princípios básicos de organização racional, agrupam-se melhor as atividades mas, como avaliar os resultados?

Muito difícil é formar uma opinião, por intermédio da qualidade da solução, dos princípios em que se baseia e dos resultados esperados.

A organização da indústria é mais fácil que a dos serviços públicos, e jamais um administrador teria coragem de adotar outros métodos de trabalho sem medir a sua influência no preço da mercadoria.

Por que não adotar os mesmos métodos no serviço público?

E' esta a única maneira de medir a certeza da política adotada. Não é possível ao homem o julgamento sem a comparação.

Arrasta-se o serviço público com as velhas noções de receita e despesa, tradicionais, e nunca se indaga quanto custa um determinado serviço.

Em nome dos princípios mais sadios de economia e de organização, e com as melhores inten-

ções, sem a avaliação do custeio, poderemos todos, sujeitos a erros, cometer os maiores absurdos. Poderemos desenvolver exatamente onde deveríamos reduzir, porquanto não temos a noção exata da quantidade.

Outro aspecto que desejamos focalizar e outra das causas mais fortes de erros é que não se pode construir sem tomar em consideração o fator tempo.

Dia a dia o conceito das causas se transforma e as próprias necessidades variam no tempo, ou aumentando ou diminuindo. A exceção, o que muito pouco ocorre, é a permanência. Correspondem estas noções ao dever de medir o custo no tempo e suas variações, tendo sempre a organização possibilidade de se ajustar às novas condições.

Impostos dois sistemas de trabalho, conduzindo ambos ao mesmo preço de custo, será preferível o que tiver maior capacidade de adaptação ao tempo.

A alguns parecerá estranho talvez este conceito de que a organização não é rígida e que para um mesmo problema há diversas soluções. A organização do trabalho deve sempre ser baseada no fator meio e este é essencialmente variável no espaço e no tempo.

Voltemos, entretanto, ao custo dos serviços públicos. Bastante difícil é introduzir esta noção que é um índice seguro para medida das atividades.

Observemos o que passa em torno de nós. Em todas as atividades as mais diversas, as mais complexas, a unidade comum é o preço.

A organização que vence impõe o preço aos seus concorrentes e, dentro de limites, os que não puderem se adaptar às novas condições serão eliminados.

Por que não adaptar aos serviços públicos o mesmo sistema?

Porque não dar ao administrador a visão de conjunto e o meio de controlar a sua própria atividade?

Por mais que se tente encontrar razões para não seguir as vitoriosas conquistas da atividade

privada não é possível obtê-las a não ser baseados em: — tradição, rotina, dificuldade de execução, etc.

Deveríamos começar pelas atividades onde o Estado é um industrial. Possuímos as estradas de ferro entregues ao lamentável regime da contabilidade pública, temos o correio e o telégrafo, temos as repartições arrecadadoras. Em todos estes serviços, por que não adotar um sistema que não indique somente a execução do orçamento, mas sim, o que é muito mais importante, a produção e o custo dos serviços?

O regime que seguimos, se formos julgar um serviços pela despesa orçamentária, nos leva a verdadeiros disparates. E' muito frequente nas repartições de natureza industrial a necessidade de ampliar as instalações, aumentar portanto o capital que foi anteriormente empregado.

Confundindo as importâncias destinadas ao aumento do capital com as necessárias às despesas de manutenção não temos o menor meio de julgar um administrador.

Ouvimos dizer que A é bom administrador e que B é mau, mas qual o fundamento destas afirmações?

Entrega-se em geral a direção de um serviço a uma pessoa que se julga capaz de dirigi-lo. À sua habilidade pessoal em conseguir as verbas, ou ao grau de prestígio deverá em grande parte o sucesso ou insucesso.

São cenas estas do conhecimento de todos nós.

A mudança destes hábitos é necessária. O controle da produção dos serviços do governo e do seu preço de custo, seria um excelente meio para o Presidente da República julgar os seus auxiliares, principalmente em setores mais afastados da administração. Muito poucos são os serviços cujo controle de produção e preço de custo são mais complexos e de mais difícil registro.

Para quase todos é sempre possível encontrar índices de medida. Em alguns casos os índices têm um menor significado que noutros, mas não é isto um motivo de condená-los, nem uma razão para não se tentar a medida do trabalho.

A produção intelectual, por exemplo, dificilmente pode ser medida pela quantidade. A qualidade é um fator preponderante que não pode ser esquecido.

São as dificuldades próprias ao sistema, porquanto serviços há que não são suscetíveis de medida objetiva, isto é, a parte subjetiva é preponderante.

Reduzindo ao mínimo indispensável estes casos, em que a dificuldade principal reside não no preço, mas na medida do trabalho, já muito se terá feito.

Sem entrar no mérito de cada caso em particular na maioria das vezes pode-se obter excelentes resultados.

Fixada a natureza de um processo de concessão de direito ou vantagem, analisando a produção de cada setor por onde o processo transitar é fácil a determinação do preço de custo direto de cada unidade.

Ter-se-á medido, indiretamente, o trabalho intelectual de todos os informantes e pessoas que manusearam aquele processo.

Os resultados se feita a análise da produção da maioria dos serviços públicos, estamos convencidos, viria mostrar e evidenciar quanto custam os despachos protelatórios; os encaminhamentos, as informações que nada mais fazem que repetir o pedido inicial.

Seria esta uma maneira muito prática de coibir abusos tão difíceis de reprimir com as normas em vigor.

A apuração do custo dos serviços prestados deveria trazer também uma vantagem muito difícil de ser conseguida de outro modo: — um meio objetivo de comparar os serviços prestados pelos diversos órgãos, criando provavelmente um certo espírito de emulação entre os chefes e diretores de serviço. Daria, também, indiretamente os meios de apurar novos valores, dedicados servidores que se encontram cumprindo o dever.

Muito lucraria o próprio D. A. S. P. com a análise do custo dos serviços, que teria sua atenção despertada para todos os casos de abuso ou de sucesso.

Um elevado preço de custo dos serviços exigiria um estudo de suas causas, para definir as razões do excesso.

Da mesma forma, em muitas ocasiões surgiam novos métodos de trabalho, merecedores de

um estudo, para conduzir a um pequeno preço de custo.

Os grandes problemas de pessoal e de organização do serviço público merecem de todos a maior atenção, e constitue uma grande tarefa acompanhar a sua evolução, procurando-se sempre formas novas e que venham dar um maior rendimento à máquina administrativa.

Principalmente para estes casos o melhor índice da solução adotada é a variação do custeio dos serviços da administração.

Poderíamos com maior razão advogar um salário mais alto para esta função, ou para aquela, garantindo que com uma maior especialização e maior salário, o rendimento seria este ou aquele.

Finalmente, outra vantagem e esta inestimável que poderia advir da nova organização e da obrigação imposta ao administrador de realizar o trabalho avaliando o seu custo, seria a criação de uma mentalidade no serviço público que permitiria um melhor entendimento com os que se dedicam à atividade privada.

RESUMÉ

PUBLIC SERVICE COSTS

The author begins by saying that the dominant concern of the moment among different branches of national activity is to organize. He refers to the objective of organizing the work, recognizing that the conception is purely theoretical when applied to human activity.

The question of cost price arose out of the difficulty in rating the yield of a man's work. While manufacturers and business men have been running their enterprises on cost price appraisals, public administration has not yet considered the subject. The knowledge of the cost price of any service would give the administrator a general view and the means of controlling his activities. The mere recourse of a better grouping of the activities does not guarantee success due to the fact that the results remain uncontrolled.

The author believes that the cost price system should be adopted by public services in general, but suggests it should be first adopted by the State's industries, where such an experiment could be carried out to full advantage. He admits the difficulties inherent in the system, but believes that the results would be more than satisfactory in most of the cases.

The working out of the cost price would give a further advantage, that of comparing the services executed by the different departments and create an emulous spirit amongst the directors to the advantage of the Administration. Such a system would develop a new mentality in public service and consequently a better understanding between government service and private activities.

Unidade e universalidade do orçamento

SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA
Do Conselho Superior de Tarifas

O INTERESSE que o estudo do orçamento do Estado vem atualmente despertando entre os estudiosos dos problemas de administração pública, tem dado lugar a discussões e controvérsias em torno de pontos ainda obscuros da técnica orçamentária. Trataremos hoje, de uma das questões mais controvertidas, isto é, a que diz respeito às regras da unidade e da universalidade do orçamento, procurando expor as suas origens históricas, fundamentos teóricos, significação atual e consequências de ordem prática.

Como se sabe, o orçamento público surgiu como uma conquista democrática e representou o reconhecimento da necessidade da aprovação prévia, pelos parlamentos, dos tributos exigidos para a manutenção e custeio dos serviços do Estado. Posteriormente, essa aprovação parlamentar das receitas públicas se estendeu também às despesas e tornou-se um canon constitucional, pacificamente aceito em todas as nações livres, que o povo, por intermédio de seus representantes, tinha o direito não só de fixar as contribuições públicas como também de determinar o seu destino e modo de emprego.

Ora, para que o princípio constitucional não pudesse ser facilmente burlado pelos governos em detrimento das prerrogativas parlamentares, foram estabelecidos nos estatutos políticos e na legislação ordinária determinadas regras acessórias e complementares. Uma delas consistiu na exigência da inclusão, em um único projeto de lei, de todas as receitas e despesas públicas, para que a fiscalização parlamentar se exercesse facilmente sobre todas elas. E' a regra da unidade orçamentária que conduziu à aprovação, em um único documento legislativo, de todas as despesas destina-

das à manutenção e ao funcionamento dos serviços do Estado no próximo exercício e de todos os tributos, rendas e contribuições necessários para o custeio de tais gastos. Uma outra determinou que nenhuma despesa ou receita permanecesse fora do orçamento e escapasse assim à discussão e aprovação pelo Parlamento. E' a regra da universalidade, cuja aceitação deu lugar à conceituação do orçamento como um quadro geral e completo dos gastos e dos recursos do Estado, incluídos na parte da receita todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos e na parte da despesa todas as dotações destinadas ao funcionamento dos serviços públicos.

Os mestres do direito orçamentário reconhecem essa origem puramente política das regras da unidade e da universalidade. Gaston Jèze assim se manifesta:

"Ces deux règles, règle du budget brut, règle de l'universalité, sont considérées, à juste titre, comme la condition essentielle du contrôle financier des Assemblées. Du moment que le Parlement est appelé à voter l'impôt et à fixer les dépenses qui en sont le fondement et la mesure, il faut que le budget lui présente la liste de toutes les dépenses et de toutes les recettes. Il n'y a aucune raison pour soustraire une dépense quelconque au contrôle du Parlement. S'il existait une seule dépense dont il n'aurait pas discuté la légitimité, le vote de l'impôt ne serait pas donné en pleine connaissance de cause". (1)

(1) Gaston Jèze, *Cours de Science des Finances, Théorie générale du budget*, sixième édition. Paris, 1922, pg. 173.

Referindo-se em particular ao princípio da universalidade, ensina Stourm:

“Du moment que toutes les recettes et toutes les dépenses publiques, sans exception, doivent recevoir la sanction des représentants du pays, il faut que chacune d’elles, inscrite au budget, prenne nominativement sa part de cette nécessaire sanction. Le principe de l’universalité devient donc la conséquence directe des idées auxquelles le préambule de ce livre a été consacré”. (2)

A evolução do Estado veio, porém, trazer profundas modificações em todas as instituições governamentais. Um dos aspectos característicos dessa evolução foi o grande aumento das atribuições do Poder Executivo em detrimento dos demais poderes estatais. Os Parlamentos, principalmente, viram decrescer a sua onipotência anterior e o Executivo passou a exercer uma influência predominante no preparo e na elaboração das leis. Essa transformação, sentida por todos os estudiosos da ciência política, manifestou-se com intensidade nos orçamentos públicos, transformando o seu conceito, sua significação e sua técnica. Perdeu o orçamento do Estado a sua significação original de prévia aprovação dos tributos exigidos da população, salvo em alguns poucos países em que se manteve o princípio da anualidade do imposto. Na quase totalidade das nações a decretação dos impostos e demais contribuições segue o sistema normal de elaboração legislativa. As leis tributárias são aprovadas em qualquer época pelo Parlamento e sua duração é indefinida, permanecendo elas em vigor até a sua revogação por outro ato legislativo. Assim, no que se refere à receita pública, limitam-se os orçamentos a estimar a arrecadação no próximo exercício das receitas criadas pelas leis em vigor. Quanto às despesas, geralmente as tabelas orçamentárias não instituem novos encargos para o Estado e apenas estabelecem dotações para a manutenção e o funcionamento dos

serviços públicos já existentes. Foi tão intensa a modificação sofrida pelo conceito original do orçamento que passou a ser considerada vício a criação, por ocasião de sua elaboração e aprovação, de novas rendas ou novos encargos para o Tesouro. A legislação brasileira, a exemplo de outras, veda por preceito constitucional (art. 70 da Constituição) a inclusão na lei orçamentária de dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados.

Nos tempos modernos o orçamento viu esmaecer o seu aspecto político anteriormente predominante e transformou-se em um plano financeiro do Governo, um instrumento da administração pública para a consecução de suas finalidades. A responsabilidade da elaboração desse plano foi diretamente atribuída ao Poder Executivo e a ação parlamentar se restringiu a um simples direito de vigilância, reconhecido em todos os países de governo democrático. A administração da enorme e complexa empresa que é o Estado moderno, exige que o administrador, periodicamente, elabore um plano de ação, traduza-o em expressões monetárias e dê um balanço nos recursos disponíveis para o respectivo financiamento.

Essa transformação no conceito de orçamento afetou toda a técnica orçamentária em suas diversas fases: preparação, aprovação, execução e controle. Os princípios orçamentários, aceitos e proclamados na época em que a maior preocupação em matéria orçamentária era assegurar um completo controle por parte do Parlamento sobre a totalidade das receitas e despesas públicas, caíram em desuso ou se transformaram. Os grandes princípios da unidade e da universalidade, reunidos por Barthélemy sob o título de “règles tendant à faciliter le contrôle du Parlement par la clarté du document budgétaire”, foram porém conservados e incorporados à nova técnica orçamentária e ao novo conceito de orçamento.

A aceitação ainda hoje das regras da unidade e da universalidade do orçamento decorre da conceituação deste último como plano financeiro

(2) René Stourm. *Le Budget*, Septième édition. Paris, 1912, pg. 139.

do governo. Para que o orçamento seja realmente um plano financeiro é necessário que nele sejam traduzidas todas as realizações projetadas e balanceados todos os recursos com que poderá contar o governo. Outrossim, a necessidade imperiosa de se ter no orçamento uma visão de conjunto da situação financeira do país, exige a unidade orçamentária. As violações mais comuns das regras da unidade e da universalidade, consistentes na existência de orçamentos paralelos e de fundos especiais, acarretam sérios embaraços a uma boa administração financeira. A existência de tais orçamentos e fundos dificulta a tradução no orçamento da política governamental e impede que em dado momento seja canalizada para determinada finalidade a grande massa dos recursos disponíveis. Se esses recursos foram empenhados em benefício exclusivo de um único serviço, ficará o governo inibido de utilizá-los, quando necessário, para fazer face a despesas de maior utilidade ou de maior interesse nacional. É um imperativo de boa administração financeira a reunião de todas as receitas públicas em um fundo comum, para sua distribuição de acordo com as necessidades gerais do país e a política governamental. Ilustre escritor americano, em monografia na qual estuda a significação atual dos princípios orçamentários, assim justifica a aceitação nos orçamentos modernos das regras da unidade e da universalidade:

"More vital than these political ideas is the financial justification for bringing all government income and outgo together in a comprehensive budget. The maintenance of the credit of the state, the prevention of excessive expenditures and, most important, the maintenance of equilibrium, command the congregation of all fiscal factors in the budget picture". (3)

Outro fundamento atual das referidas regras reside na necessidade da subordinação das receitas e despesas do Estado a um regime de rigorosa

fiscalização. A existência de orçamentos paralelos e de fundos especiais dificulta essa fiscalização quando não a impede, pois tais orçamentos e fundos são geralmente submetidos a regimes excepcionais de contabilização e de controle que conduzem, quase sempre, à supressão de qualquer fiscalização administrativa, parlamentar ou judiciária.

As regras da unidade e da universalidade do orçamento são dois princípios distintos, embora se harmonizem e se completem. Definindo o princípio da universalidade, assim se manifesta Sundelson em seu já mencionado trabalho:

"Comprehensiveness (or completeness, universality, Vollständigkeit, universalité). The basic proposition endorsed here is perhaps the most widely recognized of budgetary principles. Stated in its simplest form the principle is: All government expenditures and revenues must be subjected to the budgetary mechanism and must enter into the recognized budgetary procedure". (4)

Quanto à regra da unidade, a mesma conduz à existência de um só orçamento, um único documento orçamentário. Ilustre escritor francês assim define a regra da unidade, distinguindo-a da universalidade:

"La dernière qualité générale du budget normal est l'unité, ce qui doit s'entendre en ce sens qu'une seule colonne doit pouvoir récapituler l'ensemble des opérations financières. Si l'universalité consiste à ne passer sous silence aucune de ces opérations, l'unité consiste à les réunir en une seule masse que l'on puisse facilement totaliser et qui, par suite, indique du premier coup d'oeil la situation de l'Etat. L'unité est un élément de clarté et c'est le propre des situations financières embrouillées que d'avoir plusieurs budgets enchevêtrés les uns dans les autres. On espère dissimuler le déficit par des jeux d'écritures

(3) J. Wilner Sundelson, *Budgetary Principles*, in *Political Science Quarterly*, June, 1935, New-York, pág. 244.

(4) J. Wilner Sundelson, trabalho citado, pág. 243.

et les infractions à la règle de l'unité budgétaire masquent presque toujours une mauvaise gestion financière". (5)

Um Estado pode desprezar a regra da unidade e ter simultaneamente em execução diversos orçamentos, mas obedecerá ao princípio da universalidade se a totalidade das receitas e despesas públicas estiverem neles compreendidas. Allix (6) faz notar que a regra da unidade é um ideal dificilmente realizavel e que a mesma é apreciada diferentemente em cada país. No Brasil, a adoção da regra da unidade teve como objetivo imediato conseguir a reunião em um único documento legislativo das receitas e despesas públicas, objeto de duas leis distintas em nosso direito orçamentário anterior. E' essa a noção de unidade do orçamento aceita por Agenor de Roure em seu excelente livro. A existência em todos os Estados modernos de serviços públicos organizados sob forma autár-

quica e dotados de autonomia financeira, torna a regra da unidade orçamentária impraticavel, desde que entendida em seu conceito puro de "um único documento orçamentário no qual sejam incluídas todas as receitas e despesas públicas".

A regra da universalidade é, porem, geralmente aceita em toda a parte e quase todos os Estados teem dispositivos legais determinando a inclusão no orçamento da totalidade das receitas e despesas públicas. A infração mais comum da regra da universalidade reside na existência dos denominados fundos especiais. Consistem tais fundos na exclusão do orçamento de determinadas receitas do Estado para o seu emprego em serviços não contemplados nas tabelas orçamentárias. Ditos fundos não são, dessa forma, apreciados por ocasião da elaboração da proposta orçamentária e de sua aprovação pelo Parlamento e escapam geralmente a qualquer controle e fiscalização. Dificultam os trabalhos de preparação do orçamento, majoram as despesas públicas e dão lugar a gastos ilegais e ao mau emprego dos dinheiros públicos.

Em outro artigo voltaremos ainda ao assunto e estudaremos as regras da unidade e da universalidade no sistema orçamentário brasileiro.

(5) Marcel Moyse. *Précis de législation financière*, onzième édition, Paris 1937, págs. 301 e 309.

(6) Edgard Allix, *Araité Elémentaire de Science des finances et de Législation Financière Française*, Sixième édition, Paris, 1931, pag. 174.

Impropriedade de certos nomes próprios

LUIS CARLOS JUNIOR

Secretário do Conselho Deliberativo
do D.A.S.P.

O SERVIÇO de Documentação do D.A.S.P. acaba de lançar, em caprichosa edição, atualizada até 1 de janeiro do corrente ano, um *Indicador da Legislação e Organização Administrativa do Executivo Federal*.

Trata-se de publicação de toda a utilidade para os servidores do Estado e mesmo para aqueles que, sem tal qualidade, querem ou precisam aproximar-se das esferas administrativas.

A meu ver, o *Indicador* apresenta apenas uma falha, que, aliás, em nada afeta a sua essência. É a falta de um preâmbulo, de uma explicação preliminar, de uma orientação para manuseio. Não bastam os dois índices dos órgãos de administração, com a respectiva legislação, e dos nomes próprios, constantes do volume. Há necessidade, em edições futuras, de facilitar aos consulentes um meio rápido de achar o que procuram.

A propósito de nomes próprios, que são, como se vê acima, objeto de um dos índices do *Indicador* (um indicador, aliás, já é um índice), quero aproveitar a ocasião, há muito esperada, para tecer alguns comentários em torno de certas denominações existentes no Serviço Público.

Os nomes próprios a que se refere o índice em questão pertencem a pessoas e, sobre eles, nada tenho que dizer. Em matéria de nome pessoal, cada um se chama como quer ou como quiseram os pais e antepassados, com anuência do Registro Civil.

Os nomes próprios que me interessam e que constituem o objetivo destas linhas são os que couberam a repartições e serviços públicos em geral. São mais suscetíveis de mudança ou correção do que os que designam indivíduos e, por isso, se já não for tempo de concertar alguns, que já ganharam mundo, talvez estes comentários possam calar no espírito dos dirigentes do serviço público e evitar, de futuro, reincidência nos inconvenientes que vou apontar.

O Registro Civil já reagiu contra a impropriedade de certos nomes próprios que, antigamente,

ficavam ao inteiro arbítrio de pais e padrinhos. Lembro-me de ter lido, há vários anos, no *Diário Oficial*, o indeferimento de uma petição firmada por Santo Sepulcro de Jerusalem... Hoje os cartórios recusam holocaustos desse jaez.

No Serviço Público não existe é certo, tanta liberdade de batismo. Afora umas "ecologias" e "enologias" que desnorteiam completamente o público, a maioria dos nomes das repartições estão ajustados à realidade e esclarecem os menos avisados sobre a natureza dos trabalhos que nelas se executam.

Certos nomes, porem, por mais que o uso e o tempo os consagrem, não conseguirão jamais vencer as reservas com que os encaro.

Não se trata, é claro, de denominações que tenham significado confuso ou alheio à finalidade dos órgãos sobre os quais assentam. Trata-se de denominações que, a rigor, não dizem nada, que não caracterizam de modo algum a repartição sobre cujo frontispício aparecem e que podem, indiferentemente, caber a qualquer outro órgão do serviço público. Trata-se, ainda, de denominações que, pelo seu aspecto amplo e permanente, infundem, notadamente no estrangeiro, um sentimento de desalento ou de desconfiança.

Quais serão os nomes de órgãos ou repartições que os não caracterizam e que podem caber, indiferentemente, a este ou àquele sector da administração?

O exame deve ser feito de cima para baixo e, por um dever de justiça, deve começar por casa.

Departamento Administrativo do Serviço Público foi a denominação escolhida para o órgão previsto no art. 67 da Constituição. Esse dispositivo fala em um Departamento Administrativo e, certamente por isso, acharam que o acréscimo "do Serviço Público" completaria a idéia constitucional.

Departamento administrativo do serviço público é, entretanto, qualquer órgão do governo onde se pratique a administração. Abstraindo o que se

chama organização departamental, fácil é a todos verificar que qualquer ministério, qualquer grande repartição, constitue um departamento administrativo do serviço público. Uma locução substantiva comum passou, assim, a constituir locução substantiva própria.

Aliás, há um exemplo idêntico na esfera internacional — os U.S.A., Estados Unidos da América, cuja denominação não sofreria objeções se não houvesse o México, o Brasil, etc., que também são estados unidos da América.

Dentro do Departamento Administrativo do Serviço Público há, ainda, outras denominações que, se, propriamente, não são applicaveis indifferentemente a quaisquer outros órgãos, não elucidam absolutamente o público sobre a natureza e as finalidades que teem. Quero referir-me às Divisões de Organização e Coordenação, de Seleção e de Aperfeiçoamento.

Qualquer leigo perguntará, com a maior boa fé, diante desses rótulos :

- Organização e Coordenação de que ?
- Seleção de que ?
- Aperfeiçoamento de que ?

Forçoso é reconhecer que terá toda a razão quem levantar essas dúvidas.

Se o D.A.S.P. fosse um órgão destinado apenas aos assuntos de pessoal, seria indubitavel que a Seleção e o Aperfeiçoamento se referiam a pessoal. Mas, como o D.A.S.P. superintende também o Material da União, e o material é, por sua vez, suscetivel de seleção e de aperfeiçoamento, teem todo cabimento as dúvidas levantadas sobre denominações que exigem complemento.

Organização e Coordenação, a seu turno, já não são nem de pessoal nem de material. São dos serviços públicos em geral, com ramificações estaduais, municipais e paraestatais. Falta, também, ao nome dessa Divisão um complemento elucidativo.

Passando do Departamento Administrativo do Serviço Público para os Departamentos de Administração existentes em vários Ministérios e tornando a fazer abstração do que se chama organização departamental, fácil é, também, verificar que novamente se dá a um determinado órgão uma denominação que é comum a quasi todos os órgãos que o compõem. As três Divisões existentes em todos os Departamentos de Administração — Pes-

soal, Material e Orçamento — são ou não pequenos departamentos especializados na administração de Pessoal, Material e contabilidade ?

Nas Divisões ou Serviços do Pessoal, existe, também, uma secção cujo nome sofre do mesmo mal. Já devem ter percebido que se trata da Secção Administrativa.

As secções restantes de Controle, Financeira e de Assistência Social não serão, por acaso, administrativas e o Departamento, de que as mesmas são parcelas, já não é, por sua vez, de Administração ?

Não convem alinhar mais exemplos de denominações que não caracterizam os órgãos a que estão sobrepostas. Prezo o meu tempo e, portanto, o dos leitores. Passo, por isso, às denominações que, pelo seu aspecto amplo e permanente, infundem — ou podem infundir — notadamente no estrangeiro, um sentimento de desalento ou de desconfiança.

Ocorre-me, como primeiro exemplo, a Inspectoria Federal de Obras contra as Secas.

Todos nós sabemos o que são as secas e o que elas representam para o Nordeste. Todos nós sabemos, também, que, de vinte e poucos anos para cá, esse problema tem sido encarado com a máxima energia, intensificando-se notavelmente os trabalhos para resolvê-lo com o início do Governo Provisório de 1930.

Muita coisa já tem sido feita. Muita há ainda por fazer. Mas é certo que, se os trabalhos encetados conduzem aos resultados previstos, um dia o problema estará resolvido.

Não sei se me terei explicado bem. O que pretendo dizer é que os trabalhos contra as secas, embora contínuos, até ultimação do plano, não são *permanentes*, já que um dia devem estar concluidos.

Assim, dentro da minha tese, não deveria existir uma repartição de carater permanente para atacar um problema que tem sido prolongado mas não é *permanente*.

A Inspectoria Federal de Obras contra as Secas tem tido sua ação limitada ao Nordeste. Sua própria sede é em Fortaleza. No Rio, mantem, apenas, um encarregado de expediente e alguns funcionários, se bem que esta cidade, por muitos anos, justificasse uma ação direta da Inspectoria...

O aspecto permanente da Inspectoria não deve causar boa impressão aos estrangeiros e o qualificativo "Federal", que lhe adorna o nome, dá ao

problema das secas uma amplitude territorial que ele absolutamente não tem.

Rompendo com a tradição, eu chamaria à Inspetoria Federal de Obras contra as Secas — Comissão de Obras contra as Secas do Nordeste — tirando-lhe, ao mesmo tempo, o caráter permanente e o sentido nacional.

Em outros órgãos, atendendo ao aspecto alarmante, eu suprimiria o adjetivo “nacional”, como, por exemplo, no Serviço Nacional da Febre Amarela, no Serviço Nacional da Lepra, etc.

Esse adjetivo amplia extraordinariamente a significação e, sem ele, os Serviços em questão não deixariam, de qualquer forma, de ser nacionais.

Há, aliás, um Serviço do gênero, que não se diz nacional e cujo nome ganharia em ser modificado. Quero referir-me ao Serviço Anti-Venéreo das Fronteiras, cuja enunciação já me tem criado situações desagradáveis diante de datilógrafas. Penso que Serviço de Saúde das Fronteiras substituiria com vantagem a denominação rebarbativa.

Comecei por denominações impróprias. Atingi, sem querer, as rebarbativas. E’ melhor ficar aqui e não continuar nesse terreno.

Já que abordei a questão da nomenclatura das repartições, não quero, entretanto, encerrar estas linhas sem fazer menção às iniciais adotadas atualmente para abreviar os nomes dos diferentes órgãos de serviço.

Temos o D.A.S.P., o I.N.E.P., o S.A.P.S., o I.P.A.S.E., o I.A.P.E.T.C., o D.A., a D.P., a C.E., etc.

Todas essas iniciais foram adotadas com o intuito único de abreviar a frase falada ou escrita e de evitar que a cada passo se diga ou escreva: o Departamento Administrativo do Serviço Público, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, etc.

Não compreendo, por isso, a razão pela qual, em certos sectores do serviço público, estão sendo usadas fórmulas mais ou menos do gênero da que vou redigir abaixo:

O Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), depois de ouvir a Divisão do Pessoal (D.P.) do Departamento de Administração (D.A.) do Ministério da Educação e Saúde (M.E.S.) e de fazer examinar o extranumerário pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (I.N.E.P.), determinou ao Instituto de

Providência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.), etc..

Se as iniciais foram adotadas para simplificar e abreviar, parece que, em textos como o que formulei acima, só servem para complicar e alongar os períodos.

Infelizmente esse uso está ficando muito difundido ultimamente. Ouvi dizer que certas bancas de concursos e provas de habilitação marcam erro aos candidatos que não acrescentam as abreviaturas aos nomes escritos por extenso.

Se é verdade e se o uso continua, melhor será acabar com as abreviaturas, que se tornaram aumentativas.

Salvo melhor juízo (S.m.j.).

— NOTA DA REDAÇÃO :

O nosso colaborador, Sr. Luis Carlos Junior, recebeu, a propósito de seu artigo, publicado na “Revista” de junho, a seguinte carta do Dr. M.A. Teixeira de Freitas, Diretor do Serviço de Estatística da Educação e Saúde e Secretário Geral do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:

“Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Secretaria Geral

Rio de Janeiro, 19-6-42

Distinto Patrício,

Sr. Luis Carlos Junior,

Atenciosas saudações.

Lí, com o maior interesse, o artigo de sua autoria, intitulado “A acentuação na grafia oficial”, inserto no último número da “Revista do Serviço Público”.

Apresentando-lhe os melhores agradecimentos pelas honrosas citações com que me distinguiu, quero felicitá-lo pelos justos argumentos e pontos de vista expostos no referido trabalho sobre o sempre momentoso tema da ortografia simplificada.

E’-me grato o ensejo para colocar em suas mãos um exemplar de recente publicação do I.B.G.E. — “O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e a Ortografia” — cuja leitura poderá decerto interessá-lo.

Com os protestos de minha elevada consideração, subscrevo-me, atenciosamente,

Col.^a, at.^o e ob.^o

M.A. Teixeira de Freitas”.

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

RUBENS DE SIQUEIRA

Técnico de Administração do D. A. S. P.

IV

PECULIARIDADES REGIONAIS DE ALIMENTAÇÃO

O observador mais superficial não escapará, dada a sua grande evidência, o fenômeno da heterogeneidade alimentar das diversas regiões do mundo.

O russo tem seus hábitos característicos bem diferentes dos do inglês, que, por sua vez, os apresenta bastante diversos dos do japonês ou do esquimau...

O Brasil, da mesma forma, não poderia fugir à regra geral. Seus hábitos alimentares afastam-se, de certo modo, dos de outros países. Dentro de suas fronteiras, a falta de homogeneidade de alimentação é também observada, caracterizando-se, destarte, as diversas peculiaridades regionais, que são explicadas por fatores étnicos, históricos, geofísicos...

O influxo étnico na alimentação brasileira é um fato. O português, o africano e o ameríndio, cada qual com seus costumes, inclusive os alimentares, criaram hábitos culinários que se patenteiam nitidamente em certos rincões do país.

Assim, por exemplo, a predominância da mestiçagem luso-africana, para usar a expressão de Nina Rodrigues, deu à cozinha baiana um cunho todo local. Os alimentos gordurosos e condimentados são a sua característica principal: vatapá, carurú, muqueca... Coco, dendê, girgílim, as várias "castas" de pimentas... são indispensáveis.

João Ribeiro, em conceito admirável, declarou alhures que o extremo norte, a Amazônia, era um excesso indiático. Falara como historiador. Es-

taria certo, todavia, se falasse também como estudante das coisas alimentares.

A alimentação da Amazônia sofreu nitidamente a influência ameríndia. O indígena, dadas as condições hidrográficas da região, que possui, afirmam os técnicos, o maior viveiro ictiológico do mundo, tinha um pendor todo especial para a pesca.

O caboclo nortista é também, por uma série de fatores, exímio pescador.

O pescado e a tartaruga são os principais alimentos de origem animal da bacia amazônica.

O peixe, fresco ou salgado, cozido com sal e pimenta, moqueado, preparado em farinha e em conserva, o mujanguê ou arabú (1), o sarapatel (2) com tucupi (3), a mixira de peixe boi e tartaruga, a farinha d'água (4) em pirão ou em chibé (5), os vinhos de assaí, patauá, bacaba e buriti (6), as bebidas fermentadas da tapioca... são elementos característicos do regionalismo alimentar do nosso Extremo-Norte, mostrando à saciedade, quando o índio nele influiu.

A influência do meio nos hábitos alimentares "entra pelos olhos".

Os exemplos típicos dos caboclos nordestino e sulino, tão bem ressaltados pela pena vigorosa de Euclides da Cunha, são assaz conhecidos pelos seus caracteres antitéticos determinados pelo meio.

(1) Arabú ou mujanguê é um preparado de ovos de tartaruga, açúcar e farinha.

(2) Espécie de sarabulho.

(3) Molho de tapioca.

(4) Farinha loura, granulosa.

(5) Alimento composto de farinha d'água, açúcar e água.

(6) Variedades de palmeiras. Os vinhos são feitos com os frutos.

A Serra do Mar, a amenidade do clima de planalto, a fertilidade do solo, os rios afluentes do Paraná prendem o gaúcho à terra.

Bom clima, vida larga e farta...

Desenvolvimento da indústria pastoril, grandes plantações vinícolas, mate em abundância...

O churrasco e o chimarrão, bem como o vinho, constituem o resultado de toda essa fartura, simbolizando mesmo todo um passado.

Em contraste, para o jagunço não há Serra do Mar para o defender contra os inimigos mesológicos. A *sylva aestu aphylla*, *sylva horrida*, caracteriza a paisagem. A luta contra o meio e contra a seca forma o homem. Seus hábitos alimentares necessariamente teriam de ressentir-se dessa influência. E, de fato, assim é: o que caracteriza a alimentação do nordestino é a sua pequena quantidade e as possibilidades de restrição que podem chegar a um nível verdadeiramente surpreendente.

Quem não se recorda daquela página tão viva de "Os Sertões", quando Euclides descreve como é a alimentação restringida, paulatinamente, no tempo seco?

"alí está em torno a *caatinga*, celeiro agreste. O sertanejo esquadrinha-o. Talha em pedaços os mandacurús que desalteram, ou as ramas verdoengas dos joazeiros que alimentam os magros bois; derruba os estípites dos ouricurís e rala-os; amassa-os, cozinha-os, fazendo um pão sinistro, o *bró*, que incha os ventres num enfarte ilusório, empazinando o faminto; atesta os giraus de coquilhos; arranca as raízes dos umbuzeiros, que lhes desdentam os filhos, reservando para si o sumo adstringente dos clacódios de *chique-chique*, que enrouquece ou extingue a voz de quem o bebe...".

Ainda para ilustrar mais o assunto, nesta parte referente a influências geo-físicas, iremos mencionar agora um produto tipicamente alagoano,

até hoje pouco conhecido além das fronteiras do Estado nordestino, que, como todos sabem, possui um grande número de lagoas.

Queremo-nos referir a um marisco — o sururú — que constitui ao mesmo tempo a base da alimentação e a fonte de economia da população pobre de Maceió.

O sururú tem o seu "habitat" no seio das lagoas, dentro da lama, onde existe em grande quantidade. Alí é ele "apanhado" com o auxílio de cestos, ou melhor, grandes peneiras, acumulado nas canoas e transportado depois ao mercado.

Famílias inteiras, compostas de homens, mulheres e crianças, vivem a maior parte da existência dentro d'água, apanhando sururú. Este é, em seguida, vendido por preço mínimo, em "capote" ou já retirado da "casca".

As famílias pobres costumam cozê-lo n'água e sal e aproveitar a água do cozimento para confeccionar um saboroso pirão com farinha de mandioca. Este é um prato diário de toda aquela gente sem recursos, graças à facilidade com que é obtido e ao seu pouquíssimo custo.

Julgamos inútil insistir no assunto, de vez que esfloramos o problema em seus termos gerais, não havendo necessidade de aprofundá-lo mais.

TABÚS ALIMENTARES

Como ressalta Josué de Castro em sua "Fisiologia dos Tabús", já não contamos no Brasil com verdadeiros tabús alimentares, em sua forma pura, restando-nos apenas, em nossos costumes, alguns vestígios de interdições, superstições alimentares, proibições de mistura de dois alimentos, impossibilidade de alimentos em certos períodos fisiológicos..., tudo fruto, infelizmente, da ignorância em que ainda vivemos das noções mais elementares da higiene da alimentação. Sob certos pontos de vista, porém, muito nos aproximamos dos povos primitivos no que concerne aos seus ritos e às suas proibições alimentares.

Dos tabús alimentares, os mais conhecidos são os referentes ao alcool, ao leite, às frutas e às carnes em geral.

Quem não conhece a celebre proibição de alcool (cachaça principalmente) com manga? No Nordeste, por exemplo, quase 100% da população acredita que semelhante associação significa morte certa.

Em compensação, porem, o alcool representa, outras vezes, elemento de suma valia para anular a ação maléfica (!) de certos alimentos. Aqui, no Rio, costuma-se "cortar" os efeitos indigestos de uma feijoada (prato encontrado sistematicamente uma vez por semana nos restaurantes) tomando uma dose de "velhinha" (paratí).

Os tabús do leite são frequentes. Leite com manga é veneno. Leite com abacate, leite com banana, leite com alcool... são proibições mais ou menos espalhadas por diversos rincões do país.

Todos conhecem um brocado a respeito da laranja:

"De manhã laranja é ouro

De tarde é prata

E de noite mata".

Sobre as carnes, quantas interdições! Em certas zonas do Brasil as parturientes não devem comer carne de vaca, sendo-lhes só permitida a carne de galinha. Os portadores de feridas não devem comer carne de caça.

Achamos inutil prosseguir com maior número de exemplos. Todos eles refletem apenas uma coisa — ignorância.

Contra todos esses tabús alimentares, símbolos do nosso atraso, uma só deve ser a palavra de ordem: EDUCAR!

RESUMÊ

WHY AND HOW SHOULD STATE EMPLOYEES FEED THEMSELVES RATIONALLY

This is the second of a series of very interesting articles by Dr. Siqueira. He begins by referring to the alimentary peculiarities encountered in each region and explains how certain habits are originated by geophysical influences.

Apart from the alimentary habits the author refers to the so-called "alimentary tabús", affirming that they do not exist in Brazil in their pure form, but only as traces of inhibition originated through ignorance of the most elementary notion of alimentary hygiene. In order to combat such defects the author proposes to overcome them through education.

Considerações sobre a dinâmica das chefias executivas

J. M. DOS SANTOS ARAUJO CAVALCANTI

Técnico de Administração do D. A. S. P.

SUMÁRIO:

1 — PRELIMINARES

2 — O ROTEIRO A SEGUIR

- a) A ORGANIZAÇÃO DOS CONHECIMENTOS;
- b) LEVANTAMENTO DAS IRREGULARIDADES;
- c) SUBORDINAÇÃO DO "PROCESSUS" DA DIREÇÃO ÀS DIRETRIZES TECNOCIENTÍFICAS OBTIDAS PELA PESQUISA E ANÁLISE;
- d) A "CONJUNTURA DIRECIONAL" E O IMPERATIVO DA ADAPTAÇÃO ÀS CONDIÇÕES ESPECIAIS DE CADA CASO;
- e) ALGUMAS REGRAS E CONSELHOS PRÁTICOS: A AÇÃO CONDICIONADA AOS DADOS DA PSICOLOGIA EXPERIMENTAL;
- f) TRANSFORMAÇÃO DA MENTALIDADE DIRIGENTE E TREINAMENTO DE EMERGÊNCIA.

