

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO V

OUTUBRO DE 1942

Vol. IV-N. 1

SUMÁRIO

EDITORIAL

ESFORÇO DE GUERRA	Págs. 3
-------------------------	---------

COLABORAÇÃO

Métodos de estimativa das vendas públicas — BENEDICTO SILVA	5
Os serviços médicos nos Estados Unidos — ARÍ C. FERNANDES	10
Impostos e empréstimos de guerra — RICHARD LEWINSOHN	13
A guerra e a administração civil — CELSO DE MAGALHÃES	18
O valor do prestígio para a coordenação — NANCY C. GUIMARÃES	21
A guerra e os institutos de previdência social — IVO FAMILIAR	25
Ação contra os acidentes do trabalho — STANISLAW FISCHLOWITZ	28
“Porque deve” e “como pode” o servidor do Estado alimentar-se racionalmente? — RUBENS DE SIQUEIRA	34
Introdução ao estudo das entidades autárquicas — J. M. DOS SANTOS CAVALCANTI	38
Classificação e mensuração das despesas públicas — WYLIE KILPATRICKIN	44
Como custearemos a guerra? — MARRINER S. ECCLES	51
A rede rodoviária fluminense — ADALBERTO RIBEIRO	53

ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

O poder Disciplinar e a Lei Penal Comum — C. A. LUCIO BITTENCOURT	87
EXPOSIÇÕES DE MOTIVOS	90
PARECERES	
Função pública — Conceito — Inteligência do art 92 da Constituição	92
JULGADOS	96

VIDA ADMINISTRATIVA

D.A.S.P.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

O estatuto dos funcionários e a aplicação de penalidades disciplinares ao pessoal extranumerário	100
Notas para o funcionário	103

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

A Exposição e as relações com o público	112
---	-----

APERFEIÇOAMENTO

Reuniões mensais	113
----------------------------	-----

NOTAS

Viagem de estudo e especialização	132
---	-----

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Pareceres	134
---------------------	-----

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA	141
INDICAÇÕES	148

BIBLIOTECA
GRACILIANO RAMOS

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

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.

ESFORÇO DE GUERRA

NO MOMENTO em que todas as classes se prontificam a participar dos sacrifícios gerais impostos pela guerra, a nação tem o direito de saber, sem reservas, o que lhe vão oferecer, na atual emergência, os homens e as mulheres que estão ao seu serviço, nos quadros da administração. A expectativa, nesse sentido, vem acompanhada da noção muito clara de que os deveres e as responsabilidades dos servidores públicos para com o país em guerra são maiores e mais graves que os deveres e as responsabilidades de cada cidadão ou de cada classe.

Aguardemos, pois, a palavra de ordem sobre o que nos toca na mobilização do esforço geral.

Um dos sintomas mais evidentes de desagregação e fraqueza, antecedentes de derrotas inevitáveis, é fornecido pelo degradante espetáculo de se erigir cada cidadão, nos momentos de perigo para a coletividade a que pertence, em juiz da oportunidade de dar o seu esforço e em medidor do esforço que deve dar. Em todos os países onde a solercia do quinta colunismo conseguiu essa aviltante paisagem, os que se recusaram a prestigiar a mobilização das energias físicas e das consciências, no trabalho preparatório de resistência à avalanche que se aproximava agonizam, hoje, nos campos de concentração ou foram encostados aos muros pelos zelos da Gestapo.

No conflito de trágicas proporções em que estamos envolvidos os que, em qualquer setor, desejarem servir honestamente aos interesses nacionais deverão abolir, preliminarmente, qualquer esperança numa situação de privilégio, se coisa tão inconfessável pudesse medrar entre um povo habituado ao convívio do equilíbrio e do senso de dignidade.

A parte que vai ser desempenhada pelo serviço civil é de incalculável seriedade, pois uma rude prova aguarda o nosso aparelhamento administrativo.

O seu sucesso, como o seu fracasso, e neste último caso toda a conduta da guerra seria afetada, dependem, exclusivamente, da atitude mental que traçar o comportamento dos servidores públicos nos dias que se aproximam.

Esta só pode ser a de conciente acatamento a qualquer sacrifício porventura venha a ser exigido, bastando, para essa aceitação, examinar cada um a posição que ocupa no cenário da mobilização de vontades e energias e se capacite de que, se não é o máximo que pode dar à sua terra dá-lhe, pelo menos, o pouco que ela lhe exigiu.

Dias antes do reconhecimento do estado de beligerância afirmava ao Sr. Presidente da República no seu relatório anual o Dr. Luiz Simões Lopes :

"Nas condições complexas da atualidade, a Administração Pública perdeu um pouco o seu caráter de "aparelho", "máquina" ou "instrumento", para afirmar-se pelo conteúdo humano de que se constitui. Como salientou Lord SALISBURY, um dos traços característicos da burocracia moderna é que os servidores civis, deixando de constituir a simples engrenagem de uma máquina, passaram a agir como elementos que pensam. Por isso mesmo, a responsabilidade do Serviço Civil, no momento que passa, cresceu, transfigurou-se, agigantou-se, exigindo de cada servidor o máximo de cooperação e o máximo de esforço, na propulsão da pátria comum para os seus grandes destinos. Essa cooperação e esse esforço tem, antes de tudo, um substrato espiritual que não se traduz no simples movimento muscular, mas se afirma, antes de tudo, no devotamento ao serviço e na dedicação à causa pública".

O que deve e o que pode a Nação esperar dos servidores públicos, de excepcional, enquanto rugir a tormenta, nada pode ter de comum com a inércia, o comodismo, a atitude mental de desconforto ou de má vontade, cuja significação passa a ter o nome especial de "sabotage".

Métodos de estimativa das rendas públicas

BENEDICTO SILVA
(Da C.O.)

V

AINDA O MÉTODO DAS MAJORAÇÕES

COMO se sabe, a oitava década do século XIX foi particularmente negra para a França. Militarmente derrotada em 1870, coberta de feridas, exausta e exangue, a pátria de Gambetta viu-se forçada a pagar a sua vencedora uma tremenda contribuição de guerra, contribuição tão pesada que, mesmo em tempos normais, seria capaz, só por si, de arruinar as finanças de um país em plena prosperidade. Para um país já fundamente taxado pela guerra, como era então o caso da França, o tributo imposto pela Alemanha assemelhava-se a um rolo compressor, apto a triturar os restos da vitalidade francesa.

Extraíndo do fundo de si mesma aquela espantosa capacidade de reflorir sobre ruínas, a que sempre recorreu nos momentos cruciais de sua história, a França não só conseguiu sobreviver à derrocada de 1870 como ainda crescer, prosperar e fulgir, a ponto de conquistar o prestígio mundial que, ainda em 1934, parecia tão sólido quanto a Linha Maginot era considerada inexpugnável.

Tamanho o esforço da França para se refazer do golpe mortal de 1870 que, ao cabo de poucos anos, e a despeito do brutal apetite prussiano com que a Alemanha lhe sugava o sangue, a própria situação financeira francesa melhorava consideravelmente, chegando a evoluir do regime dos *deficits* para o dos saldos.

Ao longo do século passado, o método automático e o método das majorações, (1) ambos de origem francesa, revezavam-se nas preferências dos ministros das finanças. As rendas públicas francesas eram estimadas ora segundo *la règle de la penultième année*, ora segundo *la méthode des majorations*. Quando a renda começava a aumentar sensivelmente de ano para ano, como aconteceu,

por exemplo, a partir de 1853, o método automático era descartado e substituído pelo método das majorações. A crise financeira seguinte, porém, quase sempre repunha o método automático, o qual apresenta a vantagem, como repetidamente proclamavam os ministros das finanças francesas, de “escudar a sinceridade do governo contra qualquer suspeita”. Com efeito, não se pode duvidar da sinceridade do governo quando, ao elaborar o seu orçamento anual, equipara a renda do próximo exercício financeiro à do último encerrado. *Ceteris paribus*, é admissível e lógica a suposição de que o fisco poderá arrecadar, em 1943, por exemplo, importância pelo menos igual à que arrecadou em 1941.

Dada essa praxe francesa de mudar de método de estimativa segundo crescia ou diminuía a arrecadação anual, era natural que, depois do desastre de 1870, encontrando-se o país a braços com uma verdadeira coleção de crises, das quais a financeira não era certamente a menos aguda, voltasse a vigorar, se em vigor já não estivesse, o “estoico” método automático. De fato, no período de 1871 a 1883, as estimativas das rendas francesas foram elaboradas de acordo com o referido método. Naquele período, a França atravessava tais dificuldades, que não havia ambiente para o método das majorações. Embora este possa servir de base para o cálculo de descrescimos, a sua designação, sugestiva de melhoria, era bastante para incompatibilizá-lo psicologicamente com o moral dominante no país. E’ que, durante aqueles anos aziagos, o governo francês, refletindo o estado de alma nacional, não podia sequer pensar em nada que *melhorasse* — fosse a renda pública, fosse o que fosse.