I — PRELIMINARES

O DEPARTAMENTO Administrativo do Serviço Público tem ultimamente desencadeado uma verdadeira ofensiva, no sentido de estimular o interesse dos homens de pensamento pelo estudo dos graves problemas relativos à administração e de cuja solução dependem, fundamentalmente, a regularidade do funcionamento do mecanismo dos serviços públicos, e quiçá, a própria possibilidade de obtenção dos fins visados pelo Estado, quer jurídicos, quer sociais.

Nessa campanha de elevação do nível cultural do funcionalismo brasileiro e difusão de conhecimentos especializados sobre temas cuja importância transcendental só agora está merecendo a devida atenção dos nossos pesquisadores e estadistas se reflete, em toda a sua plenitude, a ânsia de intensificação da produção característica das or-

ganizações modernas que, todas elas, teem pela frente o binômio: rendimentos cada vez mais elevados e crescente diminuição dos dispêndios.

Trata-se, ao mesmo tempo, do reconhecimento de um fato cuja constatação se tornou possível entre as grandes nações conflagradas pela guerra: ou a máquina administrativa funciona em termos da mais alta flexibilidade, produzindo no mais curto espaço de tempo os mais rápidos e satisfatórios resultados — e neste caso pode acompanhar o esforço ingente da nação em perigo — ou então, revelam-se falhas, deficiências, paradas e retrocessos, desajustamentos e conflitos e, também, neste caso, não é difícil imaginar o que poderá acontecer.

As contingências da época tumultuosa em que vivemos mostram-nos como a própria sobrevivência das Nações está jungida e adstrita ao funcionamento rápido, eficiente e econômico desse sistema de órgãos terrivelmente complexos, que constituem o aparelhamento administrativo por intermédio do qual os Estados Modernos procuram reagir contra os tremendos males consubstanciados na frase do Prof. John Gaus (1) "Social instability and insecurity" — guerra, revoluções, crises, em suma, o caos e a desintegração da sociedade contemporânea.

Nunca seria ocioso recordar que, em meio às variáveis que integram o referido aparelhamento, avulta a importância do agente humano, cujo comportamento na organização a que serve muito pesa sobre a quantidade e a qualidade dos trabalhos produzidos. Não cabem aqui considerações sobre o valor do agente humano; ele é tão decisivo que se chegou mesmo, na França, após a experimentação dos mais variados regimes políticos, à convicção de que o essencial é a administração, isto é, um fenômeno que em

(1) "Frontiers of Public Administration" pags. 92-113 (The University of Chicago Press 1936).

última análise se traduz em seres humanos: "L'administration, ce sont les hommes".

Poder-se-ia mesmo opinar que a capacidade realizadora do Estado Moderno está na razão direta da qualidade do pessoal que vai traduzir em fatos, em termos de realidade objetiva, os grandes planos concebidos para satisfação de imperiosas necessidades coletivas.

Esta é, talvez, uma das razões pelas quais o D. A. S. P. dedica tão grandes cuidados aos problemas de pessoal, atitude, aliás, lógica, em perfeita correspondência com o desenvolvimento atingido ultimamente pelas ciências sociais e pela interferência da ação governamental em todos os setores da atividade humana.

Daí o sentido profundo de que se revestem tais atitudes do D. A. S. P. no árduo empreendimento de recrutar, manter, aperfeiçoar e utilizar um funcionalismo à altura das responsabilidades da nossa época, ou seja, a tarefa áspera de transformar uma massa de servidores outrora amorfa e empiricamente conduzida, em uma força poderosa a serviço do magnífico ideal de melhoria continua das instituições administrativas brasileiras, acrescida de novos e melhores contingentes.

Não contente com a simples objetivação das finalidades para as quais existe iniciou o D. A. S. P., paralelamente à sua ação técnico-administrativa, um intenso movimento educacional, suscitando condições favoráveis de desenvolvimento no Brasil de uma cultura disciplinada e orientada no sentido das idéias-força do século: organização, racionalização e eficiência.

Promovendo cursos, conferências, exposições, como a que em breve será inaugurada, o D.A.S.P. não está apenas reunindo ocasionalmente grupos de estudiosos, estimulando-lhes a imaginação criadora, criando um clima psicológico de fé nos bons resultados da cooperação, desenvolvendo o senso de sociabilidade dos agentes do poder público. A verdadeira significação desse esforço cultural é o difícil trabalho de conseguir que cada servidor opere a convergência dos seus esforços sobre sua tarefa específica, permitindo-lhe, produzir mais e melhor, inspirando-lhe o entusiasmo pelo seu próprio aperfeiçoamento, a vocação e o amor pelo trabalho realizado em função do máximo rendimento pelos menores custos.

Só depois dessa operação preliminar, qual seja a de fazer que cada um se impregne de uma

mística de operosidade e economicidade, é que se poderá obter a sinergia, a coordenação dos esforços dispendidos e que resultarão no bem estar geral.

Compreendendo, aliás, o alcance desta verdade e sua significação para elevação do nível de produtividade dos serviços públicos é que o Diretor da Divisão de Organização e Coordenação Dr. Moacyr R. Briggs concebeu e lançou a "Campanha da Coordenação", após o encerramento de uma campanha anterior contra o Desperdício.

E é em obediência a esse impositivo de cooperação que escrevi estas notas. Dirijo-me de preferência aos chefes responsáveis não para dizer coisas novas, mas, para acentuar mais uma vez a necessidade de que as chefias executivas, das quais depende a eficiência dos serviços prestados — aferida pelos índices de obediência a padrões preestabelecidos — possuam um conhecimento seguro de alguns dos aspectos técnicos e psicológicos mais importantes de sua tarefa.

2 — O ROTEIRO A SEGUIR

a) A ORGANIZAÇÃO DOS CONHECIMENTOS

Em primeiro lugar parece-me que há uma preliminar importante: o conhecimento exato, minucioso, real, das condições atuais em que se encontra o órgão dirigido, seja Ministério, Departamento, Divisão, Serviço ou Repartição, enfim, qualquer que seja a unidade administrativa em estudo.

Bacon, o famoso expoente do experimentalismo científico, já dizia que o conhecimento é uma força, um poder: "Know-ledge is power".

No limiar de qualquer operação organizatória, desde o ciclo inicial de ideação e planejamento da reforma a efetuar até à última fase de complementação do conjunto por meio das medidas de implantação e controle dos resultados, apresenta-se sempre uma constante: — a necessidade de informações completas, estratificadas em dados pacientemente elaborados e fichados.

Essa, a pedra angular. Urge conseguir uma arregimentação total de informações devidamente codificadas tendo-se em vista:

- a) os objetivos visados;
- b) a legislação existente;
- c) as experiências estrangeiras ou nacionais, públicas e privadas, sobre as atividades similares;
- d) a avaliação das necessidades mais importantes;
- e) os recursos disponíveis humanos ou materiais;
- f) as conexões ou relações com os outros setores de trabalho;
- g) as contingências de retrocesso, estacionamento ou crescimento do órgão, convenientemente pesadas todas as possibilidades;
- h) os custos das operações em relação ao tempo, ao material consumido e à mão de obra;
- i) o "processus" de trabalho adotado, corporificado em normas e métodos peculiares, horários, etc.
- j) a correspondência entre o sistema estrutural adotado e as finalidades do órgão;
- l) as atribuições ou deveres de cada unidade operatória, sua adequada colocação no conjunto;
- m) o registo quotidiano das operações para fins de controle da produção;
- n) a conveniente instalação e equipamento ou seja, a instrumentalidade de que se servem as unidades operatórias.

Em resumo pode-se dizer que esta 1.^a fase tem a significação prática da criação de um verdadeiro arsenal fornecedor das armas com as quais os chefes de serviços teem de vencer os obstáculos que se antepõem à sua ação presente ou futura.

Não se torna mais preciso advertir, a esta altura, que eles devem possuir em toda sua pujança as virtualidades do organizador.

A improvisação e a pressa — que certos "globe-trotters" e psicólogos mal avisados consideram como características do brasileiro — são, nessa 1.^a fase de organização dos conhecimentos, bastante prejudiciais.

Esses conhecimentos que vão ser assimilados pelos chefes de serviço constituem a infra-estrutura de sua conduta posterior e impõem-lhe a ela-

boração de um plano de ação, de uma política a seguir, em resumo, a organização do seu pensamento, das suas concepções, das idéias sob cuja influência, por fim se exerce a sua vontade.

Conhecedor de tudo o que diz respeito aos serviços sob sua direção — localização, objetivos, estrutura, área administrativa, relações com outros serviços ou com o público, lotação, formas de provimento, remuneração, número e qualificações dos servidores, processos de abastecimento de material, condições de instalação e aparelhamento, sistemas de controles do pessoal e material, uniformidade e simplificação das normas e métodos em uso, gráficos etc. etc., — só então poderão as chefias executivas dar início ao trabalho de racionalização propriamente dita e que no rápido esquema agora apresentado constitue a 2.^a fase da "conjuntura direcional" — isto é, o levantamento das falhas, anomalias ou deficiências encontradas.

b) LEVANTAMENTO DAS IRREGULARIDADES

Eis o ponto nevrálgico da técnica racionalizadora: descobrir no órgão que se pretende reformar ou simplesmente melhor adequar à sua função precípua, os erros, as imperfeições, as irregularidades que, porventura, constituam óbices à plena obtenção das suas finalidades.

Não basta porem descobrir e localizar os males; é preciso pesquisar-lhes as causas, os motivos de sua existência, para que se torne possível aplicar-lhes a terapêutica mais conveniente.

Essa é a razão pela qual as chefias executivas devem aguçar o seu "senso clínico", surpreender, num relance, os pontos fracos da engrenagem para agir sumariamente no instante preciso, evitando, dessarte, prejuizos ou enganos irreparáveis.

Aproveitando a oportunidade que a Revista do Serviço Público me oferece, tomo a liberdade de apresentar aos Técnicos de Administração e estudiosos do assunto, uma sugestão que, estou certo, proporcionaria os maiores benefícios ao Serviço público: iniciar, sob os auspícios da Divisão de Organização um levantamento pormenorizado das anomalias possivelmente existentes na nossa máquina burocrática e que podem ainda constituir um entrave à grande obra de transformação do Estado Brasileiro tenaz e corajosamente colimada pelo D. A. S. P.

A título de esclarecimento vou citar alguns desses defeitos, muitas vezes dificilmente perceptíveis, mas que podem solapar os melhores esforços dos administradores.

Por exemplo:

1.º) *em relação ao comportamento das unidades operatórias do órgão, quer na função de direção, quer na de execução dos serviços:*

- a mentalidade apriorística, rotineira e sistematicamente empírica;
- o misoneísmo, as atitudes acomodatórias, a displicência, a passividade, a apatia ou inércia indomável;
- a indisciplina, dissonâncias e antagonismos, as famosas incompatibilidades;
- exorbitâncias, congestionamento e atropelo de atribuições;
- os sibaritismos, a volúpia do prestígio pessoal promovendo movimentos subterâneos, “disputas intra-murais” ou compromissos de grupos.

2.º) *em relação ao funcionamento do órgão:*

- a dispersão dos esforços pela inorganicidade, duplicidade ou paralelismo dos serviços;
- o rigidez estrutural, os atritos, a fragmentação pelo insulamento, desarticulação ou falta de cooperação;
- a ação tumultuária e dispendiosa;
- o emperro, as morosidades injustificáveis, a ação às escuras pela falta de publicidade, divulgação e senso crítico;
- os desperdícios na multiplicidade de seus aspectos como muitas vezes tive ocasião de observar, (e para citar apenas os que são aparentemente insignificantes): torneiras escancaradas a jorrar água sem motivo; consumo orgíaco de energia elétrica; gasto excessivo de material de expediente; os comentários muito prolongados sobre ocorrências quotidianas durante as horas preciosas do expediente; enfim, todas essas pequenas coisas que se repetidas por milhares de servidores pesam, no conjunto, como um poderoso coeficiente de redução do potencial qualitativo ou quantitativo dos serviços;

- as soluções de continuidade ou a resolução de problemas sem considerá-los segundo uma certa gradação hierárquica e definidas *ordens* de urgência;
- a inadequação do material e os vícios de instalação;
- a ausência ou a deficiência de um controle ininterrupto do material, do elemento humano e da marcha do trabalho;
- o regime da “papérasserie” e da diluição da responsabilidade, etc. etc.

Pelo que se vê a enumeração não terminaria tão cedo, caso o meu “direito” de torturar a paciência dos leitores não tivesse limites rigorosamente prefixados. E’ que o assunto, apreciado sob o ângulo da análise científica, se revela em toda a sua extensão. Para que se tenha uma idéia aproximada da importância de uma pesquisa dessa natureza apraz-me citar o caso do Prof. Arnold Brecht — um dos grandes colaboradores do Presidente Roosevelt — que escreveu uma valiosa monografia sobre um vício muito comum na administração e ainda não mencionado: aquilo que ele curiosamente denominou “Burocratic Sabotage” mais frequente entre nós do que geralmente se pensa. Essa monografia, publicada nos “Anais da Academia Americana de Ciências Políticas e Sociais” em janeiro de 1937 (“The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences”, vol. 189, January, 1937, pags. 48/57), mereceu um importante estudo do inesquecível Urbano Berquó e teve entre os administradores uma intensa repercussão, porque — vale repetir o fato — o conhecimento dos vícios ocorrentes na variabilidade de suas expressões formais e das suas causas — já representa um grande passo no sentido da aplicação oportuna das necessárias medidas corretivas.

c) SUBORDINAÇÃO DO “PROCESSUS” DA DIREÇÃO ÀS DIRETRIZES TECNICO-CIENTÍFICAS OBTIDAS PELA PESQUISA E ANÁLISE

Não comportando estas ligeiras considerações um maior desenvolvimento do assunto passarei agora a considerar sob outro prisma a dinâmica

das chefias, executivas. E' a percepção dos fundamentos psicológicos da técnica racionalizadora ou seja, a 3.^a fase, que consiste na subordinação do "modus operandi" da direção às diretrizes técnico-científicas, sobretudo as de natureza psicológica.

De fato, o trabalho do chefe de serviços pode ser direto ou indireto.

No primeiro caso, por meio de "ordens" verbais ou escritas ele formula exigências, impõe, ordena o que for imprescindível à realização dos objetivos *perseguidos*, age como representante natural do órgão.

E' o exercício da autoridade de que se acha investido — tarefa total ou parcialmente psicológica porque exige em *alto grau*, além da competência técnica, um *elevado* coeficiente de compreensão da natureza humana, dos impulsos e motivos que predeterminam o comportamento do pessoal nos órgãos ou sub-órgãos da estrutura.

Indiretamente o trabalho da chefia executiva se efetua em função de necessidades ou dificuldades futuras; na preparação e "aplainamento" dos caminhos para sua marcha, quebrando arestas e eliminando possíveis óbices, suscitando, enfim, favoráveis condições de desenvolvimento.

A maior dificuldade está no fato de que cada servidor tem um estilo de conduta que lhe é peculiar, um tipo de vida própria, em resumo, a sua própria equação pessoal. Dessas diferenças individuais decorre e complexidade do problema da consecução da máxima produtividade de cada um. R. O. Beckman, em um livro recente (2) enumerou os tipos de trabalhadores que mais frequentemente são encontrados nos serviços públicos ou privados, cada qual precisando de ser disciplinado e tratado diferentemente. Por exemplo, são muito comuns na opinião do aludido "expert" americano os seguintes tipos humanos: — os indiferentes, os desinteressados, os preguiçosos, os "clock-watchers", os nervosos, os irritáveis, os teimosos, os obstinados, os imaginosos, os tímidos e acanhados, os medrosos, os desconfiados, os fanáticos, os valentes, os robustos, os alegres, os "cabeça de vento", os impacientes, os descuidados, os precipitados, os vaporosos, os lentos, os melancólicos, os estúpidos,

os submissos, os perturbados com dificuldades domésticas, os sadios, os conversadores, os histéricos, os "queixosos crônicos" etc. etc.

Só pelo contacto quotidiano com o agente humano integrado no órgão é que poderá a chefia executiva agir equitativa e inteligentemente, evitando, conforme avisos de Beckman no seu tratado, "o descontrolo, a perda de ténpera, as ameaças vãs, os favoritismos, os elogios apologeticos, as familiaridades, as repreensões em público, etc." (op. cit.).

As experiências levadas a efeito nas grandes instituições e organismos industriais americanos confirmaram cabalmente as vantagens excepcionais decorrentes do fato de agirem as chefias executivas consoante as diretrizes da psicologia experimental.

Está provado que a fixação de uma sábia política de estímulos dirigidos — econômicos ou puramente psicológicos — é tão importante na determinação de um grau ótimo de eficiência quanto o estabelecimento de uma rigorosa contabilização analítica de custos. O organizador sendo por definição o antípoda do "one-sided man" tem de apreciar com inteira isenção de ânimo a totalidade dos fatores. O que mais o interessa é a elevação do nível de produção, o crescimento gradual dos índices de rendimento em relação à diminuição contínua dos dispêndios unitários. Para ele os aspectos técnicos não são inferiores nem superiores aos aspectos psicológicos na "conjuntura direcional": são apenas diferentes e interdependentes, estreitamente correlacionados.

d) A "CONJUNTURA DIRECIONAL" E O IMPERATIVO DA ADAPTAÇÃO ÀS CONDIÇÕES ESPECIAIS DE CADA CASO

Organizados os conhecimentos sobre que se fundamentam as bases da ação das chefias executivas; feito o levantamento das anomalias existentes ou simplesmente possíveis nos diversos órgãos, o organizador passa a agir na conformidade das diretrizes técnico-científicas reveladas pela pesquisa. Ao transpor as fronteiras da especulação depara-se-lhe a necessidade de adaptar os seus movimentos às condições em que se encontra a unidade administrativa que se procura aperfeiçoar: surge, então, a 4.^a fase, constituída pelo ciclo de operações que efetuam a adaptação dos planos reformadores ela-

(2) "How to train Supervisors", Harper and Bros. Publishers, New York, 1940 — págs. 146.

borados às contingências especiais de cada caso. Já se verificou a esse respeito que as dificuldades na implantação das medidas ou providências reorganizadoras aumentam na proporção em que se tem de aproveitar ou conservar tudo o que havia de útil na organização extinta. As mudanças totais, "ex-abrupto" são mais fáceis, porém de resultados mais duvidosos, porquanto as exigências da própria natureza bio-social dos indivíduos não toleram variações excessivamente bruscas: há sempre de se levar em conta os ensinamentos da disciplina da organização, segundo os quais uma transformação lenta, gradual, mas segura, tem mais probabilidades de êxito do que mutações instantâneas ou imprevistas, na maioria dos casos.

Na investigação desse processo de adaptação controlada das reformas, os responsáveis ou encarregados de operá-las, às vezes, são levados a menosprezar um fenômeno da maior relevância. É que simultaneamente com a tentativa de obtenção dos fins visados, aparece o inevitável acompanhamento dos onus, custos e desgastes. Daí se infere a premência de reduzir, comprimir e eliminar, na medida do possível, os erros de origem, os desajustamentos morfodinâmicos, os dispêndios de qualquer natureza.

Sobre esse ponto os organizadores, os chefes de serviços, os responsáveis enfim pelo andamento regular do mecanismo em apreço, terão sempre sob suas vistas a famosa lei a que se refere Konrad Mellerowicz: "opera sempre com os menores custos unitários".

e) ALGUMAS REGRAS E CONSELHOS PRÁTICOS: A AÇÃO CONDICIONADA AOS DADOS DA PSICOLOGIA EXPERIMENTAL

Torna-se, agora, possível indicar algumas regras e conselhos práticos que mereceriam largamente difundidos porquanto de sua aplicação imediata resultariam vantagens excepcionais para os serviços, para os servidores, para todo o conjunto administrativo

- 1.º — Criar uma mística de realizações. Para isto urge fazer eclodir um clima de intensa curiosidade intelectual, despertando a tendência analítica para descoberta das falhas, vícios ou irregularidades latentes nos empreendimentos humanos.

- 2.º — Essa mística se pode traduzir em poucas palavras: operosidade, pugnacidade e aperfeiçoamento contínuo. O bom chefe possui o segredo de galvanizar os espíritos, canalizar os entusiasmos e, principalmente, despertar as potencialidades que se refugiam no mais íntimo de cada um de nós.

- 3.º — Mobilizar todos os recursos de modo a intensificar diariamente a produção. Para tal fim é mister:

- a) explorar rigorosamente cada elemento de produção no conjunto;
- b) aproveitar ao máximo os recursos disponíveis no interesse do serviço;
- c) estabelecer no âmbito do órgão em estudos a tendência da melhoria contínua, a modernização permanente;
- d) criar uma atmosfera de "heroicidade", boa vontade, alegria e dedicação ao trabalho;
- e) introduzir uma eficiente política de estímulos;
- f) aumentar o nível médio dos rendimentos — o que se obterá, segundo a lição do prof. Le Prévost (3) mediante:
 1. a determinação do tempo preciso para execução de cada trabalho;
 2. O estudo dos meios necessários para executá-los no tempo fixado (em não havendo esses meios, facilitá-los, criá-los);
 3. a demonstração da possibilidade de execução do trabalho no tempo fixado;
 4. a recompensa dos esforços empregados.

- 4.º — O aperfeiçoamento das chefias executivas se aprimora quando:

- a) não agem unilateralmente;
- b) eliminam os agentes de corrupção;
- c) repelem as injunções extranhas;
- e) afastam os elementos de interferência;

(3) L. L. Prevost "Economia Industrial y Organización de Talleres", 2.ª ed. Labor, ed. 1933, pág. 212.

- f) obedecem às normas induzidas da observação analítica;
- g) evitam os atritos e fricções de engrenagem;
- h) não se afastam dos planos formulados (4).

5.º — Uma boa chefia executiva será tanto mais útil quanto mais depressa compreender:

- a) que os ensinamentos da psicologia fornecem excelentes roteiros para o manejo e aproveitamento racional dos servidores;
- b) que nem todas as soluções apresentadas para os complicados problemas ocorrentes são boas: por melhores que pareçam deve-se, sempre, pesquisar a “ótima”;
- c) que o motivo último do comportamento humano é sempre o interesse;
- d) que as “atitudes pessoais” dos chefes, — o seu afastamento excessivo em relação aos subordinados, *vr. gratia* — exercem poderosa influência sobre o tipo de conduta funcional dos servidores;
- e) que há uma enorme utilidade na “inoculação” e difusão dos bons princípios e hábitos de trabalho;
- f) que são limitadas as capacidades e sensibilidade dos subordinados;
- g) que são altamente compensadores os benefícios oriundos de um sadio ambiente de cooperação e da recompensa dos bons esforços dispendidos.

Ao que ficou acima condensado em algumas diretrizes de ordenamento das atividades das chefias executivas se deve acrescentar a observação das conhecidas regras de Henri Fayol destinadas a facilitar o exercício da boa direção:

- “a) ter um conhecimento profundo do seu pessoal;
- b) eliminar os incapazes;

- c) conhecer perfeitamente as convenções que ligam a empresa a seus agentes;
- d) dar o bom exemplo;
- e) fazer inspeções periódicas do corpo social;
- f) reunir seus principais colaboradores em conferências nas quais se preparem a unidade de direção e a convergência de esforços;
- g) não se deixar absorver pelos detalhes;
- i) visar à iniciativa e ao devotamento por parte do pessoal”.

Todo esse conjunto de normas resulta numa articulação de conhecimentos técnicos e psicológicos que devem ser postos em prática segundo métodos racionais de economia (*rationellen Wirtschaftsweise*) (5).

E’ ponto pacífico entre os especialistas que a racionalização, sobretudo em se tratando da dinâmica das chefias executivas, para resultar útil deve ser integral, abrangendo todos os pontos. Os seus fundamentos estão:

- a) na pesquisa e emprego dos melhores métodos, materiais e pessoas para cada operação;
- b) na preocupação da mais intensa economicidade possível;
- c) no emprego de um sistema aperfeiçoado de controles;
- d) na exploração e aproveitamento ao máximo de cada elemento da produção;
- e) na proteção ao trabalho contra todos os vícios, falhas, erros e anomalias perfuntoriamente examinadas linhas atrás;
- f) na divisão racional do trabalho para fins de:
 1. Intensificação da produção;
 2. Melhorias qualitativa e quantitativa das operações;

(4) Veja-se sobre o assunto, Ordway Tead, “The Art of Leadership”.

(5) V. sobre o assunto Fourgeaud in “La Rationalization” Fayol, Paris, 1929, pág. 18.

3. produção no tempo mínimo;
4. supressão das fases inúteis e fluência do trabalho (Fliessarbeit).

g) no emprego cauteloso e prudente de todas essas medidas afim de evitar, pelo controle "a priori" das repercussões possíveis, as desvantagens mais flagrantes das operações transformadoras:

1. as despesas financeiras iniciais da "mise-au-point";
2. os sobresaltos da conjuntura econômica a que se refere Fourgeaud (op. cit.)
3. e principalmente os desempregados, o "technological unemployment" — expressão citada pelo prof. Richard Lewinsohn e num artigo para a Revista do Serviço Público (outubro de 1941, pags. 31-35).

f) TRANSFORMAÇÃO DA MENTALIDADE DIRIGENTE E TREINAMENTO DE EMERGÊNCIA

Depois destes ligeiros comentários acerca não só da fisionomia técnico-psicológica da "conjuntura direcional", como também sobre os profundos reflexos que atingem a personalidade dos servidores e o nível de rendimento dos trabalhos quer-me parecer o momento azado para renovar uma sugestão que já fiz alhures. E' que seria muito util iniciassem os Técnicos de Administração desde já, metódica e objetivamente, dentro de um vasto sistema de cooperação, cuidadosas pesquisas objetivando aquilo que na Norte América já se pratica sob a denominação de "emergency training" — treinamento de emergência.

Afigura-se-me, aliás, imprescindível, essa medida, em virtude das circunstâncias especialíssimas do instante presente. Trata-se, mesmo, de uma séria responsabilidade que a guerra jogou sobre as chefias executivas situadas nos vários degraus da escala hierárquica. Se o mecanismo do Estado tem de se mover de modo a acompanhar o ritmo acelerado a que são forçadas todas as iniciativas por força da catástrofe que ameaça a liberdade de auto-determinação dos povos, é justo exigir-se um maior esforço da máquina administrativa cifrado na elevação dos coeficientes de pro-

dutividade dos órgãos, sub-órgãos e unidades operatórias que a compõem. Investigações, cursos, conferências, debates, exposições, ordens de serviço sobre o "treinamento de emergência" a que se seguissem experiências de aplicação em determinados setores, acarretariam sérias consequências, no que diz respeito ao aumento do volume da produção, melhoria de qualidade, aceleração do ritmo de trabalho, redução do tempo gasto e compressão dos desperdícios ocorrentes.

A primeira grande consequência atingiria às próprias chefias executivas em si, isto é, ter-se-ia uma verdadeira transformação da mentalidade dirigente.

Em verdade, o chefe que organizar os seus conhecimentos; localizar com precisão os pontos sobre os quais deve incidir a sua atividade; exercer a sua ação de acordo com diretrizes realmente técnico-científicas; orientar os seus "contactos" e "relações" segundo os dados da psicologia experimental — compreendendo dessa maneira a lógica do comportamento humano; treinar intensivamente os seus subordinados e por fim, adaptar o seu "processus" de trabalho às peculiaridades de cada emergência transformar-se-á, por certo, num verdadeiro dínamo propulsor do rápido andamento dos serviços constituindo, de seguro, um elemento de vital importância para o Estado.

Sem esquecer as vantagens contidas na ampliação da área dos conhecimentos especializados do pessoal, da economia imediatamente traduzida em termos monetários, da maior segurança na realização de cada tarefa, o "treinamento de emergência" é uma providência que importa ser aplicada, e já. Beckman, no livro citado (How to train supervisors, Harper and Bros. Publishers, New York, 1940 pag. 197) enumerou, entre outras, as seguintes razões que justificam a adoção da medida nas empresas privadas e que "mutatis-mutandis" seriam quase idênticas na administração pública:

1. aperfeiçoa e cria novas habilidades;
2. aumenta a capacidade de cada agente;
3. aumenta o poder aquisitivo de cada um;
4. proporciona maior satisfação no trabalho;
5. aumenta os conhecimentos técnicos;
6. diminue o esforço individual;
7. diminue o número de acidentes;

8. contribue para padronizar os métodos de trabalho;
9. proporciona uma melhor compreensão da própria tarefa;
10. permite uma sistemática de bons hábitos de trabalho;
11. melhora a produção;
12. cria uma fonte de trabalhadores treinados;
13. diminui os custos de cada operação;
14. diminui as probabilidades de erros.

Para dar uma idéia mais clara do assunto o especialista americano chegou até a fazer uma análise do campo de aplicação do "treinamento de emergência". Em sua opinião os servidores podem ser desde logo treinados:

- nas várias fases ou ciclos das operações que o seu trabalho comporta;
- na aquisição de habilidades complementares;
- no uso mais adequado do material à sua disposição;
- no manejo cuidadoso e na conservação do seu equipamento;
- no desenvolvimento de uma mais extensa rede de informações sobre o próprio trabalho;
- na maneira de evitar acidentes sempre possíveis, especialmente nos serviços industriais;
- no controle dos efeitos do trabalho sobre a saúde;
- nos meios de evitar desperdícios;
- na maneira de intensificar o aumento de sua produção quantitativa ou qualitativamente; ;
- no aproveitamento mais racional do tempo de que dispõe;
- no desenvolvimento de boas normas e métodos de trabalho etc. etc. (op. cit. pág. 214).

Infelizmente os limites prefixados para este artigo obrigam-me a terminar estas observações.

Acredito, no entanto, ter chamado a atenção dos pesquisadores para certos fatos que, bem compreendidos e esmiuçados, permitiriam mobilizar as chefias executivas, impelindo-as à aceleração do ritmo de sua capacidade produtiva. Creio semelhante trabalho resultaria extraordinariamente fecundo. E que não haja dúvidas ou receios quanto à sua exequibilidade ou possibilidades de imediata aplicação:

mesmo supondo que as considerações que venho de articular fossem, apenas, pensamentos em marcha, eu me permitira encerrar estas linhas lembrando que todas as realizações humanas antes de concretizadas em fatos objetivos, foram idéias de espíritos inquietos ou simplesmente curiosos.

OBSERVAÇÕES

a) No próximo artigo serão estudados outros aspectos sugestivos da dinâmica das chefias executivas e sobretudo o problema do "treinamento de emergência" como uma responsabilidade especial dos dirigentes em tempo de guerra.

b) A expressão "conjuntura" no sentido em que é empregada neste artigo não constitui neologismo. Na opinião de E. Wagemann (v. "Introduction à la Théorie du Mouvement des affaires", trad. francesa de 1932 editada pela Lib. Félix Alcan, Paris, e revista pelo autor, págs. 5 e segts.) a palavra "conjuntura", oriunda do latim já era utilizada pela astrologia medieval em um sentido próximo ao de "constelação". Só depois do século XVII é que, introduzida na linguagem econômica passou a exprimir o estado ou o movimento dos negócios. Na Alemanha "Konjunktur" quer dizer, atualmente, ritmo econômico. Sobre essa noção, aliás, se erigiram as mais fascinantes teorias que não se aplicam no caso presente.

Dois argumentos democráticos da nova administração brasileira

JOSUÉ MONTELLO

*Técnico de Educação com exercício no
D. A. S. P.*

O Senhor Presidente da República em despacho de abril último, aprovou as instruções ao concurso de monografias que o DASP anualmente institue com o propósito de recolher, entre funcionários públicos, sugestões e idéias para a melhoria da administração federal.

A experiência dos anos anteriores demonstrou que o processo é dos mais ricos para a coléta de novas soluções aos problemas administrativos brasileiros, ao mesmo tempo que provoca o debate — e o consequente melhoramento de nossa cultura técnica — das idéias que constituem as concepções mais avançadas sobre a administração pública no mundo moderno.

O concurso de monografias do DASP, que muitos supunham tratar-se de simples torneios academicos, tem uma alta utilidade, não apenas pragmática, no seu sentido de aplicação imediata, mas também cultural, no seu propósito de conhecimento puro e de constituição de uma bibliografia brasileira de administração.

As instruções agora aprovadas para o concurso do corrente ano, sofreram, em relação às instruções anteriores, algumas oportunas alterações, destinadas a tornarem mais plásticas as exigências de seus estatutos. Assim é que o concurso, que era, de origem, circunscrito ao funcionalismo federal — foi facultado, agora, a todos os servidores públicos, quer da União, dos Territórios, dos Estados e dos Municípios. Houve, dessa forma, uma dilatação de seu raio de alcance. E daí certamente resultará mais rica agitação de idéias e maior soma de questões objetivas.

Já se frisou que o problema da articulação do público com a administração é um problema essencialmente democrático. Enquanto nos regimes totalitários, a propaganda tem a finalidade de dirigir e planificar a mentalidade popular num sentido passivo de permanente aceitação das idéias

governamentais — nos Estados democráticos a questão se resolve em outros termos, porque não é preciso apenas educar, num propósito de formar um novo comportamento coletivo — é necessário, sobretudo, sondar a opinião pública, de modo a poder-se receber as críticas e as sugestões desse público.

Recentemente foi realizado, por iniciativa da Divisão de Aperfeiçoamento do DASP, um bem movimentado debate sobre esse problema de administração — e através das palavras de Newton Ramalho, Celso Kelly e Moisés Xavier de Araújo, tivemos oportunidade de colocar nos seus justos termos de importância o relevo que as monografias adquirem para o estudo das sugestões do público às autoridades governamentais.

A monografia tem uma importância bilateral: de um lado, é um excelente meio para que o monografista conheça melhor o serviço público; por outro, é um veículo de comunicação da crítica do público à administração federal.

Ainda naquele debate surgiu uma sugestão que pode valer como um índice do que é, hoje, como expressão democrática, a nova administração do Brasil: foi lembrada pelo Técnico de Educação Moisés Xavier de Araújo a oportunidade de ser realizado um inquérito entre os funcionários da União, para saber-se o que sobre o DASP pensam esses funcionários.

A idéia, considerada felicíssima, já está sendo posta em prática — e toda a nossa imprensa tem louvado, de um modo geral, o inquérito oportuno. Porque o questionário, que cada servidor público irá preencher, é um modo de compeli-lo a conhecer o DASP na sua realidade e nas suas consecuições. E será também uma fonte de críticas daquilo que, no sector da nossa administração, tem

realizado o Departamento sob a presidência do Dr. Luiz Simões Lopes.

O questionário, agora tornado realização, e mais o concurso de monografias, anualmente posto em prática, são parcelas de uma mesma soma: o relevo que, na nova administração brasileira, se vem dando à opinião da coletividade.

Na velha administração, compreendia-se como liberdade de opinião a oportunidade de poder publicar nos jornais uns comentários sarcásticos, ou de proferir nas câmaras ou assembléias as críticas mais inócuas pela boca dos políticos em permanente estado de oposição.

A essas tiradas literárias ou oratórias, que satisfaziam menos ao interesse geral do que à vaidade dos seus autores, sucedeu um ambiente de seriedade e de respeito.

Cada um, hoje, pode dizer o que pensa, mas deve fazê-lo com seriedade, porque os problemas do Estado, como assuntos de interesse vital da nacionalidade, não podem ser pretextos para as ironias amarelas ou os comentários ridiculizadores. Tirou-se também à crítica aquela expressão de palavreado ôco, que era apenas uma sobra inútil do banquete dos retóricos obsoletos. E deu-se-lhe uma expressão objetiva, com um nítido espírito pragmático.

Para muitos profissionais do descontentamento, o DASP é um órgão destinado a exercer coações. Há um engano nessa opinião — e esse equívoco vai agora ser esclarecido. Cada funcionário trará o seu depoimento no questionário que lhe será proposto. Dirá sinceramente o que pensa e o que deseja que se faça. E a coletividade vai ficar sabendo, com muita clareza, o que tem realizado o Dr. Simões Lopes e a equipe dos seus colaboradores, nestes poucos anos que valem como longas jornadas de tempo, se confrontarmos com a antiga a nova administração do Brasil, dentro do sector das atuações que beneficiam ao mesmo passo o Estado e o seu servidor.

O questionário e as monografias valem, assim, como um excelente e oportuno teste — e um teste que, além de outras vantagens publicitárias, revela com agudeza o conteúdo democrático do Brasil atual.

O Estado Nacional Brasileiro reafirma, aí, que é um regime do povo, no seu sentido mais exato. E que o Presidente Getúlio Vargas transformou o velho liberalismo, de modo a adaptar o regime político do país às condições do nosso tempo e às necessidades do nosso povo, sem que o espírito democrático ficasse prejudicado na sua essência de liberdade, que é a mais alta conquista espiritual e social do homem além de ser a mais bela e a mais forte das razões de viver.

Profilaxia do saturnismo profissional

BELGRANO MONT'ALVERNE

Médico da Secção de Assistência Social do Ministério da Viação

CHAMAMOS, em patologia, saturnismo à intoxicação pelo chumbo. Profissionalmente só o saturnismo crônico nos interessa, de vez que o agudo escapa à responsabilidade industrial, quase sempre.

O chumbo é um metal conhecido há milênios e o seu aproveitamento industrial remonta à idade do ferro. Antes dos atenienses explorarem, no século VI, o maciço plúmbeo-argentífero a que se refere Esquilo, nos Persas, já os Fenícios haviam retirado muito chumbo de lá. O Museu Britânico possui um baixo-relevo, procedente da Mesopotâmia, no qual as estatuetas estão soldadas a chumbo. Esse exemplar conta mais de 4.900 anos de existência.

Hipócrates, Celso, Galeno, Nicandro e os próprios médicos árabes já conheciam as intoxicações agudas pelo chumbo. E Nicandro, cem anos antes da nossa era, já as descrevera. As cólicas de Madrid, as de Devonshire, as de Poitou foram consideradas, muito tempo, como simples epidemias locais, por lhe não conhecerem a étio-patogenia. Smetius, grande médico do século XVI, depois de observar vários casos, assim no-los descreve:

"A violência da cólica determina a perda completa da vista; o doente em breve tem um ataque de epilepsia; com pilulas purgativas e com a graça de Deus recobrou a vista" — (Miscelânea Médico cum th. Erasto Bruneo, etc. L'oeil et les maladies professionnelles, Ch. Coutela).

Inspirou este pequeno trabalho o fato de termos lido um requerimento em que vários operários, empregados em indústria saturnina, solicitavam de seus chefes um aumento de vencimentos, com que pudessem fazer face às despesas decorrentes da proteção de sua saúde contra os riscos da referida indústria.

Sentimos, desde logo, a necessidade em que estavam esses trabalhadores de verdadeira prote-

ção. Não propriamente do aumento de seus salários, com que pretendiam custear sua defesa, adquirindo leite integral, julgado, por eles, infalível antídoto do chumbo, se bebido durante o trabalho, com mais ou menos frequência. Se não se submetessem ao regime láteo no serviço, asseveravam, haveria para eles perda de saúde.

Lastimável engano o de atribuir-se a uma prática condenada virtudes opostas. Houve, é certo, a suposição de que o leite, diminuindo a acidez gástrica, impedisse, em parte, a transformação, no estômago, de chumbo em sais solúveis e prescreveram o seu uso durante o trabalho. Hoje o conhecimento desse recurso só tem valor histórico, tão inútil é ele.

Nos dias que correm a profilaxia do saturnismo consiste no impedimento, quanto possível, da introdução do tóxico no organismo, sendo, por isso, contraindicada a ingestão de alimentos nos locais de trabalho, por ser a via digestiva uma das preferidas pelo chumbo e seus compostos.

Evitar totalmente a penetração do chumbo no organismo é impossível. Contudo poderemos limitá-la, cada vez mais, se conhecermos os pontos vulneráveis do operário e procurarmos aprimorar os meios físicos e mecânicos de captação de gases e poeiras.

São vias de intoxicação:

1) — Aparelho digestivo. Quando o trabalhador come com as mãos sujas ou coloca na boca objetos sujos de chumbo ou, se já intoxicado, engole a própria saliva que elimina o tóxico.

2) — Aparelho respiratório. Pela inalação de gases ou poeiras plúmbricas.

3) — Pele. Quando houver solução de continuidade, por escoriações, feridas, etc.

O tóxico se elimina pela urina, saliva e bile, ficando, entretanto, boa parte retida no organismo.

Imaginemos, agora, um operário bebendo leite várias vezes ao dia, durante o trabalho, sem as precauções de limpeza recomendadas, quanto de chumbo fixaria no organismo, se depois de uma lavagem mal feita, como provou Grodzewisk (B. Barreto, Hig. Tra. Industrial, pág. 65), ainda se podem retirar das mãos de um tipógrafo 20 miligramas de chumbo, e que basta a absorção diária de um miligrama, pela boca, para produzir a intoxicação ao cabo de poucos meses (Oller, Med. del Trabajo, pág. 252). E limpeza correta das mãos, boca e dentes, como se quer para os operários das indústrias saturninas, não é coisa fácil de se repetir várias vezes ao dia.

Infelizmente há ainda fábricas que se valem da larga distribuição de leite a seus operários. Em algumas, é prática tão arraigada, tão tradicional, que já não é mais possível suprimi-la.

Há médicos que lhe atribuem como único mérito lutar contra o alcoolismo, embora ela seja a grande auxiliar da intoxicação plúmbica.

O antídoto do chumbo ainda não foi encontrado e a prova está na extensa variedade de processos ensaiados com tal propósito. Uns pensaram no leite, outros no enxofre e prescreveram banhos sulfurosos, mel sufuroso, hipossulfito de sódio, etc. E' clássico na intoxicação aguda o emprego da limonada sulfúrica e dos sulfatos de sódio e magnésio.

Se se conhecesse antídoto para o saturnismo não se justificariam tantos processos profiláticos e terapêuticos, nem se aconselhariam, nas oficinas, medidas dispendiosas e incômodas com o fim, não de neutralizarem o tóxico, mas de impedirem a sua penetração no organismo.

Seria fastidioso enumerar aqui as indústrias que se expõem ao saturnismo. São tantas. O Departamento do Trabalho dos Estados Unidos já contou mais de 150. Preferimos dizer que são todas onde se manipulam o chumbo e seus compostos, a fazermos uma citação incompleta.

Gant, para evitar a intoxicação, propôs uma série de providências, das quais traduzimos algumas do livro de Johnstone "Occupational Diseases":

1.º) — "Cobertura com ventilação exaustora adequada em todos os lugares onde se levantam poeiras ou vapores.

2.º) — Toda mistura e agitação devem ser feitas em máquinas fechadas.

3.º) — Toda mistura pulverizada deve ser transferida por meio de adequados tubos de vácuo.

4.º) — Todas as entradas dos tubos de ventilação exaustora devem estar abaixo do nível do nariz, quanto possível, para prevenir a inalação de finas partículas de poeira.

5.º) — Deve ser feita uma análise química de amostras de ar de várias partes da oficina com diferentes intervalos durante as horas de trabalho. Qualquer local que demonstre mais de 1,5 mg. de chumbo por 10 mc. é perigo potencial para a saúde.

6.º) — Os empregados que trabalhem em lugares perigosos, como os que se encontram abaixo do solo, devem usar respiradores. Onde os movimentos são limitados a uma pequena área, devem ser usados respiradores de corrente de ar forçada (ar fresco do exterior). Se há exposição a vapores, devem ser fornecidas máscaras com caixas carregadas com carvão ativado (os respiradores são eficientes somente de 70 a 90 % e devem ser inspecionados e trocados frequentemente).

7.º) — Não permitir o acúmulo de poeira no chão.

8.º) — Molhar o assoalho frequentemente e os compostos pulverizados usados, quando possível.

9.º) — Toda limpeza deve ser executada por meio de grandes tubos de vácuo. Não varrer.

10.) — Evitar o acúmulo de poeira nos barrotes, caibros, peitoris, etc., instalando tubos ventiladores equipados com filtros para poeiras próximo do teto ou a meia altura.

11.) — Evitar a contaminação do ar exterior e das cercanias, e como uma medida de economia, instalar precipitadores eletrostáticos nos canos e chaminés.

12.) — A higiene pessoal dos empregados será cuidadosamente observada. Gabinetes com chuveiros, refeitório isolado da oficina e mudança de macacões duas vezes por dia. Mãos e rosto lavados antes de comer. — Não comer, não mascar ou fumar durante as horas de trabalho".

Na França há legislação sobre a profilaxia do saturnismo e os operários devem observar os seguintes cuidados:

Durante o trabalho: — usarão roupas adequadas, fechadas nos punhos e pescoço, e, quando necessário, máscaras contra gases e poeiras, sendo proibido, terminantemente, comer, beber, fumar, mascar e aspirar pós medicamentosos ou não.

Depois do trabalho: — os operários deixarão toda a roupa de trabalho nas fábricas, bem como o calçado e procederão minuciosamente à lavagem do corpo antes de deixar a oficina. Lavarão com sabão e escova as unhas, que devem ser cortadas bem rentes. A boca e os dentes serão escovados, preferentemente, com pó de sabão e as narinas serão limpas com um chumaço de algodão úmido.

Os médicos encarregados da higiene das oficinas examinarão, pelo menos, de 4 em 4 meses, todos os trabalhadores, indicando as providências aconselhadas para cada um, segundo seu estado de saúde.

Para nós, a seleção dos operários ocupará lugar de merecido destaque, tantas e indiscutíveis são as suas vantagens. As crianças serão evitadas, porque estão mais sujeitas à intoxicação do que os adultos e os homens serão preferidos às mulheres por serem estas mais sensíveis ao tóxico.

As condições individuais de resistência devem preocupar o médico selecionador, visto como há indivíduos com imunidade natural ou adquirida para o saturnismo. Em contraposição a esses tipos ideais há os absolutamente incompatíveis, tais como os alcoólatras, os sífilíticos e os portadores de todas as doenças que debilitam o organismo e o tornam, por isso, mais receptivo ao tóxico.

As diáteses mórbidas podem exteriorizar-se ou agravar-se em virtude de determinados trabalhos, por essa razão devemos conhecer, previamente, a morbidade individual dos operários e, principalmente, dos pretendentes a emprego nas indústrias tóxicas, afim de podermos afastá-los dos ofícios perigosos à sua integridade física.

O biotipo longilíneo astênico, por exemplo, onde mais facilmente se encontra o terreno hereditário tuberculoso, não é, positivamente, o indicado para indústrias onde os trabalhos se desenvolvem entre poeiras e gases tóxicos e irritantes. Ainda esse mesmo biotipo tem contra ele, às vezes, a diátese neuro-endocrinopática e certas formas de psicopatia endógena, o que o contraindica, formalmente, para as indústrias saturninas e outras com eleição tóxica para o sistema nervoso e glândulas endócrinas.

As medidas relativas ao local de trabalho não são difíceis de executar. O próprio custo, se fosse arguido como entrave, não prevaleceria, se considerássemos a economia decorrente do maior rendimento que o trabalho de sadios oferece e da restrição de licenciamentos e de indenizações a intoxicados.

A dificuldade de toda profilaxia reside no elemento humano. — Quem quer que haja percorrido zonas ou indústrias insalubres terá sentido e lastimado a resistência do trabalhador aos recursos profiláticos, avultando a repulsa quando a profilaxia é incômoda (e esta é a regra) e o perigo pareça não existir, porque atue insidiosamente, como é o caso do saturnismo, cujo tóxico não tem gosto nem odor.

Tivemos ocasião, certa vez, de observar numa oficina militar, os operários-soldados preferirem a prisão ao uso de máscaras consideradas preciosa proteção contra o perigo das tintas com que trabalhavam.

Fatos semelhantes são comuns em todas as indústrias. Resultam, naturalmente, da ignorância em que são mantidos os operários a respeito dos perigos que os cercam e da imposição violenta dos recursos profiláticos. Isso nos obriga a pensar na educação dos operários de indústrias tóxicas e perigosas, antes de lhes impor o uso de apetrechos protetores e de regras especiais de higiene pessoal.

Óculos, máscaras, luvas, etc., por mais leves e cômodos que pareçam aos seus inventores, são sempre incômodos e pesados para os operários. É preciso que o médico da fábrica, em palestras claras e acessíveis, lhes mostre os perigos do ofício, como entra o tóxico no organismo, como se transforma e se fixa; quais os órgãos preferidos e como evoluem as lesões mais comuns. Os exemplos concretos são de grande valor: peças anatomo-patológicas ou sua reprodução em cera, bem como fotografias de operários inutilizados devem ser mostradas. Os cartazes sugestivos, colocados nos locais de trabalho, completarão os cuidados profiláticos, como constante advertência aos menos cuidadosos.

Os operários devem estar familiarizados com todos os dispositivos destinados à sua proteção. Devem conhecê-los e estimá-los, único meio de se obter uma conservação perfeita dos mesmos. E para conhecê-los e estimá-los é indispensável que lhes sejam ministradas instruções minuciosas so-

bre cada um, particularmente a respeito dos que completam a sua indumentária: óculos, máscaras, luvas, etc. Dir-lhes-á o médico quais as circunstâncias determinantes do invento, mostrar-lhes-á os aparelhos desarmados, detendo-se no estudo de cada peça. Finalmente, e isso é importante: não descuidará do treinamento. Acostumar-se alguém ao uso de objetos incômodos constitui o maior entrave à higiene do trabalho. Começa nesse momento a verdadeira luta pela preservação da saúde do trabalhador. Nunca esquecer que o homem é uma criança grande: cordialidade e tato nessa luta. Aqui o mais forte não é o que manda mais, mas o que persevera. As condições impostas pela violência humilham e geram o desejo de vingança. — As resultantes de entendimentos amistosos permanecem e frutificam à sombra da mútua e respeitosa compreensão. Dirá o médico aos operários que mais do que ninguém ele mesmo sabe quanto é incomodo e cansativo o uso de tal máscara, e que somente o conhecimento dos males que os ameaçam naquela indústria o leva a aconselhar o seu uso; que no princípio ela é insuportável, mas que em pouco tempo virá o hábito; que tudo depende da força de vontade nos primeiros dias, que o pequeno sacrifício que fizerem será fartamente compensado pela conservação de sua saúde, etc., etc.

O operário não deve e não pode ser mais um elemento passivo na campanha contra os riscos profissionais. Todo movimento, nesse sentido, a que não estiver vivamente associado, fracassará. Muitos são eméritos observadores e homens de apurado bom senso, podendo dar, por isso, informações exatas e, conseqüentemente, excelentes conselhos. E depois o orgulhinho, a grata satisfação de ter opinado na adoção de providências, por si só, impõe ao trabalhador o dever de maior obediência, de maior honestidade no seu cumprimento.

E ao médico responsável pela higiene do trabalho não é lícito, nem perdoável, deixar escapar um só elemento, um só detalhe que lhe possa ser útil nessa campanha tão meritória. E nenhum elemento lhe é mais precioso do que a amizade e confiança que possa inspirar aos operários.

RESUMÊ

PROFESSIONAL PROTECTION AGAINST LEAD POISONING

Saturnism or lead poisoning is known since ancient times, it having received the interest of Hipocrates, Cel-sus, Galen and Smetius.

The antidote for lead is still unknown. Milk and sulphur have been thought of and in cases of acute poisoning the well-known use of sulphuric lemonade and of sulphates of sodium and magnesium.

Prevention from lead poisoning has suffered many changes. To-day it consists in preventing its penetration into the human body. It is a problem which is engaging the attention of scientists the world over, the French having contributed very interesting studies on the matter. The latter brought about the legislation which protects workman handling lead.

The measures taken to prevent lead poisoning are summed up in two groups: measures relative to the working environment and measures relative to the individual capacity of resistance. Nevertheless, no result can be expected without the workman's cooperation. He should be familiarized with all the measures taken for his protection. He should receive instruction with regard to such measures, especially with regard to goggles, masks and gloves.

The workman should not remain a passive element in the campagne against professional risks. Many of them are good observers and have common sense, and able to offer valuable ideas. The physician responsible for the hygiene of the working conditions should never overlook any such contribution that might be useful. Nothing is more valuable than the confidence and friendship which he may inspire in the workmen.

PRESCRIÇÃO

J. A. DE CARVALHO E MELLO.

IV

NÃO tinha razão o Supremo Tribunal Federal, quando assim decidia, e tão pouco os juristas quando entravam, a respeito, em conflito de opiniões. Eram, ao nosso ver, meridianamente claros os termos do mencionado decreto n. 857, de 12 de novembro de 1851. Não havia lugar, portanto, para dubiedades de interpretação. Legal e etimologicamente, tudo ali parecia facilitar o entendimento das suas normas. Em última análise, tanto bastaria considerar-se que o aludido decreto, como demonstra sua ementa, se propôs explicar o art. 20 da lei n. 243, de 30 de novembro de 1941.

Dir-se-á, entretanto, que se tratava de simples regulamento. Admita-se, para argumentar, que o fosse, e que, por isto, nenhum direito novo, ou nova obrigação poderia instituir. Ainda assim, porém, justificativa alguma encontraria aquele modo de a nossa mais alta Corte de Justiça entendê-lo.

De feito, convenha-se em que — repitamo-lo — teria sido o dito decreto mero regulamento daquela norma legal. Nesta hipótese, tudo indicava que ali se deveria ter ido buscar seu verdadeiro sentido, e, se, porventura, persistisse a obscuridade, que alem se fosse, isto é, ao capítulo 209 do antigo regimento da Fazenda, de 1.516. Agindo desse modo, queremos crer que tudo teria resultado perfeitamente esclarecido.

Na verdade, o citado decreto n. 857, explicando o art. 20 da dita lei n. 243, preceituava, em seu art. 2.º:

“Esta prescrição compreende:

1.º O direito que alguém pretenda ter a ser declarado credor do Estado, sob qualquer título que seja.

2.º O direito que alguém tenha a haver pagamento de uma dívida já reconhecida, qualquer que seja a natureza dela”.

Ora, a regra explicada (art. 20 da lei 243, de 1851) considerava:

“... inteiramente prescritas, e perdido para os credores o direito de requererem a *liquidação e pagamento* delas” (dívidas).

Logo, tudo aquilo que, direta ou indiretamente, próxima ou remotamente, mediata ou imediatamente, participasse deste caráter, incidiria no dispositivo legal transcrito.

É que o referido art. 20 falava, de modo expresso, em *liquidação e pagamento*, coisas, ações, ou operações, entre si distintas.

Realmente, aquela, na espécie versada, objetivava o reconhecimento do direito a ser declarado credor. Aí está a origem do n. 1.º do art. 2.º do decreto n. 857. Este, pagamento, o pedido de satisfação da quantia já considerada e reconhecida líquida e certa. Aquí, o fundamento do n. 2.º do mesmo art. 2.º daquele mencionado decreto. A primeira era a averiguação; a segunda, o pagamento do débito.

E tão diversas e distintas eram aí fixadas essas ações ou operações, que dois prazos iguais de cinco anos foram estabelecidos, dentro dos quais poderia o interessado pleitear, respectivamente, a declaração de sua qualidade de credor do Estado (1), e, isto obtido, reclamar o pagamento do que lhe era devido (2).

Mais. O capítulo 209 do regimento de 1516, posto em vigor pelo aludido art. 20 da lei 243, de 1841, referia-se a

“... todas as dívidas, que nós devamos, a que sejamos obrigados de Nossa Real Fazenda...”.

(1) Regimento da Fazenda. — Capítulo 209: “... qualquer pessoa de qualquer sorte, e qualidade que for, que dentro de cinco anos não tirar, ou requerer as cartas, e desembargos dos ditos despachos acima declarados, daí em diante não lhe sejam mais dados, não sejam as partes sobre isso mais ouvidas”.

(2) Regimento da Fazenda. — Capítulo 209: “... do dia em que tal certidão for posta, terão lugar para outros cinco anos poderem requerer, e haverem seus pagamentos”.

e, no intuito de dar força à extensibilidade dos seus limites, adiantava :

"... como quaisquer outras obrigações, a que de direito sejamos obrigados".

Regulamento, ou não, o decreto n. 857 citado, retratava, fielmente, por conseguinte, o alcance do preceito por ele explicado, visto como reproduzia, em síntese, o que fora mandado por em vigor.

De fato, a compreensibilidade das obrigações ficara consignada em seu art. 2.º, a liquidação e o pagamento, bem assim os prazos em que deveriam ser pleiteados consituíram objeto dos arts. 3 e 4 (3).

E no que toca à generalidade das obrigações não especificadas, isto é, a "quaisquer outras obrigações", assim, exemplificativamente, as enumerou também, o art. 3.º do mesmo decreto :

"... ordenados, soldos, cômguas, ou gratificações e outros vencimentos de empregos; pensões, tenças, meio soldo e montepio; preço de arrematações e contratos de qualquer natureza, e pagamento de despesas feitas e serviços prestados; reclamações, indenizações, e restituições..."

Não sabemos, pois, porque oscilava a jurisprudência, e, muito menos, percebemos a razão que corria ao grande Mestre Pedro Lessa, quando, no acordão do Supremo Tribunal Federal, de 22 de maio de 1909, opinava que

"... a prescrição da lei de 1851 só diz respeito às dívidas da Fazenda Pública, e na espécie dos autos temos um litigante, que, tendo sido demitido acintosa e injuriosamente de um emprego, pediu anulação do ato ilegal. Vê-se claramente que o autor não pede somente o pagamento de certa quantia. Não se trata de uma cobrança de dívida. A hipótese é radicalmente diversa das que figurou o legislador de 1851".

(3) Decreto n. 857, de 1851, art. 3.º: "Todos aqueles, que pretenderem ser credores da Fazenda Nacional, por ordenados, soldos, cômguas, ou gratificações e outros vencimentos de empregos; por pensões, tenças, meio soldo e montepio; por preço de arrematações e contratos de qualquer natureza, e pagamento de despesas feitas e serviços prestados; e por quaisquer reclamações, indenizações, e restituições, deverão requerer o reconhecimento e liquidação de suas dívidas, a expedição dos despachos, ordens e títulos para o pagamento, e fazer o assentamento das que o precisarem dentro dos cinco anos..."

"Art. 4.º Todos aqueles que depois de haverem os seus despachos correntes para o pagamento, tiverem feito o assentamento, ou estiverem lançados na folha, não requererem que efetivamente se lhes pague o que lhes for devido dentro dos cinco anos, perderão o direito a esse pagamento, em virtude da prescrição a favor da Fazenda Nacional".

Mas, já não valem comentários sobre fatos que passaram para o domínio da história antiga. É velho, quasi centenário o decreto n. 857, tem cem anos a lei 243 e é tetrassecular, pouco menos do que fossil, o regimento da Fazenda, ponto de partida e referência de toda aquela legislação.

Registada, em linhas gerais, a inexplicável controvérsia que a execução do aludido decreto n. 857, de 12 de novembro de 1851, proporcionou aos estudiosos do assunto, cumpre-nos passar ao exame da espécie, ou, melhor, do instituto, à luz das normas exaradas no decreto Legislativo número 1.939, de 28 de agosto de 1908.

Aí, uma fase mais interessante.

Na verdade, o advento desse diploma legal suscitou outras dúvidas, outros debates provocou. Desde então, mantidos embora os pontos de vista anteriores, apresentaram as discussões aspecto diverso e inteiramente novo. Orientou-se o trabalho no sentido de fixação da natureza da lei em que se continham dispositivos atinentes à matéria e à modalidade análoga, senão congênere da prescrição.

A esse propósito foi chamado à fala o próprio Poder Legislativo que logo se pôs em forma, dizendo com autoridade e conhecimento de causa sobre o assunto em foco. Disto trataremos a seu tempo, linhas adiante.

É que, sem revogar o antigo decreto n. 857, de 1851, havia no Decreto Legislativo n. 1.939, de 1908, dois preceitos que, em face da ementa da nova lei, davam margem a indagações outras diferentes.

Eram eles os constantes dos arts. 1.º e 9.º, *verbis* :

"O direito de usar do processo sumário especial do art. 13 da lei n. 221, de 20 de novembro de 1894, cessa uma vez decorrido o prazo de um ano da data da publicação do ato ou decisão administrativa e, não havendo essa publicação, da data em que os interessados tiverem ciência das mesmas".

"A prescrição quinquenal de que goza a Fazenda Federal (decreto n. 857, de 12 de novembro de 1851, artigos 1.º e 2.º) se aplica a todo e qualquer direito e ação que alguém tenha contra a dita fazenda, e o prazo da prescrição corre da data do ato ou fato do qual se originar o mesmo direito ou ação, salvo a interrupção por meios legais".

E a respectiva ementa era do seguinte teor :

"Declara que a ação de que trata o art. 13 da lei n. 221, de 20 de novembro de 1894, só poderá ser exercida pelo processo estabelecido no mesmo artigo e prescreve dentro de um ano..."

Foi à vista daquelas duas normas, e especificadamente da que se continha no art. 9.º, que surgiram as divergências, indo repercutir, afinal, no Senado Federal, pouco menos de quatro meses após a promulgação da citada lei.

É longo, bem o sabemos, o parecer, de 23 de dezembro de 1908, da Comissão de Justiça daquela Casa do Congresso Nacional. Porque, porem, aborda as dúvidas então emergentes, permitimo-nos transcrevê-lo na íntegra, para melhor conhecimento dos leitores. Isto, porque estava em discussão não só a constitucionalidade do incriminado art. 9.º, como também si era ou não era ele interpretativo dos arts. 1.º e 2.º do referido decreto n. 857, aos quais fazia remissão.

Este o teor do aludido parecer :

"O advogado dr. Alfredo Lopes da Cruz, em requerimento dirigido ao Congresso Nacional, representa sobre a necessidade de uma providência legislativa que declare, ou, para os que assim quizerem entender, retifique, de acordo com os princípios constitucionais, a disposição do art. 9.º da recente lei n. 1.939, de 28 de agosto do corrente ano.

"No intuito de tornar bem claro o pensamento que dita a representação, recapitula o peticionário a situação do nosso direito anterior, em matéria de prescrição de ações intentadas contra o Estado, tal como entendia e applicava o Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

1.º Com referência às ações, cujo objeto fosse a anulação de atos de autoridade administrativa da União, que lesassem direitos individuais, entendia o Tribunal que a prescrição de um ano (§ 5.º do art. 13 da lei n. 221, de 20 de novembro de 1894), se referia unicamente ao processo sumário especial, criado para esse fim pelo artigo citado.

Decorrido, porem, o prazo da prescrição do processo sumário especial, entendia o Tribunal que era facultado demandar a reintegração do direito individual, violado por ato administrativo, mediante ação ordinária que prescrevia somente no lapso de 30 anos comum a todas as ações não sujeitas à prescrição especial.

Ao lado destas duas prescrições, applicaveis às ações tendentes à anulação dos atos das autoridades administrativas, lesivos dos direitos individuais, expressão genérica em que a lei compreende todas as faculdades asseguradas aos indivíduos pela ordem jurídica geral, applicava o Tribunal a prescrição quinquenal às dívidas passivas da União, de acordo com o decreto n. 857, de 12 de novembro de 1851, art. 2.º.

Nota, porem, com lealdade, a representação que se esta jurisprudência estava perfeitamente assentada e revestia os caracteres do *jus receptum*, a doutrina tinha entretanto contraditores, quer entre os representantes da Fazenda Federal em juízo, quer entre alguns membros do Tribunal, sem que tivessem logrado fazer vingar as suas opiniões, que não eram uniformes.

Assim, segundo uns, a prescrição anual do § 5.º, artigo 13 da lei n. 221, de 1894, era applicavel não somente à forma do processo que a lei instituira, mas ao próprio direito, na sua forma agressiva, ação *jus perseguendi*. De modo que decorrido um ano após a publicação do ato, este já não podia ser arguido de nulo, por ilegal ou inconstitucional.

Segundo outros, porem, a prescrição do direito de demandar a anulação do ato, estava compreendida no n. 1 do art. 2.º do decreto n. 857, de 1851, e se verificava, pois, cinco anos após a publicação do ato.

Esta segunda opinião, nota ainda, encontrava forte resistência da parte do Tribunal, fundada em que a disposição invocada em seu abono, do mencionado decreto de 1851, instituindo nos arts. 1.º e 2.º a prescrição quinquenal, conquanto aí se declare compreender — o direito que alguém pretende ter a ser declarado credor do Estado, *sob qualquer título que seja* — se referia unicamente às ações relativas aos direitos de crédito, propriamente dito, isto é, tendentes ao reconhecimento de *dívidas passivas* por parte do Estado, conforme se devia depreender dos arts. 3.º e 4.º, e ainda mais do art. 20 da lei n. 243, de 30 de novembro de 1841, do qual o do decreto de 1851 é meramente regulamentar.

Tal era a situação, afirma e conclue o peticionário, quando foi promulgada a lei n. 1.939, de 28 de agosto de 1908, a qual contem duas disposições sobre prescrição: uma a do art. 1.º que consagra a jurisprudência do Tribunal quanto à interpretação do § 5.º do art. 13 da lei n. 221, determinando em termos claros e expressos que a prescrição aí instituída se refere ao *processo sumário especial*; a outra a do art. 9.º dizemos nós, que, já não dispondo sobre o direito de usar do processo sumário, previsto no art. 1.º, se refere, explicita e terminantemente, à prescrição quinquenal do decreto de 1851, para applicá-la a *tudo e qualquer direito e ação que alguém tenha contra a Fazenda*.

Que o direito de demandar a anulação de atos administrativos por outro meio que não o processo sumário especial escapa à prescrição anual, nenhuma dúvida tem o peticionário, o qual considera este ponto fora de discussão, em vista do art. 1.º da lei recente de 28 de agosto do corrente ano.

Estará, porem, pergunta, sujeito à prescrição quinquenal, a que se refere o art. 9.º?

No caso afirmativo, inquire ainda, é de considerar-se este artigo como interpretativo do decreto de 1851, a que se reporta, ou, simplesmente, como tendo criado direito novo, como estender a applicação do mesmo decreto a casos nele não compreendidos?

Quanto à primeira questão, não lhe vemos razão alguma. *Interpretatio cessat claris*. A lei, realmente, não oferece nenhuma dúvida; os seus termos são claros e positivos.

Basta ler o art. 9.º com espírito desprevenido, para apreender o pensamento do legislador.

De fato, diz o art. 9.º:

"A prescrição quinquenal de que goza a Fazenda Federal (dec. n. 857, de 12 de novembro de 1851, artigos 1 e 2) se aplica a *tudo e qualquer direito e ação* que alguém tenha contra a dita Fazenda, e o prazo de prescrição corre da data do ato ou fato do qual se originar o mesmo direito ou ação, salvo a interrupção por meios legais".

Ora, é claro que os próprios termos — *tudo e qualquer direito e ação* que alguém tenha — excluem por completo qualquer restrição que não haja sido explicitamente declarada na mesma lei. E, se esta não fez nenhuma restrição, manifesto é que ao intérprete ou aplicador não é lícito fazê-la, porque seria excetuar na lei.

Além disso, conhecidas as dúvidas que ocorriam relativamente à matéria de prescrição de que dá notícia o próprio peticionário, notadamente no Supremo Tribunal, onde, sem embargo do voto da maioria, alguns de seus membros entendiam que o direito de demandar a anulação dos atos administrativos de que trata o art. 13 da lei n. 221, de 20 de novembro de 1894, estava compreendido, extra ano, no n. 1 do decreto n. 857, de 1851, torna-se sobremaneira manifesta a intenção que teve o legislador de 1908 de solver essas dúvidas, empregando, como fez, no citado art. 9.º as palavras "A prescrição quinquenal... (decreto de 12 de novembro de 1851, artigos 1 e 2)... *se aplica a tudo e qualquer direito e ação*...

Ainda mais. Para corroborar e por fora de qualquer dúvida o pensamento da lei neste particular, aí estão:

1.º A *síntese justificativa* com que o relator do projeto substitutivo do Senado o apresentou à Comissão de Justiça e Legislação, síntese que foi impressa juntamente com o projeto e sujeita, como este, à apreciação do Congresso. Ora, nessa mesma síntese se disse com a máxima clareza e do modo mais positivo, comentando o referido artigo:

"O dispositivo no art. 9.º tem por fim fazer cessar uma desinteligência que ocorre na nossa jurisprudência, quanto à lei de 1851, sobre a prescrição quinquenal, entendendo uns que ela se refere à *dívida passiva* da Fazenda, propriamente dita, e outros que não, e estende-se a *quaisquer ações* contra esta. O substitutivo, que ora se oferece, adota o *último pensamento*, cortando a questão e dando a precisa firmeza à disposição legislativa".

2.º O parecer da Comissão de Justiça e Legislação da Câmara dos Deputados sobre o substitutivo do Senado, achando-se extreme de quaisquer dúvidas se exprimiu nestes termos:

"O art. 9.º *interpreta os arts. 1.º e 2.º do decreto n. 857, de 12 de novembro de 1851, e pre-*

cisa a época de que decorre a prescrição quinquenal de que goza a Fazenda Federal, pondo termo a quaisquer dúvidas".

E note-se que o substitutivo do Senado ao projeto n. 30 B, de 1903, da Câmara dos Deputados (substitutivo que é hoje, sem alteração alguma, a lei n. 1.939, de 28 de agosto de 1908) era e é mais liberal do que aquele projeto, o qual estabelecia que:

a) (art. 1.º) A ação de que trata o art. 13 da lei 221, de 20 de novembro de 1894, só podia ser exercida pelo processo sumário do mesmo art. 13 daquela lei e prescrevia dentro de um ano.

b) (Parágrafo único) Uma vez decorrido esse prazo da prescrição, sem que tivesse sido proposta a ação, os atos administrativos seriam havidos como válidos e subsistentes para todos os efeitos, cessando quaisquer direitos a indenizações ou restituições a que poderiam dar lugar (Vide Diário do Congresso, de 2 de agosto de 1908, páginas 1.230-31).

Contra o disposto no art. 9.º da lei n. 1.939, de 28 de agosto de 1908, tal como fica dito, convem notar, por último, que nada adianta e nada significa a alegação de que a jurisprudência do Supremo Tribunal era até aí no sentido de facultar aos interessados a demanda sobre anulação dos atos administrativos lesivos dos direitos individuais por ação ordinária durante 30 anos.

E nada adianta nem significa:

1.º porque o Tribunal assim decidiu, então, em face do texto do art. 13 da lei n. 221, de 20 de novembro de 1894, que realmente só tratava da prescrição anual para a ação ou processo sumário especial aí estabelecido; e, pois, quando não se cogitava, em caso concreto, do processo especial e sim da ação ordinária *extra ano*, era, pelo menos, mais natural, liberal e mais justo que prevalecesse, em tal hipótese, a prescrição do direito comum;

2.º porque a mesma jurisprudência tinha contraditores no sei do próprio Tribunal, entendendo alguns de seus membros que a prescrição anual do § 5.º do art. 13 da lei de 1894 era aplicável não somente à forma do processo que esta instituiu, mas ao próprio direito na sua forma agressiva, à ação, *jus persequendi*, conforme, e com estas mesmas palavras, confessou o peticionário; e outros membros do Tribunal, que fora do ano o processo ordinário prescrevia no *quinquênio do decreto de 1851*, opinião que ainda o mesmo peticionário constata.

E foi, exatamente, essa diversidade de opiniões que a lei nova de 1908 quis cortar, e fê-lo, com precisão e clareza prescrevendo:

No art. 1.º a *prescrição de um ano* para o direito de usar do processo sumário especial do art. 13 da lei número 221, de 20 de novembro de 1894 — e no art. 2.º a prescrição quinquenal do decreto de 1851 para *tudo e qualquer direito e ação*; fórmula esta última claríssima, genérica e suficientemente compreensiva da ação ordinária com fundamento na lesão resultante de atos administrativos, de que fala o art. 13 da lei n. 221, de 20 de novembro de 1894;

3.º porque a jurisprudência do Tribunal não constitui entrave para o legislador, senão quando declara a *inconstitucionalidade*, pois é o regime federativo americano que lhe dá esta especialíssima, original e soberana função de afirmar a nulidade dos atos legislativos em face da Constituição; e, conquanto adstritos às decisões do Tribunal aos casos concretos, a motivação de sentenças taes obriga virtualmente a todos os poderes;

4.º porque, finalmente, o Tribunal, tendo de aplicar, agora, outra e recente lei (a de 28 de agosto deste ano), muito natural legítima e competentemente pautará por ela outra e nova jurisprudência, como já o fez, sem por isso incorrer em incongruência ou contradição alguma.

Quanto à segunda questão, proposta ao Congresso, — antes de qualquer outra cousa — releva notar que ela não poderá, nunca, ter o alcance, porventura pretendido, de fazer ou obrigar o Tribunal a corrigir a decisão já proferida em vista da nova lei, ou enveredar por outra jurisprudência — mais acomodatória ao interesse dos particulares, com prejuizo do interesse geral da Fazenda Federal, que representa o patrimônio da coletividade, e ao qual a lei recente teve justamente em mira atender ou salvaguardar.

Mas, alega o petiçãoário perante o Congresso Nacional o vício de *inconstitucionalidade* contra o art. 9.º da lei nova, e pede-lhe providência contra isso.

É bem de ver, porem, que vem caminho errado, e a alegação chega a ser mesmo contraproducente, pelo que do seu próprio arrazoado se deduz.

De fato, e em primeiro lugar, se, como o mesmo petiçãoário diz: “O Poder Judiciário tem por missão constitucional a aplicação das leis: se o primeiro dever do juiz, o seu primeiro ato para o cumprimento do dever do juiz, o seu primeiro ato para o cumprimento fiel de sua nobre missão é *interpretar as leis, fixar-lhe o sentido, o alcance, a compreensão*”, outra cousa não tem ele a fazer, em se tratando da nova lei de 28 de agosto, devendo ser para isso regularmente solicitado pelos interessados, independente de apressados, impertinentes, e inuteis esclarecimentos, ou de qualquer providência da parte do Poder Legislativo, a quem só cabe fazer a lei, a esta está feita.

Depois, e, em particular, no tocante ao vício de inconstitucionalidade, não é ao Congresso que compete conhecer da matéria, julgá-la e *dar remédio* ao mal, se, por acaso, ele existe.

Com efeito, se a lei, no todo ou em parte, colide com a Constituição, o único poder competente para *resolver* o ponto ou providenciar de modo *eficaz*, é o Poder Judiciário e, soberanamente, de *modo definitivo*, o Supremo Tribunal Federal, consoante o regime que adotamos.

Tal é a verdade do regime. E como, entre nós a verdade, por mais clara e incontestada que seja, parece tal, não pela força intrínseca que contenha, mas pela boca que profere, permitido seja transcrever, entre muitos que a confirmam ou comprovam, os seguintes trechos do eminentíssimo Senador Ruy Barbosa: “Ora, se entre a lei superior e a inferior a colisão é tão possível, quanto entre lei, e lei da mesma classe, e se essa colisão, onde quer que

se dê, há de ser resolvida, a um dos poderes tinha de confiar-se por força o poder de resolvê-la. Mas, se ele se entregasse à autoridade que faz a lei, parte interessada, juiz em sua própria causa, o Congresso substituir-se-ia à Constituição, a Constituição desapareceria na vontade indemarcavel do Congresso. A preponderância, nesse caso, caberia sempre à lei contra a Constituição”. (Atos Inconstitucionais, página 67).

“Este direito de examinar a constitucionalidade dos atos legislativos, ou administrativos, é a chave de nosso regime constitucional, seu *princípio supremo*”. (Idem página 9.)

“Já desde os tempos coloniais a jurisprudência americana se detinha ante esta questão, e várias vezes a resolvia, atribuindo esse poder, como *função privativa, aos tribunais*. (Idem, pag. 49.)

Ora, releva notar que, se o Supremo Tribunal não deu pela inconstitucionalidade, e, antes, aplicou a disposição arguida de tal vício, conforme da representação se depreende, então, a conclusão única a deduzir daí é, que essa inconstitucionalidade não existe — real e efetivamente, sem embargo de aparências e miragens, sempre possíveis no mundo dos interesses.

E, *depois disso*, seria manifestamente contraproducente a alegação que se fizesse perante o Poder Legislativo, que tem o dever de respeitar o *verdictum* do poder ou órgão a quem compete, precisa e soberanamente, essa nobilíssima e original função, que eleva sobre todos a excelência do sistema federativo americano, que é o nosso.

É um erro neste regime, mais do que em qualquer outro (vem bem ao caso observar, e daí o engano que originou a representação de que se trata) supor, ou dizer, como se exprime Hamilton, no *Federalista* (ed. de Cabo Lodge, págs. 485-7) que o corpo legislativo é o juiz de seus próprios atos, e que sua maneira de interpretá-los é obrigatória para os outros ramos de Governo. Podemos revidar que tal presunção não é natural, desde que nenhuma cláusula da Constituição deixa inferi-la. Fora supor que a Constituição tivesse em mira habilitar os representantes do povo a substituírem pela *sua vontade* a de seus comitentes. Muito mais razoavel será crer que ela contemplasse os tribunais como um corpo intermediário do povo e a legislatura, com o fim, entre outros, de prendê-la nos limites fixados à sua autoridade. *Interpretar as leis é jurisdição própria e peculiar dos tribunais...* Nada vale objetar que, sob o pretexto de resolver uma contradição, os tribunais podem sobrepor seu próprio arbítrio às intenções constitucionais do Poder Legislativo. Tal hipótese poderia ocorrer igualmente no caso de duas leis contraditórias e, até em qualquer julgamento sobre uma só lei; e, se lhes aprouvesse exercer a *vontade*, em vez de *juízo*, a consequência seria sempre trocar-se o arbítrio do corpo legislativo no arbítrio deles. O argumento, se alguma cousa provasse, provaria que não se deve admitir a função de julgar senão no próprio legislador”.

Esta é doutrina americana, que Hamilton, o egrégio apologista do federalismo e um dos seus imortais criadores, foi o primeiro a ensinar, e todos quantos lhe succederam repetem e ilustram, sem cessar.

E, em vista dessa doutrina e desse ensinamento e mesmo sem ele, não é curial que o Congresso Nacional esteja a fazer leis, e, logo após, mediante representações

ou requerimentos, embora eruditos e respeitáveis de pessoas do foro, ou de interessados, passe a aditá-las, reformá-las, anulá-las, emendá-las, sob o pretexto de inconstitucionalidade, suposto ôu real, quando há, para isso, no regime, um órgão a quem incumbe, precisa e exatamente essa delicada e primacial função.

Assim e consequentemente, pelo que fica dito a correr e de modo muito sintético, não sendo caso de providência da parte do Poder Legislativo, entende a Comissão que deve ser arquivado o requerimento de que se trata.

Sala das Comissões, 23 de dezembro de 1908. — *Oliveira Figueiredo*, presidente, de acordo com a conclusão do voto do Sr. Senador *Martinho Garcez*.

— *Meira e Sá*, relator. — *João Luiz Alves*. — *Sigismundo Gonçalves*, de acordo com o relator. — *Martinho Garcez*, de perfeito acordo quanto à função do Poder Judiciário para declarar a inconstitucionalidade das leis e interpretá-las. Convem, entretanto, acrescentar que o artigo 9.º do decreto legislativo n. 1.939, de 28 de agosto do corrente ano, não é interpretativo dos arts. 1 e 2 do decreto n. 857, de 12 de novembro de 1851, não só porque seria uma anomalia dar a um ato do Poder Legislativo o carater de interpretação de um ato do Poder Executivo, como é o decreto n. 857, de 1851.

A interpretação autêntica do poder que faz a lei só tem lugar tratando-se de atos seus e não de atos do Poder Executivo a *mens legis*, que as palavras do art. 9.º do decreto legislativo n. 1.939, do corrente ano, tornam claro, dispensando por isso qualquer esforço de interpretação, foi reduzir a cinco anos a prescrição trintanária, foi conceder um favor à Fazenda Federal, favor que era ainda

maior pelo projeto que reduzia a um ano o prazo de prescrição trintanária. Da minha resistência na discussão resultou a volta do projeto à Comissão de Justiça com as emendas por mim oferecidas, surgindo afinal em 1907, alargando para cinco anos o prazo de um ano.

Pura e simples disposição modificativa e não interpretativa, como por equívoco disse o parecer da Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados, como é a do art. 9.º do decreto n. 1.939, de 28 de agosto do corrente ano, ela não pode ter aplicação aos casos que já se achavam afetos ao conhecimento do Poder Judiciário na data da promulgação da lei, e quando mesmo se queira por absurdo considerar tal disposição interpretativa, ela não pode ter aplicação àqueles casos — lei de 17 de julho de 1778.

Assim, é meu parecer que seja submetido à consideração do Senado o seguinte projeto de lei:

N. 48 — 1908

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º O dispositivo do art. 9.º da lei n. 1.939, de 28 de agosto do corrente ano, que modificou os arts. 1.º e 2.º do decreto n. 857, de 12 de novembro de 1851, não tem carater interpretativo.

Art. 2.º Revogam-se as disposições em contrário.

Sala das Comissões, 9 de dezembro de 1908. — *Martinho Garcez*.

Apesar disso, permaneceram as dúvidas, e os julgados continuavam vacilantes.