Mas aconteceu que, conforme já assinaléi antes, a França reagiu tão firmemente contra o aniquilamento que a ameaçava que, em poucos anos, apesar de tudo, a sua própria situação financeira se desanuviava. A receita arrecadada em cada ano

(1) V. os artigos III e IV desta série.

daquele período era superior à receita estimada. Em 1876, por exemplo, a receita fora estimada em 2.561 milhões de francos, ao passo que a arrecadação subiu a nada menos de 2.778 milhões de francos. Em 1881, houve uma arrecadação de 2.915 milhões de francos, ou sejam 232 milhões além da estimativa (2.683 milhões).

No dizer de Leroy Beaulieu, tais aumentos “causavam vertigens aos deputados e inebriavam o público”. Como as despesas eram mais ou menos reguladas pelas receitas, isto é, como o total das despesas orçamentárias em regra não excedia o total das receitas estimadas, tudo quanto se arrecadava além da previsão passava a constituir “superavit”, sendo essa a razão por que as disponibilidades financeiras acumuladas no tesouro “causavam vertigens aos deputados”. Cada um destes diligenciava por encontrar meios de *aliviar* o tesouro de tais excessos de recursos. Os *dilettanti* da finança e da administração pública procuravam descobrir ou inventar aplicações para os saldos entesourados. Consubstanciados em projetos de leis, emendas e discussões, esse zelo salutar pela causa coletiva e essa avidez cívica em dar emprego aos dinheiros públicos, pipocavam tumultuosamente no recinto do parlamento. A dedicação com que os parlamentares disputavam as iniciativas sobre os saldos existentes no tesouro era tão manifesta, tão cega, que ordinariamente votavam leis autorizando despesas superiores aos próprios saldos, pelo que os *superavits* acabavam por se converter em *deficits*. Segundo o citado economista francês, Leroy Beaulieu, não há exagero em dizer-se que foram os enormes excedentes de receita verificados no período de 1878 a 1881, que mergulharam a França, mais uma vez, nos *deficits* orçamentários.

Foi assim levado, em parte, pela necessidade de estabelecer equilíbrio entre a receita e a despesa do ano de 1883 e, em parte, pelo reconhecimento de que o método automático carece necessariamente de conteúdo lógico, que Léon Say, com a dupla autoridade de ministro das finanças e de rebento ilustre de uma estirpe de economistas, propôs e obteve a substituição daquele método pelo método das majorações, alegando, entre outras razões, que os aumentos de receita, verificados durante períodos em que as rendas públicas são estimadas pelo método automático, conduzem necessariamente a suposições errôneas e nefastas.

Antes de mais nada, cumpre notar que tais aumentos, embora considerados anuais pelo público mal informado, na realidade cobrem o período de dois anos. E' que a estimativa da receita para não importa que exercício financeiro, se elaborada segundo o método automático, equipara a receita do exercício vindouro à do exercício passado, fazendo *tabula rasa* do exercício atual e deixando entre uma e outra um vácuo de pelo menos doze meses. Conforme já foi dito em artigo anterior, o “método automático só revela os “sinais do tempo” com dois anos de atraso, isto é, só revela os sinais dos tempos passados”. Ignorando essa particularidade, o público é levado a crer que um aumento acaso verificado se refira ao ano imediatamente anterior, erro de apreciação em que também incorrem muitos legisladores, ministros e administradores.

Seja como for, ao exumar o método das majorações, já várias vezes experimentado e abandonado pelo Tesouro de França, Léon Say pretendia eximir-se da responsabilidade teórica — ele, um economista militante — de aceitar o método automático, instrumento evidentemente grosseiro e toco de previsão de fenômenos financeiros e cujo primarismo, já naquela época haveria de repugnar, por força, a qualquer que possuísse algumas luzes de economia política.

Lançado novamente em circulação, desta vez pela autoridade de Léon Say, o método das majorações logrou imediato ingresso nos compêndios e tratados de Economia, escritos a partir daquela época.

O quarto artigo desta série, dedicamo-lo à análise de uma das modalidades em que se desdobrou, tanto na teoria como na prática, o referido método. Discutiremos, desta feita, consoante declaração expressa no trabalho anterior, a outra modalidade do método, a qual consiste em determinar a média aritmética da receita realizada nos últimos três ou cinco anos e adicionar-lhe a percentagem média de aumento ou decréscimo, verificado no mesmo período. O resultado será a estimativa da receita esperada para o próximo ano. Exatamente como acontece no caso da primeira modalidade, já estudada, também não há regras quanto à escolha do período para aplicação da segunda. Os autores falam em períodos de três e de cinco anos, mas não excluem, antes deixam subentendidos, períodos maiores e intermediários — de dois, quatro, seis e mais anos, dependendo a escolha, certamente, do senso do operador.

CASOS EXTREMOS

Fiel ao critério pragmático a que tenho submetido, invariavelmente, estes estudos marginais sobre o problema das estimativas orçamentárias, e a exemplo do que já fiz relativamente ao método automático e à primeira modalidade do método das majorações, vou substituir, por meia dúzia de aplicações práticas, os comentários que seria necessário aduzir para descrever e apreciar convenientemente a segunda modalidade. Apresentarei em primeiro lugar dois casos extremos e, em seguida, uma série de aplicações sistemáticas. O exame de uns e de outras habilitará o observador a formar juízo seguro sobre a "virtuosidade" desta modalidade do método das majorações, da qual se deve dizer que é muito menos apoiada pelos autores do que a outra, embora sejam ambas igualmente inaceitáveis, porque conduzem aos mesmos absurdos.

Como o de 30, o ano de 1931 foi particularmente agitado entre nós, não só porque recebeu à queima-bucha os ecos e as consequências políticas do movimento revolucionário outubrista, como também as repercussões — intensificadas no Brasil pela desvalorização alarmante do café e de todos os produtos agrícolas e matérias primas que então exportávamos — da crise económico-financeira igualmente irrompida no último trimestre do ano de 1929.

Reflexo e síntese de todas as perturbações políticas, económicas e financeiras, que afetaram a vida brasileira nessa época, a receita federal realizada em 1930 e 1931 havia de se desviar das tendências anteriores e posteriores, reveladas pela arrecadação do Tesouro Nacional. Quero acentuar com isso que a receita arrecadada em 1930 e em 1931 constituía, desde logo, base inequivocamente duvidosa para o cálculo da receita dos anos seguintes, mesmo porque ninguém seria capaz de prever e, sobretudo, traduzir em algarismos as modificações que poderiam ocorrer dois anos depois — em 1933, por exemplo. Entretanto, por absurdo que pareça, o melhor resultado do método das majorações, dentre 17 aplicações distintas, feitas por mim para ilustrar o presente trabalho, foi obtido precisamente no caso em que serviram de base para o cálculo as receitas de 1930 e 1931. A estimativa da receita, para 1933, se elaborada segundo a modalidade do método das majorações com que

ora nos ocupamos, deveria se basear, como já sabemos, na média das arrecadações correspondentes aos exercícios financeiros de 1927 a 1931. Esse quinquênio engloba dois períodos diametralmente opostos do ciclo económico — de 1927 a outubro de 1929, período de franca prosperidade, e de outubro de 1929 a dezembro de 1931, período de franca depressão. Flagrantemente divergentes e, portanto, não comparáveis seriam as tendências das rendas federais arrecadadas antes e depois de outubro de 1929. E' óbvio que a média das arrecadações anuais desse quinquênio não reflete uma tendência homogênea, mas dois movimentos opostos — um de expansão, outro de retração. Como base de cálculo, tal média carece positivamente de sentido prático.

Durante o quinquênio 1927-1931, a União realizou as seguintes receitas anuais :

1927.....	2.028.667
1928.....	2.216.513
1929.....	2.399.600
1930.....	1.677.958
1931.....	1.753.560
Soma	10.076.298
Média aritmética.....	2.015.259

Vejamos agora em quanto estimariamos, com base nessa média aritmética, a receita orçamentária para o ano de 1933. Releva não perder de vista que o orçamento para qualquer próximo exercício financeiro é elaborado no exercício atual, com base nos dados do último exercício encerrado. Conhecida a média da receita realizada no quinquênio 1927-31, cabe-nos agora determinar o *tantième* de majoração ou de decréscimo, se for o caso, afim de estabelecermos, em seguida, a estimativa para o ano de 1933. Esse *tantième* vem a ser a média das variações percentuais ocorridas, de ano para ano, no quinquênio considerado.