Racionalização da frequência das promoções

SALOMÃO SEREBRENICK

Engenheiro do Ministério da Agricultura

Revista do Serviço Público oferece, a seguir, aos seus leitores, um capítulo da monografia do engenheiro Salomão Sevebrenick, intitulada "Racionalização das Carreiras Profissionais no Serviço Público" e classificada em 1.º lugar no concurso de Monografia de 1941.

§ 1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

COMO dissemos na introdução deste trabalho, é insuficiente que as promoções se realizem segundo critérios e normas racionais, para que alcancem o objetivo colimado.

O estímulo desenvolvido no funcionário, pela avaliação criteriosa do seu mérito e pelo reconhecimento irrestrito do seu valor como condição exclusiva para as promoções, não tomará corpo se não for acompanhado de uma razoável probabilidade de acesso periódico, alimentada pela frequente ocorrência de vagas.

LEONARD WHITE reconhece este fato, assim se exprimindo a seu respeito:

"Hence arises the underlying and irreconcilable conflict in any promotion system. Large numbers of employees, normally ambitious and intent on success in their vocation on profession and under heavy economic pressure with the passing of the years, face a limited number of higher positions in which vacancies occur at relatively irregular and infrequent intervals. No form of promotion system can solve this dilemma". (1)

O autor, como se vê, chega a considerar insoluvel o problema. E se, nas páginas seguintes, nos abalançamos a apresentar uma solução, não é porque nos anime a idéia de salvar uma "causa perdida", mas porque se nos afigura exagerada a opinião pessimista do citado autor.

Devemos consignar, aliás, que já houve entre nós uma tentativa de resolver esse problema, mas, a nosso ver, ela não passa de uma solução imaginária e, pois, ineficaz.

(1) LEONARD WHITE — "Introduction to the study of Public Administration". New York, 1939.

Queremos referir-nos a Ernani da Mota Rezende, que, num trabalho recente (2), pretende ter achado o meio de prever, para uma determinada carreira, a ocorrência das vagas nas diversas classes, partindo da idade média de ingresso na carreira, da permanência média dos funcionários nas diferentes classes, e dos coeficientes médios de mortalidade e sobrevivência. Esse autor apoia-se em dados de tal modo ideais, e admite uma tão grande série de hipóteses simplificadoras, que, afinal, o resultado a que chega não mais possui qualquer valor prático.

Começa ele admitindo que os funcionários sejam promovidos alternadamente por "antiguidade" e por "merecimento", para logo depois afirmar que todos os funcionários devem ser supostos iguais quanto ao mérito; adota, a seguir, uma determinada idade de ingresso na carreira (p. ex. 25 anos, quando essa idade pode variar entre 18 e 45 anos); mais adiante, ele supõe que a permanência dos funcionários na classe final seja a mesma que nas classes intermediárias, para, desse modo, poder utilizar uma permanência média; aplica aos funcionários as tabelas de mortalidade e sobrevivência relativas à população total, o que é incorreto, visto que os funcionários representam uma classe escolhida, dotada de requisitos de saúde superiores, visto que, ao ingressarem no serviço público, eles se sujeitam a severo exame de sanidade e capacidade física; é preciso notar ainda que aquelas tabelas se referem a um determinado sexo, enquanto os ocupantes dos cargos públicos se distribuem, na maioria dos casos, entre ambos os sexos, numa proporção aliás variável com as carreiras profissionais; por outro lado, as aludidas tabelas referem-se a determinadas localidades, enquanto as carreiras profissionais podem abranger todo o território do país; finalmente, as

(2) ERNANI DA MOTA REZENDE — "As carreiras profissionais no Serviço Público". Rio de Janeiro, 1941.

citadas tabelas fazem abstração das diferenças de nacionalidade, ao passo que os quadros dos funcionários se constituem, pode-se dizer exclusivamente, de elementos nacionais. E nessa senda poderíamos prosseguir, apontando mais outras inexatidões, se não julgássemos suficientes as enumeradas, para delas inferir-se que cálculos baseados em premissas tão irreais não podem servir de garantia aos funcionários no seu justo desejo de melhoria periódica dos vencimentos.

Diante do que acabamos de dizer, continua aberta a questão, à espera de uma solução realística; é o que pretendemos apresentar a seguir.

I. NAS PROMOÇÕES HORIZONTAIS

Notemos, de passagem, que, nas administrações de estrutura amorfa, o problema não apresenta dificuldade, desde que aí são possíveis os aumentos periódicos dos vencimentos, sem necessidade da ocorrência de vagas. Em compensação, tais incrementos periódicos não permitem que se atinjam com plenitude os objetivos da administração. Não determinam eles uma eficiente seleção do pessoal para o exercício de funções de transcendência crescente, nem estimulam os funcionários para o seu permanente aperfeiçoamento. O mínimo de eficiência é alcançado praticamente por todos os funcionários — sobretudo quando se trata de chefes benevolentes que, elaborando num erro, julgam não prejudicar a ninguém com a sua generosidade — e, com isso, é recompensado muita vez o trabalho medíocre, em detrimento do serviço e do incentivo. Por outro lado, a recusa de melhoria aos funcionários, por falta do mínimo de eficiência, provoca neles, via de regra, suspeitas de perseguição, que redundam em animosidade para com os chefes e resistência passiva no serviço. Não deve escapar a diferença entre essas condições e as que caracterizam as promoções verticais, em que: 1) a generosidade não podendo aproveitar ao mesmo tempo a todos os funcionários, visto que só a um deles pode caber a vaga, os chefes procuram julgar os seus subalternos com justiça, pelo menos relativa; 2) por sua vez, desde que a promoção recaia no funcionário mais idóneo, os demais não podem ver nisto motivo de ressentimento, dado que, pela própria natureza das promoções verticais, é impossível que uma vaga possa beneficiar sinão um deles.

Mostrado assim que o emprego exclusivo das promoções horizontais não pode constituir a so-

lução desejada, pois, embora permita a concessão periódica de incrementos dos salários, não alcança os propósitos essenciais da administração, voltamos-nos às promoções verticais, próprias das administrações de estrutura definida, em que os cargos se acham grupados em carreiras e distribuídos em diversas categorias ou classes.

II. NAS PROMOÇÕES VERTICAIS

1. Princípio fundamental

No caso das promoções verticais, como pre-determinar a ocorrência das vagas e, antes, qual deve ser a sua frequência para que seja considerada satisfatória pelos funcionários?

Para resolver esta última questão, partiremos do seguinte princípio: *O funcionário deve ter assegurada a possibilidade de, contanto que possua os necessários requisitos de idoneidade moral e profissional, alcançar, dentro de um período razoável, o posto mais alto da sua carreira.* (O “período razoável” a que aí se alude poderia oscilar em torno de trinta anos).

Não significa isso que todos os funcionários deverão necessariamente atingir o ápice da carreira, mas a possibilidade disso deve ser oferecida a todos. E’ de se admitir que não o consigam alguns por falta de mérito, mas nunca por falta de vagas.

2. Forma das carreiras

Estabelecido o princípio básico, vejamos em que medida a forma das carreiras pode concorrer para satisfazê-lo, sem prejudicar os interesses do serviço público.

Observemos que, uma vez excluídas de consideração as formas totalmente irregulares, basta encerrar as seguintes três formas principais: triangular direta (vértice para cima), triangular inversa (vértice para baixo) e retangular. As estruturas trapezoidais podem ser reduzidas às triangulares correspondentes, pela decomposição em carreiras “unitárias”, isto é, tais que só tenham um cargo na sua classe final; as conclusões que se obtiverem relativamente à carreira unitária serão válidas para a carreira total.

A primeira das três formas citadas, a triangular direta, apresenta as seguintes características:

a) corresponde à distribuição normal dos trabalhos nos serviços racionalmente organizados: à

medida que cresce a dificuldade das funções, menor se torna o número dos funcionários que as desempenham;

b) implica uma desigual permanência do funcionário nas diversas classes da carreira: tanto maior quanto mais baixa a classe. Desfavorável para o funcionário, esse estágio decrescente é, porém, vantajoso para a administração, quer do ponto de vista econômico como pelo bom funcionamento que imprime ao serviço.

A segunda das aludidas formas, a triangular inversa, tem características opostas: é a que mais discrepa da distribuição normal das funções nos serviços; é mais favorável ao funcionário, porém desvantajosa para a administração.

Finalmente, a forma retangular, intermediária entre as duas primeiras, ainda destoa da repartição normal dos trabalhos, mas uniformiza a permanência do funcionário nas várias classes; embora menos que a forma triangular inversa, a retangular é ainda prejudicial para a administração.

Diante do exposto, não há como deixar de reconhecer como solução mais conveniente o emprego da forma triangular direta, a adotada na nossa administração. Todavia, ela poderá ser escolhida da tal modo que, sem ferir a sua característica *a*, satisfaça o mais possível os interesses do funcionário.

3. Estrutura das carreiras

Fixada a "triangular direta" como forma idônea das carreiras, vejamos qual o número de classes que elas devem abranger e, a seguir, qual a proporção que devem guardar entre si os números de cargos das diversas classes.

Quanto ao número de classes a adotar para cada carreira, pode ser observado que, sendo ele muito pequeno, será igualmente reduzido o número de promoções que o funcionário poderá ter na sua carreira, o que será de pouco incentivo; além disso, um número diminuto de classes em geral não corresponderá à real diversificação das funções do serviço. Por outro lado, se for muito grande o número das classes, os sucessivos aumentos do salário serão insignificantes, ou então os vencimentos da classe inicial terão que ser baixos, adotado um salário máximo razoável; além disso, tal como no outro caso, não haverá correspondência com a distribuição dos trabalhos, cuja di-

versidade também não pode ser excessiva. Depreende-se daí que, de um modo geral, o mais conveniente é adotar um número mediano de classes. Sem que se trate de uma proposta rígida, parece-nos aceitável, de acordo com as indicações da experiência, a subdivisão das carreiras em cinco classes.

Neste caso, diríamos que as carreiras têm a estrutura "triangular direta penta-clássica".

No que tange à distribuição quantitativa dos cargos entre as classes, os diversos interesses em jogo sugerem como a mais conveniente a que guarde proporcionalidade com a série natural dos números. Tal distribuição tornaria "equilátera" qualquer carreira unitária, a qual se chamaria "triangular direta penta-clássica equilátera", no caso de ser constituída de cinco classes. Por extensão, chamaremos "equiláteras" as carreiras compostas que obedeçam à distribuição preceituada.

Nestas, as classes terão sucessivamente n , $2n$, $3n$, $4n$, $5n$, ... cargos, e, nas unitárias — 1, 2, 3, 4, 5, ... Sendo penta-clássicas as carreiras, o número total de cargos será $15n$, e 15, respectivamente.

A rigor, portanto, as carreiras do tipo em estudo deveriam constituir-se de um número de cargos múltiplo de 15. Entretanto, no caso em que o número total de cargos (N) de uma carreira não satisfaça essa condição e se não deseje alterá-lo, a distribuição ainda se poderá fazer a contento segundo as fórmulas n , $2n$, $3n$, $4n$ e $5n$, em que $n = N/15$, desde que os números resultantes da aplicação dessas fórmulas sejam convenientemente arredondados. Assim, no caso de ser de 72 o número total de cargos de uma carreira, e não se queira modificá-lo para 75 ou 60, a distribuição pelas classes será 5 — 10 — 14 — 19 — 24.

4. Periodicidade das promoções

Fixada como mais conveniente a estrutura triangular direta penta-clássica equilátera das carreiras, como predeterminar nelas a ocorrência periódica das vagas, e pois das promoções, atendendo, em tudo, ao princípio que tomamos para ponto de partida?

Façamos, inicialmente, abstração das vagas que se possam dar originariamente nas classes intermediárias em virtude de causas diversas, tais como falecimento, demissão, aposentadoria, transferência, disponibilidade, etc. Justifica-se a hipótese porque, no sistema que vamos propor, tais

vagas representariam uma fração ínfima das que decorreriam das vagas verificadas na classe final da carreira. Efetivamente, sendo nossa intenção oferecer a todos os funcionários a possibilidade de atingir a classe final, o número de aposentadorias nas classes intermediárias será mínimo, o mesmo podendo dizer-se quanto à porcentagem de falecimentos nessas classes; finalmente, a demissão, o abandono de emprego e a disponibilidade são fenômenos raros, e a transferência é um fator neutro no seu conjunto, desde que tanto pode ser motivo de vacância como de preenchimento de vagas.

Assim, pois, limitando-nos à consideração das vagas originárias da classe final e das vagas delas decorrentes nas classes intermediárias, e raciocinando sobre a carreira unitária, as promoções dar-se-iam exclusivamente em virtude da vaga na classe final. É evidente, por aí, ser necessário que esta vaga originária se verifique periodicamente, afim de que o mesmo aconteça às vagas decorrentes, e, portanto, às promoções na carreira.

Suponhamos, por um momento, que um meio qualquer ocasionasse a vacância periódica na classe final, com um intervalo desejado; conviria, então, que este fosse de dois anos. Efetivamente, admitindo que, com o tempo, o funcionário melhorasse normalmente de posição, na sua classe, quanto ao merecimento — o que seria uma realidade, se os funcionários possuissem toda capacidade suficiente e se esforçassem em grau necessário, e, sobretudo, se fosse adotada a medida que propusemos no § 2, VI, do Cap. III — aconteceria que, de dois em dois anos, os funcionários teriam uma melhoria certa: promoção ou aumento do mérito dentro da classe; e, sendo 15 os cargos, portanto 14 as melhorias possíveis, teriam os funcionários percorrido, em 28 anos, toda a escala de posições da carreira, desde o ingresso até o cargo final, com o estágio de 10 anos na classe inicial, e 8, 6 e 4 anos nas intermediárias.

(Poderia parecer um tanto longo o estágio nas duas primeiras classes — 10 e 8 anos —, o que, entretanto, não seria propriamente prejudicial para os funcionários, visto que, em compensação, os estágios nas classes superiores seriam bem curtos, e — admitindo uma remuneração inicial razoável — bastaria para estímulo dos funcionários a certeza de que, com o tempo, as melhorias dos seus vencimentos seriam cada vez mais frequentes. Seja como for, porém, nada impediria, p. ex., que aos funcionários, que durante 5 anos

não tivessem promoção, fosse concedido um abono provisório — equivalente à metade do aumento que corresponderia à promoção —, o qual desapareceria automaticamente após a próxima promoção.)

A distribuição teórica dos estágios confirmar-se-ia, como já adiantamos acima, com suficiente aproximação na prática, se todos os funcionários dessem prova de disciplina, zelo, produtividade e preparo profissional, o que se deve considerar ao alcance de qualquer, por não se tratar afinal de requisitos fora do comum. Sem dúvida, haveria um outro funcionário excepcional que chegaria ao fim da carreira alguns anos antes do prazo teórico; outros haveria que, por este motivo, se atrasariam ligeiramente; mas, de um modo geral, todos os funcionários, excetuados os deveras relapsos e incapazes, lograriam a meta dentro de um período razoável.

E, com isto, estaria satisfeito o princípio fundamental que adotamos.

Nestas condições, resta ver, apenas, como conseguir o que linhas acima supusemos realizado: a ocorrência periódica da vaga na classe final.

A única solução segura é, evidentemente, provocar a vacância. Uma vez atingida a classe final da carreira, nela permaneceria o funcionário apenas durante o prazo de dois anos, feito o que deixaria formalmente a carreira, onde se daria vaga; permitiria isto a regularidade das promoções sem perturbar a estrutura da carreira. O abandono aparente da carreira seria uma sorte de “jubilação”, que, para evitar ambiguidade, poderia chamar-se “integralização”, e o funcionário que a conseguisse seria qualificado “integral”, tradução própria da condição por ele apresentada, que seria a de haver percorrido todas as posições da sua carreira.

Não pareça que os funcionários “integrais” constituiriam grande onus sob o ponto de vista econômico. Deve ser notado, efetivamente, que o número de tais funcionários jamais seria excessivo, desde que, normalmente, a classe final seria atingida ao cabo de aproximadamente trinta anos de serviço, lapso este pouco destoante do que em média se apresenta na aposentadoria.

Por outro lado, os funcionários integrais seriam de grande utilidade para o serviço. Tratando-se de funcionários da maior experiência possível — experiência aliada ao preparo profissional —, ser-lhes-iam cometidas tarefas de natureza especial, que jamais faltam em qualquer repartição: comis-

sões de toda sorte, funções de supervisão, de orientação, de instrução, de chefia, de assistência técnica ou administrativa, e, em geral, encargos de caráter extraordinário. Evitar-se-ia, deste modo, desfalcar permanentemente as carreiras de vários dos seus elementos, com evidente prejuízo tanto para os funcionários, que perdem o contacto com os seus trabalhos normais, como para o serviço, que inconcussamente deve ressentir-se da sua falta.

§ 2. NA ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA

Vigorando na nossa administração o sistema de carreiras profissionais, a que se aplicam, como ficou visto no Cap. I (§ 1, II), as promoções verticais, resulta que todas as considerações, que acabamos de desenvolver em relação a essa espécie de promoções, tem valia no nosso serviço público.

O exame da situação atual das nossas carreiras mostra que, para se lhe adaptarem os dispositivos que propusemos com o fim de instituir a periodicidade das promoções, necessárias se tornam duas reformas:

1) imprimir às carreiras a estrutura julgada racional: triangular direta penta-clássica equilátera;

2) adotar a "integralização" dos funcionários ao cabo de um certo estágio na classe final.

Convem frisar que, se não forem simultâneas, essas duas medidas deverão obedecer à ordem em que se acham enumeradas. Inútil seria, efetivamente, em grande número de casos, a instituição primeira da periodicidade. Assim, p. ex., dada a estrutura da carreira de "almoxarife" do Ministério da Agricultura:

1	—	classe I
8	—	" H
12	—	" G
20	—	" F
33	—	" E,

o funcionário permaneceria, em média, 66 anos na classe inicial, contando somente as vagas originárias periodicamente provocadas na classe final. Sem dúvida, se considerássemos também as vagas originárias verificadas nas classes intermediárias, em virtude de aposentadorias e falecimentos, aquela cifra teórica diminuiria notavelmente, mas, neste caso, não ficaria satisfeito o princípio básico que

adotamos, de ser facultado a todos os funcionários atingir a classe final.

No que respeita à primeira das duas citadas reformas, pode-se dizer que, *grosso modo*, as carreiras determinadas pela Lei do Reajustamento são triangulares diretas, e, em grande parte, constituídas de 4, 5 ou 6 classes, razão por que a alteração a nelas processar-se não seria propriamente radical.

(Convem notar que, antes de por em realização essa reforma, seria útil examinar, para cada uma das carreiras, o nível de remuneração adequado, afim de que as estruturas adotadas pudessem ser tidas como definitivas; sobre essa questão, estender-nos-emos no capítulo seguinte).

A reestruturação das carreiras acarretaria, incontestavelmente, um aumento de despesas, mas não necessariamente tão grande como à primeira vista poderia afigurar-se, desde que se recorresse à redução do número total dos cargos da maioria das carreiras. Daí não adviria prejuízo para o serviço, primeiro porque, com o aperfeiçoamento crescente dos processos de seleção inicial e com o estímulo resultante da instituição das promoções periódicas, seria lícito esperar um notável aumento na produtividade dos funcionários, o que compensaria a redução do seu número; e segundo, porque ainda haveria, para compensar esta redução, a existência do grupo de funcionários integrais, o qual aliviaria em boa parte o trabalho dos funcionários da carreira.

Seguindo esse alvitre, a carreira de "arquivista", do Ministério da Fazenda, cuja estrutura é:

7	—	classe J
10	—	" I
13	—	" H
16	—	" G
20	—	" F
24	—	" E,

num total de 90 cargos, poderia ter este número reduzido de 1/6, p. ex., distribuindo-se os 75 cargos restantes da seguinte maneira:

5	—	classe J
10	—	" I
15	—	" H
20	—	" G
25	—	" F.

Os 15 cargos, restantes na classe E, seriam declarados extintos quando vagassem.

Confrontando os duas estruturas acima, conclue-se que, da adoção da segunda, resultaria uma economia de 32:400\$000 anuais.

No que toca à segunda reforma — instituição da vacância periódica —, evidentemente não apresentaria qualquer dificuldade, devendo ser notado que o período bienal poderia não ser adotado desde logo, afim de não agravar demasiadamente o aumento de despesas devido à reestruturação das carreiras. Poderia, p. ex., ser estabelecido o período de 4 anos, a vigorar durante o primeiro decênio, de 3 anos — durante o segundo decênio, chegando-se, finalmente, ao de 2 anos, que seria a solução ideal e definitiva.

§ 3. RESUMO E CONCLUSÕES

As considerações desenvolvidas neste capítulo podem ser resumidas nos seguintes pontos:

1) o conseguimento da finalidade primária das promoções — incentivo permanente dos funcionários —, função embora, antes de tudo, da racionalidade dos princípios básicos dos critérios de promoção e dos seus dispositivos regulamentares, não haveria de verificar-se na medida desejável, enquanto as promoções, ainda que executadas com rigor e justiça, não passassem de uma possibilidade teórica, sem uma razoável probabilidade de frequente concretização.

2) Esta última, porem, é, no sistema de carreiras, resultado de inúmeros fatores, capazes de

ocasionar a indispensável vacância — entre os quais se contam a vontade e os caprichos pessoais — e, assim, não se sujeita a uma previsão, medianamente rigorosa que seja; daí a dificuldade, reconhecida pelos autores, de se encontrarem medidas que permitam predeterminar a realização obrigatória das promoções.

3) A complexidade do problema, para cuja solução não nos consta hajam sido feitas com êxito quaisquer tentativas, afigura-se-nos superável com a adoção das seguintes medidas:

- a) estruturação das carreiras sob a forma “triangular direta” e, tanto quanto possível, segundo o esquema “penta-clássico equilátero”;
- b) instituição da vacância periódica artificial na classe mais elevada das carreiras, mediante a transferência dos ocupantes dessa classe, após um determinado estágio na mesma, para uma classe especial, que poderia denominar-se “grupo dos funcionários integrais”; a estes seria preferencialmente cometida toda sorte de incumbências de caráter especial, tais sejam: funções de orientação, de chefia e de assistência técnica ou administrativa, comissões, etc., que, em grande escala, aparecem em todas as repartições.

4) Na administração brasileira, federal, que adota o racional sistema de carreiras, teriam inteira aplicação as medidas propostas no item anterior.

REDAÇÃO ADMINISTRATIVA

POR ALBERT HENRY

Diretor geral honorário do Ministério
da Agricultura, Bruxelas.

PARA evitar qualquer confusão, digamos logo de início que distinguimos formalmente a administração do governo; aquela tem com este relações íntimas; ambos colaboram para o mesmo fim: a direção do país; mas nesta obra comum, o governo e a administração desempenham respectivamente um papel específico; um é a cabeça, a outra o braço. Um decide e ordena; a outra executa e controla. Em outros termos, a administração é o instrumento posto à disposição do governo para ajudá-lo a cumprir sua missão. Somente em virtude de uma delegação governamental poderá acontecer que a administração seja investida de um poder de decidir e comandar, acrescido de um dever de estar sempre em condições de prestar contas aos membros do governo do uso que tiver feito do mesmo poder.

Assim compreendida, a administração é, entre outras coisas, um ofício; possui técnica própria; não é possível exercer convenientemente este ofício sem ter feito sua aprendizagem. Durante muito tempo o ofício administrativo foi aprendido apenas pela prática; suas regras, seus segredos, seríamos levados a dizer, não se revelavam senão aos iniciados, isto é, àqueles para os quais uma sentença da autoridade tivesse pronunciado o *dignus intrare*. O mistério que o cercava fazia-o aparecer aos olhos dos profanos como uma arte hermética, como eram os segredos de fabricação cuidadosamente defendidos e guardados outrora pelos membros das corporações.

Indubitavelmente nunca faltaram publicações, livros ou revistas, consagrados ao estudo do direito administrativo, isto é, ao estudo do fundamento jurídico das relações entre governo e admi-

nistração, de um lado, e administrados do outro. Mas até à guerra, estendia-se geralmente, um véu espesso sobre a vida interna da administração; pouquíssimos cidadãos possuíam esclarecimentos a respeito das condições particulares em que esta última é chamada a funcionar e das quais derivam as características especiais de sua atividade.

Desde a guerra, quantas mudanças! Basta evocar a criação do Instituto internacional de Ciências administrativas, o crédito que o mesmo encontrou em muitos países e a prosperidade crescente de seu órgão, a "Revista Internacional das Ciências Administrativas", para assinalar sua importância; é desnecessário salientar, ao mesmo tempo, o interesse ativo que despertam em toda a parte, não somente o estudo do direito administrativo, mas principalmente o dos princípios da ciência administrativa.

Ao publicar, há dez anos, *Administrations et Fonctionnaires*, eu tentara por em evidência os fundamentos mais aparentes desta doutrina e fazer uma síntese que fornecesse uma explicação e frequentemente uma justificação às particularidades da organização dos poderes públicos; efetivamente, muitas vezes, as práticas em uso chocam os sentimentos daqueles que, habituados aos métodos do comércio e da indústria ignoram as razões que determinaram sua adoção. A acolhida dispensada a esta publicação, especialmente pelos jovens funcionários da administração belga, mostrou-me quão grande é o seu desejo de saber o porquê das engrenagens da organização a que pertencem, e profunda a sua satisfação de poder responder por argumentos tópicos às críticas de que ela é alvo.

A pedido de meus alunos da secção administrativa do Instituto Superior de Comércio de Bruxelas, pus a ombros a tarefa de redigir e completar as notas do meu curso de redação administrativa. Mas o objeto de minhas lições não é desdobrar e completar as noções de língua e composição que eles devem ter adquirido durante seus estudos secundários. O ensino superior não responderia à finalidade de sua instituição se começasse e repetisse as lições do grau precedente. Inspirando-me no método de trabalho que adotara para *Administrations* e *Fonctionnaires*, esforcei-me por reunir, explicando seus motivos, caso necessário, todas as noções que se relacionam com este setor do ofício administrativo: a redação.

O lugar do redator na administração, está em relação com o papel que a redação desempenha nesta. Este papel é primordial. Nada se faz na administração sem a redação. O escrito é o único meio de que dispõe a administração para formular e transmitir as ordens do governo; é pelo escrito que ela os comunica à massa dos administrados. E' igualmente pelo escrito que ela se informa a respeito de sua aplicação e de suas consequências práticas. Assim se estabelece da periferia ao centro e do centro à periferia, dupla circulação de papelório análoga à dupla circulação sanguínea. A função administrativa sempre necessitou de recorrer ao papelório. Mas este nunca foi tão abundante quanto hoje. Podemos situar o momento em que se operou a mudança. Começou quando o governo do rei — governo de um só — foi substituído pelo governo dos eleitos da nação. As decisões verbais tomadas e comunicadas em Conselho a delegados investidos da autoridade de as executar, e responsáveis por seus atos somente perante o rei, foram substituídas pelas decisões de colégios — assembléias legislativas — e de seus delegados — os ministros. A atividade do rei era preparada por suas consultas pessoais; a dos Colégios só o podia ser por relatórios e notas que expusessem aos seus membros o estado atual das questões.

Assim, o poder se tornava impessoal, e era preciso constituir artificialmente órgãos ao ser fictício que assegurava sua permanência através das vicissitudes eleitorais e políticas; foi o papel do papelório administrativo: as notas e os relatórios servindo de cérebro às autoridades, e os "dossiers", de memória.

Deve-se pois o nascimento do papelório administrativo ao advento do regimen parlamentar. E' ao que se chama um passo avante na senda do progresso político — o advento do regime democrático — que se deve a sua superabundância.

Esta é consequência da desconfiança inventível dos eleitos do povo para com os funcionários; aqueles temem que estes lhes disputem uma parte da autoridade que eles reivindicam na sua integridade. Mergulhados no papelório de toda natureza os funcionários se sentem neutralizados. Outra causa desta superabundância é o rendimento, para o eleito, da exploração das queixas fundadas ou não dos eleitores. A autoridade deve estar sempre alerta; mas, já o vimos, seu cérebro e sua memória são de papel. E' um erro exprobar aos funcionários seu amor-imoderado ao papelório; este lhes é imposto pela política; devem suportá-lo e muitos deles são sua primeira vítima. O ministro está continuamente exposto ao dever de fornecer explicações sobre o mínimo dos atos de sua administração; é fatal portanto que ele queira conhecer pormenorizadamente o estado de todas as questões que dizem respeito ao seu departamento. Se a política eleitoral lhe interessar, ele quererá ainda conhecer as intenções da administração antes de tomar qualquer decisão capaz de exercer influência nesta ordem de idéias. O excesso de papelório provem em parte deste excesso de centralização. A este desvio sofrido pela função ministerial devemos atribuir o lugar excessivo tomado pelos gabinetes ministeriais à margem da administração tradicional.

E' curioso verificar que todos os que criticam, e não sem razão, os abusos do papelório administrativo, focalizaram particularmente suas consequências funestas sobre o cérebro dos infe-

lizes que eles acabrunham: o obscurecimento da inteligência que foge a toda manifestação de uma opinião pessoal, e o enfraquecimento da vontade que recua diante de qualquer proposição firme. Felizmente dá-se com o narcótico administrativo o que se dá com o tabaco: cessam seus efeitos logo que se deixar de usá-lo. Algumas pessoas se admiram às vezes ao verificar que numerosos funcionários produzem a pleno rendimento só após ter deixado a administração; é a consequência natural de sua desintoxicação.

Como por cobro ao excesso do papelório administrativo? Este resulta inelutavelmente do funcionamento do regimen parlamentar e acabamos de ver que se avolumou com a deformação do regime democrático. Seria ingenuidade esperar que este se corrigisse de defeitos dos quais retira parte do favor que desfruta e que os homens que constituem seus quadros renunciasses, pela satisfação platônica de praticar o bem, às vantagens dele provenientes.

Para reduzir o papelório público só existem dois meios eficazes: limitar e reduzir as intervenções do Estado, reduzindo suas atribuições; restituir aos funcionários a autoridade e a responsabilidade a que faz jus o papel que eles são chamados a desempenhar na colaboração governamental. Estas eventualidades não se realizarão hoje nem amanhã. Tudo o que é possível no estado político atual para combater o desenvolvimento do papelório nas repartições, se resume na caça aos papéis inúteis. Os culpados, na ocorrência, podem ser assim os regulamentos como os funcionários: os regulamentos que complicam as formalidades sem vantagens para a instrução dos negócios; os funcionários que cultivam o papelório para favorecer suas ambições, dissimular sua incompetência e alimentar sua indecisão.

Esta caça só pode ser obra dos funcionários, de uma minoria de funcionários, das vítimas dos regulamentos excessivamente formalistas e das exigências dos chefes que se beneficiam com o papelório. Esta categoria compreende, em geral, funcionários de grau médio e inferior, constrangidos

a um trabalho cuja esterilidade verificam. Efetivamente, os funcionários superiores, não contaminados pelo mal do papelório raramente percebem suas devastações: quantos dentre eles, diante de um "dossier" sem lacunas se imporão o trabalho de verificar se ao lado de informações uteis, não foram acumuladas outras supérfluas? Infelizmente os jovens agentes aptos a descobrir o papelório inútil, nem sempre têm a competência e a experiência necessárias para pronunciar a condenação definitiva deste ou daquele papel sem objeto.

Por uma conjuntura certamente das mais paradoxais, a competência que lhes falta para discernir o útil do supérfluo, frequentemente devera ter-lhes sido comunicada pelo chefe atacado pelo microbio do papelório; e frequentemente na idade em que vem a experiência, a caça aos papéis inúteis não tem atrativos para eles.

E' precisamente para por à disposição dos que se acham nesta situação quase sem saída, os dados teóricos, e para apressar a maturação de sua experiência, que nos impusemos a tarefa de introduzir um jato de luz na confusão do papelório administrativo. A classificação adotada baseia-se sobre o papel específico de cada espécie de peças no funcionamento da administração: a formulação das ordens da autoridade e sua comunicação aos administrados, o trabalho interno de preparação, execução e controle das repartições da administração; as comunicações de cada administração com o exterior — as outras administrações, seus próprios agentes externos e os particulares.

Esta classificação permite delimitar os terrenos de caça e estimar a importância do quadro que se pode ter a esperança de alinhar ao cabo da batida.

As ordens da autoridade? Só mediatamente a administração e os funcionários participam da responsabilidade dessas ordens, quando interveem como executores das leis votadas pelo parlamento; sua responsabilidade se torna imediata tão somente quando usam o poder de organização geral atribuído ao poder executivo. Neste domínio a influência redutora dos funcionários é mínima. A

superabundância ou a exata medida dos papéis de comando depende da atmosfera moral da nação. Enquanto se depositar confiança na liberdade dos administrados, não é preciso acabrunhá-los sob leis e regulamentos. Logo que o Estado se arroga a vocação de transformar as virtudes naturais em obrigações cívicas, como por exemplo, a previdência, e de repartir o lucro nacional conforme as necessidades em vez de o deixar recompensar o esforço, não devemos nos admirar de ver surgir em toda parte leis, sentenças, regulamentos que se chocam contra a hostilidade ou a indiferença dos cidadãos. O tempo executa a seleção deste papelório. O que ele contem de inútil seca como as folhas ao vento do outono, mas infelizmente continua a encher inutilmente os repertórios.

Na categoria das peças utilizadas para a direção interna da administração, talvez fossem possíveis clareiras nos serviços bem ordenados, que disponham de pessoal competente principalmente na chefia.

Mas que dilúvio repentino quando a administração deve formar um novo chefe recrutado fora, que exige para cada proposição uma justificação pormenorizada de direito e de fato. Toda tarefa administrativa se concentra na elaboração de notas explicativas. Torna-se palpável o inconveniente de introduzir recrutas pela cumieira em vez de os fazer entrar pela porta, e de apelar para candidatos externos para postos de comando que requerem competência administrativa prática. Se o recém-chegado for consciencioso, a administração sucumbirá sob o papelório enquanto durar sua aprendizagem. Se for mais condescendente, ficará durante o mesmo período sem influência sobre o andamento do serviço. O ideal não é avolumar os "dossiers" com peças quaisquer. Ao contrário, dever-se-ia agir de modo que fossem conservados apenas os documentos que pudessem ser úteis no futuro, isto é aqueles que por natureza permitem à administração justificar e defender sua gestão. Do mesmo modo o pessoal deveria se abster de toda correspondência que não tivesse um papel a desempenhar no estudo de um negócio.

Esta última observação aplica-se também a uma parte da terceira categoria de papelórios administrativos, isto é, a que diz respeito às relações com outras administrações e com o pessoal externo. Dever-se-ia recorrer a esta terceira categoria, só se motivos que interessam o funcionamento da administração o exigissem. No que concerne à correspondência com os particulares, cumpre distinguir segundo o bom senso, as cartas que merecem uma resposta, das outras.

Professa-se correntemente que a administração deve responder a todas as comunicações que lhe forem feitas. Alguns ministros vão ao ponto de impor esta obrigação aos seus serviços; há até quem exija que se acuse recebimento, quando se prevê que certo lapso de tempo passará entre a recepção da carta e a resposta. E' um exagero. Distingamos primeiramente duas espécies de administrações essencialmente distintas: os serviços de soberania e as empresas de caráter industrial ou comercial. O conjunto dos primeiros constitui as atribuições específicas do Estado, que tornam necessária e justificam a existência do poder soberano na pessoa de seu chefe. As outras constituem os prolongamentos secundários de sua atividade essencial cuja prática não supõe mais a existência da soberania, mas que poderia constituir, como frequentemente acontece na prática, o objeto da atividade de particulares. Compreende-se que o Estado industrial ou comercial que proporciona aos cidadãos, contra pagamento, serviços de ordem material, como o transporte de pessoas e correspondência, seja obrigado para com os clientes à mesma cortezia que os particulares e que não lhe seja possível deixar interrompidas comunicações de clientes efetivos ou virtuais.

Agir-se-á de modo inteiramente diferente quanto à correspondência dirigida ao Estado como soberano. Já não são mais relações entre produtores e clientes, relações bi-laterais decorrentes de um contrato de transporte ou outro qualquer; de um lado está o chefe que ordena, do outro o administrado que obedece. Não se admite que alguém pergunte: "Porque?" ao policial que intima uma

ordem. Seria concebível que a autoridade superior pudesse ser interpelada assim por cada particular? Na verdade, no regime democrático existe o controle dos atos da autoridade. Mas o hábito adquirido de não conter este controle nos limites do processo constitucional, e de deixá-lo estender-se a título permanente através de todo o domínio da soberania é o defeito das democracias e a causa de muitos de seus insucessos. O cidadão controla eleitoralmente o governo, depondo, nas épocas determinadas, seu boletim de voto na urna do escrutínio; o parlamento controla o governo durante as sessões legislativas. Nos outros casos, o cidadão não passa de um administrado sujeito à obediência, e o membro do parlamento agindo como indivíduo, é apenas outro cidadão com direito a favores mais numerosos talvez, mas que não dispõe de mais direitos que o primeiro. Impor aos funcionários obrigações de correspondência, que, na prática consagrem para cada cidadão o direito de exigir contas do poder, seria organizar um mundo invertido e abrir o caminho ao enfraquecimento da autoridade.

Sob a influência admirativa dos progressos da mecânica e na falta da distinção indispensável entre os serviços de soberania e as empresas lucrativas do Estado, liga-se por vezes uma importância demasiada à organização material na

luta contra o excesso de papelório. E' incidir em erro querer reduzir todo o trabalho administrativo a um certo número de operações materiais suscetíveis de ser tratadas mecanicamente. A ação dos serviços de soberania se manifesta num domínio espiritual e moral que escapa à da mecânica. Muito se lucraria também se se deixasse cada coisa em seu lugar, rejeitando as consequências de outro erro indefensável na sua generalidade: a administração está ao serviço dos cidadãos. Esta afirmativa é exata em relação aos serviços comerciais e industriais do Estado; mas falsa em relação aos serviços de soberania; a autoridade nunca está ao serviço daqueles sobre os quais ela se estende.

As poucas observações formuladas acima estão longe de esgotar a questão. Bastam entretanto para fazer compreender que o papelório administrativo não é o resultado de um caso fortuito, substituível sem dificuldade por outra combinação qualquer em circunstâncias diferentes. Não é tão pouco o produto espontâneo da moleza do pessoal administrativo, mais inclinado para o escrito que respeita à tranquilidade que para a ação que movimenta. E' uma necessidade peculiar aos regimes governamentais modernos; sob este aspecto também, ele merece reter por alguns instantes a atenção daqueles que se interessam pelas questões de organização administrativa.

D.A.S.P.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Provento da aposentadoria dos funcionários públicos em geral e dos magistrados

IMPORTANTÍSSIMO parecer do D. A. S. P. emitido em processo submetido a exame desse Departamento, mereceu aprovação do Senhor Presidente da República e firmou, quanto à espécie versada, entendimento definitivo que impede, conseqüentemente e de uma vez por todas, quaisquer dúvidas ou controvérsias.

Refere-se o caso à concessão proporcional ou integral do provento dos funcionários, na generalidade, e dos magistrados aposentados, compulsoriamente ou não.

Dada a relevância da matéria e dos conceitos expendidos e para maior divulgação da solução adotada, guardando conformidade à exposição de motivos n. 646, publicada no *Diário Oficial* de 5-5-42, págs. 7.352 a 7.356, aqui se reproduzirá o parecer aludido.

Originou-se este de exposição de motivos do Ministério da Fazenda e de processo em que ministro, aposentado, do Tribunal de Contas, pleiteou revisão de sua aposentadoria, para o fim de se lhe conceder provento correspondente ao vencimento integral do cargo que exercia.

O caso é que, aposentado compulsoriamente, nos termos do art. 177 da Constituição, em 31-12 de 1937, instaurando-se o respectivo processo, surgiu, desde logo, a esse respeito, séria divergência, como se verifica de vários pareceres, votos e decisões atinentes ao assunto.

Na verdade, apreciando a hipótese, entendeu aquele Ministério que o aludido provento deve ser proporcional ao tempo de serviço do interessado, enquanto que o mencionado Tribunal, contra o parecer da respectiva Procuradoria e o voto do Ministro Ruben Rosa, decidiu em sentido oposto, isto é, pelo direito a provento igual ao vencimento percebido na atividade, de acordo com a conclusão do voto do relator, Ministro Castro Nunes.

Por sua vez, a Consultoria Geral da República, ouvida sobre o assunto, foi de parecer

“que deve ser adotada a interpretação proferida pelo Ministério da Fazenda”

ordenando o Senhor Presidente da República, em despacho de 24-8-39, que desse modo se procedesse, *verbis*:

“Proceda-se de acordo com o parecer do Sr. Consultor Geral da República”.