Extraídas as percentagens das diferenças de arrecadação havidas, para mais e para menos, no período em apreço, temos :

1927.....	+ 23,10
1928.....	+ 9,25
1929.....	+ 8,26
1930.....	— 30,07
1931.....	+ 4,51
Soma algébrica.....	15,05
Média aritmética.....	3,01

Tomando por base as médias da arrecadação e da percentagem de variação no quinquênio considerado e, sabendo-se que, segundo esta modalidade do método das majorações, a receita do próximo exercício financeiro será igual à média das arrecadações realizada no último quinquênio, + ou — a percentagem de aumento ou de decréscimo entre essas arrecadações, teríamos que, em 1933, a receita federal seria estimada em $2.015.259 + 3,01\% = 2.075.917$ contos de réis.

Vejamos, em seguida, se a realidade, isto é, se a arrecadação realizada em 1933 confirma ou infirma essa estimativa. Os quadros A e B, inclusos no presente artigo, revelam que, em 1933, a receita federal atingiu 2.095.785 contos, ultrapassando a estimativa em apenas 19.868 contos, o que se reduz a 0,96% em algarismos percentuais.

Trata-se de um grau de aproximação verdadeiramente assombroso, até hoje jamais conseguido pelos melhores orçamentistas (2) do mundo. Convenhamos em que uma estimativa de 2.075.917 contos de réis, síntese de dezenas e dezenas de contribuições parciais variadíssimas, e que se avizinha tão seguramente da arrecadação de fato, a ponto de ficar a menos de 1% de distância, constitui algo de maravilhoso nos domínios da ciência financeira. Aquí já não se trata de estimativa — trata-se de contagem.

Infelizmente, porem, essa estimativa perfeita não representa a floração natural de um método de previsão financeira, capaz de produzir resultados iguais em todos os casos, ou pelo menos na maioria deles.

Em contraposição a esse caso de estimativa admiravelmente aproximada, quase cento por cento exata, eis aquí outro, não menos extremo... em sentido contrário.

No quinquênio 1918-1922, a União realizou as seguintes rendas anuais:

1918.	618.830
1919.	625.693
1920.	629.895
1921.	734.557
1922.	815.102
Soma.	3.424.077
Média aritmética.	684.815

(2) Peço passagem para este neologismo. Os que acompanham o desenvolvimento da técnica orçamentária não terão dificuldade em reconhecer a necessidade de um termo novo para designar uma especialização igualmente nova.

Calculadas as percentagens das diferenças havidas, para mais, nesse quinquênio, temos:

1918.	+ 15,14
1919.	+ 1,11
1920.	+ 0,67
1921.	+ 16,61
1922.	+ 10,96
Soma.	44,49
Média aritmética.	+ 8,90

De posse dessas médias, estimamos facilmente, pelo método das majorações (2.^a modalidade), a receita para o exercício financeiro de 1924. Vejamos: $684.815 + 8,90\% = 745.764$ contos de réis. Se se tratasse de uma estimativa digna de confiança, esta seria a importância com que o Governo, fazendo suas previsões em 1923, poderia contar no ano seguinte.

Passemos à conferência. Em 1924, a renda federal montou a 1.435.129 contos de réis, — ou sejam 788.365 além da estimativa, erro formidável que, reduzido a algarismos percentuais, se expressa por 105,81%!

Que pensaríamos de um Governo nacional que cometesse semelhante dislate de previsão? Estimar a receita para determinado exercício financeiro em 745.764 contos de réis, ajustar as despesas a essa estimativa e, depois, sem mais aquela, arrecadar cerca de 800.000 contos a mais — eis uma série de absurdos que ninguém perdoaria a nenhum Governo.

Entretanto, a adoção incrítica de qualquer das modalidades do método das majorações poderia levar um Governo a tais extremos de... desgoverno.

APLICAÇÕES EM SÉRIE

Para que não se pense que os casos apresentados, escolhidos a dedo, constituem especiosas exceções, percorramos as colunas dos quadros A e B, em que figuram os resultados da aplicação sistemática da segunda modalidade do método das majorações.

No quadro A se comparam as estimativas com as arrecadações de fato, calculadas as primeiras com base em médias quinquenais; o quadro B tem por base dados trienais.

Seria ocioso comentar qualquer dos dois. Ei-los:

QUADRO A

CONFRONTO ENTRE ESTIMATIVAS IDEAIS, ELABORADAS SEGUNDO O MÉTODO DAS MAJORAÇÕES
E AS RECEITAS EFETIVAS FEDERAIS, CONSTANTES DOS BALANÇOS FINANCEIROS DA UNIÃO
(ESTIMATIVAS BASEADAS EM PERÍODOS QUINQUENAIS)

ANOS	ESTIMATIVA MÉDIA DE 5 ANOS + Média de crescimento no quinquênio	ARRECADAÇÃO	DIFERENÇA		
			Absoluta	Percentual	
PERÍODO DE PROSPERIDADE	1924...	745.764	1.534.893	— 789.129	— 105,81
	1925...	935.132	1.741.834	— 806.702	— 86,27
	1926...	1.193.446	1.647.889	— 454.443	— 38,08
	1927...	1.492.893	2.028.667	— 537.774	— 36,02
	1928...	1.656.993	2.216.513	— 559.520	— 33,77
	1929...	1.985.406	2.399.600	— 414.194	— 20,86
PERÍODO DE DEPRESSÃO	1930...	2.074.391	1.677.952	+ 396.439	+ 19,11
	1931...	2.202.372	1.753.560	+ 448.812	+ 20,38
	1932...	2.014.663	1.695.555	+ 319.108	+ 15,84
	1933...	2.075.917	2.095.785	— 19.868	— 0,96
PERÍODO DE RECUPERAÇÃO.	1934...	1.904.402	2.519.530	— 615.128	— 32,30
	1935...	1.912.943	2.722.693	— 809.750	— 42,33
	1936...	2.006.735	3.127.460	— 1.120.725	— 55,85
	1937...	2.386.542	3.462.476	— 1.075.934	— 45,08
	1938...	2.740.850	3.879.769	— 1.138.919	— 41,55
	1939...	3.217.075	3.795.034	— 577.959	— 17,97
	1940...	3.556.551	4.036.460	— 479.909	— 13,49

QUADRO B

CONFRONTO ENTRE ESTIMATIVAS IDEAIS, ELABORADAS SEGUNDO O MÉTODO DAS MAJORAÇÕES,
E AS RECEITAS EFETIVAS FEDERAIS, CONSTANTES DOS BALANÇOS FINANCEIROS DA UNIÃO
(ESTIMATIVAS BASEADAS EM PERÍODOS TRIENAIS)

ANOS	ESTIMATIVA MÉDIA DE 3 ANOS + Média de crescimento no triênio	ARRECADAÇÃO	DIFERENÇA		
			Absoluta	Percentual	
PERÍODO DE PROSPERIDADE	1924...	794.833	1.534.893	— 740.060	— 93,11
	1925...	1.166.189	1.741.834	— 575.645	— 49,36
	1926...	1.536.240	1.647.889	— 111.649	— 7,27
	1927...	1.946.912	2.028.667	— 81.755	— 4,20
	1928...	1.823.260	2.216.513	— 393.253	— 21,57
	1929...	1.993.967	2.399.600	— 405.633	— 20,34
PERÍODO DE DEPRESSÃO	1930...	2.140.951	1.677.952	+ 462.999	+ 21,63
	1931...	2.514.826	1.753.560	+ 761.266	+ 30,27
	1932...	2.010.113	1.695.555	+ 314.558	+ 15,65
	1933...	1.831.552	2.095.785	— 264.233	— 14,43
PERÍODO DE RECUPERAÇÃO.	1934...	1.544.614	2.519.530	— 974.916	— 63,12
	1935...	2.001.154	2.722.693	— 721.539	— 36,06
	1936...	2.387.612	3.127.460	— 739.848	— 30,99
	1937...	2.868.915	3.462.476	— 593.561	— 20,69
	1938...	3.191.080	3.879.769	— 688.689	— 21,58
	1939...	3.452.190	3.795.034	— 342.844	— 9,93
	1940...	3.927.534	4.036.460	— 108.926	— 2,77

Os serviços médicos nos Estados Unidos

4. A OFERTA — 5. AMPLITUDE DO PROBLEMA

ARÍ C. FERNANDES

Técnico de Administração do D.A.S.P.

I I

4. A OFERTA

ONDE não exista uma rede eficiente de assistência médica, mantém-se sempre a razão inversa entre a renda e a necessidade de amparo.

O problema torna-se grave e de solução difícil.

Quaisquer despesas, por menores que sejam, avolumam-se em proporção, para as famílias de renda escassa, marginal ou sub-marginal.

De nada vale dizer que o custo médio dos serviços médicos está ao alcance das famílias de renda média. O grupo inferior dos 50% não pôde pagar as suas contas médicas ou fá-lo à custa de ingentes sacrifícios, por vezes violentamente desproporcionados. Assim é que, isolando dois grupos na distribuição geral, se verifica que 5% das famílias de menor renda pagam, anualmente, 19 vezes mais, por família, que 70% das famílias de maior renda.

A premência de assistir à metade da população que tem renda inferior a \$2.000 dólares anuais é evidente pela média anual de dias de trabalho perdidos por doença, segundo os grupos de renda, tomando-se ainda em consideração o valor proporcional do dia de trabalho, tanto maior quanto menor a renda :

Famílias de menos de \$1.200	8.9 por pessoa, por família
Famílias de \$1.200 a \$2.000	6.7 por pessoa, por família
Famílias de \$2.000 a \$3.000	4.5 por pessoa, por família
Famílias de mais de \$3.000	3.8 por pessoa, por família

No inverno de 1935-36, observou-se, cuidadosamente, em 83 cidades, que as taxas de morbidade, entre a população pobre sob amparo, eram 47% mais elevadas que o normal para as doenças agudas e 89% para as crônicas, cifras essas que são pesadíssimas.

Ainda outra estatística eloquente é a que apresenta o número de médicos em relação à renda média por pessoa e por zona geográfica, evidenciando

a necessidade de aumento do número de facultativos em áreas de renda baixa, problema que se verifica, aliás, em todos os países.

Estados	Renda média por pessoa	Números de médicos por 5.000 habitantes
Os 4 Estados de renda mais alta	Connecticut \$787.	6.3
	Illinois 750.	7.2
	New York 741.	8.1
	Iowa 726.	6.1
Os 4 Estados de renda mais baixa	Alabama 208.	4.
	Arkansas 193.	5.1
	S. Carolina 193.	2.8
	Mississippi 174.	3.7

Em relação ao número de médicos por pessoa a atender, South Carolina dispõe da metade do que tem a California, considerada representativa da média satisfatória para os doentes e para os facultativos.

Os números acima evidenciam que, aumentando a renda média por pessoa, diminui o número de pessoas por médico, o que significa, portanto, melhor assistência.

Não parece que exista carência de pessoal a serviço da assistência médica ou que a sua insuficiência seja fator explicativo das falhas existentes.

Médicos exercendo a clínica privada.....	128.000
Curandeiros.	36.000
Dentistas.	65.000
Enfermeiros privados e em hospitais.....	200.000
Enfermeiros práticos e atendentes.....	153.000
Parteiras.	50.000
Outros práticos.	24.000
	656.000

Arrolando ainda assistentes sociais, auxiliares diversos, funcionários administrativos e pessoal técnico de saúde pública, o número desse pessoal

se eleva a cerca de um milhão, o que parece satisfatório

As dificuldades que surgem são antes de ordem material e econômica, afetando diretamente, e de maneira bastante decisiva, os aspectos financeiros do exercício das profissões médicas e correlatas. Uma tal afirmativa talvez surpreenda os nossos clínicos que desconhecem, às vezes, seja a situação econômica da classe médica americana em todo e por tudo semelhante à nossa.

Os números são eloquentes. Veja-se a média anual das chamadas médicas *per capita*:

renda de menos de \$2.000 (50%).....	2.
renda de \$2.000 a \$5.000.....	2.5
renda de \$5.000 a \$10.000.....	3.5
renda de mais de \$10.000.....	5.

Ainda aqui, e como sempre, aliás, apresenta-se a razão renda-assistência.

Mais expressiva é a média anual da distribuição dos débitos de indivíduos, por serviços médicos, entre a população americana:

Indivíduos que não devem porque não receberam ou não solicitaram assistência médica.....	38%
Indivíduos que receberam assistência gratuita...	4
Indivíduos devedores de menos de \$10.	28
Indivíduos devedores de \$10. a \$100.	25
Indivíduos devedores de mais de \$100.	5

A maioria das contas médicas nunca é paga integralmente e 40% delas são pagas com 6 meses de atraso. Bem expressivas são estas cifras, relativas aos descontos sofridos pelas taxas e honorários médicos:

	Porcentagem dos clientes que pedem descontos	Porcentagem do máximo que podem saldar do montan- te cobrado
Indivíduos devedores de menos de \$10.	70%	7%
Indivíduos de \$10. a \$100.	25	42
Indivíduos de mais de \$100.	5	41
Famílias devedoras de menos de \$60.	58	18
Famílias de \$60. a \$250.	32	40
Famílias de mais de \$250.	10	42

Observe-se que os devedores das menores quantias são justamente os que, com mais frequência, pedem descontos e pagam uma parcela mínima do que se lhes cobra.

E como uma tal atitude constrangedora só é tomada pelo indivíduo, quando se vê a braços com dificuldades financeiras, é lícito afirmar que a assistência médica constitui um problema econômico dos mais sérios para a população, pobre ou média, americana.

O reflexo imediato sobre a classe médica é patente. Para cada profissional com renda superior a \$10.000 encontram-se 3 com renda inferior a \$2.500, situação que, guardadas as proporções devidas, é apenas um pouco menos má do que a nossa.

5. AMPLITUDE DO PROBLEMA

Alinhamos a seguir alguns números esparsos que dizem do volume e da gravidade dos problemas de assistência médica. Algumas delas são intencionalmente expressas em números absolutos; os relativos são fáceis de achar, considerando-se a população dos Estados Unidos em 1939 (125 a 130 milhões).

TUBERCULOSE

Óbitos — média anual.....	70.000
Doentes declarados	350.000
Total de doentes e de pessoas expostas a contágio.....	1.500.000
A tuberculose ocupa o 2.º lugar como causa de mortalidade entre as classes trabalhadoras, imediatamente abaixo dos acidentes no trabalho.	

DOENÇAS VENÉREAS

Sífilis — primoinfecção — por ano	500.000
Gonorréia	1.000.000
Neonatos portadores de hereditários	60.000
Óbitos por lesões cardíovasculares, reumáticas	50.000
Psicopatas portadores de sífilis 10%	

PNEUMONIA

Casos — média anual.....	600.000
Óbitos — causa primária ou secundária.	150.000

CÂNCER

Mortalidade — em 1900.....	63 por 10.000
Mortalidade — em 1936.....	111 por 10.000
Óbitos — em 1936.....	143.000

MALÁRIA

Mortalidade em 14 Estados do Sul em 1934 3%

HIGIENE DO TRABALHO

Diferença de esperança de vida de 15 milhões de trabalhadores industriários, em relação ao grupo total de 49 milhões de trabalhadores manuais 8 anos

Trabalhadores expostos a pneumocomioses 1.000.000

Relação da mortalidade por tuberculose em industriários e profissões liberais 7 para 1

Diferença ou incidência de pneumonia, observada em 27 cidades industriais (siderurgia), durante 10 anos — em relação ao resto do país. + 66%

Trabalhadores em fábricas de menos de 250 empregados, as quais não podem financiar serviços médicos 4.000.000

HIGIENE MENTAL

Psicopatas internados 600.000

Hospícios superlotados de 15% acima de sua capacidade. 33%

ASSISTÊNCIA À MATERNIDADE E À INFÂNCIA

Nascimentos — média anual.. 2.000.000

Natimortos 75.000

Mortos no 1.º mês de vida.... 69.000

Óbitos de parturientes..... 12.500

Óbitos de gestantes por complicações de tuberculose, cárdio ou nefropatias 1.500

Crianças orfãs de mãe 35.000

Mortalidade materna (por 10.000 nascidos vivos):

geral (duas vezes maior que na Suécia) 57 por 10.000

em alguns municípios ... 3 por 10.000

em Rhode Island e New Jersey 90 por 10.000

em Arizona 91 por 10.000

em certos municípios 200 por 10.000

Mortalidade de parturientes suposta evitável com assistência médica:

segundo o Interdep. Com.. 40%

segundo a Acad. Med. de New York 50%

Natimortalidade e mortalidade suposta evitável com assistência às gestantes e parturientes (Interdep. Com.) 80%

Partos sem assistência médica. 250.000

Partos assistidos apenas por vizinhos ou parentes 15.000

Partos em casa — em famílias de agricultores 86%

Partos em casa — em famílias de citadinos 29%

Crianças aleijadas ou vitimadas por parilisia infantil, acidentes de parto, deformidades congênicas, etc. ... 6 por 1.000

Crianças em idade escolar portadoras de cardiopatias reumáticas 1%

ASSISTÊNCIA DENTÁRIA

Porcentagem dos que cumprem o mínimo essencial de 1 visita anual ao dentista, por pessoa acima de 3 anos de idade 25%

Crianças em idade escolar portadoras de dentes cariados ou doenças bucais 90%

Candidatos ao recrutamento da Marinha, em 1933-34, rejeitados por maus dentes ou doenças bucais 20%

Dentes cariados e não tratados 70%

Famílias de renda inferior a \$1.200 que não tratam dos dentes 90%

Famílias de renda superior a \$10.000 que não tratam dos dentes 40%

E' bem de ver que as estatísticas acima não teem todas o mesmo significado; ora são positivas, ora negativas. As relativas à tuberculose são otimistas; as referentes ao câncer, alarmantes.