Alega a referida exposição de motivos, em exame, que o requerente, em defesa de sua pretensão, procura amparo, ora no decreto legislativo n. 4.837, de 10-7-24, que

“estabelece as condições para a aposentadoria dos ministros do Supremo Tribunal Federal”,

ora no cômputo, que então solicita, do tempo de serviço prestado em cargos estaduais.

E, nesta conformidade, esclarece, em seguida, aquele Ministério que tal cômputo não era admitido pela legislação vigente, ao tempo de sua aposentadoria, e, ainda, que as disposições do citado decreto n. 4.837, de 1924, lhe não são aplicáveis, mas apenas aos magistrados a que expressamente se referem.

Este, aliás, foi o ponto de vista sustentado pelo Procurador junto ao Tribunal de Contas, esposto pelo voto vencido e acentuado no parecer do Consultor Geral da República.

Disse o aludido Procurador:

“A simples leitura da lei n. 4.837, de 10 de julho de 1924, convence que se trata *duma lei de exceção*, concedendo vantagens que só podem ser tidas e gozadas por aqueles a quem ela expressamente se refere. Sem uma lei especial, que, já agora, tem toda justificativa e seria das mais louváveis, ampliando aos Ministros do Tribunal de Contas as vantagens da citada lei, entendemos e continuamos

a entender, *data venia*, que a aposentadoria dos mesmos deve regular-se pela legislação comum, na forma por que procedeu o Tesouro, expedindo o título de fls. 19" (é dele o grifo).

O voto vencido, por sua vez, foi iniciado nos termos seguintes:

"Registo a concessão, visto o título de fls., expedido pelo Tesouro, guardar conformidade com a *Constituição* e com a *legislação em vigor*. Na sessão de 19 de outubro de 1936, discorrendo sobre "Os direitos constitucionais dos Ministros do Tribunal de Contas" tive ensejo de demonstrar — parece-me que o decreto legislativo n. 4.837, de 10 de julho de 1924 — *regra de exceção* — sem mandamento expresso não pode ser aplicável à aposentadoria dos Ministros deste *Colégio de Contas*". (Vide *Diário Oficial* de 30-10-36, página 23.676, "Jornal do Comércio" de 27) (é dele o grifo).

Recusando o registo fê-lo o Tribunal "de acordo com a conclusão do voto do Sr. Ministro relator que, após longo estudo do assunto em apreço, assim encerrou suas considerações:

"O Ministro de cuja aposentadoria se trata conta 24 anos, 2 meses e 26 dias de serviço *federal*, conforme se vê do expediente do Tesouro. Teve mais de 4 anos de exercício neste Tribunal. Deve aplicar-se no caso a lei especial de 24, contando-se-lhe o tempo de magistratura estadual quanto baste para perfazer os 25 anos necessários. E como não se procedeu assim, é *ilegal* o processamento da aposentadoria. Recuso, pois, o registo da concessão" (é dele o grifo).

A seu turno, disse a Consultoria Geral da República:

"Sob o ponto de vista da exegese, parece-me igualmente *sem fundamento a interpretação dada pelo Tribunal de Contas* ao caso da aposentadoria de seus membros. *Ela se afasta de princípios de hermenêutica consagrados pela doutrina e pelos arestos do poder judiciário*.

O voto vencido do Ministro Ruben Rosa e o parecer do procurador junto ao Tribunal de Contas versam o assunto com erudição e propriedade".

Em seguida, afirma:

"A lei n. 4.837, de 10 de julho de 1924, concernente à aposentadoria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, é uma lei especial, somente aplicável aos que ela expressamente designa.

Não há no caso outra dedução a tirar da lição dos autores e dos textos terminantes dos códigos civis".

Linhas adiante, justificando sua opinião, acrescenta:

"Black sintetizou em termos expressos a imutabilidade da regra através da evolução jurídica:

"It is a well settled rule that statutes which are in derogation of common right, and which confer special privileges, or impose burdens or restrictions, upon individuals, or upon one class of the community, not shared by others, should receive a strict construction (*Construction and interpretation of the laws*, 2.^a edição, 1911).

"Degni não menos explícito:

"Il diritto singolare in vista di particolari condizioni morali, economiche, politiche o sociali, che si riflettono sull'ordinamento giuridico, sottrae alcune determinate classi di persone... alle norme di diritto comune e vi sostituisce norme particolari, da valere soltanto per quelle speciali relazioni che ne sono l'obbietto. E' chiaro che l'interpretazione di queste leggi deve essere fondata su criteri rigorosi, in guisa da non comprendere in esse se non quei casi a cui riferiscono" (*Francesco Degni, L'interpretazione della legge*, 2.^a ed., 1909).

E, dentro desse critério, conclue que deve ser adotada a interpretação proferida pelo Ministério da Fazenda.

A apreciação do caso, de que se trata, obedece a critérios diferentes, oferecendo, por isso, conclusões diametralmente opostas.

Uns, afirmando que a aposentadoria é

“um desdobramento da vitaliciedade, um complemento desta” (*Rev. do Serv. Púb.*, Jan. 1939, pág. 43),

elevaram-na à condição de garantia constitucional inerente aos Ministros do Tribunal de Contas e, considerando-os equiparados aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, opinaram pelo provento integral (Proc. 16.369 — 1938, págs. 25-28, 57-67).

Outros, entendendo que a aposentadoria

“é um prêmio pelos serviços públicos prestados”; “que a lei fundamental só conferiu irredutibilidade de vencimento aos magistrados e, por conseguinte, aos Ministros do Tribunal de Contas, enquanto permanecerem na atividade, enquanto ocuparem o cargo”

que

“a irregularidade de vencimentos não se prolonga além do período do exercício da função”

que

“o direito à aposentadoria não é um prolongamento dessa garantia, porque a garantia é inerente à função”,

concluíram pelo provento proporcional, sob o fundamento de que, por ser de caráter excepcional, a lei reguladora da aposentadoria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal é inaplicável à espécie em estudo.

Do resumo, que aí está, de todos esses votos e pareceres, resultam, em síntese, três principais teses:

a) a da equiparação do Ministro do Tribunal de Contas ao Ministro do Supremo Tribunal Federal;

b) a da inerência da aposentadoria à vitaliciedade, e, também, à irredutibilidade de vencimento do magistrado; e

c) a dos limites de aplicabilidade do decreto legislativo n. 4.837, de 10-7-24, que, em seguida, serão examinadas à luz dos princípios doutrinários que as orientam e dos preceitos que as regulam.

Prescreve o art. 114 da Constituição:

“Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal”,

isto é, nos termos do art. 91, alíneas a, b, e c,

“salvas as restrições expressas na Constituição:

a) *vitaliciedade*, não podendo perder o cargo senão em virtude de sentença judiciária, exoneração a pedido, ou aposentadoria compulsória aos sessenta e oito anos de idade ou em razão de invalidez comprovada, e facultativa nos casos de serviço público prestado por mais de trinta anos, na forma da lei;

b) *inamovibilidade*, salvo por promoção aceita, remoção a pedido, ou pelo voto de dois terços dos juizes efetivos do tribunal superior competente, em virtude de interesse público;

c) *irredutibilidade de vencimentos*, que ficam, todavia, sujeitos a impostos”.

São essas as garantias de que, — repete-se “salvas as restrições expressas na Constituição” (art. 91 da Const.),

gozam os Ministros do Supremo Tribunal Federal e, por sua vez, são asseguradas aos Ministros do Tribunal de Contas (art. 114 da Const. ref.).

Quais sejam essas restrições, “expressas na Constituição” e não, apenas, no referido art. 91, dizem, respectivamente, como se vê, as próprias alíneas desse preceito, e, ainda, os arts. 92, *verbis*:

“Os juizes, ainda que em disponibilidade, não podem exercer qualquer outra função pública. A violação deste preceito importa a perda do cargo judiciário e de todas as vantagens correspondentes”,

e 177, das Disposições Transitórias e Finais, *verbis*:

“Poderão ser aposentados ou reformados de acordo com a legislação em vigor os funcionários civis e militares, cujo afastamento se impuser, a juízo exclusivo do Governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime”.

Dentro, portanto, desses princípios, irrecusáveis porque constitucionais, verifica-se que tais

restrições, interessando ao cargo e, necessariamente, aos respectivos direitos e vantagens, assim se distribuem:

I — Quanto à vitaliciedade, perda do cargo:

- a) em virtude de sentença judiciária (alínea a, art. 91);
- b) por exoneração a pedido (alínea a, artigo 91);
- c) por aposentadoria, em razão de invalidez comprovada (alínea a, art. 91);
- d) por aposentadoria compulsória, aos sessenta e oito anos de idade (alínea a, art. 91);
- e) por aposentadoria compulsória, no interesse do serviço público (art. 177);
- f) por aposentadoria compulsória, por conveniência do regime (art. 177);
- g) por aposentadoria facultativa, no caso de serviço público prestado por mais de trinta anos (alínea a, art. 91); e
- h) por exercício de qualquer outra função pública (art. 92).

II — Quanto à inamovibilidade, deslocamento:

- a) por promoção aceita (alínea b, art. 91);
- b) em virtude de remoção a pedido (alínea b, art. 91); e
- c) por força de remoção decidida pelo voto de dois terços dos juizes do tribunal superior competente, em virtude de interesse público (alínea b, art. 91).

III — Quanto à irredutibilidade de vencimento, sujeição a impostos (alínea c, art. 91).

Conhecidos, assim, os dispositivos atinentes à matéria, parece, *prima facie*, que o caso se reduz à fixação do sentido e da extensibilidade de efeitos da regra contida no art. 114, *in fine*, em frente do art. 91 e suas alíneas, e da norma exarada no art. 177, todos da referida Constituição.

A verdade, porém, é que, para maior segurança de conceitos e de conclusão, cumpre, neste trabalho, distinguir e levar em conta o que, no texto, é propriamente constitucional e o que foi aí deixado à legislação ordinária.

Em regra, é constitucional o que diz respeito à forma de governo, aos limites e atribuições dos poderes políticos e aos direitos e garantias individuais.

Na espécie de que se trata, porém, ao ver deste Departamento, participam, igualmente, dessa natureza: — a vitaliciedade, a inamovibilidade do juiz e a irredutibilidade de seu vencimento, bem assim, em tese, as restrições postas a essas garantias asseguradas ao magistrado e estendidas ao Ministro do Tribunal de Contas.

Por outro lado, como se verifica, foi deixada à lei ordinária a elaboração das normas reguladoras dessas aludidas restrições atinentes, umas à vitaliciedade, outras à inamovibilidade e, enfim, outras à irredutibilidade do vencimento.

Realmente, é lei ordinária a que define crimes, penas e seus efeitos, entre os quais está a perda do cargo “em virtude de sentença judiciária”; é lei ordinária a que institue impostos e determina sua incidência; é lei ordinária, tenha embora caráter geral, especial ou excepcional, a que regula a aposentadoria, *sempre*, aliás, em função do tempo de serviço.

E tanto assim é que a exigência constitucional de mais de trinta anos de serviço público para a concessão, ao magistrado, da aposentadoria facultativa (alínea a do art. 91 da Const.), destacando-a das outras modalidades ali previstas e, ainda, no art. 177 das Disposições Transitórias e Finais, deixa bem claro o sentido de subordinação de qualquer delas à referida condição — tempo de serviço.

Passando-se ao exame das teses em que se resume a matéria objeto deste processo, ressalta, desde logo, a improcedência da equiparação com que se argumenta. Equiparar é igualar, comparando, na hipótese em apreço, funções, atribuições e responsabilidades que, entretanto, facilmente se verifica, não se equivalem, nem mesmo se aproximam ou, sequer, são afins.

O fato de assegurar-se a uma pessoa natural ou jurídica alguns direitos, ou imunidades, peculiares a outra, não é considerá-las iguais para todos os efeitos, mas, apenas e precisamente, dentro dos estritos limites em que se desenvolvem e operam tais direitos ou garantias.

E, na espécie que se aprecia, essa conclusão é tanto mais certa e irrecusável, quanto é incontroverso e evidente que o Tribunal de Contas, não sendo, como não é, parte integrante do Poder Judiciário, não pode, nem deve ser colocado no mesmo nível constitucional e legal a este reconhecido.

A outorga que daquelas garantias se lhe fez não o pôs, assim de plano, sob a égide da legisla-

ção especial disciplinadora das relações e do destino que a Constituição traçou àquele Poder, em geral, e ao Supremo Tribunal Federal, em particular.

Demais, releva notar que, do ponto de vista legal, a aposentadoria do magistrado jamais foi considerada efeito imediato e necessário da vitaliciedade e tão pouco da irredutibilidade de vencimento, para o fim de se lhe reconhecer direito inconcusso, quando aposentado, a provento, por igual, irredutível.

A controvérsia, neste particular, teria ficado adstrita ao campo doutrinário, com repercussão no Tribunal de Contas e no Supremo Tribunal Federal.

De fato, a esse respeito, isto é, a propósito da irredutibilidade de vencimento, disse o aludido Tribunal de Contas, em Resolução transcrita no Acórdão, unânime, de 4-1-35, do Supremo Tribunal Federal, in *Jornal do Comércio* de 6 do dito mês:

“O que está constitucionalmente assentado é que os seus vencimentos (referia-se aos magistrados) não podem ser diminuídos. Mas, *vencimento* é retribuição devida durante a *atividade* e aqui se trata de mero processo de *inatividade*”.

Já em 1905, no Acórdão de 25 de novembro do mencionado Supremo Tribunal Federal, dizia, em voto vencido, o Ministro Guimarães Natal:

“...destinada a assegurar aos Juizes Federais, no exercício de suas elevadas funções, a independência necessária em face dos outros poderes políticos, a *irredutibilidade de vencimentos*, consignada no § 1.º, do art. 57, da Constituição Federal, deve cessar com a cessação das mesmas funções pela aposentadoria” (O Direito, vol. 99, págs. 208-209).

Por sua vez, João Monteiro (*Processo civil e Comercial*, 4.ª edição, pág. 127, n. 10, nota ao § 35) aludindo à norma contida no citado § 1.º do artigo 57 da Constituição de 1891, *verbis*:

“Os seus vencimentos serão determinados por lei e não poderão ser diminuídos”, doutrinara com proficiência e autoridade:

“esta regra deve ser compreendida assim: proibição de serem jamais reduzidos os vencimentos de qualquer Juiz, *enquanto se conservar no cargo*”.

Gonzalez (*Manual de la Constitución Argentina*, pág. 601, *apud* Pedro dos Santos, Ministro do Supremo Tribunal Federal, Rev. For., vol. LIII, pág. 212), chega à conclusão igual:

“O Congresso pode alterar os vencimentos dos juizes, porem não os pode diminuir, *enquanto permanecerem em seus cargos*” — (*mientras duren en sus empleos*).

E a própria Constituição Norte Americana, que serviu de molde ao nosso Estatuto Básico de 1891, já dispunha:

“Os juizes, assim os da Suprema Corte, como os dos tribunais inferiores, receberão, em épocas determinadas, uma compensação por seus serviços, que não poderá ser diminuída, *durante o tempo, em que permanecerem em seus cargos*” — (*during their continuance in office*).

Outra, aliás, não poderia ser a conclusão, em face da razão filosófica, sobre que repousa o princípio da irredutibilidade. Este visa assegurar a “independência” da magistratura, porque “com escasso vencimento, não proporcionado à altura do cargo e à importância de sua missão, o magistrado ficaria escravo da necessidade e *“le besoin d'argent est la pire des servitudes”*”.

Como salientou Hamilton, “dispor da subsistência de um homem é dispor da sua vontade, não sendo possível que o poder judiciário esteja real e completamente separado do legislativo, enquanto seus recursos pecuniários estiverem ao arbítrio da legislatura”.

Ora, cessada a causa, cessa naturalmente a garantia: *cessante ratione legis cessat eadem dispositio*. O magistrado, uma vez aposentado, não precisa mais da *independência* que a garantia constitucional colima assegurar, por isso que deixa de

exercer o “poder” que a Constituição quer livre e autônomo.

Sob o mesmo aspecto, o exame retrospectivo e comparativo da situação jurídico-constitucional em face da legislação ordinária, de um e de outro organismo, — do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas, desde os seus primórdios, demonstrará, à evidência, a verdade daquele enunciado.

Na verdade, dispondo sobre o Poder Judicial, prescrevia a Constituição do Império, em seus artigos 153 e 155:

“Os Juizes de Direito serão *perpétuos*, o que todavia se não entende que não possam ser mudados de uns para outros lugares pelo tempo e maneira que a Lei determinar”.

“Só por sentença, poderão estes juizes perder o lugar”.

Apesar dessa perpetuidade, hoje vitaliciedade, a aposentadoria do magistrado foi, originalmente, condicionada ao tempo de serviço, porquanto sempre se entendeu que essa condição, isto é,

“a condição de perpetuidade conferida ao juiz é uma *garantia para o livre exercício das atribuições que lhes são próprias*”. (*Conselho de Estado. Resol. de Consulta de 20-3-886, voto de Cansanção de Sinimbu, in O Direito, vol. 40, págs. 518-519*).

De feito, sem embargo da vitaliciedade que, desde o início do regime constitucional, foi assegurada aos magistrados (art. 153 da Const. de 1824), ao se lhes regular a aposentadoria, dispunha a lei n. 2.033, de 20-9-871, no décimo parágrafo de seu art. 29:

“Os juizes de Direito, desembargadores e ministros do Supremo Tribunal de Justiça, que se acharem física ou moralmente impossibilitados, *serão aposentados*, a seu pedido, ou por iniciativa do Governo, *com o ordenado por inteiro, se contarem trinta anos de serviço efetivo, ou com o ordenado proporcional, se contarem mais de dez*”.

Este, nessa parte, com algumas modificações quanto à exigência de maior ou menor tempo de

serviço, o sentido tradicional do nosso direito, como o indicam decretos posteriores, *verbis*:

“Decreto n. 3.309, de 9 de outubro de 1886:

Art. 1.º Aos magistrados que forem aposentados, nos termos dos §§ 10 e 11 do artigo 29 da lei n. 2.033, de 20 de setembro de 1871, se abonará além do ordenado, metade da gratificação, se *contarem mais de trinta anos de serviço*, e toda a gratificação se *contarem mais de 40*, contanto que em um e outro caso tenham completado 70 anos de idade”.

“Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890:

Art. 39. Os membros do Supremo Tribunal e os juizes de secção terão direito à aposentadoria após dez anos de serviço, achando-se em estado de invalidez, com *vencimentos proporcionais ao tempo decorrido, e com todos os vencimentos após vinte anos completos*, independente de qualquer condição”.

“Decreto n. 1.420, de 21 de fevereiro de 1891:

Art. 1.º.

§ 2.º Os membros do Supremo Tribunal Federal e os juizes seccionais, que se invalidarem antes ou depois de haverem completado no exercício da justiça federal dez anos de serviços, serão aposentados em conformidade dos arts. 33 e 29 do decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, computando-se por metade o tempo de serviço prestado em outros cargos públicos”.

Em 1924, não era diverso o critério, *verbis*:

“Decreto Legislativo n. 4.837, de 10 de julho de 1924:

Art. 1.º A aposentadoria dos ministros do Supremo Tribunal Federal será concedida mediante as seguintes condições:

a) contando o ministro menos de 20 anos de serviço público terá direito a tantas

vigésimas partes do ordenado quantos forem os anos do dito serviço;

b) contando mais de 20 anos ser-lhe-á abonado todo o *ordenado*;

c) se o tempo de serviço exceder de 25 anos, ficará, com a totalidade dos *vencimentos*”,

convindo acentuar que o ordenado correspondia a dois terços do vencimento.

À vista do exposto, é fácil concluir, aliás, sem sombra de dúvida, que o provento da aposentadoria sempre esteve, como está, em função do tempo de serviço, naturalmente porque nem aquele, — o provento — é acessório necessário da irredutibilidade do vencimento, nem esta — a aposentadoria — é a integração da vitaliciedade, visto como, a esse tempo, tais garantias já eram asseguradas aos juizes (Const. de 1891, art. 57, § 1.º).

Considerando-se a matéria à luz do preceito exarado no art. 57 da primeira Constituição da República, de 1891, reproduzido na Reforma Constitucional de 1926, é possível admitir-se que tivessem razão os que assim pensavam, quando, porém, se referiam à aposentadoria compulsória.

E' que, por força daquela regra, o juiz perderia o cargo

“unicamente por sentença judicial”,

excluindo-se, portanto, quaisquer outras causas determinantes de desinvestidura definitiva, salvo, é bem de ver, a exoneração a pedido.

A Constituição de 1937, porém, na alínea a de seu art. 91, reproduzindo alínea igual do artigo 64 da Constituição de 1934, enumerando, como o fez, entre os motivos de que decorrem a perda do cargo, e consequentemente a de todos os respectivos direitos e vantagens, a aposentadoria, modificou, nessa parte, profundamente, o aspecto da questão.

Desde aí, pelo menos, isto é, desde a vigência desse Estatuto Político, surge com a aposentadoria uma nova situação para o magistrado, situação em que outros e diversos são esses direitos e vantagens, por isto mesmo regulados por disposições próprias.

Enquanto era essa a condição do Ministro do Supremo Tribunal Federal, outra e diversa, desde sua instituição, foi, e continua sendo, a do Tribunal de Contas.

Com efeito. A primeira tentativa de criação desse organismo administrativo ocorreu em 1845, à vista de projeto do Ministro do Império, Manuel Alves Branco, e, na forma do respectivo art. 9.º os seus componentes,

“depois de nomeados não poderiam mais perder os seus lugares sem resolução da assembléia geral”.

Mais tarde, o decreto n. 966-A, de 7-11-890,

“cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República”,

dispondo, no § 1.º de seu art. 6.º, que os seus membros gozariam

“das mesmas garantias de inamovibilidade que os membros do Supremo Tribunal Federal”.

Posteriormente, a Constituição de 1891, em seu art. 89, confirmou essa instituição e o decreto legislativo n. 392, de 8-10-896, outorgando vitaliciedade àqueles que a integrassem (§ 2.º do artigo 1.º), preceituou, quanto à inatividade:

“O presidente e os diretores do Tribunal de Contas só terão direito à aposentadoria após 10 anos de serviço, com o ordenado proporcional, e com todos os vencimentos no fim de 30 anos, provando a invalidez” (art. 1.º, § 8.º).

Ainda no mesmo ano, o respectivo regulamento, aprovado pelo decreto n. 2.409, de 23 de dezembro de 1896, em seu art. 5.º, dispunha:

“Depois de nomeados não poderão ser demitidos pelo Governo e só perderão os lugares não sendo confirmada a nomeação, ou sendo aposentados, provada a invalidez, observados os preceitos do decreto legislativo n. 117, de 4 de novembro de 1892”,

que regulava, àquele tempo, a concessão de aposentadoria aos funcionários públicos.

Definida assim sua situação, não há, sem expressa disposição de lei, subtrair os atuais ministros, que correspondem aos antigos presidente e diretores do Tribunal de Contas, aos efeitos da

lei geral, para colocá-los sob os de uma lei excepcional que, por sua natureza, absolutamente não comporta interpretação extensiva e, muito menos, aplicação por analogia, qual seja a 4.837, de 1924.

Isto porque, regulando, comumente, situações de ordem geral, a lei ordinária, às vezes se consubstancia em normas de feição especial, ou, ainda, em dispositivos de caráter excepcional, apresentando, os casos emergentes, por tais motivos, prismas diversos que não podem, nem devem, ser colocados no mesmo pé de igualdade.

E há de ser sempre assim, porquanto,

“a lei que abre exceção a regras gerais, ou restringe direitos, só abrange os casos, que especifica” (art. 6.º — Introd. ao Cód. Civ.),

e, paralelamente,

“a disposição especial não revoga a geral, nem a geral a especial, senão quando a ela, ou ao seu assunto, se referir, alterando-a explícita ou implicitamente” (art. 4.º — Introd. ao Cód. Civ.).

Vem daí, pois, que a norma excepcional, invariavelmente, se interpreta de modo estrito, enquanto que a especial admite interpretação extensiva, e a regra geral, dada sua natureza envolvente de todas as relações não disciplinadas, por essa ou por aquela, comporta, a seu turno, ainda e também, aplicação por analogia.

E' que o texto da “lei que abre exceção a regras gerais” deve ser, e é sempre, entendido como suficientemente claro e preciso, não havendo, portanto, o que nele declarar; tem sentido exato e, por isto mesmo, incompatível com *ampliações* ou *restrições* de qualquer espécie.

Não há na lei de exceção idéias, noções, conceitos ou pensamentos que possam, ou devam, ser subentendidos. Diploma legal dessa natureza diz estritamente o que as suas palavras exprimem. Nem mais, nem menos do que isso.

Por outro lado, a interpretação extensiva dilata o dispositivo existente, até fazê-lo compreender hipótese semelhante à que aí se regula; por seu efeito, esclarecendo-se a disposição em exame, amplia-se-lhe o alcance e se lhe desenvolve o sen-

tido, para, desse modo, aplicá-la a caso equivalente.

Legitima-se, portanto, a interpretação extensiva, quando há, na verdade, semelhança entre as duas situações, vale dizer: — entre a literalmente prevista no preceito e a que então se apresenta.

Mas, semelhança é

“a qualidade de ser uma coisa parecida, conforme *quase igual a outra, muito aproximada de outra pela espécie, pela forma, pelo modo de ser*” (Rocha Pombo, Dic. de Sinônimos, pág. 161).

A aplicação por analogia, porem, baseia-se, originariamente, na ausência de norma legal, ou, como doutrina C. Maximiliano (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, edição 1925, n. 250, página 230),

“a analogia serve-se dos elementos de um dispositivo e com o seu auxílio formula preceito novo, quase nada diverso do existente, para resolver *hipótese não prevista de modo explícito, nem implícito, em norma alguma*”.

São, pois, distintas, como se vê, *semelhança e analogia*; aquela subentende relações de proximidade, de conexão e de conformidade entre duas cousas, esta, a analogia, é apenas modo de ser uma coisa semelhante a outra.

E, no caso ocorrente, não se admite entendimento extensivo nem analógico porque os próprios fatos o excluem de modo flagrante. O silêncio do decreto legislativo n. 4.837, de 1924, quanto aos Ministros do Tribunal de Contas, foi deliberado; obedeceu, bem se está a ver, ao propósito de lhes não alterar a situação que lei anterior havia expressamente, assentado.

Não há, portanto, como, apelando para a interpretação extensiva, subentendê-los nas entrelinhas do mencionado decreto. Tão pouco é admissível o recurso à analogia, meio de aplicação do direito, que, somente se legitima, na ausência de disposições de lei que regule o assunto.

Bem o disse Lima Drumond, *Preleções*, apud *Direito Político*, Nestor Massena, pág. 289:

“A interpretação extensiva é um gênero de duas espécies: — 1.º, extensiva, por força

de compreensão; 2.º, extensiva, por analogia ou paridade. No primeiro caso, para declarar exatamente o pensamento do legislador, é forçoso compreender as palavras da lei de modo extensivo, isto é, através das palavras da lei descobrir o que o legislador previu; no segundo caso, ao contrário, o legislador não previu, nem quis regulamentar uma certa relação jurídica, que, entretanto, é análoga a outra por ele prevista e regulamentada”.

Mas o que, de fato, se verifica é a existência de preceito anterior, não revogado, motivo suficiente, por conseguinte, para obstar qualquer tentativa baseada na analogia e não havendo, paralelamente, lugar para a interpretação extensiva, por se tratar de lei que abriu exceção a normas gerais, quanto basta para que somente seja entendida e aplicada de modo estrito.

Por outro lado, a outorga aos Ministros do Tribunal de Contas das mesmas garantias de que gozam os Ministros do Supremo Tribunal Federal não modifica o aspecto da questão.

Na verdade, o preceito constitucional (alínea a do art. 91 da Const.) incluiu, indistintamente, a aposentadoria como causa determinante da perda do cargo, ao lado da sentença jurídica e da exoneração a pedido; não é possível destacá-la para emprestar-lhe atributos diversos, visto que, onde a lei não distingue, não é lícito ao intérprete distinguir.

Em referência ao disposto no § 2.º do art. 1.º do decreto legislativo n. 392, de 8-10-896, e no art. 5.º do decreto n. 2.409, de 23 de dezembro do mesmo ano, não há como lhes restringir a significação.

Outro, e bem mais amplo do que possa parecer, foi o alcance desses dispositivos, o sentido imanente dos seus termos. Indicando o decreto legislativo n. 117, de 4-11-1892, quis dispor, e dispôs, pura e simplesmente, que, na aposentadoria dos Ministros do Tribunal de Contas, deveria ser observada a lei geral, reguladora de igual situação do funcionário público.

E, sendo essa a expressão intrínseca dos aludidos dispositivos, tem-se, como é curial, que, acompanhando eles toda a série de leis e regulamentos subsequentes sobre a matéria, aí estão no Estatuto dos Funcionários, que é atualmente “a legislação em vigor”, prevista no art. 177 da Constituição, aplicável a tais hipóteses.

Atendendo, porém, a que o peticionário foi aposentado anteriormente à decretação do mencionado Estatuto, e, ainda, a que as leis que devem regular as vantagens da aposentadoria são as vigorantes ao tempo da respectiva concessão, conforme jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas, terá ele sua situação disciplinada pela lei dessa época, não lhe aproveitando a lei n. 583, de 9-11-37, por não comportar interpretação destoante dos seus estritos termos.

Isso aliás, disse o Ministro Castro Nunes, do Supremo Tribunal Federal, em seu voto no Recurso Extraordinário n. 4.939, julgado em 13 de novembro de 1941:

“O juiz que é aposentado compulsoriamente por determinação do Governo, com fundamento na Constituição, seja por implemento de idade, *seja por efeito do art. 177, passa à inatividade, com os vencimentos que lhe derem as leis em vigor*. Não decorre da própria aposentadoria, fundada na Constituição, o direito aos vencimentos integrais, à integralidade dos vencimentos; *é preciso que lei especial lhes dê*. Tanto assim é que, no caso da aposentadoria por idade, foi preciso a lei n. 583, de 9-11-37, para que os funcionários públicos — a lei só foi feita para eles e por extensão se aplicou aos juizes — pud- sem ter direito aos vencimentos integrais. *Jamais se pretendeu, sem lei expressa, pudessem os juizes passar à inatividade, mesmo compulsoriamente, com vencimentos outros que não fossem os decorrentes dos anos de serviço*”.

Na mesma assentada de julgamento, o Ministro Anibal Freire, do dito Tribunal, referindo-se à espécie, afirmou, com autoridade:

“Não estando a aposentadoria compreendida entre as garantias constitucionais, expressamente enumeradas, tem ela de ser regida pela legislação própria, no momento de sua decretação”.

Em igual sentido, no Recurso Extraordinário n. 4.953, julgado, aliás, no mês anterior, ou melhor, em 14 de outubro do ano passado, o Ministro Bento de Faria, dizendo sobre “a legislação em vi-

gor”, a que alude o art. 177 da Constituição, já havia opinado:

“a legislação em vigor — que o mandamento constitucional manda observar não é o artigo 91 da mesma Constituição, pois aí também se assegura a *vitaliciedade*, e tal garantia não serve de óbice à aposentadoria em casos tais. Essa legislação referida é a que diz respeito a aposentado nos Estados, em se tratando de seus servidores” (é dele o grifo),

vale dizer, no caso em apreço, a legislação federal.

Concluindo de modo idêntico, votou, no mesmo ato, o Ministro Valdemar Falcão:

“se a Constituição de 1937, no seu art. 177, já citado, declara que essa aposentadoria é feita de acordo com a legislação em vigor — claro é que a aposentadoria, no caso em apreço,

só pode ser regida pela legislação vigente na data em que surgiu a Constituição de 1937”.

Aí estão votos de Ministros do Supremo Tribunal Federal, pareceres da Consultoria Geral da República e do Procurador junto ao Tribunal de Contas, o voto vencido do Ministro Ruben Rosa, a conclusão do Ministério da Fazenda, e, ainda, além dos preceitos constitucionais vigentes, as normas fundamentais anteriores, decisões administrativas, e pareceres de juristas, elementos esses em que se baseia a conclusão que se oferece.

Nesta conformidade, o D. A. S. P. opinou por que fosse indeferido o pedido em exame e mantida, assim, a decisão anterior, entendendo-se que, de uma vez por todas, é proporcional ao tempo de serviço o provento dos funcionários públicos em geral e dos magistrados aposentados, compulsoriamente ou não.

Notas para o funcionário

PRESTAÇÃO E REFORÇO DE FIANÇA

CCLI

Constantemente, vem promovendo o D. A. S. P. a regulamentação dos diversos capítulos do Estatuto dos Funcionários e sugerindo, ao Sr. Presidente da República, medidas para sua fiel execução.

Dentro desse programa, o decreto n. 8.738, de 11-2-42, regulamentando o Capítulo V, do Título I, daquele diploma legal, veio estabelecer as normas para a prestação de fiança pelos funcionários que à mesma se acham sujeitos, por serem encarregados de pagamentos, arrecadação ou guarda de dinheiros públicos, ou responsáveis por quaisquer bens ou valores da União.

Dispondo pormenorizadamente sobre a inovação que trouxe o Estatuto dos Funcionários, no tocante à permissão de fiança em apólices de seguro de fidelidade funcional, emitidas por instituições oficiais de previdência ou companhias le-

galmente autorizadas a explorar, no país, essa modalidade de seguro, o novo regulamento facilitou, a todos os funcionários sujeitos a essa exigência, a prestação e o reforço de fiança, possibilitando, ainda, que se estabeleça, dentro do menor prazo possível, um regime de uniformidade.

Fixando, no seu art. 3.º, o *quantum* a que deverá corresponder a fiança, o citado regulamento pôs cobro, definitivamente, às disparidades da legislação anterior concernente ao assunto.

Regulamentada, desse modo, a matéria anteriormente tratada de modos diversos, entendeu ainda o D. A. S. P. que havia necessidade de serem esclarecidas as dúvidas que, porventura, existissem, afim de que os propósitos da Administração não sejam desvirtuados e possam colimar aos seus fins.

Assim, indispensável se tornou que fosse fixado prazo para que, sem tumulto, se processasse o reforço da fiança dos funcionários que a prestaram na forma da legislação anterior, bem como seja resolvido em que base deverá ser calculada

a fiança no caso dos funcionários que teem remuneração variável, de acordo com as percentagens sobre a arrecadação que efetuam.

À vista do exposto e para sanar as dúvidas a respeito, o D. A. S. P. submeteu à decisão do Sr. Presidente da República as seguintes normas, que foram aprovadas:

1 — O reforço da fiança dos funcionários que a prestaram na forma da legislação anterior à vigente deverá ser feito até 30 de junho do corrente ano, ficando sujeito à penalidade prevista no art. 243, do Estatuto dos Funcionários todo aquele que não satisfizer a essa exigência dentro do prazo fixado.

2 — a fiança dos funcionários que teem remuneração variável, de acordo com as percentagens que lhes são devidas, por lei, à vista da arrecadação que promovem, deverá ser calculada na base da remuneração percebida no ano imediatamente anterior;

3 — não haverá reforço no caso de promoção, uma vez que a fiança corresponde ao dobro do vencimento ou remuneração anual da classe inicial da carreira;

4 — a transferência de uma para outra carreira somente acarretará o reforço da fiança se a carreira para que se transferir o funcionário tiver o vencimento ou a remuneração da classe inicial, superior, devendo restituir-se o excedente da fiança, caso seja inferior; e

5 — haverá, ainda, o reforço da fiança, se a transferência for feita para cargo isolado de padrão superior ao do vencimento ou remuneração da classe inicial da carreira, restituindo-se, também, o excedente da fiança, se se tratar de transferência de cargo isolado para cargo de carreira, cujo vencimento ou remuneração da classe inicial seja inferior.

(Exp. de motivos n. 855. *Diário Oficial* de 28-5-42, pág. 8.706).

VALIDADE DE MANDATO OUTORGADO A FUNCIONÁRIO DEMITIDO

CCLII

Ao D. A. S. P. fora consultado se podem ou não produzir efeito, em repartição pública, procurações passadas a funcionário demitido a bem do serviço público e por ele substabelecidas a outrem.

Esclarecendo o assunto, inicialmente, acen- tuou aquele Departamento que pessoa demitida de cargo público, seja qual for a razão determi- nante desta penalidade, não é funcionário públi- co (art. 2.º do Estatuto dos Funcionários). Não lhe pode, pois, ser aplicada a proibição do n. IX, art. 226, do citado Estatuto, segundo o qual é proi- bido ao *funcionário* "constituir-se procurador de

partes ou servir de intermediário perante qual- quer repartição pública".

Admitindo, porem, *ad argumentandum*, a exis- tência de proibição e a consequente incapacidade do ex-funcionário para receber procuração, ainda assim seria plenamente válido o mandato que lhe fosse outorgado e substabelecido a outrem.

Com tal argumento, realçou o D. A. S. P. ser princípio pacífico que a incapacidade do man- datário não tem qualquer influência sobre a vali- dade do mandato, e para isso baseou-se em nota- veis tratadistas, entre os quais Carvalho de Men- donça, Carvalho Santos, Plácido e Silva, Planiol, Julien Bonnecase, Lomonaco e Bandry Lacanti- nerie.

Da validade do mandato decorre natural- mente a validade do substabelecimento. E' a ori- entação que se alicerça em nossa tradição jurídi- ca e que tem por si o abono torrencial da dou- trina.

Mesmo nos casos em que o mandatário não pode exercer, ele próprio, os poderes outorgados, como na hipótese do mandato judicial, cujo exer- cício pressupõe habilitação específica, o substabe- lecimento, em virtude do qual o não habilitado transfere ao habilitado os poderes que lhe foram conferidos, não influe na validade do ato.

E' que — diz Plácido e Silva — "mesmo no substabelecimento, a capacidade do mandatário se apresenta secundária. Sua incapacidade para o mandato não anula nem vicia o ato".

Em face do exposto, respondeu o D. A. S. P. afirmativamente a ambos os itens da consulta, isto é, as procurações em apreço, bem como os respectivos substabelecimentos, teem plena efica- cia jurídica.

Salientou, finalmente, que

"é bem de ver, no entanto, que essa eficácia não interfere com a faculdade reconhecida aos chefes de serviço de, no exercício do poder de polícia, proibir a entrada, na repartição, a qualquer pessoa julgada inidônea (Acórdão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança n. 642, D. F. e Parecer in *Revista Forense*, vol. 81, pág. 592)".

Isso porque a demissão, a bem do serviço público, pode constituir causa determinante da inidoneidade e determinar o exercício da aludida faculdade em relação ao ex-funcionário.

(Ofício n. 1.335. *Diário Oficial* de 25-5-42, págs. 8.484-5).

TRATAMENTO CLÍNICO DE FUNCIONÁRIO EM HORA DE EXPEDIENTE

CCLIII

Determinado Ministério consultou o D. A. P. S. sobre tratamento clínico de funcionário em hora de expediente. Pretendeu-se, pois, saber se ao funcionário é permitido afastar-se do respectivo serviço para tratamento da própria saúde.

O servidor do Estado, funcionário ou extranumerário, poderá, na forma da legislação respectiva, licenciar-se para tratamento da saúde. E' esse um dos mais lícitos direitos, que o Estatuto assegura ao funcionário, como expressão da vontade estatal, reproduzido no decreto-lei n. 240, no tocante ao extranumerário.

Nessa permissão, é evidente o interesse recíproco do servidor e do Estado, que o tem manifestado numa série de inúmeras medidas protetoras, consubstanciadas no vasto plano de assistência social, em execução plena.

Diante disso, entendeu o D. A. S. P. que, se existir coincidência do período de trabalho entre o órgão em que estiver lotado o servidor e aquele a que competir prestar-lhe a assistência médica, não haverá inconveniente, nem impedimento, em que seja o servidor autorizado a atender, para tratamento de sua saúde, à convocação que receber.

E', neste sentido, que o D. A. S. P. compreende o espírito da legislação e somente assim julga possível que realize o Estado seu programa de assistência social ao seu servidor.

(Despacho-processo n. 3.808-42. *Diário Oficial* de 28-5-42, pág. 8.707).

APOSENTADORIA DE EXTRANUMERÁRIO

CCLIV

O decreto-lei n. 3.768, de 28-10-41, entre outras providências, dispõe sobre a aposentadoria do pessoal extranumerário da União.

Estabelece este decreto-lei, no art. 2.º, que os extranumerários da União serão aposentados

"c) quando invalidados em consequência de acidente ocorrido no desempenho de suas funções ou de doença profissional",

determinando, no respectivo § 1.º, que,

"salvo o caso previsto na alínea c, a aposentadoria só será concedida após um período de carência de três anos de efetivo exercício".