Convenha-se ainda em que certos números relativos favoráveis induzem a um enfraquecimento das campanhas de medicina preventiva. Embora 70.000 óbitos por tuberculose não constituam porcentagem elevada em 125 milhões de habitantes, a proporção não é decisiva. Em qualquer circunstância, são 70.000 vidas cuja perda poderia ser quase totalmente evitável.

Impostos e empréstimos de guerra

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. TEORIA DO CRÉDITO

E LIMINADA a emissão de moeda-papel como meio de financiamento da guerra (1), só restou aos países beligerantes a escolha entre impostos e empréstimos. E' geralmente admitido que só os impostos não chegam para cobrir as despesas da guerra. A questão — impostos ou empréstimos? — não se coloca em termos de uma alternativa, mas como um problema de justa dosagem entre estes dois meios de financiamento.

Em tempo normal os impostos são considerados, segundo opinião unânime dos peritos, a espinha dorsal das finanças públicas e os empréstimos só são aceitos como instrumento auxiliar e suplementar. Em tempo de guerra a proporção entre essas duas fontes da receita assume outro aspecto. Em todos os países beligerantes os empréstimos tomaram tal preponderância em relação aos impostos que se chegou a perguntar se ainda vale a pena aumentar os impostos para cobrir uma parte relativamente insignificante das despesas totais ou se não será preferível financiar todas as despesas de guerra propriamente ditas — aquelas que excedem o orçamento normal do país — por meio de empréstimos. A tendência para os empréstimos, que se manifesta em toda parte, se não na prática, pelo menos em teoria, obedece a razões bastante diversas, e parece necessário examiná-las de perto, principalmente porque algumas dentre elas dizem respeito à doutrina geral do crédito público.

1.º O primeiro argumento repousa na hipótese de que os impostos constituem uma carga imediata para a população, enquanto que os empréstimos se estendem sobre um período mais longo e, em consequência, as obrigações anuais não seriam mais pesadas do que o fardo de uma imposição muito elevada. Este argumento, muito popular naturalmente entre os contribuintes, é quase sempre

reforçado por um raciocínio de ordem moral. A guerra deve salvaguardar não apenas neste momento e para nossa geração a segurança, a soberania, a honra, os interesses materiais e os ideais da nação; ela deve também assegurar a nossos filhos e netos a liberdade e o bem estar. A geração de hoje já assumiu todos os perigos e todos os rigores da guerra; ela paga com seu sangue a vitória e o futuro do país. Portanto, é perfeitamente justo que as gerações futuras contribuam também com os sacrifícios necessários, tomando sobre si os serviços e o reembolso das dívidas que temos de contrair hoje.

Essa idéia, muito plausível em si, é baseada visivelmente na suposição de que se pode fazer hoje despesas que poderão ser pagas mais tarde. E' efetivamente o caso do crédito dos particulares. Um industrial, por exemplo, que recebe empréstimo de um banco, obtém com isso fundos suplementares que lhe permitem fazer hoje despesas que só terá de cobrir no momento em que o prazo do empréstimo se esgotar. A transferência do dinheiro do credor ao devedor e o reembolso, isto é, a transferência do dinheiro em sentido inverso, são economicamente dois atos realmente separados por um lapso de tempo mais ou menos longo. O mesmo acontece com os empréstimos entre dois Estados, ou seja a dívida externa. Também aí o devedor obtém primeiramente fundos novos e mais tarde, no momento do reembolso da dívida, seus fundos se reduzirão.

Nos empréstimos nacionais dá-se o contrário, não há intervalos entre as despesas e o pagamento. Umas e outras se efetuam sempre simultaneamente. Um país, tomado como entidade econômica e financeira, não pode arranjar fundos suplementares por meio de empréstimos internos. A diferença entre o financiamento das despesas nacionais por impostos e por empréstimos é apenas uma diferença na distribuição dos tributos. Cobrindo suas despesas por meio de impostos o Estado prescreve a cada habitante do país o *quantum* que lhe toca pagar; emitindo empréstimos, permite aos habi-

(1) Um primeiro artigo sobre as finanças de guerra, publicado no número de setembro desta Revista, tratou deste assunto.

tantes decidir por si mesmos se querem ou não participar imediatamente na cobertura das despesas nacionais e fixar segundo suas disponibilidades e sua vontade o montante de sua contribuição. Àqueles que tenham respondido afirmativamente a seu apelo o Estado promete para mais tarde uma dupla vantagem na distribuição da renda nacional: receberão, à custa de todos os contribuintes, a soma que colocaram à disposição do governo e, nesse meio tempo, obterão uma recompensa sob a forma de juros. Mas essa obrigação para o futuro não muda em nada o fato de que a nação inteira deve pagar imediatamente o que ela gasta. A hipótese de que se possa transferir, por meio de empréstimos, a cobertura das despesas atuais à geração ulterior não é mais do que uma ilusão.

2.º Outro argumento em favor dos empréstimos funda-se na esperança de que o inimigo deverá pagar as despesas totais da guerra. Os empréstimos terão apenas um caráter provisório, pois serão reembolsados, uma vez terminada a guerra, pela receita que advier de fora e podem ser, por conseguinte, considerados uma espécie de empréstimos reprodutivos.

Até o século XVIII essa concepção dos empréstimos de guerra era a usual. As guerras, em particular as guerras coloniais, deviam se pagar por si mesmas e o seu financiamento era muitas vezes organizado à maneira das empresas comerciais, pela emissão de ações e debêntures. O subscritor dos títulos adquiria o direito a uma parte do lucro da companhia, ou seja, da presa. Essa forma grosseira tem sido geralmente abandonada, mas até os nossos dias a questão das indenizações de guerra e das reparações tem ainda representado papel importante nas discussões financeiras. Durante a primeira guerra mundial ela foi utilizada até na propaganda oficial dos empréstimos de guerra.

As manobras fraudulentas, por meio das quais a Alemanha se furtou ao pagamento das repara-

ções, provocaram graves crises financeiras e monetárias na Europa, e, lembrando-se desses fatos, os países beligerantes se impõem hoje uma reserva mais prudente a esse respeito. A "Carta do Atlântico" nada diz sobre essa questão e entre os economistas norte-americanos e ingleses prevalece a opinião de que o financiamento da guerra deve ser estabelecido independentemente das indenizações e reparações pagáveis ulteriormente pelo inimigo.

3.º O principal argumento em favor dos empréstimos de guerra se apoia na tese de que uma tributação por demais elevada paralisa a vida econômica, entrava o zelo do empreendedor e do trabalhador e pode até por em perigo o esforço necessário à vitória. Baseados nas experiências e na rica documentação que a primeira guerra mundial forneceu, os economistas ensaiaram calcular o máximo de impostos suportável, de um lado em relação à renda nacional, e de outro em relação às despesas totais da guerra. Esse máximo não pode ser indicado com precisão absoluta, porque depende do padrão de vida dos países em questão, da distribuição da renda e de outras condições econômicas e sociais, assim como de fatores de ordem política, moral e psicológica.

Todavia, os teóricos inclinam-se a concluir que 25% da receita nacional e 50% das despesas de guerra podem ser cobertos com impostos. Quanto à outra metade das despesas, é indispensável recorrer-se a empréstimos. Na Inglaterra essa relação já se acha quase atingida, e quanto à receita nacional, já foi excedida. Nos Estados Unidos os impostos constituíram, durante o último exercício financeiro, 41% das despesas de guerra e 15% da receita nacional. Em comparação com a primeira guerra mundial, essas cifras constituem uma progressão considerável da tributação e uma regressão relativa dos empréstimos, como o demonstra o quadro seguinte:

EM MILHÕES DE DOLARES

PAIS	PERIODO	DESPESA TOTAL	RECEITA DE IMPOSTOS	IMPOSTOS EM % DAS DESPESAS
Estados Unidos.....	Abril 17 — Junho 19.....	32.428	8.400	25,9
Inglaterra.....	Agosto 14 — Março 19.....	46.385	11.439	24,7
França.....	Agosto 14 — Janeiro 19.....	25.961	3.998	15,4
Itália.....	Agosto 14 — Junho 19.....	11.291	1.684	14,9
Alemanha.....	Agosto 14 — Janeiro 19.....	36.795	4.046	11,0

II. ARGUMENTOS EM FAVOR DOS IMPOSTOS

Durante a primeira guerra mundial o professor Edwin R.A. Seligman "a mais competente autoridade da América em matéria de impostos" (2), foi o mais decidido partidário dos empréstimos de guerra. Seligman resumiu o seu ponto de vista com a célebre fórmula: "Government loans are indispensable to a sound war finance. If properly used, they tend to lighten the burden of a war. To attempt to finance a war exclusively through loans is shortsighted. To attempt to finance a war exclusively through taxes is suicidal" (3).

Hoje a maioria dos teóricos e dos dirigentes das finanças públicas, em particular o Sr. Henry Morgenthau, secretário do Tesouro dos Estados Unidos, se inclinam a ver o perigo maior em uma expansão desmedida dos empréstimos e uma tributação insuficiente.

1.º Essa mudança de opinião em favor dos impostos não provem unicamente de preocupações de contrair dívidas, ou seja, com os encargos futuros. Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha podem atualmente lançar empréstimos sob condições muito mais favoráveis para o Tesouro do que durante a outra guerra. De 1917 a 1919 o Governo Federal norte-americano fez cinco grandes emissões — quatro "Liberty Loans" e, depois do armistício, o "Victory Loan". Os juros de tais empréstimos subiram continuamente de 3½% a 4¾%, e a taxa média era de 4,30%. Durante a guerra atual o Governo norte-americano paga pelos empréstimos apenas 1½-2½%. Também na Inglaterra a taxa de juros baixou consideravelmente. O Governo britânico paga para seus novos empréstimos de guerra 2½% contra 4½%-5% oferecidos aos subscritores durante a última guerra.

Certamente a vantagem dos juros mais baixos é compensada pelas despesas mais elevadas. Os Estados Unidos já gastaram em dois anos — de 1 de julho de 1940 a 30 de junho de 1942, compreendendo esse período apenas sete meses de beligerância — mais do que durante toda a duração da primeira guerra mundial. As despesas da Inglaterra nos três primeiros anos de guerra já são

quase as mesmas de todo o período da outra guerra.

Todavia, se se tivesse financiado até o presente todas as despesas de guerra por meio de empréstimos, os encargos anuais para o serviço da dívida pública ainda não seriam excessivos. Nos Estados Unidos as despesas com o serviço da dívida federal aumentaram durante o exercício de 1941-1942 de 120 milhões de dólares apenas e se o governo tivesse renunciado a qualquer aumento dos impostos o serviço da dívida teria exigido de 200 a 250 milhões a mais do exigido no exercício anterior. Tal progressão não pode ser considerada decisiva num orçamento de 32.000 milhões de dólares.

A limitação dos impostos ao mínimo possível é pois, do ponto de vista fiscal, mais uma medida preventiva para o caso de uma guerra longa. O governo americano quer impedir que as dívidas se acumulem e atinjam uma soma muito elevada no futuro. É uma precaução muito sábia, tendo-se em vista que despesas no total de mais de 200.000 milhões de dólares já tiveram sua distribuição autorizada, para o atual exercício e exercícios próximos.

2.º As considerações de ordem fiscal, por mais importantes que sejam, não são o único argumento em favor dos impostos.

Nos Estados Unidos, principalmente, insiste-se hoje muito mais sobre outra razão: o efeito inflacionista dos empréstimos. Esse efeito é sem dúvida menor do que no caso de financiamento pela emissão de moeda-papel. Teoricamente pode-se supor que os empréstimos não tenham nenhuma influência inflacionista. Porque, tanto no caso dos empréstimos como no caso dos impostos, uma parte da receita nacional é posta à disposição do governo, sem que sejam criados novos meios de pagamento. O dinheiro empregado na aquisição de títulos federais é subtraído do consumo. Aparentemente os empréstimos têm até um efeito deflacionista.

Entretanto, na prática o *processus* se efetua de outro modo. Os particulares que subscrevem ou adquirem títulos de empréstimos não querem ou não podem deixá-los sempre em cofres-fortes, sem tocar neles. Mesmo se os títulos foram adquiridos como investimento a longo prazo, sem a intenção de venda, surge frequentemente a necessidade de "mobilizá-los". Quer dizer: utilizam-nos

(2) Lewis H. Haney, *History of Economic Thought* (New York, 1936), pg. 733.

(3) Edwin R. Seligman, *Essays in Taxation* (New York, 1931) Cap. XXIII "Loans versus Taxes in War Finance", pgs. 715-747.

como garantia de operações de crédito. E, porque os empréstimos federais são valores de primeira ordem, os bancos não hesitam em abrir créditos aos portadores, em geral até o limite de 80% do valor nominal ou da cotação na Bolsa.

Por esse mecanismo o volume do crédito bancário aumenta grandemente com o acréscimo dos empréstimos públicos e, como nos Estados Unidos e na Inglaterra cerca de 90% de todos os pagamentos são feitos com cheques, este aumento dos créditos, ou seja, da moeda "escritural", não difere muito do aumento da moeda fiduciária. Num e noutro caso surge um poder aquisitivo acessório que pode provocar uma alta nos preços das mercadorias. O governo pode entrar essa expansão do crédito bancário adotando medidas apropriadas, limitando ou proibindo os créditos sobre a base de empréstimos públicos. Mas uma intervenção dessa ordem é sempre equívoca, capaz de prejudicar o crédito do próprio Estado e dificultar o lançamento de novos empréstimos. Por essa razão, a emissão de empréstimos em extensão ilimitada não é compatível com uma política nitidamente anti-inflacionista, tal a do governo dos Estados Unidos.

3.º A luta contra a inflação conduz logicamente à tributação. Mas ainda nesse caso é preciso fazer uma seleção porque os impostos não têm todos o mesmo efeito sob esse aspecto. Os impostos indiretos são considerados pelo fabricante e pelo comerciante como um elemento do seu preço de venda. Se os impostos indiretos são aumentados, os preços de venda também o são. Essa forma de imposição tem por conseguinte um efeito inflacionista. Sob o regime dos preços fixos hoje existente nos Estados Unidos é por outro lado impossível aumentar sensivelmente os impostos indiretos sem graves prejuízos para a indústria e o comércio.

O sistema tributário deve, por conseguinte, durante a guerra, orientar-se essencialmente no sentido dos impostos diretos. Foi o caso já na última fase da outra guerra e atualmente esta tendência é ainda mais acentuada. Nos Estados Unidos os novos impostos são quase unicamente impostos diretos, seja sobre a renda individual seja sobre a renda das companhias (corporation tax).

Mas o reforçamento da tributação direta tem ainda uma outra causa. A economia de guerra exige a concentração de produção para as indústrias que servem ao armamento. Outras indústrias de-

vem ser reduzidas e até completamente suspensas. Entre as indústrias reconhecidas como vitais para o país importantes transformações se impõem ainda. Em geral a rápida produção de material de guerra acarreta uma concentração das encomendas nos grandes estabelecimentos industriais, tecnicamente mais bem equipados, enquanto que as pequenas empresas modestamente aparelhadas, ou ficam para trás ou devem mesmo cessar completamente a sua produção para economizar material e mão de obra. Nos Estados Unidos dezenas de milhares de pequenas fábricas foram fechadas por esta razão.

Esse processo de dupla concentração, inevitável para dar à produção de guerra o máximo de eficiência, provoca naturalmente grandes modificações na distribuição das rendas e torna necessário corrigir tal desigualdade por meio de uma tributação especial dirigida contra os lucros de guerra. O sistema das contribuições não tem apenas um fim orçamentário; tem também um fim de ordem social. E essa última orientação representa hoje papel importantíssimo nas medidas financeiras adotadas pelos países beligerantes.

Nos Estados Unidos como na Grã-Bretanha a tributação dos lucros de guerra se efetua por uma Excess Profit Tax (E.P.T.), à qual se acham submetidas todas as empresas industriais e comerciais. Na Inglaterra e também no Canadá a Excess Profit Tax é de 100%, isto é, todos os lucros que excedem o nível médio dos anos de 1935-1937 reverterem ao Estado. Prevê-se, entretanto, que 20% do total pago a título da E.P.T. serão restituídos aos contribuintes depois da guerra, afim de facilitar a reconstrução e o reequipamento das empresas particulares. A taxa efetiva da E.P.T. britânica se reduz assim a 80%; os 20% restantes podem ser classificados com empréstimo obrigatório e sem juros, sendo o prazo a duração da guerra. Nos Estados Unidos o Excess Profit Tax atinge, depois da recente elevação, a 90% dos lucros que excederem os dos últimos anos antes da guerra. Essa taxa se junta ao imposto ordinário sobre a renda das companhias (Corporation Tax), o qual reclama para o Tesouro 40% dos lucros "normais". O efeito da justaposição da Excess Profit Tax à Corporation Tax é que nos Estados Unidos em média dois terços da renda líquida das grandes empresas são absorvidos pela tributação direta.

Esse tributo das rendas na fonte não exclui uma tributação mais elevada das rendas indivi-

duais. O imposto sobre a renda das pessoas físicas se eleva na Inglaterra a 95% e nos Estados Unidos a 88%. Segundo as recentes disposições anunciadas pelo Presidente Roosevelt toda parte da renda que exceder de 25.000 dólares será reclamada pelo governo como imposto de guerra.