Assim, em processo a seu exame submetido, o D. A. S. P. acentuou que, para efeito de aposentadoria do pessoal extranumerário, somente deverá ser computado o tempo de serviço público federal, tendo em vista que o mencionado decreto-lei n. 3.768 nada dispôs noutro sentido.

Alem disso, não possuindo o diarista, de que tratava o processo, o período de carência supra citado, não há amparo legal para a sua pretensão.

(Despacho-processo n. 3.955-42. *Diário Oficial* de 28-5-42, pág. 8.707-8).

PROVA DE HABILITAÇÃO E APROVEITAMENTO DE EXTRANUMERÁRIOS

CCLV

O D. A. S. P., conforme determina o § 1.º do art. 4.º do decreto-lei n. 1.909, de 26-12-39, vem realizando provas de habilitação para preenchimento de vagas nas diversas séries funcionais, existentes nas tabelas de extranumerários mensa-listas das repartições e serviços.

Entre as séries mencionadas existem algumas que, por corresponderem à mesma natureza de trabalho, são verdadeiras extensões de outras.

Esse fato decorre da circunstância de ter sido necessário fixar, entre limites mais afastados, a remuneração de certos trabalhos.

Assim, em certos casos e para a mesma natureza de trabalho, há séries funcionais de graus superior e inferior.

Diante disso, entendeu o D. A. S. P. ser forçoso convir que a prova de habilitação, em tais casos, deverá ser comum, classificando-se os candidatos habilitados nesses dois grupos, segundo um limite de pontos previamente estabelecido.

Para efeito de aproveitamento desses candidatos, o critério a seguir será o de se admitirem, em série funcional de grau superior, os classificados alem daquele limite e, em série funcional de grau inferior, os que obtiverem classificação aquém do mesmo.

A adoção do critério relativo à realização de uma única prova para atender ao preenchimento

das vagas existentes nos dois graus da série funcional correspondente, observadas as normas citadas, possibilita o aproveitamento de mensalista que se encontrar em função de grau inferior, da respectiva série funcional, na correspondente de grau superior, providência que, aliás, não colidirá com o art. 60 do decreto-lei n. 240, de 4-2-38, de vez que se trata de aproveitamento em função de natureza diversa, quando, então, será exigível todo o processamento como nova admissão, inclusive prova de habilitação.

São as seguintes as séries funcionais que se encontram nas condições expostas:

Agente-auxiliar e Agente
 Armazenista-auxiliar e Armazenista.
 Auxiliar de artífice e Artífice
 Praticante de escritório e Auxiliar de escritório
 Estacionário-auxiliar e Estacionário
 Faroleiro-auxiliar e Faroleiro
 Fotógrafo-auxiliar e Fotógrafo
 Inspetor-auxiliar e Inspetor
 Laboratorista-auxiliar e Laboratorista
 Maquinista-auxiliar e Maquinista
 Merceologista-auxiliar e Merceologista
 Motorista-auxiliar e Motorista
 Músico-auxiliar e Músico
 Telegrafista-auxiliar e Telegrafista
 Praticante de tráfego e Auxiliar de tráfego.

Convém notar que as séries de Inspetor-auxiliar e Inspetor só serão consideradas, para o que se propõe, quando ficar comprovado que correspondem à mesma natureza de trabalho.

Sugeriu, assim, o D. A. S. P. — e o Presidente da República aprovou — que sejam comuns aos dois graus, de cada uma das séries funcionais referidas, as provas realizadas para preenchimento de vagas existentes nas tabelas de extranumerários mensalistas das repartições e serviços da União e, bem assim, que sejam considerados como atendidos os requisitos de habilitação para aproveitamento de mensalistas de um dos graus em outro dessas séries funcionais, desde que tenham alcançado, na repartição a que pertencem, a referência mais alta e o referido aproveitamento, a juízo da repartição proponente, corresponda aos reais interesses do serviço, justificado para cada caso.

(Exp. de motivos n. 945.
Diário Oficial de 2-6-42, págs.
 8.994).

TRANSFERÊNCIA DE FUNCIONÁRIO BENEFICIADO PELO DECRETO-LEI N. 145

CCLVI

Determinado funcionário, ocupante do cargo da classe G da carreira de Escriturário do extinto Quadro IV do Ministério da Viação e Obras Públicas, solicitou transferência para o cargo da mesma classe e carreira do Quadro III — Parte Permanente — daquele Ministério.

Examinando o processo, a que se anexava o competente decreto, verificou o D. A. P. S. que essa transferência recai em funcionário amparado pelo decreto-lei n. 145, de 1937, mas contraria o previsto no decreto-lei n. 3.707, de 14-10-1941.

E' que esse último diploma legal, dispondo sobre a nomeação de funcionários beneficiados pelos decretos-leis n. 145, referido, e 2.166, de 1940, transferiu, para o Quadro III — Parte Suplementar — do Ministério da Viação e Obras Públicas, os cargos da carreira de Escriturário, cujos ocupantes poderão ser nomeados para cargo da classe inicial da carreira de Oficial Administrativo, na forma estabelecida pelo citado decreto-lei n. 145.

A providência adotada pelo decreto-lei número 3.707, de 1941, visou o desaparecimento mais rápido dos cargos ocupados por funcionários naquelas condições e a regularização, portanto, das carreiras de Escriturário e Oficial Administrativo dos diferentes Quadros.

Assim sendo, entendeu aquele Departamento que a transferência em apreço, embora seja feita para o Quadro III — Parte Permanente — do citado Ministério e tenha a interessada desistido, expressamente, dos direitos que lhe são assegurados pelo mencionado decreto-lei n. 145, de 1937, não atende aos interesses da Administração.

Sugeriu, assim, o D. A. S. P., e o Senhor Presidente da República houve por bem aprovar, que fosse anulado o referido decreto e

fique entendido que não serão permitidas as transferências, dentro do mesmo Ministério ou para Ministério diferente, de funcionários pertencentes às carreiras que se referem ao decreto-lei n. 145, de 1937, para as de mesma denominação, integradas dos cargos ocupados pelos funcionários não amparados pelo citado decreto-lei.

(Exp. de mot. n. 821. *Diário Oficial*
 de 20-5-42, págs. 8.199).

CIRCULAR DA D. F. REFERENTE AOS FUNCIONÁRIOS BENEFICIADOS PELO DECRETO-LEI N. 145

CCLVII

Pela exposição de motivos n. 821, de 9-5-42, publicada no *Diário Oficial* do dia 20 seguinte, o D. A. S. P., após várias considerações, sugeriu ao Sr. Presidente da República fosse firmado entendimento de que não atende ao interesse da administração a transferência de funcionário beneficiado pelo decreto-lei n. 145, de 1937, nos casos que especificou.

Havendo o Sr. Presidente da República aprovado a sugestão, a D. F., em Circular, recomendou, a todos os órgãos de pessoal dos diferentes ministérios, as necessárias providências no sentido de que não sejam aceitos pedidos dessa natureza, bem como encaminhadas propostas nesse propósito, fazendo-se menção expressa, nos demais casos, de que o interessado não se encontra naquela situação.

(Circular D. F.-38. *Diário Oficial* de 8-6-42, págs. 9.292).

PROCESSAMENTO DA ADMISSÃO DE EXTRANUMERÁRIO CONTRATADO E DE MENSALISTA

CCLVIII

Inúmeras tem sido as consultas feitas ao D. A. S. P. sobre o processamento da admissão de extranumerário contratado e mensalista, em face do disposto nos arts. 9.º a 12 e 18 a 21 do decreto-lei n. 240, de 4-2-1938, e no art. 10 do igual diploma legal n. 1.909, de 26-12-1939.

Resolvendo o assunto e objetivando a necessária uniformidade, o D. A. S. P. expediu a Circular D. F.-31, de 18-5-1942, na qual esclareceu que o referido processamento deverá ser feito do seguinte modo:

- a) proposta justificada do chefe de serviço, ao Ministro de Estado, por intermédio do respectivo serviço de pessoal, e instruída com os documentos referidos nos arts. 9.º a 18, aludidos;
- b) verificação e apreciação dos documentos pelo serviço de pessoal, que satisfaça, ainda, às exigências dos arts. 10 e 19, citados, com exclusão do encaminhamento à C. E.;

- c) remessa do processo à apreciação do ministro de Estado, que, se aceitar a proposta, submete-la-á à decisão do Presidente da República, por intermédio do D. A. S. P., mediante simples despacho de encaminhamento, conforme o art. 21 do decreto-lei n. 240 e art. 10 do decreto-lei n. 1.909, citados;
- d) juntada ao processo, pelo serviço de pessoal, de uma relação, em que serão descritos, discriminadamente, os documentos a que se refere a alínea a dessa circular, os quais ficarão arquivados, devidamente, no mesmo serviço de pessoal, que se responsabilizará pelos enganos, erros ou omissões, que porventura se verificarem na apresentação ou nos documentos; e
- e) juntada, além de constarem da relação a que se refere a alínea anterior, apenas dos documentos da alínea a do art. 9.º do decreto-lei n. 240, de 1938, referido, que alude à prova de capacidade técnica para a função, no caso de admissão de contratado.

(Circular D. F.-31, de 18-5-1942. *Diário Oficial* de 19-5-42, págs. 8.134).

CIRCULAR DA D. F. REFERENTE À ADMISSÃO DE EXTRANUMERÁRIOS MENSA- LISTAS

CCLIX

Importante Circular acaba de expedir a D. F. do D. A. S. P.

Essa Divisão tem observado que, nos pedidos de indicação de candidatos, para o preenchimento de funções vagas nas diversas séries funcionais, não é feita alusão à localidade da sede da repartição em que os mesmos, se admitidos, irão desempenhá-las.

Como bem acentuou a D. F., esse esclarecimento é muito conveniente, porque evitará a indicação de interessados que, depois, serão mandados para cidades distantes daquelas em que residem ou prestaram a prova, o que, nos casos de desistência, é desvantajoso para a Administração, pela perda de tempo e prejuízo para os serviços.

Nestas condições, a D. F. recomendou a todos os órgãos de pessoal competentes que, doravante, nos pedidos de indicação de candidatos para a admissão de extranumerário mensalista, seja sempre declarado o local da repartição em que irão servir.

(Circular D. F.-34. *Diário Oficial* de 29-5-42, págs. 8.801).

O TEMPO DE ESTÁGIO PROBATÓRIO E A NOMEAÇÃO PARA OUTRO CARGO PÚBLICO

CC LX

Diretor de determinada repartição, tendo em vista o disposto no art. 16 do Estatuto dos Funcionários, propôs fosse confirmada a nomeação de dois funcionários no cargo da carreira de Escrivão em que estavam investidos. Essa nomeação foi efetuada por decreto de 6-5-41. Informou, ainda, aquela autoridade que os funcionários em apreço exerceram, antes, cargo da carreira de Datilógrafo, para o qual foram nomeados por decreto de janeiro de 1940 e satisfizeram, no período de estágio probatório, às condições exigidas para tal fim.

Examinando o assunto, o órgão de pessoal competente manifestou-se contrariamente à proposta, alegando que o período de estágio probatório deveria ser contado a partir da data em que entraram em exercício no cargo de Escrivão, não podendo nele ser computado, para efeito da confirmação, o tempo de serviço correspondente a cargo anterior.

O referido diretor insistiu na proposta, desenvolvendo considerações diversas, pelas quais conceitua, acertadamente, para efeito do objetivo visado, como estágio probatório, o período de 730 dias de efetivo exercício no serviço público como ocupante de qualquer cargo e não somente em determinado cargo.

Assunto idêntico a esse já foi objeto de estudo do D. A. S. P., tendo o respectivo Conselho Deliberativo, em sessão de 28-4-40, resolvido que

“o funcionário em estágio probatório contará esse tempo em caso de nomeação para outro cargo público”.

E' o que ocorre no caso em exame. Os interessados encontravam-se em período de estágio probatório no cargo de Datilógrafo, quando foram nomeados para o de Escrivão. Assim, concluiu o D. A. S. P., para a confirmação de que trata o art. 16 do Estatuto, será levado em conta, pois, o período em que exerceram cargo anterior.

(Parecer-processo n. 3.198-42. *Diário Oficial* de 22-5-42, págs. 8.339).

APERFEIÇOAMENTO

Pronunciou a conferência da quinta reunião mensal o Dr. Arthur Hehl Neiva --Foram debatedores o técnico de administração Kleber Augusto de Moraes e o Dr. Antonio Garcia de Miranda Neto, assistente técnico do Ministro do Trabalho

Sob a presidência do diretor da Divisão de Aperfeiçoamento realizou-se em 27 de maio p. findo a quinta reunião mensal da série que o DASP vem promovendo, no corrente ano, para exposição e debate de assuntos de interesse geral, relacionados com a administração pública.

Ao abrir a sessão e antes de dar a palavra ao conferencista da tarde, S. S. comunicou ao público presente que se encontrava também assistindo àquela reunião o Dr. John C. Patterson, diretor da Divisão de Relações Educacionais Inter-americanas, do U. S. Office of Education, de Washington, D. C., técnico americano em assuntos de administração pública então em visita a nosso país.

Coube ao Dr. Arthur Hehl Neiva, diretor do Expediente e Contabilidade da Polícia Civil, pronunciar a conferência-tema da reunião, a qual, subordinada ao título “Da conveniência do ensino de noções de economia e finanças a determinadas categorias de servidores do Estado”, teve o seguinte desenvolvimento:

“Graças à nímia gentileza do Dr. Mario de Brito, diretor da Divisão de Aperfeiçoamento do D. A. S. P., tenho a honra de vir hoje, perante tão seletto auditório, expender algumas considerações sobre um ponto que reputo de interesse para o serviço público.

Desvanecido pela distinção de que fui alvo, sejam minhas primeiras palavras destinadas a exprimir o meu reconhecimento pela homenagem inteiramente imerecida de tão honroso convite e também pela vossa presença nesta

sala. Posso prometer apenas que tudo farei para ser breve e conciso, dentro aliás do limite de tempo que me foi fixado.

Escolhi para o tema desta palestra a conveniência do ensino de noções de economia política e de finanças a certas categorias de funcionários públicos. Poderá, acaso, tal sugestão ser considerada inócua ou, mesmo, contraproducente; tentarei, contudo, demonstrar que este não é o caso, dada a transcendental importância de conhecimentos dessa natureza para o administrador.

Como todos sabemos, a administração não é apenas uma ciência. Se, por um lado, estão claramente expressos os princípios pelos quais se rege e começamos a conhecer de uma certa forma as suas leis, ainda que de maneira incompleta; se seu campo se encontra delimitado e se possui métodos próprios, essas três condições caracterizam perfeitamente a sua condição de ciência, ou ramo distinto dos conhecimentos humanos. Mas a administração é mais do que isso: é também uma arte, pois do emprego eficaz desses princípios científicos é que depende a sua utilidade na vida real, onde, de fato, a sua necessidade se faz sentir.

Para que, em toda a sua plenitude, se possa desenvolver a arte da administração, é necessário, imprescindível mesmo, que o administrador aplique, conscientemente, os preceitos técnicos que lhe são dados pela ciência da administração. Agindo de qualquer outra forma, sua administração não poderá deixar de ser empírica. Ora, a tendência moderna é toda de fugir a esse empirismo, porquanto já estão lançados em bases sólidas os fundamentos teóricos em que se alicerça a verdadeira ciência da administração. Não se diga, porém, que antes de existir a ciência da administração não se conhecia a arte de administrar. Não; como qualquer conhecimento empírico, esta última se desenvolveu através dos séculos, praticamente, em contacto com as realidades de cada dia, exigindo do administrador um esforço permanente para superar os obstáculos que se antepunham no caminho que traçara, obrigando-o a resolver a multidão complexa dos problemas diuturnos.

Não devemos desprezar os administradores antigos: ignoravam, certamente, as máquinas Hollerith, nunca tinham ouvido falar do sistema Kardex, desconheciam absolutamente a classificação decimal de Melvil Dewey. Mas, raciocinando sobre os problemas, resolviam-nos e executavam as diretrizes que lhes eram dadas quer pelo governo, quer pelas entidades particulares para as quais trabalhavam; e, só através da observação sistemática dessa miríade de atos por eles praticados no exercício de suas funções administrativas, é que se puderam formular, em nossos dias, os princípios fundamentais da ciência da administração.

Está claro que esses princípios, dada a sua generalidade, se aplicam em qualquer época a todos os setores onde se exerça a administração no seu significado mais lato. Tal como no caso dos de estratégia, que ressaltam de todas as campanhas dos grandes generais da antiguidade, as quais ainda hoje, e por esse motivo, são objeto de estudo nas escolas de Estado Maior de todo o mundo, esses princípios são imutáveis no tempo e no espaço. Cada época, porém, graças ao progresso tecnológico descobre novos meios para a aplicação daqueles princípios; no cam-

po militar, pode-se dizer que a *tática* das diferentes armas varia rapidamente com o progresso, tornando-se obsoleta em pouco tempo, à medida que se aperfeiçoam os engenhos de guerra.

O mesmo ocorre na administração, como também acontece em qualquer arte. Temos tido a oportunidade de verificar, até de maneira altamente sugestiva, a diferença da noção de conforto no trabalho, obtida graças ao esforço permanente do D. A. S. P., no tocante à padronização, que transformou as repartições mal aparelhadas, anti-higiênicas, anti-estéticas, absolutamente ineficientes, em locais onde o funcionário público se encontra cercado de todo o conforto compatível com os recursos da administração, e onde se procura ambientá-lo cientificamente, dando-lhe iluminação apropriada, ventilação conveniente, altura de moveis para assegurar uma posição correta do corpo, etc., afim de que o seu rendimento seja o maior possível.

Vemos, por conseguinte, que em qualquer arte há um certo número de princípios técnicos que devem ser obedecidos para que se obtenha o *optimum* de eficiência, ou, em outras palavras, para que se obtenha o máximo de rendimento com o mínimo de esforço, de acordo com a velha conceituação do princípio hedonístico em economia política.

Assimcomo, no caso das belas artes, pintura e escultura por exemplo, é preciso conhecer perspectiva e modelagem para conseguir, respectivamente, o efeito almejado, ainda que, para atender a pontos de vista estéticos, muitas vezes estes princípios, como ocorre em certas escolas de arte moderna, não sejam levados em consideração até onde o deveriam ser, é entretanto sabidamente indispensável que o grande artista, para a realização integral do seu objetivo estético, possua o domínio absoluto das técnicas fundamentais, únicas que lhe permitem, com os recursos da sua época, realizar a obra sonhada.

Não é, por conseguinte, de estranhar que o mesmo deva ser exigido do administrador, especialmente daquele cujo objetivo primordial consiste em realizar, executar, obedecer a um certo número de diretrizes que lhe são fornecidas por autoridades superiores, encarregadas estas de estabelecer a *política* a ser seguida, tomando *política* também com o significado mais lato.

Se os que pacientemente me ouvem concordaram até agora com a exposição feita, estamos em condições de dar alguns passos além, entrando propriamente na matéria que é o assunto desta singela palestra.

Parece uma verdade evidente que não é possível administrar sem dispor de recursos suficientes. Esta afirmativa, embora seja axiomática, ainda não é bem compreendida, muitas vezes, entre nós. Prevalece, especialmente nas mentalidades mais atrasadas, a concepção errônea, que entretanto já tivemos ensejo de ouvir de vários administradores brasileiros, que "administrar é não gastar", ou de que "o melhor administrador é aquele que gasta menos". Discordo, visceralmente, desse ponto de vista. Administrar não é deixar de gastar; porque se assim fosse todos os serviços ficariam automaticamente paralizados. Não; administrar é gastar bem os recursos disponíveis, isto é, atingir o objetivo colimado pela administração com o menor dispêndio possível. Entre dois administradores, melhor não é aquele que gasta menos, mas quem logra al-

cançar o objetivo visado e cumprir o programa pré-estabelecido. Se ambos o conseguem, está claro que, como elemento subsidiário, o melhor será quem gastou menor quantia; mas, o que não pode ser perdido de vista é que o essencial é executar o programa ou cumprir a missão. Se este resultado for obtido apenas por um dos administradores, ainda que com muito maior dispêndio, este é que será o melhor.

Ora, na administração pública, a que nos interessa aqui, os recursos são dados pelo orçamento. Seja qual for a sua categoria, desde que exerça funções de chefia, das mais restritas até as mais elevadas, caberá ao administrador executar o orçamento no setor que deve administrar e, dentro dos recursos que lhe são concedidos pelo poder público, realizar o programa de ação que ideou ou que lhe foi determinado por autoridade superior.

Se, porem, a execução orçamentária está a cargo do administrador, entre nós a fiscalização desta execução é cometida a órgãos de natureza estritamente contábil.

Por força de dispositivo constitucional, compete ao D. A. S. P. a elaboração orçamentária. Depois desta elaboração, é o orçamento promulgado pelo Governo; mais tarde o Tribunal de Contas regista e distribue os créditos ao Tesouro Nacional, ao D. F. C. ou às várias repartições, através dos seus órgãos administrativos. Sabemos da posição especial desses últimos no conjunto da administração: são eles que atendem às necessidades dos vários serviços técnicos, específicos, de finalidades claramente definidas, e que recorrem aos organismos de administração geral, para poderem obter os recursos indispensáveis à realização de suas múltiplas e complexas tarefas.

Está claro que, na execução dessas finalidades, há um certo número de regras pertinentes à administração que devem ser religiosamente cumpridas. Existe todo um conjunto de leis, códigos, regulamentos, completados e ampliados por extensa jurisprudência administrativa ou fiscal, emanada do D. A. S. P., do Ministério da Fazenda, do Tribunal de Contas etc., que deve ser atendida não menos religiosamente. Mas o que se observa é que, dada a complexidade da administração de um estado moderno, geralmente esses órgãos, não tanto os de administração geral como o D. A. S. P. e os Departamentos de Administração dos vários Ministérios, mas principalmente os de natureza fazendária e o próprio Tribunal de Contas, por um processo compreensível de especialização de funções, se tornaram os guardas daquele conjunto de dispositivos que regulam a processualística orçamentária e contábil da administração. E', por conseguinte, um fenômeno absolutamente natural que, preocupados sempre em harmonizar entre si, aplicando-as aos casos concretos, a doutrina e a jurisprudência relativas a estas matérias, os órgãos fiscais, que não estão em contacto direto com as necessidades do administrador, tendam a uma excessiva rigidez em suas deliberações ou exegeses, continuando a manter, pelo próprio conservadorismo normal em tais circunstâncias, os princípios formados através inumeráveis decisões que firmaram jurisprudência durante muitos anos consecutivos e à qual a praxe, com a massa formidável da sua inércia, deu uma pátina que aureola de prestígio a sua vetustez.

Daí resultam, não raro, divergências profundas no modo de compreender certos fenômenos, entre os órgãos encarregados da execução e os encarregados da fiscalização, que, como também é perfeitamente razoável, redonda quase sempre em prejuízo, ou por outra, em detrimento da eficiência que seria desejável nos serviços públicos.

Numa palavra: existe como que uma defasagem bastante sensível, entre a execução orçamentária por parte das repartições e a sua fiscalização pelos órgãos respectivos. Em virtude das causas acima apontadas, não é infrequente observar-se o primado da forma sobre a essência, o que é por todos os motivos altamente inconveniente.

Tomemos um exemplo para tornar mais clara a idéia que estou procurando exprimir. Seja uma casa comercial, perfeitamente organizada, e dispondo de todos os elementos para o sucesso. Está claro que ela terá o seu guarda-livros. Para este, o que importa é a exatidão perfeita no balanço contábil que está a seu cargo. Desde que esse demonstrativo esteja exato até o último real, pouco se lhe dará que a firma haja realizado bons ou maus negócios, tenha tido maior ou menor movimento, haja produzido e vendido mais ou menos. Desde que os vários lançamentos estejam perfeitos, e que, por conseguinte, o balanço não tenha a menor diferença, o resto deixa-o frio.

Outra, porem, deve ser a atitude mental do chefe da firma, ou do sócio gerente. Está claro que, para o seu controle, não pode prescindir de uma escrita perfeita; mas o que lhe importa, em primeiro plano, é evidentemente a prosperidade da empresa que dirige, onde inverteu seus capitais. Tudo fará para aumentar o seu giro comercial e deixá-la em pleno e sadio desenvolvimento; o falência, para ele, seria uma desgraça, enquanto que, mesmo nessa situação, o balanço continuaria a estar certo e seria apresentado ao juiz, registrando devidamente a insolvência da firma.

Evidentemente, o exemplo citado é apenas o de um caso extremo, propositadamente exagerado. Mas, com frequência, é o que ocorre na realidade. Muitas vezes, na administração pública, o administrador perde uma excelente oportunidade de realizar um ato benéfico ao serviço, porque está adstrito a um certo número de regras ou normas que, se não forem cegamente obedecidas, farão descarregar sobre ele uma série de sanções de toda a natureza, quando muitas vezes se trata apenas do não cumprimento de uma simples formalidade.

O resultado é que, conhecedor do meio e justamente temeroso, o administrador pouco a pouco adquire, também, a mentalidade formalística, por vezes muito mais cômoda pela menor possibilidade de aborrecimentos que ocasiona.

E assim, de maneira progressiva, embora lenta, desenvolve-se a mentalidade estritamente burocrática, que aos poucos, parasiticamente, vai destruindo e envolvendo nas suas malhas o tronco estuante de seiva a que aderiu, ou melhor, vai paulatinamente transformando em brejo sáfaro os vergeis cultivados, promissores de farta colheita.

Ora, esse fenômeno repousa, em última análise, sobre a tendência do predomínio da forma sobre o fundo. Na aparência tudo vai bem, porque se extrinsecamente as formalidades estão todas cumpridas, então tudo está cor-

rendo às mil maravilhas. Também a superfície plácida de um pântano coberta de vegetação rasteira e vicejante, ilude quanto à sua solidez. Pouco importa que esteja mantido apenas o verniz da superfície. Tem-se a impressão daqueles grandes ovos de aves extintas resguardados nas salas de ornitologia dos museus. A casca está perfeita; mas a capacidade germinativa, que é a essência do ovo, está perdida para todo o sempre, e aquela cara-paça calcárea nada mais recobre do que um vasio, ôco, sem finalidade.

Longe de mim querer insinuar de leve sequer, ser esse o quadro da nossa administração, através do qual passou o sopro revificador do D. A. S. P. renovando idéias, aplicando métodos modernos, coordenando enfim toda a administração brasileira num supremo esforço de bem servir ao país, com o objetivo de a tornar mais eficiente. Não. Desejo apenas mostrar como, por vezes, é fácil a formação de mentalidade prejudicial ao conjunto do serviço público, e o perigo a que toda a administração do país está permanentemente exposta, desde que haja a possibilidade de se desenvolver a qualquer momento tão maléfico modo de pensar.

Para evitar a eclosão sempre possível de tal estado de coisas é, por conseguinte, absolutamente necessário que todos os servidores do estado de um modo geral mas, principalmente, os administradores e os órgãos de fiscalização, tenham sempre bem presentes as realidades que constituem o substrato vivo, o alicerce real sobre o qual repousam as normas contábeis que regem os nossos serviços públicos.

Não padece dúvida que a contabilidade pode ser considerada como uma ciência e como uma arte. Mas, essencialmente, suprimindo todos os seus adornos, é um excelente método de auxílio ao administrador; as cifras com que lida, tomadas em si mesmas, são apenas símbolos abstratos que, por si sós, nenhum valor apresentam. Para que, efetivamente, tenham utilidade, torna-se necessário que espelhem uma realidade que lhes sirva de base, e que, no caso, é um fenômeno financeiro — o orçamento e sua execução.

Este último, porem, também decorre de realidades mais profundas devendo representar, essencialmente, a verdade sobre a vida financeira do país. Sendo apenas um instrumento para permitir que o Estado atenda às múltiplas funções que lhe incumbem, chegamos, portanto, à primeira das conclusões que desejo transmitir nesta simples palestra: a realidade de onde decorre toda a super-estrutura administrativa de uma nação, regulada através do seu orçamento, é função das finanças do país.

Há, porem, um outro caso a considerar. A vida financeira da Nação, embora já seja uma realidade palpável, depende, porem, de modo absoluto, da sua situação econômica. Esta, por sua vez, provem naturalmente da política econômica adotada pelo governo. Já tem mais de um século a célebre frase do Barão Joseph Dominique Louis, que em pleno conselho de ministros, em 1830, disse ao rei Luiz Felipe de França: "*Faites-moi de la bonne politique et je vous ferai de bonnes finances*".

E' perfeitamente justo que, na fase empírica dos conhecimentos, somente se aprenda pela prática do serviço.

Mas num momento como o presente, em que o D. A. S. P. envida todos os seus esforços para transformar a administração pública no Brasil de rotineira em científica, utilizando os conhecimentos teóricos dado pela ciência da administração afim de poder aplicá-los na prática em todos os setores da vida pública do país, não mais se justifica esse empirismo em certas categorias de servidores do estado, não só nos órgãos diretamente em contacto com a administração pública, os administradores de um modo geral, mas também, e principalmente, naqueles encarregados de fiscalizar a administração.

Tanto a Economia Política como a Ciência das Finanças, que nada mais é do que a economia do estado, são hoje, e justamente, consideradas como ramos, dos mais importantes, do conhecimento humano. Já o eram quando a administração nem sequer sonhava ser científica. Não há pois razão alguma para que não ensinemos a todos os funcionários que devem lidar com o orçamento ou a contabilidade de um modo geral, pelo menos noções de economia e finanças, afim de que estejam em contacto íntimo e direto com as realidades básicas da vida econômica-financeira do Brasil, das quais o orçamento, os balancetes, as prestações de contas, as concorrências, a contabilidade pública enfim, nada mais representam do que a parte formal ou processual.

Quando se atenta bem nas funções de todos os órgãos que podem influir na economia de um povo, através do seu mecanismo financeiro e contabil, fica-se espantado da enorme responsabilidade que pesa sobre os seus ombros. Nada mais justo, portanto, que o D. A. S. P., tão preocupado com o aperfeiçoamento do servidor do estado, que, em sua estrutura, dispõe de uma divisão especial para esse fim, determine a criação de um curso destinado, especialmente, a ministrar esses conhecimentos indispensáveis das realidades econômicas e financeiras do Brasil, a esses funcionários, que, via de regra, ocupam verdadeiras posições — chave na hierarquia administrativa, onde as suas decisões vão afetar profundamente todo o sistema econômico e financeiro do país.

E' bem verdade que ainda hoje podem ser aplicadas as palavras de Amaro Cavalcanti nos seus *Elementos de Finanças*, publicados em 1896: "*Mas, ou seja devido aos resultados mais certos e imediatos do saber profissional em outros ramos de estudos, na vida prática, ou à outra circunstância qualquer, que no caso pouco importa averiguar, a verdade é, que as matérias econômicas e financeiras não mereceram jamais a preferência, por parte da mocidade brasileira, e, conseguintemente, os progressos da instrução comum a esse respeito continuam a ser pouco satisfatórios... Do pouco que ficou resenhado, não seria mister acrescentar, por conclusão: — a nossa grande inopia, com relação à ciência financeira! E infelizmente, não é este o único ramo da ciência, em que assim nos achamos*".

Também outro financista eminente, Antonio Carlos, no número especial de "*La Nación*", por ocasião da Independência do Brasil, teve ensejo de deixar transparecer mais ou menos a mesma idéia fundamental.

Não há, efetivamente, pendor para estudos dessa natureza no Brasil. Isto não quer dizer que não haja estudiosos e entendidos e mesmo financistas de renome; parece, porem, indicar que o brasileiro, de um modo geral, prefere

outro gênero de conhecimentos, como por exemplo os jurídicos e os literários.

Não se diga, entretanto que essas frases citadas se refiram exclusivamente aos tempos passados.

Um dos fatos que mais me impressionaram no recente concurso aberto pelo D. A. S. P. para o preenchimento de cargos na carreira de técnico de administração, foi, exatamente, o reduzido número dos que se inscreveram para a seção de orçamento.

Com efeito, num total de 83 candidatos inscritos, que apresentaram tese, apenas 4 se inscreveram para a seção VI — Orçamento — do referido concurso. Desses candidatos, ainda 3 foram inhabilitados. E isto embora o número de candidatos inscritos nessa seção representassem apenas 4,8% sobre o total dos inscritos no concurso, que apresentaram suas teses, de modo que o total de candidatos aprovados nessa seção, a única a requerer conhecimentos financeiros, foi de 1,2%.

Este fato vem demonstrar, à saciedade, o enorme desinteresse ou desconhecimento do brasileiro em geral pelos fenômenos econômicos e financeiros, pois, de outra forma, os concorrentes teriam afluido também para essa Seção. Esta observação implica, por outro lado, em confirmar, *in totum*, a necessidade que estamos preconizando de um ensino de noções pelo menos fundamentais de economia política e finanças a certas categorias de servidores do estado.

Já é tempo de finalizar esta palestra. Vamos, por conseguinte, resumir os seus principais conceitos sob a forma de conclusões genéricas, aproveitando o conselho de Napoleão ao afirmar que a repetição era a melhor das figuras de retórica, e isto porque, dessa maneira, será mais fácil talvez memorizar os pontos capitais que pretendi salientar aqui.

Numa breve síntese, podemos chegar às seguintes conclusões:

1) E' frequente, na administração pública brasileira, encontrarmos administradores, funcionários de contabilidade ou servidores do estado trabalhando em órgãos fiscalizadores, que ainda agem empiricamente;

2) Esse estado de coisas não é para admirar porquanto o brasileiro não demonstra pendor pelos estudos econômicos e financeiros;

3) Há uma tendência mais ou menos generalizada, especialmente nos funcionários citados, de se preocuparem mais com o formalismo dos balanços contábeis do que, realmente, com os substratos das realidades profundas, econômicas e financeiras, que tais balanços representam;

4) Esta abstração das realidades, compreensível no simbolismo matemático da física moderna, por exemplo, a qual eliminou a representação fenomenológica tão cara a Maxwell e a Lord Kelvin, os quais sempre desejavam uma imagem compreensiva dos fenômenos que estudavam, e não apenas a sua mera representação matemática, é absolutamente intolerável na administração, ciência essencialmente pragmática na qual a realidade, deve estar sempre presente na mente dos que a exercem;

5) Nessas condições, é da mais alta conveniência que, pela Divisão de Aperfeiçoamento do D. A. S. P. sejam organizados cursos, pelo menos básicos, de noções de economia política e finanças, para certas categorias de funcionários.

6) Dada a importância das funções que exercem e a repercussão que as mesmas podem ter na vida do país, tais cursos deveriam ser compulsórios e sujeitos à revisão ao fim de um certo número de anos, para que os referidos funcionários estivessem mais ou menos em dia com os problemas da hora presente nos seus aspectos econômico e financeiro;

7) os programas dos referidos cursos deveriam, evidentemente, variar conforme fossem básicos ou de revisão, e, ainda, de acordo com a categoria ou a função especializada do servidor do estado a que se destinassem;

8) finalmente, seria da maior utilidade que o caráter desse ensino fosse eminentemente prático, pondo os funcionários em questão em contacto direto com os problemas hodiernos, graduando evidentemente a dificuldade crescente na análise destes de acordo com as suas funções específicas e procurando mostrar, sempre, a correlação íntima existente entre os trabalhos que executam e as realidades da vida econômica e financeira em que se alicerçam a prosperidade do povo e do governo da nação brasileira".

Iniciando os debates, falou o técnico de administração do DASP, Kleber Augusto de Moraes, cujas considerações são transcritas a seguir:

"Pouco me restará dizer sobre o tema que o conferencista versou com tanto brilho.

O assunto de sua palestra, escolhido com invulgar senso de oportunidade, é daqueles que despertam e prendem a atenção de todos os que se interessam pelos problemas brasileiros.

E as afirmações, feitas com o vigor de sua erudição e a fluência de seu estilo, merecem os meus como mereceram os vossos aplausos.

Meus senhores, todos os que veem acompanhando o desenrolar dos acontecimentos internacionais compreendem que o Brasil atravessa um dos momentos culminantes de sua existência nacional. Pela sua posição geográfica, pelas suas reservas humanas e pelo seu potencial econômico, o nosso país está chamado a desempenhar um papel decisivo no atual momento histórico.

Cumpre-nos, portanto, arregimentar todas as energias nacionais e prepararmo-nos para vencer a etapa presente e conquistar no mundo de amanhã a posição que, por direito, devemos ocupar.

Para que possamos, porem, realizar esses objetivos, é mister abandonar as dissertações literárias e encarar de frente as realidades nacionais com o firme propósito de resolver, definitivamente, os problemas com que se defronta a nossa geração.

Entre esses, o problema fundamental para o Brasil é a estruturação duma sólida economia nacional que, aliçada nos dons preciosos com que a natureza nos dotou, possa transformar a nossa Pátria numa grande potência.

Mas, para a consecução desses objetivos, é imprecindível a criação duma "mentalidade econômica" em todos os círculos sociais brasileiros. Cumpre-nos difundir nos mais amplos centros culturais do país, o gosto pelos estudos econômicos e financeiros, que devem constituir um dos mais bem cuidados e importante ramos da educação nacional. Mas, se é necessária a sua divulgação dum modo geral, o ensino de economia e finanças constitua uma exigência imperiosa e imediata em relação a certas categorias de servidores do Estado, que, direta ou indiretamente, interferem na promoção e repartição das riquezas.

Como bem acentuou o ilustre conferencista, toda a estrutura financeira do Estado é constituída com os elementos que lhe são fornecidos pela economia nacional. E', portanto, condição primordial à grandeza do Estado o fortalecimento e a solidez da riqueza privada. Não há Estado poderoso e Nação miserável, o que seria uma contradição lógica no atual sistema de economia.

Constitue, assim, uma condição de sua própria grandeza, que a ação do Estado na vida econômica nacional, nem de leve prejudique ou impeça a formação das riquezas, mas, ao contrário, auxilie e facilite por todos os meios a prosperidade de todas as classes sociais.

Torna-se, portanto, indispensável que os que exercem qualquer parcela do poder público, não só os que dirigem, mas, sobretudo, os que deliberam e organizam, tenham uma compreensão exata e objetiva dos problemas econômicos e financeiros que se ocultam nas mais simples e, ao parecer, insignificantes medidas administrativas. A esses torna-se imperiosa uma sólida cultura econômico-financeira, para que possam interpretar as complexas e, muita vez, profundas repercussões que as ações do Estado, em certas circunstâncias, irão ter sobre a estrutura e a organização econômica nacional.

Se analisarmos uma das mais simples e corriqueiras atividades administrativas do Estado, a organização, por exemplo, duma tabela de extranumerários, ou um reajustamento de vencimentos, coisa que, muita vez, foi olhada como um simples trabalho de estética datilográfica, ou distribuição proporcional de aumentos, veremos quão vastas e, até certo ponto, profundas são as suas repercussões. Financeiramente a tabela corresponderá a um aumento da verba *pessoal*, proporcional ao total dos salários a serem pagos, o que significa uma correspondente majoração na Despesa. Mas esta, para ser realizada, deverá ficar na dependência das possibilidades da Receita. Se esta comportar, num primeiro exame, poderemos considerar esgotada a investigação, sem procurarmos analisar certos problemas de correlação entre as diferentes verbas, etc.

Mas, se o aumento da Despesa excede às possibilidades da Receita, surge o problema de cobrir essa diferença, o que se poderá conseguir com um aumento da tributação ou o clássico apelo às operações de crédito, que, "última ratio", vão terminar numa emissão papelistas.

Não seria oportuno continuar um estudo pormenorizado desses fenômenos financeiros, pois o nosso intuito era tão somente focalizar a sua existência, mas podemos dizer que, dum modo geral, uma ou outra solução iria reduzir a riqueza privada de certos grupos sociais e transferi-

la transitoriamente para o Estado, causando menores ou maiores prejuízos à expansão da riqueza nacional, segundo a solução adotada.

Doutro lado, se considerarmos as repercussões econômicas daquela atividade administrativa, verificaremos que um certo grupo social teve aumentada a sua *renda de consumo*, o que lhe permitirá mais regular e largamente satisfazer as suas necessidades de subsistência, fato que determinará uma elevação na capacidade aquisitiva da comunidade local, aumentando o poder de absorção do mercado, fenômeno cujas repercussões econômicas bem podemos imaginar, quando tanto se fala em "mercados internos".

Mais longe poderíamos levar a nossa investigação examinando as repercussões desse fato sobre as cifras de nupcialidade, índices de mortalidade (principalmente infantil), movimentos de transumância, ou os fenômenos de transferência de renda, as repercussões sobre o aumento ou diminuição da capacidade de capitalização do povo, etc., enfim, os mais variados e complexos fenômenos econômicos e suas correspondentes repercussões sociais.