4.º Por mais elevada que seja, a tributação das grandes rendas não basta para cobrir sequer a metade das despesas de guerra. Os impostos diretos podem servir de fundamento da receita pública somente no caso de englobarem grande parte da renda nacional e para isso será preciso que as rendas menores se tornem também tributáveis. Para dar aos impostos diretos uma base mais ampla, tanto nos Estados Unidos como na Inglaterra, o limite da renda isenta de tributação foi reduzido. Dessa maneira o número de contribuintes aumentou consideravelmente, mas ainda se discute muito a questão de saber até que ponto se pode levar a tributação direta das pequenas rendas e em que medida a população obreira pode e deve contribuir para o financiamento da guerra. Logo após a primeira guerra mundial um debate doutrinário dos mais interessantes sobre esse assunto teve lugar entre os economistas norte-americanos Davenport e Viner. A opinião de cada um se conta entre os trabalhos clássicos sobre as finanças de guerra (4).

Durante a guerra atual a questão tornou-se ainda mais importante. Na América do Norte e

nos países britânicos os salários dos operários são relativamente altos e a sua parte na renda nacional é, sem nenhuma dúvida, maior do que durante a outra guerra. Mas o padrão de vida não depende unicamente da renda nominal, nem mesmo da renda real, isto é, da renda em relação ao nível dos preços; depende também do total dos bens de consumo disponíveis, que são hoje limitados. Segundo Miss Perkins, Secretário do Trabalho dos Estados Unidos, 66% do aumento dos salários não são gastos em artigos de consumo, mas economizados.

Também essas economias devem ser utilizadas para o financiamento da guerra. E' tecnicamente difícil absorvê-las por meio de impostos, porque seria pouco social sobrecarregar a renda dos operários com taxas elevadas. Para facilitar aos operários a compra dos empréstimos de guerra o governo americano já emitiu os "War Stamps", empréstimos em pequenas unidades sob a forma de selos. Os "War Stamps" encontraram boa acolhida, mas não bastam para mobilizar todas as pequenas economias que, em seu conjunto, constituem uma parte importante da renda nacional. O método mais apropriado para a "mobilização geral" das disponibilidades financeiras parece ser o dos empréstimos obrigatórios, deduzidos imediatamente dos salários, como as taxas da previdência social. Na Inglaterra esse método já é parcialmente aplicado, e nos Estados Unidos encontrou também inúmeros partidários, tanto na Administração como na população obreira.

Parece com efeito que a velha questão — impostos ou empréstimos de guerra? — tende cada vez mais para uma solução de compromisso, sob a forma de empréstimos obrigatórios.

(4) H. J. Davenport, "The War-Tax Paradox". *American Economic Review*, março de 1919. — Jacob Viner "Who paid for the war" *Journal of Political Economy*, janeiro de 1920. — Sobre as experiências feitas na Inglaterra deve-se consultar: A.C. Pigou, "A Study in Public Finance" (London 1928) Cap. VI, e Hugh Dalton, "Principles of Public Finances" (London 1932), Cap. XXVI.

A guerra e a administração civil

CELSO DE MAGALHÃES

Técnico de Administração do D.A.S.P.

A GUERRA se decide nos campos de batalha, no choque entre corpos de exércitos que se adestraram para a luta. Combate-se em terra, no mar, nos ares.

Para combater, não basta a bravura pessoal; é preciso preparo técnico, material indispensável ao ataque e à defesa, tudo posto em tempo hábil, no lugar oportuno.

O Estado Maior das forças armadas traça os planos estratégicos; os comandos subordinados estudam as concepções táticas e reclamam os elementos necessários à consecução dos objetivos: gente, material de guerra, gêneros de consumo para a tropa...

A Administração Militar concebe o desenvolvimento da luta e solicita os instrumentos sem os quais não poderá vencer. Ela está, porém, na mesma situação do engenheiro que arquitetou a estrutura da construção, desenhou a planta, e agora carece do material para transformar em realidade prática, objetiva, o projeto idealizado. Se não derem a esse engenheiro aquilo de que precisa para construir o que projetou, de nada valerão seus estudos, cálculos e plantas: a construção não se fará jamais.

Assim, pois, se não derem à Administração Militar os elementos de que carece para a luta que ela planejou, a guerra será perdida, a despeito mesmo do gênio militar dos chefes dos exércitos, da combatividade da tropa, do heroísmo dos soldados.

Pois quem prepara esse material, quem recruta o pessoal, quem fornece as possibilidades para concentração de um e outro, em tempo hábil e lugar oportuno, é a ADMINISTRAÇÃO CIVIL. E como não há Administração Civil sem funcionários

públicos, — tomado o termo na acepção geral de quaisquer servidores do Estado — segue-se que, sem funcionários públicos, a vitória é impossível na guerra.

Durante os períodos de luta, o principal cuidado dos Estados Maiores Militares consiste em criar na tropa um moral elevado, uma capacidade psicológica sem a qual pouco valerão os melhores armamentos e oportunidades. Quer dizer: a capacidade bélica de um exército depende, sobretudo, de seu moral.

Ora, o mesmo fato se passa com a Administração Civil: quando todos os funcionários públicos se capacitarem de que, sem eles, os exércitos não poderão vencer, seu moral subirá de nível, pela importância que se reconhecerão a si mesmos, e a Pátria, conseqüentemente, lucrará, pela maior potencialidade de seus recursos bélicos.

*

* *

No setor das finanças, da economia, dos transportes; angariando recursos, fomentando a produção, regulando o crédito; adaptando, pesquisando, descobrindo; recuperando material, evitando desperdícios, racionalizando processos, a Administração Civil participa da guerra, porque dá às forças armadas o apoio indispensável à vitória final.

Pois bem, tudo quanto cabe à Administração Civil fazer, é feito por funcionários públicos, isto é, será feito por nós outros, dos quadros e funções civis da República. Nossa participação na luta que principiou é de grande vulto; nossa contribuição para a vitória final é, assim, inestimável.

A Administração Militar e a Administração Civil são partes complementares do mesmo todo;

o soldado e o funcionário são elementos indissociáveis nas fases preliminares e finais duma batalha. A luta, quando ganha, mostra a capacidade de ambos; um só não poderia vencer à revelia do outro. O funcionário público constitui, pois, a logística tão falada nos cursos de guerra e sem a qual as forças armadas não poderiam sobreviver em campanha.

Contudo, para que a preparação militar não resulte improdutiva por causa de um corpo de funcionários civis ineptos, cumpre criar e manter a convicção de que *o funcionalismo público também participa da vitória conquistada pelas armas nos campos de luta*.

Se esta convicção não constituir parte integrante de cada um dos servidores do Estado, da própria mentalidade de todos os dias, a vitória estará perigando, porque a inteligência e o máximo esforço da Administração Civil não estarão a serviço da Pátria.

Felizmente, à maioria do funcionalismo público, no Brasil, não falta capacidade profissional, preparo técnico para vencer as dificuldades naturais da hora presente. Nem lhe falta patriotismo, dedicação, espírito de sacrifício para dar ao país os elementos de que carecem suas forças armadas no revide à agressão sofrida pelos brios nacionais.

Mas se isto é uma coisa necessária, ela, por si só, não é suficiente.

*

* *

Quando se felicita um general pela vitória obtida no choque das armas, não é que tenham sido esquecidos os soldados que lutaram, não é que se menospreze o valor da tropa que ele comandou, ainda mesmo que somente a ele tenham sido endereçadas as felicitações: *um general vitorioso vale muito, porque se revela um grande condutor de homens*. Sua notoriedade provem mais disto que de suas próprias convicções táticas ou estratégicas. Para estas últimas, basta um bom estado maior; para as outras...

Por isto, parece caber ao general a máxima parcela da vitória.

Um corpo de exército pode ser, evidentemente, um conjunto de valores esparsos, de inteligências dispersas, possuindo, assim, no estado potencial, todos os elementos necessários à derrota do inimigo. Mas esse conjunto de valores precisa de um cérebro para a indispensável coordenação, sem o que, a despeito de sua potencialidade virtual, pouco valerá, estando mesmo destinado à mais humilhante das derrotas, *que é a derrota daquele que poderia ter vencido*.

O general que vence a batalha é digno de elogios, porque foi o cérebro que coordenou os valores, reuniu os elementos dispersos, amoldou-os em face dos objetivos e, sabendo aproveitar cada uma na justa medida e no lugar exato, constituiu a máquina que esmagou o adversário.

Sem um bom general, nem mesmo os bons soldados, capazes e denodados, poderão vencer guerras e esmagar inimigos: "É melhor ter carneiros conduzidos por leão, que leões conduzidos por carneiro".

Mas, o que se diz do general, também se vai aplicando, no decorrer da escala hierárquica, aos diversos comandos subordinados.