Se isto acontece em relação a uma medida que parece não ter íntimas ligações com a ciência econômica e financeira, bem podemos imaginar a extensão, a complexidade e a profundidade do problema quando o Estado age especificamente, isto é, no campo da economia ou das finanças. Imaginemos, por exemplo, que o Estado pretende ou delibera criar um órgão regulador, diretor e controlador duma atividade econômica qualquer, a borracha, por hipótese. Apresentar-se-ia, assim, aos responsáveis pela organização da máquina administrativa do Estado o problema da criação de um órgão que pudesse, administrativa e tecnicamente, funcionar regular, suave e eficazmente como força organizadora, diretora e controladora das atividades econômicas duma vasta e dispersa comunidade, num imenso território cheio de dificuldades de toda a sorte. Poderia, a um leigo, parecer que o problema seria relativamente simples, pois bastaria copiar *habilmente* os modelos por acaso já existentes em outros países... Essa, porém, seria uma compreensão profundamente errônea e bem cedo a experiência demonstraria a falsidade de concepção tão simplista. Evidentemente é impossível a um país aplicar aos seus problemas nacionais soluções adotadas por outros povos. Cada nação tem as suas tradições, seus costumes, suas tendências e aspirações. E não menos importantes são o sistema e a estrutura econômica, as normas administrativas e os princípios jurídicos informadores da sua organização social. E, por último, não deve ser subestimada a influência dos fatores ecológicos, com a sua fatalidade imanente. Esse conjunto vasto e complexo, enredilhado e inextricável, é a infra-estrutura sobre a qual deverá ser construído o edifício administrativo para que corresponda de fato à realidade social e tenha, assim, existência duradoura.

A simples enumeração dos fatores que deveriam ser levados em consideração deixa entrever a dificuldade do problema. Diante de caminho tão áspero e cheio de insídias aos que tivessem menos coragem para enfrentá-lo, talvez ocorresse entregar a solução aos práticos, isto é, às partes diretamente interessadas, assumindo o Estado o papel de mero espectador. Isto além de evidenciar a in-

capacidade do Estado para resolver os problemas da comunidade, acarretaria a possibilidade de ser dada uma solução que objetivasse situações individuais, o que transformaria o Estado num órgão encarregado de atender a interesses particulares. Mas, nos tempos atuais, de crescente predominância do *social*, o Estado tem o dever de dar soluções que atendam aos interesses da comunidade, e não permitir que os interesses particulares predominem sobre os coletivos. É um imperativo, portanto, para o Estado, resolver ele próprio a questão. Mas, para que a solução correspondesse de fato aos interesses sociais em jogo, e atendesse a todos os seus aspectos, a questão deveria ser examinada e resolvida por pessoas especialmente habilitadas para tais funções. Seria mister, portanto, que o Estado dispusesse de gente nessas condições, porquanto não se justificaria que questão de tão grande vulto fosse entregue aos azares da sorte, isto é, atribuída a funcionários mais ou menos leigos, ou meros diletantes em assuntos econômicos e financeiros. Não se justificaria entregar aos azares da sorte o destino duma vasta e rica região, e o bem estar e a tranquilidade de milhares e milhares de pessoas. A solução deveria ser entregue a técnicos em economia e finanças, os quais seriam os únicos capazes de, com a especialização indispensável a esse ramo do conhecimento humano, dar ao problema uma solução científica. Mas, devemos frizar, técnicos de verdade, formados em cursos altamente especializados, conhecedores profundos dos problemas econômicos nacionais, da estrutura econômica do país e dos fatores determinantes de sua evolução, e que estivessem, assim, capacitados a escolher as diretrizes que deveriam ser adotadas e prever as suas repercussões no âmbito da economia nacional. Assim, a eles competiria calcular o limite da intervenção no âmbito da economia privada, quais as medidas reguladoras que deveriam ser adotadas, quais os processos de orientação e fomento aconselháveis, disposições relativas à organização da produção, distribuição topográfica dos centros produtores tendo em vista as possibilidades dos meios de transporte, concentração das populações em centros cuja densidade demográfica assegurasse as necessárias condições de fortalecimento econômico e muitas e muitas outras relações e interrelações econômicas e sociais que seria fastidioso enumerar. Essas seriam, porém, medidas prévias a considerar na elaboração do plano, seria, poderíamos dizer, o início do trabalho. Na fase seguinte, cumpriria determinar a extensão das áreas a cultivar, o volume e qualidade da produção, a técnica e processos especiais de cultura e beneficiamento, o regime de trabalho e os sistemas de remuneração, e mais alguns outros aspectos de não menor importância. Estaria terminado?... Não. Viria então o sistema, a extensão e distribuição de créditos e o regime legal a que deveriam obedecer; a localização dos centros de financiamento, a sua irradiação pelos centros de produção e o correlato aproveitamento, oportuno, da capacidade residual de capitalização das populações locais. Essas enumerações, que parecem tão longas à primeira vista, seriam tão somente as preliminares indispensáveis à realização dum trabalho sério e bem intencionado. Muitas e muitas outras relações deveriam ser analisadas e, por fim, cumpriria também investigar as repercussões da atuação do Instituto no complexo dos fenômenos econô-

micos locais, regionais e nacionais. Só assim se poderiam reduzir ao mínimo as possibilidades de erro, afastando-se a hipótese de um desastre de consequências as mais lamentáveis.

Trabalho de tal vulto e de tal responsabilidade requer funcionários altamente especializados, que levem a sério a sua profissão e se dediquem inteiramente ao estudo dos problemas nacionais.

As rápidas considerações que acabamos de fazer demonstram a imperiosa necessidade de criarmos urgentemente uma "mentalidade econômica, que possa enfim derrubar as "torres de marfim" do bisantinismo literário que tão molesto tem sido à realização dos Destinos Econômicos do Brasil".

O Dr. Antonio Garcia de Miranda Neto, estatístico, ora desempenhando as funções de assistente técnico do Sr. Ministro do Trabalho, especialmente convidado para debater o assunto da conferência, teve as seguintes expressões:

"Acabo de ouvir, com encantamento, a palavra do Sr. Arthur Hehl Neiva, que reúne com raro brilho tantos títulos em torno de sua personalidade. A tese é óbvia e não admite oposições. É impossível uma organização administrativa, no âmbito do Estado, sem que os homens que a vão impulsionar tenham um preparo técnico conveniente, uma base científica segura. O campo da ação estatal e a qualidade deste preparo dariam motivo para várias conferências e inúmeros debates. Mas a tese apresentada pelo Sr. Hehl Neiva, que recomenda, aos funcionários ligados a operações econômicas e financeiras, cursos especializados de Economia-Política, ministrados em grau básico e em grau de revisão, é simples, clara e possui utilidade indiscutível.

O Estado Brasileiro evoluiu das formas do Estado liberal puro (*laissez faire, laissez aller*) para uma estrutura que poderíamos chamar com Giuseppe Bottai de "Estado Moderno", sem situá-la nas normas do Estado Corporativo Fascista ou do Estado Socialista Soviético. Hoje até as nações que mantêm uma certa forma democrática, no sentido clássico, como os Estados Unidos ou a Inglaterra, se incluem na estruturação técnica que caracteriza o Estado Moderno, estruturação que a guerra ainda veio tornar mais flagrante.

Temos na história econômica do Brasil um fato elucido: a abolição da escravatura, feita em época de perfeita cristalização liberal, a discursos e artigos de fundo. À queda, quase em linha vertical, de todas as curvas da conjuntura econômica, depois de 1.888, seguiu-se o acontecimento político da proclamação da República.

O problema já estava resolvido, pela intuição de alguns estadistas, com a lei do "ventre livre" e com a alforria compulsória por velhice. Mas os liberais precipitaram o problema, anti economicamente, e desencadearam uma grave crise no país.

Não resta dúvida, como bem frisa o conferencista, que os funcionários que lidam com questões econômicas, devem estar inteiramente ao par dos ramos modernos de economia. Não só as teorias clássicas lhes serão ensina-

das. Também a disciplina que se desenvolveu em Harvard e Berlim, e à qual poderemos ligar os nomes de Wesley Mitchell e Ernesto Wagemann, dar-lhes-á o sentido de uma verdadeira estratégia político-econômica, que se apresenta hoje como necessidade absoluta para todas as nações.

O problema brasileiro apresenta dois parâmetros que devem ser cuidadosamente estudados para sua solução: o ambiente de guerra e a adaptação recente ao tipo de Estado Moderno que, a rigor, data da criação dos primeiros grandes organismos autárquicos e se completa com a declaração constitucional de 1937, de que entrámos na fase definitiva de Estado Econômico.

No campo administrativo não faltam as heresias. Não resta a menor dúvida de que o nosso aparelho fiscal ainda usa os calções de D. João VI apesar das máquinas Hollerith e dos edifícios de cimento armado. E' principalmente a defasagem entre os processos da administração, preconizados pela técnica moderna, e os processos de fiscalização que causa esse mal estar administrativo que sentimos. Operações que se multiplicam inutilmente, como no caso da cobrança do imposto de renda dos funcionários, onde o Tesouro paga através de um aparelho caro e complicado e recolhe novamente do que pagou, através de outro aparelho não menos caro e menos complicado. Patina-se. Os métodos do Tribunal de Contas são um desafio a quem deseje seriamente administrar.

Um sério estudo dos problemas econômicos, acompanhado de uma prática segura e de uma bôa dose de bom senso, poderia contribuir grandemente para aliviar a situação econômica do país na difícil fase que atravessamos. Grande parte desse papel deve caber ao D. A. S. P. cuja função mais nobre é a de organizar a máquina administrativa com um máximo de rendimento e um mínimo de esforço, procurando eliminar todas as perdas de força viva e todas as resistências, consubstanciadas em regulamentos e regimentos rígidos e antiquados, que tiram a coragem ao administrador.

Porque as instituições paraestatais trabalham com muito maior rendimento que as estatais? A resposta não é difícil. Há maior responsabilidade e maior autoridade para o dirigente!

Para solução do problema surge a necessidade da criação de um corpo de técnicos de economia, com sólido preparo, com prática dos problemas nacionais. A carreira de "Economista" não figura em nossos quadros administrativos; são inúmeras as repartições que deles necessitam. As Faculdades de Ciências Econômicas começam a tomar um novo feitio e não será difícil recrutar entre os jovens que delas saem ou entre os que deixam os bancos das Escola Técnicas, os futuros economistas nacionais, através de um concurso bem projetado e bem realizado".

O presidente da sessão transmitiu, então, novamente, a palavra ao conferencista, para que, se assim entendesse acertado, se pudesse manifestar sobre as críticas ou as objeções feitas a seu trabalho.

Falando de improviso disse o Dr. Hehl Neiva que, em primeiro lugar, não tinha havido qualquer contestação: sua tese fora integralmente aprovada e defendida pelos dois debatedores e ele se sentia desvanecido de ver tão prontamente comprovada a oportunidade do assunto que escolhera. Queria apenas salientar, respondendo a uma das considerações do Dr. Miranda Neto, que é quase impossível deixar de tratar de modo esquemático e abreviado alguns aspectos de um assunto desenvolvido para uma palestra que deve ser feita em trinta minutos exatamente. Julgando justificados, assim, certos tópicos que examinara apenas de passagem e apressadamente, só esperava que, tendo as idéias e sugestões que apresentara merecido tão completa aprovação, decidissem os homens de ação e responsabilidade presentes àquela reunião agir na conformidade das diretrizes esboçadas, dando, assim, corpo e execução áquilo que fora defendido com tanto entusiasmo.

Após essas palavras, encerrou-se a sessão, comunicando o presidente que a nova reunião deveria ter lugar em 24 de junho.

SERVIÇO DE OBRAS

Execução de Obras Públicas

II

Formula-se, principalmente, contra a concorrência pública a crítica de que ela acarreta apreciável demora à execução das obras, em con-

sequência do tempo despendido com publicações de editais, julgamentos de propostas, assinaturas de contratos e respectivos registos no Tribunal

de Contas. Em verdade, a crítica só aparentemente é justa. Porque estando completos os projetos, especificações e orçamentos e, em que pese a satisfação de todas as formalidades legais, os serviços poderiam ter início no decurso do segundo mês do exercício financeiro. Mas o que se verifica é que apenas algumas das obras, para as quais o Orçamento consigna dotações próprias, têm os respectivos projetos concluídos e podem ser postas em concorrência, logo depois da publicação da lei da despesa. O caso mais geral é de as obras aguardarem a organização dos projetos após decorridos vários meses de publicado o Orçamento, de sorte que, ao serem submetidas à aprovação do Presidente da República, já o exercício financeiro vai em meio. Ocorre, também, muitas vezes, que para efeito de inclusão no Orçamento, os projetos apresentados à consideração superior não são, como é explicável, suficientemente detalhados. Trata-se, mais propriamente, de ante-projetos em que se visa a dar uma idéia geral do conjunto da obra e uma estimativa de seu custo. Em casos que tais, não são exigíveis o cálculo e os desenhos relativos à estrutura de concreto armado, quando é este o material empregado, os projetos das instalações elétrica e hidráulica e todos os desenhos de detalhes de construção. E' claro, por isso, que uma vez aprovado o projeto, faz-se mister completá-lo com esses elementos para que ao se iniciar o exercício, uma vez feito o registo das verbas consignadas pelo Orçamento, nada retarde a abertura da concorrência. Nem sempre, entretanto, efetiva-se essa providência com a presteza desejável. As mesmas restrições cabem relativamente à execução do Plano Especial de Obras Públicas e Aparentamento da Defesa Nacional. Era imperativo que as obras a serem executadas à conta dessa verba, fossem, com antecedência, minuciosamente estudadas e programadas as diferentes etapas de realização daquelas, cuja construção se devesse prolongar por anos consecutivos. Contudo, salvo raras exceções, a realidade é outra. Não tem havido o planejamento sistemático que o próprio espírito da lei determinava. E com relação aos projetos, mantidas as mesmas honrosas ressalvas, perduram os vícios já referidos, sendo apresentados à aprovação superior meses depois de feita a distribuição pelos Ministérios de quota correspondente ao Plano Quinquenal.

Outra providência que muito contribuiria para eliminar as causas que retardam o início dos trabalhos seria realizar as concorrências nos próprios Estados em que vai ser executada a obra, e não, como muitas vezes se faz, abrir concorrência no Rio para a execução de trabalhos fora da Capital. Pouco ou nenhum interesse terá uma firma do Rio, salvo se se tratasse de obra de grande vulto, em concorrer para a construção de um edifício no interior da Paraíba ou do Rio Grande do Sul. Resultado: se a concorrência é aberta no Rio, não se apresentam candidatos, ou, quando se apresentam as condições da proposta não são as mais vantajosas. Abertas as concorrências nos Estados, não faltariam firmas ou construtores individuais interessados em se candidatar. Hoje, pode-se dizer que em quase todas as capitais estaduais, há firmas aparelhadas para a execução de obras, a não ser as de natureza muito especial.

Por outro lado, os contratos podem ser registrados pelas Delegações do Tribunal de Contas nos Estados, não havendo necessidade de fazê-los empreender viagem ao Rio para tal fim.

Em síntese, com projetos completos elaborados em tempo oportuno, que permitam a abertura de concorrência ao se iniciar o exercício, deixará de existir a premência de tempo que obriga a dispensa das formalidades legais.

Como já se aludiu anteriormente, em muitos dos processos examinados pelo Serviço de Obras consta o pedido de autorização para que os serviços sejam executados por concorrência administrativa. Acredita-se, desse modo, simplificar o processo da concorrência, suprimindo as formalidades do edital e do registo do contrato, sem prejudicar a apresentação das propostas por parte dos construtores idôneos, que são expressamente convidados a fazê-lo.

E' incontestável que a concorrência administrativa é em muitos casos o regime mais conveniente, e por isso mesmo a legislação em vigor prevê a sua hipótese. Não é menos certo, entretanto, que encerra a possibilidade de certas práticas que não aconselham sua generalização.

Pelo regime da concorrência administrativa pode-se verificar o caso da exclusão, intencional ou não, de firmas idôneas, tão bem ou melhor aparelhadas do que os outros concorrentes.

Explicável é, também, que se cuide de que, à força de serem os mesmos os concorrentes convidados a apresentar propostas, terminem por en-

trar em acordo e estabeleçam uma espécie de rodízio para a obtenção das obras. Não, entretanto, sem previamente ajustarem condições que consultarão os próprios interesses, com prejuízo para os do serviço público.

No caso de concorrência pública, uma tal combinação só muito dificilmente poderia ocorrer, pois há sempre a probabilidade que elementos não integrados em semelhante ajuste possam apresentar-se.

A dispensa de qualquer concorrência e execução dos serviços por administração direta, só a título excepcional se pode justificar, como aliás estabelece o Código de Contabilidade. Em primeiro lugar, é ao próprio chefe do serviço que um tal regime embaraça pelo aumento de responsabilidade que acarreta. Mais extensa deve ser a prova documental, que a qualquer instante comprove o rigor dos investimentos. Mais minuciosa a fiscalização. Além disto, é prova de realismo e de sabedoria que a legislação resguarde o interesse público das contingências, que encerra a condição humana.

A administração direta exige para o Serviço Público um aparelhamento técnico difícil de obter e que talvez nem fosse conveniente. Porque, cumpre ressaltar, um tal aparelhamento importaria considerável onus ao erário público, muito raramente em correlação com o volume de obras a executar. Dotar, por exemplo, todos os Ministérios de órgãos técnicos habilitados a construir edifícios públicos, mesmo que se limitasse a atividade de alguns Estados, obrigaria à presença de nu-

meroso corpo de funcionários e a posse de dispendioso equipamento. E' compreensível a dificuldade de obter o pleno rendimento de órgãos abrangendo tão vasto campo de ação.

A modalidade corrente adotada para suprir a impossibilidade de os Serviços executarem diretamente as obras consiste em contratá-los com uma firma particular, que os executa; apenas, nas contas, não figura o nome do executante, e para o seu processo debita-se, somente, o serviço realizado por preço convencional. Como se depreende, o sistema presta-se a abusos. E manda a sinceridade se acrescente que eles, realmente, se verificam, por vezes. Difícil é, portanto, pretender substituir o regime de concorrência pública para a execução das obras. Especificações minuciosas e bem elaboradas, e fiscalização honesta e eficiente suprem as falhas que se podem apontar ao sistema.

Finalmente, quando a obra é executada pelo regime de empreitadas parciais, há realmente pequenos serviços, que, pela sua natureza, não podem ser postos em concorrência. E' um inconveniente, pois a Administração não tem recursos financeiros adequados para providenciar sua execução.

Em casos análogos, medida susceptível de eliminar quaisquer dificuldade seria destacar pequena parcela de orçamento da obra, 5%, exemplifiquemos, e por à disposição da Administração, exatamente para atender a esses trabalhos de menor importância e de difícil discriminação. Em nosso parecer tal medida obviaria o inconveniente.

A significação de uma homenagem

Atestado mais insuspeito não poderia ser passado em favor, já não dizemos da individualidade por todos os títulos marcante do Dr. Luiz Simões Lopes, mas do próprio regime em cuja vigência a administração pública brasileira passou a ocupar um plano superior nas cogitações governamentais, que a homenagem prestada pela *American University* ao Presidente do D.A.S.P., conferindo-lhe, *honoris causa*, um diploma de doutor em Ciências Jurídicas. E tanto maior é a sua significação quando conhecemos as relações que ligam aquele instituto ao governo do grande país amigo em cujos quadros, para citar apenas um exemplo, o professor John C. Patterson, intérprete da homenagem e antigo diretor da Escola de Negócios Públicos da American University, ocupa atualmente o alto posto de diretor da Divisão de Relações Educacionais Inter-Americanas.

Recordemo-nos dessa circunstância e esforcemo-nos por dar-lhe ênfase porque ainda não morreram entre nós, apenas atenuaram-se, os rumores da rude refrega que assinalou neste país o aparecimento do D.A.S.P. e vem acompanhando a sua vida. Dando corpo a uma idéia que em outras civilizações mais adiantadas apenas emergia do campo doutrinário o Presidente Getúlio Vargas antecipou-se proféticamente, e essa verdade é hoje incontestável, mas isso não bastava. Não pairasse S. Excia. "acima do horizonte virtual do seu tempo" na feliz e recente expressão do Ministro Francisco Campos e a idéia teria sossobrado na negação tremendamente fertilizante do meio, entre a apatia de uns e a agressividade de muitos.

Obra exclusiva do Estado Novo é a este sistema que as realizações do D.A.S.P. pertencem.

Melhor oportunidade não encontraríamos para essa afirmativa que essa das repercussões que vem encontrando num país do vulto e da importância dos Estados Unidos da América do Norte. Afirmemos, portanto. O depoimento é muito valioso, no que toca ao nosso patriotismo, para que silenciemos, movidos por considerações pessoais, a sua significação.

Um movimento que não permaneceu na superfície mas penetrou nas camadas mais profundas

de um sistema administrativo alicerçado em anos de uso, traz consigo uma responsabilidade que seria inútil encobrir: a responsabilidade das consequências funestas que o seu insucesso inevitavelmente acarretaria.

O D.A.S.P. recebe hoje um testemunho de indifarável magnitude, da parte de um centro de estudos e de um país que tem autoridade para fazê-lo tais e tamanhas são as suas conquistas no campo da administração científica, em qualquer setor.

Poderia, entretanto, ter falhado.

Por isso, no momento em que, insuspeitamente, abonam-nos o mérito de haveremos realizado algo de indispensável à grandeza e à prosperidade do Brasil, proclamemo-lo, menos por nós, que pelo respeito aos superiores interesses da comunidade nacional.

Alvo da homenagem, o presidente do D.A.S.P., há de sentir-se bem com a sua consciência e com as suas responsabilidades de homem público.

Cumpriu o seu dever e cumpre-o bem.

Esta declaração fazemo-la inteiramente à vontade conscientes da nossa insuspeição.

E ainda assim, se nos permitimos fazê-la é para secundar as palavras do eminente professor Patterson, que soube ver na singular personalidade do Dr. Luiz Simões Lopes um vulto que "pelo valor das suas idéias, pela tenacidade e persistência do seu trabalho monumental, pela coragem tantas vezes demonstrada nas suas investidas contra a rotina, o descontrole e inércia e a incompetência", se colocou entre os primeiros da sua geração, no serviço desinteressado ao Brasil, às suas necessidades, às suas aspirações, às causas que o dignificam e elevam no conceito de seus filhos e no das mais adiantadas civilizações do globo.

A um homem cujos ombros tem sustentado o peso de tantas responsabilidades não neguemos, sob o pretexto das relações que à mesma causa nos ligam, a afirmação pública do que ele vale, como conteúdo cívico e intelectual e do que vale a sua ação individual nas conquistas do seu tempo.

The American University

INCORPORATED BY ACT OF THE CONGRESS OF

THE UNITED STATES OF AMERICA

FEBRUARY TWENTY-FOURTH, EIGHTEEN HUNDRED AND NINETY-THREE

On the nomination of the properly constituted authorities has conferred upon

Luz Simões Lopes
the Degree of

Doctor of Laws

and this Diploma makes known that he is entitled to all the Rights, Privileges and Honors to that degree appertaining.

Given in the City of Washington, District of Columbia, this eighth day of June, in the year of our Lord nineteen hundred and forty-two.

In Witness Whereof are affixed hereunto the Seal of the University and the signatures of the Chairman of the Board of Trustees and the President of the University

E. H. Holladay
Chairman of the Board of Trustees

Paul F. Douglass
President



THE AMERICAN UNIVERSITY

WASHINGTON, D. C.

LUIZ SIMÕES-LOPES

Apostle of efficient government; firm believer in an educated leadership; pioneer in building a competent personnel for unlocking the vast resources of Brazil; beloved colleague in the development of the science and art of administration; good neighbor; witness of faith and vision in the destiny of the Americas.



A palavra do Ministro Marcondes Filho na instalação dos Cursos do D.A.S.P.

Já se encontrava no prelo a edição de junho da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, quando se realizou, no Palácio Tiradentes, a cerimônia da instalação dos Cursos de Administração do D. A. S. P. Não foi possível, em face dessa circunstância, uma notícia pormenorizada daquela solenidade, limitando-nos ao registo do acontecimento e ao resumo dos discursos pronunciados pelos Drs. Moacyr Briggs, presidente substituto do DASP., Gustavo Capanema, Ministro da Educação e Saúde, e Celso Magalhães, técnico de administração. Por isso só hoje temos a satisfação de oferecer aos nossos leitores o discurso ali pronunciado pelo Dr. Marcondes Filho, Ministro do Trabalho, que, além de orador notável e administrador dos mais ilustres, é uma das figuras de maior projeção nos meios culturais do país.

Assim se expressou o titular da pasta do Trabalho :

Depois do discurso que acaba de ser proferido, em formosíssimas palavras, pelo Ministro Gustavo Capanema, que é uma das mais altas inteligências do Brasil contemporâneo, discurso em que S. Excia. analisou a ação do Departamento Administrativo do Serviço Público, pouco mais se poderá dizer nesta solenidade.

A instituição do Curso de Aperfeiçoamento, resolvida pelo D. A. S. P., demonstra, perfeitamente, a lúcida diretiva com que superiormente o preside o Dr. Luiz Simões Lopes.

A conclusão do primeiro ano de trabalho, de que foi paraninfo o Ministro Gustavo Capanema, e o início do segundo, em que tão honroso convite me é dirigido, mostram, objetivamente, o resultado eficiente do programa estabelecido.

O orador da turma que concluiu o curso acabou de assinalar, com muita oportunidade, que a preparação não estabelece nenhum direito ou privilégio específico para a promoção nos quadros das respectivas carreiras.

Sempre entendi que o progresso das Nações está na força de cidadania de seus filhos. Ser ci-

dadão, porem, não é apenas cumprir obrigações e exercer direitos. Cumprir obrigações está no plano dos deveres e a obediência aos próprios deveres deve constituir uma normalidade. Pleitear novos direitos não representa um benefício constante, porque a História da Civilização destes últimos tempos nos demonstra a que perigos se chega através dessa modalidade de ação. A ciência de ser cidadão está, sobretudo, na capacidade que cada um manifeste para livremente criar-se obrigações pessoais e dentro da ordem, mas, super-legais, em benefício coletivo. E' aí que o cidadão se sublima, porque impõe a si próprio o onus de servir como indivíduo, para só receber o benefício em partícula milionésima no seio da comunidade.

E' exatamente isto que o Curso de Aperfeiçoamento representa. O funcionário, por esforço próprio, sem que disso lhe advenham novos direitos, cria para si próprio a obrigação de aperfeiçoar a sua capacidade de trabalho, e poder, assim, desempenhar-se dos atuais deveres, de uma forma mais completa, mais exata e mais eficiente.

O Brasil deve muito ao seu funcionalismo. São trabalhadores anônimos, cujo serviço quase nunca aparece, porquanto o seu trabalho se destina em grande parte a elucidar e servir de fundamento às decisões dos seus superiores, sendo que a publicidade destes não importa no conhecimento daqueles.

Se grandes eram e produtivos os benefícios dos trabalhadores burocráticos, no tempo antigo, hoje mais do que nunca eles constituem os alicerces da administração.

São tantos os problemas que a atualidade apresenta aos homens públicos, e todos eles cercados de imponderáveis e de surpresas, que, evidentemente, as diretrizes necessitam de bases antecedentes, fornecidas pelo corpo de funcionários, e cumprimentos posteriores, com exatidão e rapidez, para que o serviço público não retarde o progresso do País.

A verdade, porem, é que a declaração de que os funcionários convocados para os Cursos de Aper-

feioamento não adquirem nenhum direito, oculta, no fundo, o prêmio que todo esforço merece e consegue. A inteligência, a capacidade de trabalho e a eficiência são forças que não dependem do regulamento, porque se manifestam onde quer que existam, chamando a atenção dos superiores e classificando e indicando méritos para o benefício das promoções. Ainda que assim não o fosse, a satisfação do próprio aperfeiçoamento, a certeza de que se está procurando fazer da própria vida uma obra prima, constitui já um valioso prêmio, porque constitui a satisfação íntima da consciência.

E' este o relevante traço que encontro no esforço daqueles que livremente se inscreveram nestes cursos, que se criaram uma obrigação super-legal, em benefício coletivo, de que recolherão mínimas partes.

Não podia, porisso, deixar de trazer-lhes o meu aplauso e o meu louvor, porque é pelo trabalho que os homens dignificam o próprio nome e servem aos interesses do Brasil.

Estou certo que, na terminação do ano letivo que hoje se inicia, uma nova legião de trabalhadores do Estado estará apta a um melhor desempenho das próprias obrigações.

O que se verifica como consequência das oportunas providências tomadas pelo ilustre Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público, é que o Estado Nacional não deixa nenhum setor sem o benéfico auxílio da sua assistência.

Tais são os magníficos resultados da política administrativa fundada pelo gênio político do Sr. Getúlio Vargas, a serviço das nossas realidades, da resolução de problemas que encaneciam nos arquivos das antigas administrações, do aperfeiçoamento do elemento humano, de cujo esforço, sob a presidência do insigne estadista, há de vicejar e frondejar, como uma grande e poderosa árvore, a organização administrativa do País, capítulo indispensável à grandeza futura do Brasil, na serena marcha com que se dirige para os seus excelsos destinos.

Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização do Ministério da Agricultura

Inaugurados oito cursos regulares. — A primeira aula esteve a cargo do Dr. Alcides Franco, Diretor dos Cursos, que discorreu sobre os trabalhos realizados nos anos anteriores

Com a presença dos Drs. Apolonio Salles, Ministro da Agricultura, Luís Simões Lopes, presidente do D. A. S. P., diretores, funcionários, representantes da imprensa e grande número de convidados, realizou-se no dia 1.º deste, no antigo Edifício dos Estados, a cerimônia de instalação dos seguintes cursos regulares: Agrônomo do Fomento Agrícola, Agrônomo Fruticultor, Agrônomo de Plantas Têxteis, Biologista Microbiologista, Biologista Anátomo-Patologista, Biologista Químico, Inspetor de Produtos de Origem Animal e Veterinário Sanitário.

Presidiu a sessão o Dr. Apolonio Salles que proferiu, ao abrir os trabalhos, breve alocução passando em seguida, a palavra ao Dr. Alcides Franco, diretor dos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização que, assim se expressou:

Por determinação do ministro Apolonio Salles, aproveitamos esta oportunidade, quando se inauguram as aulas do ano letivo de 1942-43, para dizer-vos das realizações dos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização.

De nenhuma outra incumbência nos desobrigamos com maior satisfação. Acompanhando — já lá se vão mais de vinte anos, — as transformações por que tem passado o Ministério, filho que somos desta casa, em cuja Escola Nacional de Agronomia formamos o espirito, e de cuja evolução damos testemunho, nenhuma outra missão poderíamos exercer com maior entusiasmo, com maior interesse, do que a de dirigir os Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização, emprestando-lhes todas as energias de que dispomos, colaborando, modestamente embora, no programa de

grandes realizações do Estado Nacional, e procurando contribuir, assim, para o progresso crescente do Ministério, em particular da classe agromômica, a que nos honramos de pertencer.

Falar das atividades dos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização equivale, em verdade, a falar da mais alta conquista de que jamais se cogitou, em qualquer tempo, no Ministério da Agricultura.

E' forçoso convir que atravessamos período de grandes realizações que, mercê da vontade firme e serena do nosso grande Presidente, estão transformando o panorama da administração pública brasileira, e criando em cada um de nós sã-dia mentalidade, pela confiança crescente nos destinos da nossa Pátria.

Vivemos na época da técnica, sem a qual não é possível pretender qualquer progresso em bases estaveis. As necessidades do País, nestes últimos dez anos, cresceram de modo vertiginoso. Mudaram-se os cenários do mundo. Assistimos ao desenvolvimento da maior guerra de todos os tempos e ouvimos, a cada instante, que o seu epílogo será o início de um mundo calcado em bases novas.

País de riquezas latentes e de poucos recursos atuais, temos de desenvolvê-los, colaborando com o Estado, que está a exigir de cada um de nós o maior esforço e decisão. Mistér se faz que o brasileiro seja tão grande quanto o seu País. Para tanto, é indispensavel formar técnicos especializados, porque somente eles são capazes de resolver os problemas econômicos que surgem a cada passo. Desse modo nos tornaremos grandes, engrandecendo a coletividade.

Por isto, procura o Governo, por todos os meios, melhorar a instrução técnica e promover o aperfeiçoamento dos seus funcionários, atualizando-lhes os conhecimentos, ampliando-lhes os horizontes, pondo-os ao par das conquistas modernas nos vários setores de atividade, permitindo-lhes o treinamento seguro, habituando-os à execução de programas de trabalho compatíveis com as necessidades brasileiras, e aumentando-lhes, por tudo isso, a capacidade de rendimento.

Foi dessa ordem de idéias que surgiram, em agosto de 1939, os Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização, à semelhança daqueles que se realizam nas "Graduate Schools" americanas e ingle-

sas. Eles são a chave que permitirá abrir as portas do desconhecido, revelando-nos a nós mesmos, dando-nos melhor conhecimento do ambiente em que vivemos, e auxiliando-nos a resolver os problemas de ordem técnica e científica, cuja solução nos está reclamando o maior esforço, a maior continuidade, deliberação, patriotismo, unidade e colaboração. E' que o problema da formação do especialista deve estar necessariamente incluído entre os mais importantes, porque indispensavel à vida econômico-social do País, constituindo, ele mesmo, a base sobre que repousa o engrandecimento da coletividade.

Iniciados em outubro de 1939, os Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização diplomaram a primeira turma de 29 técnicos em dezembro de 1940, distribuídos nas seguintes carreiras: agrônomo biólogo (fitopatologista), agrônomo ecologista, agrônomo do ensino agrícola, agrônomo fitossanitarista, enologista e zootecnista.

A segunda turma surgiu em dezembro de 1941, constituída de 15 técnicos, nas carreiras de biólogo (parasitologista, microbiologista, anátomo-patologista) e técnico em caça e pesca.

Reorganizados em fevereiro do corrente ano, com a colaboração de professores, de técnicos, de diretores e chefes de serviço, todos agrupados em torno da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., sob a esclarecida orientação do presidente Luis Simões Lopes, e tendo em vista melhor adaptá-los às necessidades brasileiras, os Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização foram profundamente modificados em sua estrutura. Assim é que foram alguns desdobrados, para atender melhor às carreiras existentes, e alterados os períodos letivos, ajustando-os às necessidades do ensino de cada curso; foi instituído um conselho técnico, órgão de orientação técnica e didática; tornou-se obrigatória a matrícula dos funcionários que atingirem a classe final das carreiras gerais e dos que requerem transferência de carreira; foi permitida a matrícula de técnicos estaduais e municipais, de professores de escolas de agricultura e veterinária e de aprendizados agrícolas; instituiu-se a obrigatoriedade da apresentação de trabalho de cada aluno, no fim do curso, de acordo com a inclinação deste e sob orientação do professor; atendeu-se melhor ao recrutamento de professores, buscan-

do-os onde quer que se encontrem; finalmente, foi estabelecida a concessão de prêmios de viagem para os alunos melhor classificados.

A organização atual compreende dois diferentes grupos de cursos :os regulares, cuja matrícula é compulsória para os funcionários da classe final das carreiras gerais, e os avulsos, de ordem geral ou especializada, também de interesse para os funcionários do Ministério, mas neles podendo obter matrícula quaisquer pessoas interessadas, desde que satisfaçam exigências do regulamento.

Os cursos regulares, em número de 30, abrangem 17 carreiras do Ministério; os avulsos, em número variavel de acordo com as necessidades, interessam quaisquer setores de atividade.

Atualmente estão em funcionamento oito cursos regulares das carreiras de agrônomo biólogo (fitopatologista e geneticista), agrônomo ecologista, agrônomo do ensino agrícola, agrônomo fitosanitarista, agrônomo silvicultor, enologista e zootecnista, e dois cursos avulsos: um de meteorologia para observadores e outro de topografia para engenheiros da Divisão de Geologia e Mineralogia. Há ainda, em caráter facultativo, um curso de língua inglesa, iniciado em agosto do ano passado, e cujas aulas veem sendo frequentadas por alunos dos diferentes cursos e por funcionários do Ministério.

Em vias de organização, há cinco diferentes cursos avulsos: de matemática para químicos, de geodesia para engenheiros do Departamento Nacional da Produção Mineral, de climatologia e previsão do tempo, para engenheiros do Serviço de Teteorologia, e de inseminação artificial para técnicos do Instituto de Biologia Animal.

O número de alunos é de 68, dos quais 25 nos cursos regulares, 23 nos avulsos e 20 no inglês, não incluídos neste último os alunos dos cursos regulares.

Com os que hoje se inauguram, eleva-se a dezenove o número de cursos de aperfeiçoamento, com o total de 114 alunos. Há, pois, cursos para agrônomos, veterinários, químicos, como os há para engenheiros, meteorologistas, geólogos, e para quaisquer interessados, mesmo estranhos aos quadros do Ministério. No curso de meteorologia se acham matriculados seis militares do I-1.º Regimento de Artilharia Anti-Aérea.

A repercussão dos nossos Cursos de Aperfeiçoamento já atravessou fronteiras e contamos, en-

tre os nossos alunos, técnicos sul americanos, que aqui se encontram em virtude de convênios de intercâmbio intelectual. E' mais um atestado da política de boa vizinhança e de amizade continental.

Os diversos cursos são ministrados já em quase todos os departamentos do Ministério, com os quais, a diretoria mantém a mais estreita colaboração.

Nos diferentes cursos, cada aluno trabalha individualmente, realizando experimentos, preparando-os com a necessária técnica, montando aparelhos, instrumentos e máquinas e verificando-lhes o funcionamento; procedendo a análises de perfis de solos e interpretando-lhes os resultados; estudando as plantas cultivadas, suas moléstias e pragas e meios de defesa; estudando os rebanhos, seu melhoramento, as pastagens convenientes; os produtos de origem animal e sua inspeção; as reservas florestais, etc. etc. Seria longo enumerar os trabalhos porque equivaleria, na verdade, a fazermos um relatório das atividades de cada um dos dezoito cursos já realizados. Entretanto, merecem registo especial os apresentados nas disciplinas de Entomologia agrícola, Microbiologia geral e determinativa, Fitopatologia, Anatomia patológica, Ensino agrícola, Enologia, Ecologia, Psicologia experimental, Biologia geral, Climatologia, Zootecnica geral e especializada, Química agrícola, Solos, etc.

Não são, pois, cursos teóricos ou de preleções. Estas são dadas para atualizar conhecimentos e, sempre que se faz necessário, para esclarecer as técnicas e os métodos de trabalho, oferecendo base segura para interpretação dos resultados. E' a aplicação do sistema "Learn by doing".

De tudo isto ressalta evidente que, de futuro, a especialização em país estrangeiro somente seja feita pelo funcionário habilitado nos Cursos.

De setembro a novembro do ano findo, foram realizados cursos de especialização sobre doenças de citrus e de outras plantas cultivadas"; "doenças de virus" e "física do solo e levantamento agro-geológico", respectivamente a cargo dos professores Drs. Agesilau Bitencourt e Karl Silberschmidt, chefes de serviço do Instituto Biológico de S. Paulo, e José Setzer, assistente da secção de Solos do Instituto Agrônomo de Campinas, todos contratados pela diretoria dos Cursos.

Todos esses cursos despertaram o maior interesse e foram frequentados, não apenas por alunos, mas por professores e técnicos do Ministério. Aqueles professores realizaram, ainda, conferências de suas especialidades na sala de projeções do Ministério.

Em linhas gerais, aí, as atividades e diretrizes que orientam os Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização.

Estamos convencidos de que, para levar adiante a honrosa, tarefa com que nos distinguiu a con-

fiança do Governo, é indispensável continuarmos a manter colaboração, cada vez mais estreita, entre professores e alunos, diretores e chefes de serviço, funcionários e colegas.

Se uma política nos é permitido seguir na direção dos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização, é a de colaborar com a alta administração do País, tão nobremente representada pelo ministro Apolonio Salles, servindo à coletividade, como soldados que também somos, daqueles que, nas palavras do Presidente Getúlio Vargas, "...trabalham cheios de fé, sem duvidar um só momento do destino imortal da Pátria Brasileira".

O Ministro Apolonio Salles e os Cursos de Especialização

Brilhante artigo do titular da Agricultura inserto na "A Manhã" desta Capital

O Dr. Apolonio Salles, Ministro da Agricultura, cuja autoridade não flue, apenas, do alto posto que ocupa na administração federal mas, ainda do fato de ser, além de eminente técnico, um intelectual na mais pura afirmação do vocábulo, escreveu para o brilhante diário desta capital, "A Manhã", a propósito dos Cursos de Aperfeiçoamento, o artigo que a seguir, data venia, transcrevemos:

Realizou-se há poucos dias, no Ministério da Agricultura, a solenidade da inauguração dos cursos de aperfeiçoamento e especialização instituídos pelo decreto-lei n. 1.514, de 16 de agosto de 1939 e reorganizados pelo decreto-lei n. 4.083, de 4 de fevereiro de 1942.

A esta solenidade compareceram técnicos do Ministério, estudantes, professores, pessoas especialmente convidadas e autoridades, de modo que de uma simples aula inaugural se passou a ter a impressão de um grande sucesso nas rodas administrativas do Ministério da Agricultura. Os motivos de tamanha afluência e de tanto entusiasmo que reinou durante esse primeiro contacto dos professores do Curso de Especialização e seus alunos, neste ano de 1942, pode-se encontrar facilmente nos resultados já obtidos com o que se fez nos dois anos anteriores. Do relatório-preleção feito pelo diretor dos cursos, Dr. Alcides Franco, pode todo o

mundo avaliar o que se tinha conseguido em tão curta vida destes cursos. Número avultado de profissionais renovaram seus conhecimentos e os aperfeiçoaram. Número não pequeno de pessoas que desejavam ampliar seus conhecimentos de técnicos não diplomados também deram o seu concurso na obra comum de dotar-se o Brasil de gente especializada.

Hoje, o Ministério da Agricultura pode orgulhar-se de possuir uma rede de ensino que abrange desde os conhecimentos primários da agricultura até os cursos superiores e, agora, os cursos de especialização. Como muito bem disse uma das pessoas que estavam presentes à festa do dia 1.º de julho, o Ministério da Agricultura está, neste ano de 1942, promovendo cursos especiais de disciplinas em número superior ao de muitas escolas que se mantêm no Brasil com respeitosa tradição de tempo e de possibilidades.

Não é um luxo a que o Ministério se está dando agora. A criação do Curso de Especialização foi um imperativo das necessidades administrativas do Ministério técnico. Viu muito bem isso o presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público, Dr. Luís Simões Lopes, e tanto se compenetrava disso que não somente facilitou todos os meios para que ao Ministério não faltassem recursos para o curso que hoje já é vitorioso, como também, de sua parte, lhe deu orien-

tação, sugerindo medidas que foram adotadas pelos meus antecessores.

Bem sinto eu e bem sentem todos os que teem responsabilidade na alta administração do país como são necessários os homens para os lugares. Outrora, procuravam-se os lugares para os homens. Hoje, nós a custo temos, às vezes, homens para os muitos lugares que o acelerado da produção vem exigindo para as iniciativas econômicas do Governo.

Acredito que, alguns anos mais, o Ministério, tendo renovado em todos os seus quadros o amor

pela especialização e tendo aumentado o entusiasmo dos que se dedicarem à tarefa do próprio aperfeiçoamento, irá tirar resultados que somente se poderão marcar pelas maiores vitórias no domínio das conquistas necessárias à grandeza de nossa economia.

O aperfeiçoamento dos quadros técnicos do Ministério da Agricultura é um corolário do que o D.A.S.P. vem fazendo como programa indispensável de todas as reformas da administração a que se dedicou. E muito já se vem lucrando em seguir estas diretrizes.

Coordenação dos serviços de publicações oficiais

Vai ser designada com esse objetivo uma Comissão composta de representantes do D.A.S.P., do Ministério das Relações Exteriores, da Imprensa Nacional e da Biblioteca Nacional — A exposição de motivos aprovada pelo Chefe do Governo

O Chefe do Governo aprovou, em data de 2 de junho último, a seguinte exposição de motivos do D. A. S. P.:

— Excelentíssimo Senhor Presidente da República — Submeteu Vossa Excelência a estudo deste Departamento a presente proposta do Ministério das Relações Exteriores para que seja designada uma comissão afim de

“estudar a coordenação geral dos serviços de publicações oficiais, custeadas pelas repartições federais”,

tendo em vista os diferentes aspectos do problema e a remodelação há pouco efetuada na Imprensa Nacional.

2. Desde 1889 que, por força de convenções e acordos, vem a Biblioteca Nacional, permutando com outros países do mundo, os impressos editados por órgãos da Administração.

3. Sob o título genérico de “publicações oficiais” também se compreendem as edições feitas por Estados e Municípios, frequentemente solicitadas à Biblioteca Nacional que, todavia, nem sempre dispõe dos exemplares necessários à respectiva remessa.

4. O grande desenvolvimento das atividades administrativas do Estado tem compelido a um aumento constante no volume de suas publicações que, feitas sem nenhuma norma coordenadora ou fiscal, não raro se apresentam em pluralidades desnecessárias e dispendiosas.

5. Em se tratando de documentos oficiais, destinados, em parte, à remessa para o estrangeiro, muito conviria fossem padronizados, não só na forma exclusivamente material, como também na disposição do assunto.

6. Essa padronização traria ainda vantagens de ordem econômica, não desprezíveis no momento atual, facilitando, por outro lado, as próprias pesquisas no trato administrativo.

7. Satisfaz, portanto, a uma necessidade, a atual proposta do Ministério das Relações Exteriores. Contudo, a Comissão a ser constituída, mesmo para maior eficiência e rapidez de trabalho, não deveria ter a extensão proposta: um representante de cada Ministério, um da Imprensa Nacional, um do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e um do Departamento Administrativo do Serviço Público.

8. Parece mais conveniente constituí-la de um representante deste Departamento, um da Bi-

biblioteca Nacional, um da Imprensa Nacional e um do Ministério das Relações Exteriores.

9. A Comissão funcionaria na Biblioteca Nacional e se entenderia diretamente com qualquer dos órgãos da Administração Pública, afim de colher elementos e ouvir sugestões.

10. Seus trabalhos consistiriam em:

a) determinar os casos e assuntos que justifiquem publicações oficiais;

b) determinar as entidades que devem receber gratuitamente essas publicações;

c) estabelecer normas para fixação do preço unitário a ser pago por adquirentes das publicações oficiais;

d) padronizar as publicações, quanto à forma e tipo de impressão;

e) estabelecer regras para distribuição dos assuntos em publicações periódicas, tais como relatórios, de modo a padronizá-las;

f) sugerir providências para evitar pluralidade de publicações idênticas;

g) estabelecer regras para determinação constante do número de exemplares de cada edição; e

h) estabelecer normas para distribuição sistemática das publicações oficiais no país e no estrangeiro.

11. A Comissão funcionaria de modo a ultimar o mais rapidamente possível suas atividades. O respectivo relatório seria apresentado a este Departamento, que o encaminharia então a Vossa Excelência, com as normas legislativas, porventura necessárias à concretização das providências sugeridas.

12. As regras desse modo adotadas pelo Governo Federal seriam também extensivas aos Estados e Municípios, salvo no que lhes fosse impossível cumprir.

13. Caso se digne Vossa Excelência aprovar as presentes sugestões, este Departamento providenciará para que sejam designados os representantes das entidades que devem integrar a Comissão, afim de se iniciarem imediatamente os respectivos trabalhos. — *Luis Simões Lopes*, presidente.

Técnicos de Administração Interinos

No gabinete do Dr. Luis Simões Lopes tomaram posse, na tarde de 2 do corrente, os técnicos de administração interinos, recentemente nomeados. Dirigindo-se, por essa ocasião, aos novos funcionários, o presidente do D.A.S.P. esclareceu-os quanto ao ambiente de trabalho que os esperava e às responsabilidades que lhes iriam caber. Estas — disse o Dr. Luis Simões Lopes — são enormes, nesta fase angustiosa da vida dos povos, ameaçados, sem distinção, pela onda de barbárie de conquistas que estamos presenciando. O Estado Brasileiro necessita estar à altura dos acontecimentos, vigilante na sua defesa, e para isto requer uma Administração capaz de permitir aos poderes públicos acelerar o progresso do país. O Estado não é mais ausente. Está presente em toda parte, onde quer que as exigências da vida social o determinem. Esta responsabilidade recai, prin-

cipalmente, sobre a Administração, o que vale dizer, sobre os homens que a compõem. O DASP é um laboratório de estudos, onde está sendo forjada uma nova mentalidade para a compreensão dos modernos problemas de governo, como já acentuou o eminente chefe da Nação. Ali muitos tinham de aprender, funcionários e dirigentes, sem medir esforços, imbuídos cada vez mais da vontade de acertar e de servir, alheios de qualquer idéia de competição ou preocupação de ordem material. Atendendo a tal circunstância — concluiu o Presidente do DASP — não havia no Departamento chefes e comandados, mas apenas companheiros e colaboradores, obedientes, apenas, a uma disciplina ética e a uma natural hierarquia, indispensáveis à ordem e ao perfeito andamento dos serviços.

Respondendo em nome dos seus companheiros, falou o técnico Marcos Botelho, prometendo



cumprir fielmente as atribuições que lhes fossem cometidas, perfeitamente côncios de suas responsabilidades.

O cliché, acima, fixa um aspecto da solenidade, vendo-se ao centro o Dr. Luís Simões Lopes entre os novos técnicos.

As atividades da Divisão de Organização e Coordenação

A Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P., acaba de divulgar, em interessante e útil publicação, o resumo de suas atividades no ano de 1941. Os que compulsarem esse importante trabalho — e deverão fazê-lo tanto os que se dedicam ao estudo das questões administrativas como os que se interessam pelas realizações do atual regime no campo da reforma dos serviços públicos — necessariamente se surpreenderão com os ótimos resultados ali apresentados. E' que a tarefa que cabe à D.C. no conjunto das atribuições do D.A.S.P., pela sua extensão e pelo vulto dos estudos que requer não pode ser apreciada, como tem acontecido frequentemente, pela solução de

casos isolados. Só se pode julgar da eficiência de seu trabalho, um dos mais árduos da atual reforma administrativa, tendo-se presente o que ele representa em relação ao sistema em que incide. Pode ser ainda extenso o caminho a percorrer. Muito tem contribuído, entretanto, a D. C. para que ele seja vencido no menor prazo possível, em que pese as circunstâncias e as dificuldades que tem enfrentado.

A leitura da publicação que acaba de fazer, virá contribuir em grande parte para uma melhor compreensão das suas finalidades e uma justa apreciação das suas realizações.

CRÍTICA

Processo Administrativo nas Repartições do Governo

Por FREDERIC P. LEE

Relatório do Comité do Processo Administrativo, nomeado pelo Procurador Geral dos Estados Unidos. Documento do Senado n. 8, 77.º Congresso, Primeira Sessão 1941.

In Public Administration Review — Vol. I — Número 2 — 1941

O relatório final do Comité do Processo Administrativo, do procurador geral, trata da instituição de processos tendentes a eliminar o exercício arbitrário dos poderes federais administrativos e a promover a confiança pública na justiça da ação administrativa federal. O relatório se ocupa mais de perto com os poderes investidos atualmente em cerca de cinquenta e uma repartições federais para determinar, quer por regra, quer por decisão, direitos e obrigações privadas. Essas determinações surgem na conduta das atividades adjudicatórias ou relativas à elaboração de regras das repartições. O relatório estuda separadamente métodos formais e não formais de adjudicação, a revisão judiciária das adjudicações administrativas, as regras e os regulamentos administrativos e a revisão judiciária das regras e regulamentos administrativos.

O relatório se baseia na experiência e estudo de uma comissão de juizes, advogados militantes, professores de faculdades de direito, e autoridades legais federais, e nos dados reais extraídos de um inquérito sobre as práticas e processos administrativos em vigor nos vários departamentos executivos e unidades autônomas federais. A investigação foi iniciada pelo Comité logo após sua nomeação em 1939. Resultaram cerca de vinte e sete monografias de repartições, preparadas sob a supervisão do professor Walter Gelhorn, da Faculdade de Direito da Universidade da Columbia, diretor do *staff* do Comité. Também foram utilizadas cinco monografias contemporâneas preparadas por Ashley Sellers, da procuradoria do Departamento de Agricultura. Após a publicação dessas monografias, o Comité deu audiências públicas em junho e julho do mesmo ano. O Comité não estava pesquisando

do um campo inteiramente inexplorado. Pude gozar dos benefícios de uma discussão melindrosa a respeito da lei Logan-Walter e sua recente menagem de veto, do relatório do Comité do Presidente de Direção Administrativa, de 1937 e do relatório da *Brookings Institution*, de 1937, apresentado ao *Select Committee*, de Investigação das Repartições Executivas Governamentais, do Senado.

Sobre os pontos mais importantes e controvertidos, o Comité está dividido, embora a maioria e minoria sigam o mesmo caminho durante a maior parte do tempo e só se separem perto do fim da jornada. Os sete membros que constituem a maioria apresentam suas idéias e recomendações e um ante-projeto de legislação (1). Três membros da minoria apresentam também em uma "adicional" seus pontos de vista e recomendações. O quarto membro da minoria também apresenta uma exposição "adicional".

Para que a maquinária governamental trabalhe com eficiência e rapidez, é necessário que os chefes de repartições deleguem funções. Felizmente, o grosso das determinações administrativas pode ser resolvido satisfatoriamente por meio de processos não formais e sem participação pessoal do chefe da unidade. Isto é quase invariavelmente certo quando se trata de fato dependente de exame visual ou de testes puramente científicos, executados por peritos. Também se aplica a 95 % mais ou menos dos volumosos itens tais como deficiências de imposto ou pedidos de reembolso, reivindicações de veteranos e de seguran-

(1) A legislação proposta para levar a efeito as recomendações da maioria foi introduzida como: S. 675, 77.º Congresso, 1.ª sessão.

ça social, pedidos de aprovação de rótulos de bebidas, licenças de negociantes e corretores de seguros e de gêneros alimentícios, indenização de estradas de ferro e de comodidades agrícolas fungíveis e outros. Além disso a delegação de funções é aplicável em todos os campos de adjudicação administrativa, mesmo naqueles que envolvem questões econômicas e sociais importantes e controvertidas. Assim, a necessidade de aplicar processos formais adjudicatórios é rara. A sua existência, entretanto, influe direta e beneficamente mesmo nas determinações adjudicatórias menos formais. Que uma determinada ação administrativa venha a ser exarada em documento público, forçada a resistir ao peso das provas contrárias, ao exame por interrogatório e, ainda, apoiada por decisões de juri, conclusões legais e arrazoados sujeitando-se a escrutínio judicial — são requisitos que aperfeiçoam a administração processual. Torna-se pois assunto de grande importância para toda a adjudicação administrativa que os processos formais adjudicatórios estejam ao alcance do indivíduo, sejam justos e eficazes e que o juiz administrativo seja imparcial. Infelizmente, existe grande controvérsia no tocante a métodos apropriados. Na prática administrativa, surge do ato de encaixar as funções legislativa, de acusação, e judicial do chefe ou de vários subordinados de uma só repartição. Todo o Comité reconhece particularmente os resultados indesejáveis provenientes da coexistência da função de investigação e acusação com a de audiência e decisão na mesma repartição. A solução de tal problema é a separação de tais funções e cláusulas adequadas que assegurem a independência, imparcialidade e competência do "Juiz administrativo". O Comité, no entanto, se divide logo quando se trata da maneira de alcançar esses objetivos.

A maioria aconselha que na adjudicação formal administrativa os deveres de audiência das provas, elaboração da sentença do fato, formulação das conclusões da lei, e solução do caso, devem ser atribuídos aos comissários de audiência a serem designados pela Repartição do Processo Federal Administrativo, de nomeação da repartição administrativa competente. A Repartição de Processo Federal Administrativo teria o direito da regeitar os nomeados aos quais faltasse treinamento, experiência, ou caráter. Essa repartição (que o Comité recomenda seja or-

ganizada) (1) seria composta de um diretor de nomeação do presidente e ratificação do Senado, de um juiz associado da Corte de Apelação do Distrito de Columbia, designado pelo Primeiro Ministro daquela Corte, e de um diretor da Repartição Administrativa das Cortes dos Estados Unidos, que é nomeado pela Corte Suprema dos Estados Unidos. Os comissários de audiência receberiam um salário de \$7.000 por ano, que seriam pagos pela repartição administrativa a que servem e seriam nomeados por um período de sete anos. Os comissários de audiência formariam uma parte da organização de cada agência mas constituiriam uma unidade separada dentro dela. Não teriam outras funções. Contrariamente à prática da maioria das repartições, a resolução de um comissário de audiência seria final e obrigatória, a menos que fossem feitas apelações por erros ao chefe da repartição. No caso de uma revisão geral de sentenças, as conclusões e decisão do comissário de audiência constituiriam parte do documento a ser apresentado à Corte.

Os membros da minoria são de opinião que uma completa independência é essencial ao perfeito exercício da função de adjudicação, e que investigadores e promotores, de um lado, e comissários de audiência e de sentença de outro lado, deveriam ser portanto segregados em uma unidade completamente independente. Separação "interna" dentro de uma repartição não bastaria. Os comissários de audiência e de sentença não podem ser inteiramente independentes enquanto suas nomeações, designações, folha de serviços e reputações, estão sujeitas ao controle de uma autoridade também envolvida em investigação e acusação. Mas quando chegam a uma proposta especificamente legislativa os senhores McFarland, Stason e Vanderbilt (temporariamente de

(1) Em adição às importantes funções de nomeação e remoção dos comissários de audiência, a Repartição de Processo Administrativo seria uma repartição permanente para investigar, avaliar e recomendar aperfeiçoamento nas práticas administrativas. Entre os assuntos recomendados ao estudo da Repartição, estariam a unificação do processo relativamente a admissão e controle da prática diante das repartições governamentais, as práticas de emissão das intimações, as formalidades de destituições, a organização de sumários e alegações, utilidade da resposta a uma legação, custo das transcrições de relatórios e requisitos desnecessários para relatórios e documentos dos cidadãos individuais e corporações. O diretor da Repartição ocuparia um cargo, relativamente às repartições administrativas federais, parecido com o que o diretor da Repartição Administrativa das Cortes dos Estados Unidos ocupa relativamente ao judiciário federal.

acordo com o Ministro Groner) aceitam o plano do comissário de audiência, da maioria, com algumas pequenas modificações, tais como padrões adicionais de nomeação, período de doze anos, nova nomeação sem mediação da Repartição Administrativa em questão, e maiores restrições quando a remoção. A finalidade de completa independência das autoridades de audiência deve esperar o fim de um período de experiência em cada unidade e ser então tratado pelo Congresso de ponto a ponto. Alguém pode perguntar se este período probatório já não expirou há muito, no caso de várias repartições.

O Ministro Groner sugere também que as autoridades administrativas, encarregadas de cumprir o estatuto regulatório, deveriam ser separadas e distintas das autoridades ou tribunal encarregado de julgar alegadas violações. Para cumprir este objetivo, o ministro recomenda que quando esta separação das funções de acusação e julgamento nos processos administrativos seja impraticável ou ineficaz, a decisão da autoridade administrativa ou Tribunal, incluindo sentenças, fique sujeita à revisão por parte de uma Junta autônoma nos moldes da Junta de Apelação de Impostos. Se, no entanto, o plano de comissário de audiência fosse adotado, esses comissários seriam nomeados pela Repartição de Processo Federal Administrativo, com inteira responsabilidade sua, pagos com suas verbas e se incumbiriam dos casos dessa Repartição. Somente com tal independência, conclue o Presidente Ministro, pode um cidadão esperar obter uma determinação clara, justa e imparcial de seus direitos, quando acusado pelo Governo, de violação de um estatuto regulamentar.

A maioria se opõe a segregação completa por achar que seria de execução mais difícil e que não traria benefícios compensadores aos interesses privados. Eles alegam que, em conexão com exercício de funções de investigação e acusação, o chefe do departamento não precisa prejudicar as questões ou fazer mais do que examinar a suficiência do material a ele apresentado por outros, como base para instituição de processos. E mais, os deveres de rotina podem ser delegados. Há também desvantagem na simples multiplicação de organizações governamentais. Além disso, completa separação resultaria em perda de consistência da ação como um todo, criaria perigo de atrito e diminuição de responsabilidade e removeria a benéfica influência de restrição que o exercício da

função de aplicar sentença, tem ao limitar as funções de uma repartição como um todo. O argumento final é que a parcialidade na decisão dos casos é em grande parte o produto de muitos fatores de inteligência e experiência e é mais profundamente arraigado do que qualquer outro assunto da maquinária administrativa. A separação completa não curaria necessariamente a parcialidade, a Comissão Interestadual de Comércio é citada como uma demonstração de que a imparcialidade pode ser alcançada sem preparação.

Seja qual for o mecanismo que o Congresso venha finalmente a determinar, o relatório substantia a conclusão que entre os requisitos de uma justa adjudicação administrativa estão os seguintes: que o juiz administrativo não terá participação no processo de investigação ou preparação ou acusação do caso; que ele deve ser imparcial e de preferência um advogado competente e experimentado. Deve ser independente e não estar em contacto íntimo com aqueles que cumprem o estatuto e deve estar fora do alcance das pequeninas represálias internas da repartição; que suas sentenças e decisões devem ser baseadas em provas de documentos formais, em audiência pública, e sujeitas a razoável instância a testemunha, exceto que nota oficial pode ser tomada de todo o fato geralmente reconhecido como técnico ou científico, sujeito a uma oportunidade para refutar; e que ele se limite ao documento, o domine pessoalmente e não tenha conferências secretas com promotores, investigadores e especialistas governamentais.

Que espécie de assuntos seriam submetidos pelo Comité à norma reguladora da adjudicação administrativa formal? Eis o que está longe de ser claro. A limitação básica é que a norma processual deve-se aplicar apenas "aos assuntos que a lei determina, segundo a oportunidade para a audiência e à base da documentação feita no curso de tal audiência". Se "lei" significa aqui lei estatutária isso erroneamente pressupõe que o Congresso tem uma política estabelecida relativamente à provisão de audiências legais. Com efeito, a eficácia da adjudicação administrativa formal dependeria da providência ou falta dela dos comités do Congresso em estabelecer as medidas regulamentares particulares. Além disso, poucos estatutos estabelecem definitivamente hoje que as determinações administrativas inferiores devem ser feitas

somente à base de uma documentação feita em uma audiência administrativa.

Ainda são feitas algumas exceções específicas. A maioria enumera assuntos relativos a leis de patentes ou marcas registradas, conduta de estabelecimentos militares e navais, administração de pessoal e processos que sigam a lei federal, ainda que perante autoridade estadual (1). Ainda mais vaga é a exclusão dos processos nos quais uma audiência é levada a efeito "para conhecimento da prova" ou na qual está envolvida a elaboração de uma regra, regulamento, ou ordem para o governo futuro ou controle das pessoas que a lei exige sejam partes do processo. Entre outros assuntos, essa última restrição excluiria aparentemente, na ausência de uma cláusula específica regulamentar contrária, *Clan Ket Ciences* e ordens, a locação de quotas, taxa geral, vencimentos, ordem de preços, vantagens e pagamentos semelhantes e regras gerais e todos os regulamentos que não forem retroativos. Todos esses caem forçosamente sobre o indivíduo e envolvem semelhança de determinações arbitrárias ou discriminatórias pelo menos iguais àquelas dos itens incluídos. Além disso, essas fórmulas de ação são provavelmente mais importantes hoje, tanto quantitativa como praticamente, do que as ordens relativas a violações passadas. Aparentemente, um conceito técnico "de partes" na mente do Comité o fato de que nessas situações excluídas, controvérsias reais e importantes existem entre as partes definíveis, ou entre elas e o governo. Mesmo as regras das cortes reconhecem a necessidade de ações de classe e representativas em situações semelhantes. A maior fraqueza do relatório é que ele diferencia o tratamento dos processos para os vários tipos de ação administrativa mais segundo linhas de formalidades "clássicas" do que relativamente a força legal, real e efeito da ação sobre o indivíduo e sua importância para ele e o público.

No que diz respeito ao assunto abrangido é

(1) A minoria excetua funções relativas aos trabalhos públicos, assistência, empréstimos ou despesa, operações fiscais ou monetários do Tesouro, processos de arbitramento e mediação, assuntos relativos a pessoal governamental, e conduta dos estabelecimentos militar e naval, funções diplomáticas ou negócios exteriores. A lógica é óbvia na exceção também de determinações sujeitas a processo *de novo* por um tribunal administrativo separado e independente, ou em uma Corte. Entre tais processos se encontrariam ordens de reparação e aspectos de confisco de ordens de avaliação ouvidos *de novo* pelas cortes, e assuntos de taxa ouvidos *de novo* pela Junta de Apelação de Impostos.

também a proposta pela qual qualquer repartição pode elaborar regulamentos declaratórios quando se torna necessário terminar uma controvérsia ou remover incertezas relativas à autoridade estatutária ou regras. Isto é o equivalente administrativo de uma corte declaratória de julgamento. Além disso a legislação declaratória seria submetida à revisão judicial. A maioria deixa a concessão da legislação declaratória à discreção da repartição, mas a minoria considera tal legislação mandatária na petição de toda pessoa interessada com a cláusula de que os direitos das pessoas que não sejam partes dos processos declaratórios não sejam afetados. Tal legislação, principalmente se a ação na aplicação é por isso mandatária e não discricionária, proveria meios de acesso para os tribunais administrativos e as cortes que agora não existem em muitas situações que envolvem declarações de direitos legais para o futuro mais do que julgamentos em assunto de violação passada. Nenhum processo formalizado é especificado para legislação declaratória. Entretanto, tanto quanto as propostas cogitem de revisão judiciária da legislação declaratória, podesse pressumir que os processos que conduzem a essa legislação poderiam ser suficientemente formalizados para tornar a documentação administrativa aproveitável para revisão de corte. A proposta para a legislação mandatária declaratória é extraordinariamente importante e apresenta grandes possibilidades.

A revisão judiciária da adjudicação administrativa é o segundo ponto em que o Comité se divide. A necessidade de tal revisão é reconhecida, pois se a ordem de um administrador pode ser submetida a escrutínios judiciários o Comité conclui que ele provavelmente se dará ao trabalho de ver se a sua conduta resistirá àquele escrutínio. Mas quando chega a uma proposta legislativa a maioria não faz recomendações. Os membros da maioria sugerem que o Congresso aplica ao assunto uma legislação específica, sempre que o Congresso está mal satisfeito com a revisão existente, concedida pelas cortes a um tipo particular de determinação administrativa.

De outro lado, a minoria é de opinião que o Congresso, contrariamente à sua atitude atual de indiferença, deveria prescrever definitivamente o escopo da revisão judiciária e não consentir que as cortes "se aventurassem nesse campo controvertido, por sua própria iniciativa e sem uma di-

reção legal indispensável". Além disso, o Congresso especificaria o grau especial de revisão desejada para cada questão. Quanto aos problemas relativamente aos quais ele deseja um máximo de escrutínio judiciário, o Congresso o especificaria, estabelecendo uma revisão de acordo com o peso da evidência ou uma outra fórmula apropriada. Pelo menos dois objetivos seriam alcançados pela proposta da minoria. As cortes se encorajariam a perder a sua relutância, na ausência de uma autoridade estatutária explícita, a entrar em um campo de discreção administrativa e considerar a racionalidade da ação tomada. Haveria também modificações na prática que valida as sentenças administrativas quando fossem apoiadas por migalhas de evidência conseguidas aqui e acolá, da documentação e não por evidência substancial de uma documentação como um todo, ou simplesmente à base de uma presunção relativa à regularidade da ação tomada.

O Ministro Presidente Groner sugere que em toda parte onde completa separação da função de acusação e julgamento da função de audiência e decisão exista, as sentenças do comissário de audiência ou do chefe de repartição seriam concludentes em uma revisão judiciária permanente, como é hoje se fossem apoiadas por evidência substancial, exceto quando um direito ou privilégio constitucional está em questão. Também onde uma completa separação de funções não exista, o Ministro Presidente não alteraria o presente escopo da revisão judiciária, mas interporia entre a unidade administrativa e a corte uma completa revisão *de novo* por um corpo independente como no caso de revisão das determinações do Comissário da Renda Interna, pela Justiça de Apelação de Impostos.

O terceiro tópico importante tratado pelo relatório, e a respeito do qual o Comité se encontra novamente dividido, é o das funções de elaboração de regras. A maioria não faz nenhuma nova sugestão substancial independente do fato da regulamentação ser de caráter legislativo, isto é, legalmente obrigatório, ou de ser simplesmente interpretativo e também independente ao fato, se, como se dá geralmente com os regulamentos legislativos, dos interesses adversários estarem envolvidos e os processos de caráter adversário poderem ser rapidamente projetados. De outro lado, os senhores McFarland, Stason e Vanderbilt fazem certas recomendações definidas, em nome da

minorias. Entre estas estão as seguintes: que a unidade dirigirá preliminarmente investigações secretas adequadas a habilitá-la a elaborar ou propor projetos ou regulamentos finais; que toda notícia geral possível de quaisquer regulamentações propostas serão publicadas expondo o escopo da regulamentação proposta com minúcias e convidando o público a fazer-se ouvir, e que toda a regulamentação pode ser judiciariamente revista através de processo de julgamento declaratório onde a regulamentação ou a sua aplicação ameaçada interfere ou prejudica direitos constitucionais ou estatutários. Este último é extremamente importante pois evita despesa, adiamento e riscos de espera e que o Governo institua processos de violação colateral antes que a validade da regulamentação possa ser experimentada. A minoria estipula que o processo adjudicatório formal será possível, mas sua observância não será requerida da unidade administrativa de elaboração de leis. O relatório faz recomendações menos drásticas no campo da elaboração de leis, talvez porque as recomendações substantivas legalmente obrigatórias, contrastantes com as de caráter interpretativo, estão em geral em desenvolvimento recente. Em seus estatutos, o Congresso, com exceção de um ou dois exemplos, não ofereceu precedentes de dar uma atenção pormenorizada aos aspectos processuais de elaboração de leis que ele deu às outras determinações administrativas.

O relatório dá a impressão de que o Comité, com exceção do Ministro Presidente Groner, mitigou um tanto as suas recomendações de estratégia e possibilidades legislativas. Talvez isso seja sábio. Há o risco de prejudicar a eficiência administrativa e a experimentação pode proceder lentamente. Além disso, há uma oposição administrativa que é sincera na sua convicção de que restrições à determinação de que aquilo que o administrador "sabe, é direito", são desnecessárias e destrutivas.

O relatório é uma pesquisa e análise excelentes e minuciosas dos problemas administrativos federais mais importantes e controvertidos. As sugestões, tanto as da maioria quanto as da minoria, se cuidadosamente seguidas, aperfeiçoariam grandemente a nossa administração e muito se adiantariam para vencer o antagonismo que se desenvolveu entre o público e o Congresso relativamente à ação administrativa nos campos adjudicatórios e de elaboração de leis.

INDICAÇÕES

MUNICIPAL FINANCE — A. E. Buck. — New York — The Macmillan Company. — 1937.

Os vários tratados sobre finanças públicas, recentemente publicados, abrangem apenas a teoria e os aspectos gerais do assunto e só incidentalmente é que se referem à organização e administração financeiras. Quase nenhum espaço consagram aos processos e métodos financeiros dos governos municipais e nem mesmo existe, até agora, um trabalho completo dedicado às finanças das municipalidades. Os relatórios de orçamento, os manuais de serviço e algumas revistas técnicas é que contêm referências aos processos financeiros. As finanças dos governos locais assumiram, entretanto, uma extrema importância motivada pelo desenvolvimento rápido das cidades e pela vasta expansão das atividades municipais.

O livro *Municipal Finance* pretende, pois, dar um tratamento completo ao assunto, expondo-lhe os vários elementos sob o ponto de vista de sua interdependência e, também, de suas relações com o estudo geral das finanças públicas. O objetivo principal desta obra é delinear um sistema financeiro aplicável aos governos municipais, embora a sua aplicação por parte de muitas municipalidades não se possa fazer de modo completo, por causa das próprias condições locais e da legislação estadual.

O conteúdo deste livro se compõe dos resultados da experiência do Bureau de Pesquisa Municipal de Nova York no setor das finanças municipais. Colaboraram na sua composição alguns membros deste Bureau e do National Institute of Public Administration. As matérias são as seguintes: I — A significação das finanças municipais; II — Organização da administração financeira; III — O orçamento e sua elaboração; IV — Controle fiscal e orçamentário; V — Contabilidade geral e relatórios financeiros; VI — Contabilização do custo; VII — Representação gráfica das finanças municipais; VIII — Emprego e pensões; IX — Aquisição de material; X — Administração do Tesouro; XI — Avaliação de propriedades para fins tributários; XII — Avaliações especiais; XIII — Diversas rendas municipais; XIV — Administração de dívidas; e XV — Financiamento dos serviços municipais de utilidade pública.

MODERN POLITICS AND ADMINISTRATION — Marshall E. Dimock — American Book Company. — 1937.

“A natureza do Estado mudou rapidamente desde o começo do século atual. O governo, que antes era considerado apenas em seus aspectos de regulamentação ou controle, hoje se caracteriza principalmente pelas suas tarefas de assistência e prestação de serviços. Qualquer interpretação do governo moderno não pode, pois, dispensar a administração pública e a economia política. A maior parte dos tratados sobre as atividades do Estado tem dado maior importância ao lado político, com o quase extremo desprezo pela administração pública, pelos serviços do governo moderno e pelo valor capital da economia política. Neste livro tentei dar um tratamento igual a todos esses aspectos” (Considerações do autor).

A primeira parte do livro *Modern Politics and Administration* se refere ao aspecto político e apresenta os seguintes assuntos: I — O governo na sociedade moderna; II — As funções do governo; III — A democracia num país industrializado; IV — Os problemas de governo representativo; V — O processo legislativo; VI — O sistema constitucional americano; VII — A reforma social e a constituição; VIII — Os fins do Estado.

A segunda parte, que trata do aspecto administrativo, contém as seguintes matérias: I — A execução da política; II — A estratégia da administração; III — O pessoal; IV — Regulamentação administrativa; V — O fornecimento de serviços econômicos; VI — Controle governamental do sistema econômico; VII — O perito e o leigo; VIII — O novo individualismo.

INTRODUCTION TO GOVERNMENTAL ACCOUNTING — Lloyd Morey — New York — John Wiley & Sons, Inc. — 2.^a ed., 1938.

O governo se tornou uma das maiores indústrias nacionais, que requer os serviços de um grande número de pessoas e o uso de grande parte das rendas do país. Suas múltiplas atividades se caracterizam por uma vasta repercussão, e, em sua maioria, se destinam a permanecer por longo tempo.

Para qualquer empresa, grande ou pequena, é essencial a existência de métodos adequados de contabilidade e informações financeiras. Nos negócios públicos, a sua importância é mesmo muito maior, porque servem para provar a integridade e a eficiência dos que possuem a responsabilidade de governo. O desenvolvimento das funções governamentais reclama o emprego de métodos adequados de administração financeira.

Os problemas de contabilidade pública constituem problemas de administração. E' sob este ponto de vista que devem ser estudados e não apenas do ponto de vista mais restrito da técnica contabil, afim de que sejam bem interpretados.

A partir de 1927, houve uma modificação no conceito de contabilidade pública. Em consequência disso, os interessados no assunto se esforçaram em aperfeiçoar os métodos pelos quais as transações financeiras do governo são planejadas, registadas e relatadas. O aperfeiçoamento mais notável neste setor foi realizado pelo *National Committee on Municipal Accounting*, que, após uma ingente tarefa, em que colaboraram oito associações técnicas e um representante do U. S. Bureau of the Census, conseguiu "formular princípios de contabilidade municipal, desenvolver classificações e terminologia uniformes e promover a ratificação e o uso destas normas".

O livro *Introduction to Governmental Accounting* apresenta os princípios básicos de contabilidade pública, seguindo a classificação e a terminologia adotadas pelo *National Committee on Municipal Accounting*. Esses princípios podem se aplicar a problemas mais ou menos comuns a todos os tipos de governo e instituições públicas.

DESIGN FOR INDUSTRIAL CO-ORDINATION. — Robert W. Porter. — Harper and Brothers. New York. 1941. 249 págs. \$3.00.

O autor, que foi consultor administrativo por muitos anos, traça neste livro a sua teoria sobre o sistema administrativo de organização industrial e os fatores que determinam o sucesso ou o fracasso de uma empresa. Após discutir os elementos de coordenação industrial, conclue que: — (1) não há um plano técnico para coordenação industrial; (2) a eficiência do plano depende do interfuncionamento dos vinte e um elementos da execução; e (3) a diferença nos resultados atingidos por

várias companhias de características semelhantes depende da habilidade com que se manipulam os vinte e um elementos de coordenação. Estes vinte e um elementos de coordenação comuns a todos os estabelecimentos em todas as indústrias, são os seguintes: — política ou programa, execução e retribuição; planejamento, produção e inspeção; administração, direção e funcionamento; comunicação, cooperação e controle; inteligência, vontade e ética; estímulo, aplicação e disciplina; previsão, eficiência e economia.

HOW TO SELECT AND DIRECT THE OFFICE

STAFF — por E. A. Richards e E. B. Rubin. Harper & Brothers. New York. 1941. 175 p. \$2.50.

O propósito deste livro é apresentar um manual para todos aqueles que escolhem empregados de escritório, principalmente para o "homem médio de negócios" cujas atividades não são bastante amplas para permitirem a implantação de um serviço de pessoal. Em geral, o volume "*How to select and direct the office staff*" (*Como selecionar e dirigir o pessoal de escritório*) trata das três grandes fases de administração de pessoal — análise e classificação de cargos, seleção e planos e processos gerais a serem usados para a direção de empregados de escritórios.

PAPERS ON THE SCIENCE OF ADMINISTRATION

— Autores: Luther Gulick, L. Urwick, James D. Mooney, Henri Fayol, Henri S. Dennison, L. J. Henderson, T. N. Whitehead, Elton Mayo, Mary P. Follet, John Lee e V. A. Graicunas. — New York: Institute of Public Administration. 1937. Prefácio de Luther Gulick.

Os estudos reunidos nesta coletânea são ensaios escritos por pessoas interessadas cientificamente nos fenômenos de administração. A maioria desses escritores elaborou independentemente as suas doutrinas, sem terem, em alguns casos, entrado em contacto uns com os outros ou com os seus escritos. A semelhança flagrante e a harmonia de análise, nomenclatura e hipóteses, frequentemente apresentadas como princípios, se torna, portanto, duplamente significativa.

Destes estudos, poucos foram publicados que permitissem a consulta por parte de alunos, mes-

tres e administradores. A sua divulgação agora é devida ao fato de que nenhum exemplar dos ensaios desta coletânea fora encontrado em qualquer biblioteca de Washington, quando o *Committee on Administrative Management*, nomeado pelo Presidente, precisou de tais documentos para os seus trabalhos de pesquisa.

Com referência ao conteúdo deste volume e à autorização concedida pelos autores, procuradores e herdeiros, necessária para a publicação dos trabalhos, era muito natural incluir o nome de L. Urwick. As suas contribuições falam por si mesmas.

Os editores desta obra esperam que a existência destes ensaios fará progredir a análise da administração, auxiliar o desenvolvimento de uma nomenclatura padrão, encorajar os estudiosos a criticar as hipóteses aqui contidas com referência à administração e a apresentar destemidamente os seus próprios conceitos, apontando o caminho para as áreas que necessitam grandemente ser exploradas. Se aqueles que, interessados cientificamente nas realizações feitas através da cooperação humana, procederem deste modo, talvez se possa construir, oportunamente, uma teoria válida e aceita da administração.

Esta coletânea não inclui os trabalhos de F. A. Cleveland, Charles A. Beard e A. E. Buck, cujas obras são bem conhecidas nem de W. F. Willoughby, Leonard White, Marshall Dimock ou John Gaus, os quais publicaram recentemente li-

vros ou ensaios a respeito de administração, numa forma bastante acessível a todos".

Os ensaios contidos nesta coletânea são os seguintes: I — Notas sobre a teoria da organização; II — A organização como problema técnico; III — Os princípios de organização; IV — A teoria administrativa no estado; V — A função de administração; VI — A necessidade do desenvolvimento de uma técnica de ciência política; VII — Os efeitos do ambiente social; VIII — O processo de controle; IX — Os prós e os contras da funcionalização; X — As relações em organização; XI — Ciência, valores e administração pública.

THE FIELDS OF PERSONNEL WORK — por John G. Darley e Ralph F. Berdie. *Occupation Monograph N.º 20*. Science Research Associates. Chicago. 48 págs. \$.50.

Destinado a um público de elevado nível acadêmico, esta monografia apresenta uma breve introdução geral aos assuntos educacionais, industriais e de administração de pessoal como possibilidades de carreiras profissionais. A amplitude deste objetivo e a preocupação de resumir resultados em generalizações apoiadas por poucos exemplos. Este trabalho dá grande importância aos conceitos populares sobre administração de pessoal, além de incluir informações sobre treinamento, retribuições e oportunidades de emprego.