O problema dos comandantes é, portanto, mais um problema de psicologia, que um problema de técnica militar.

"

* *

Ora, dentro da Administração Civil também há os comandantes, também há os generais: — são os chefes de todas as categorias e aspectos.

De nada valerão os bons funcionários, capazes, denodados, patriotas, se lhes faltarem chefes adequados à coordenação de valores, ao aproveitamento das faculdades na justa medida e no lugar exato, e, principalmente, à *implantação de uma idéia dominante*, que conduza à sintonia grupal, necessária ao máximo rendimento.

Assim, pois, a eficiência da Administração Civil, nesta hora grave da nacionalidade, não está somente na dependência dos funcionários que exe-

cutam os serviços : estes, na sua maioria, atendem com perfeição áquilo que a Pátria está esperando.

O que é, mais que tudo, necessário, para essa eficiência — e não deve faltar sem risco de derrota — é a confiança nas chefias, nos agentes de direção, pois daí vem o estímulo às iniciativas, daí provem a coordenação dos elementos da equipe que é uma engrenagem na máquina destinada ao esmagamento do inimigo.

Mas um chefe, tal qual um comandante de tropa, não pode ser conforme sua vontade o entende, porem, como é necessário que ele o seja em bem do serviço.

E' preciso que os chefes demonstrem a seus subordinados que possuem agora a *mentalidade de guerra*, isto é, que concebem e resolvem todos os problemas, encarando quaisquer aspectos e situações dos serviços, *pelas necessidades da guerra.*

E' preciso que eles reconheçam também que seus subordinados são cidadãos brasileiros, ansiosos por defender a honra e independência de sua Pátria, e não os façam, pois, sentirem-se como se fossem irresponsáveis mentais, incapazes de planejar e resolver os assuntos de serviço, dentro do desejo firme da vitória final.

E' preciso que os chefes estimulem as iniciativas, que peçam a contribuição dos subordinados, considerando com carinho as propostas oferecidas, maneira essa de despertar o interesse e a vontade de ser útil : há muita coisa que os auxiliares sabem e que poderiam transmitir aos chefes, em benefício dos serviços, *se os chefes o permitissem.*

E' preciso que os chefes exijam muito dos seus subordinados, *quando houver necessidade*, sem esquecer todavia a justificativa do ato, pois isto desperta o espírito de cooperação e diminue as resistências ; mas é preciso também não pedir sacrifícios dispensáveis, que malbaratam energias melhormente aplicadas em outros setores, e geram ressentimentos nocivos à marcha dos trabalhos. *Sobretudo, nunca exigir demais, apenas com o desejo subalterno de receber elogios dos poderes maiores.*

E' preciso que os chefes saibam distribuir justiça e praticar equidade, afim de evitarem a formação de grupos que, possivelmente, se servirão de processos condenáveis, aproveitando-se de situações.

E' preciso... mas é preciso tanta coisa, que bastam as citadas. Os bons chefes não carecem lembrá-las : já as praticam mesmo nos tempos normais ; os maus chefes, porem, jamais as praticarão em tempo algum.

Mas esses chefes representam fatores de derrota ; a Pátria não os pode tolerar nas funções, nesta hora amarga da nacionalidade, sem que pratique um crime contra sua própria existência, sem que permita ameaças à segurança de todos os seus filhos.

Então, convem identificar esses chefes derrotistas, incapazes de adquirir a mentalidade de guerra ; convem indicá-los ao conhecimento do Alto Comando, pois que

sem Administração Civil eficiente, impossível seria ganhar a guerra.

...e o Brasil, precisa, deve e pode vencer.

O valor do prestígio para a coordenação

NANCY GUIMARÃES DE CARVALHO

Técnico de Administração do D.A.S.P.

A EFICIÊNCIA é o total de uma soma de muitas parcelas em que não poucas representam valores psicológicos.

Divisão do trabalho, especialização, homogeneidade, definição de objetivos, centralização ou descentralização, caracterização de responsabilidades, concentração ou desconcentração, adoção do melhor tipo de estrutura, fixação de normas racionais para o funcionamento; nada disso, por si só, produz eficiência, se lhe falta a coordenação.

Esta, dizem os melhores autores, se obtém por dois processos :

a) por uma disposição estrutural que assegure um conveniente arcabouço de autoridade; e

b) pela manutenção de condições mentais, propícias à associação das vontades e inteligências; ou, noutras palavras, e estas de Gulick :

“por organização e por dominância de uma idéia”.

Há, evidentemente, uma clara distinção entre as duas espécies de coordenação — aquela obtida por fatores *técnicos*; esta, por fatores *psíquicos*.

Todos conhecem o tratamento que os autores deram ao assunto e não de convir em que muito pouco se estenderam sobre o segundo processo.

Gulick, por exemplo, dizendo que a coordenação também se faz por dominância de uma idéia, fala, apenas, naquela difícil tarefa do chefe, não de comandar, mas de *liderar*, isto é, desenvolver, na mente daqueles que estão associados em uma atividade, o desejo e a vontade de trabalhar em comum para um fim comum.

Mas que deve fazer o chefe para desenvolver na mente de seus subordinados a vontade de cooperar com eficiência? Esta coordenação, mais sutil e delicada, porque menos tangível, interfere, a meu

ver, mais ponderantemente que outro qualquer agente, nos destinos da empresa, aumentando ou diminuindo a sua eficiência, aquele total a que antes me referi. E' preciso, portanto, conseguí-la a todo custo. Mas como fazê-lo?

E' o que pretendo dizer neste despretensioso artigo.

Imaginemos um projétil de várias toneladas. Sua explosão será capaz de destruir quarteirões inteiros, afundar um vaso de guerra, fazer saltar pontes de ferro e concreto. No entanto, toda essa potência latente no seu bojo, aí dormirá eternamente se não se fizer a percussão da carga de fulminato, aparentemente insignificante, contida na espoleta.

As energias humanas necessitam também de um detonante. E esse detonante é o líder, ou melhor, é o *prestígio* do líder.

QUE É O PRESTÍGIO

Prestígio é o conjunto de atributos que asseguram, a quem os possui, ascendente sobre o meio em que vive, provocando a admiração, o respeito, o entusiasmo, a confiança, a identidade de idéias e de sentimentos.

A definição é, sem dúvida, imperfeita. O prestígio é muito mais que isto : uma força persuasiva, uma influência envolvente que age sem estardalhaço, mas com eficácia.

Assim como no desenho o objeto tem duas espécies de sombra — a *própria*, que lhe pertence, e a *projetada*, que ele lança ou recebe de outro — assim também o prestígio pode ser *pessoal* (o único e verdadeiro), e *refletido*, que não passa de uma aparência de prestígio.

Analisando-o em suas linhas gerais, encontramos no prestígio dois elementos básicos que resumem outros e que são : a autoridade e a simpatia.

A AUTORIDADE

• E' o primeiro fator do prestígio.

A autoridade, disse Fayol, é o direito de mandar e o poder de se fazer obedecer. Ela resulta dos imperativos da lei, mas, também, pode nascer das características pessoais.

Jamais um chefe bonacheirão, tímido ou irresoluto terá ascendente sobre os subordinados. Só a autoridade, proveniente de uma vontade enérgica e razoável é capaz de submeter as resistências sem provocar atritos.

"A autoridade é uma grande e santa coisa diante da qual o espírito se inclina sem que o coração se apouque". Mas a autoridade requer, para que realmente sustente o prestígio, uma vontade que, antes de tudo, saiba vencer-se para saber mandar. Que influência poderia ter o chefe que punisse a falta de pontualidade se, ele mesmo, é um retardatário incorrigível?

Na sua lógica implacável (quando aplicada aos superiores), o subordinado o colocaria, e não injustamente, entre os adeptos da máxima "Faze o que digo e não o que faço".

Ora, todos sabemos quão imitador é o homem e que força de sugestão tem o exemplo, sobretudo se vem do alto. E, convenhamos, se o que se quer é tão desejável, o chefe deve ser o primeiro a fazê-lo, e se tão difícil como exigí-lo do funcionário? O rigor, como a caridade bem entendida, deve começar por casa.

Uma das fontes principais da autoridade é a dignidade do chefe; dignidade que exclui os gritos, os gestos de impaciência, as expressões que denunciam cólera ou falta de domínio sobre si. Saber conter-se sempre denota uma superioridade rara, a que os subordinados não podem ficar indiferentes. Embora o nosso instinto de segurança nos leve a uma atitude defensiva, somos atraídos pela força de vontade que se manifesta numa fisionomia serena. Um chefe que sabe impor-se sem afetação e sem excessos de rigidez merece e obtém a estima dos funcionários.

Outro ponto de grande importância é que a autoridade se exerça com discreção e, para isso, pouco falar em nome dela. Da necessidade de sustentá-la sempre, decorre que o chefe a exercerá com moderação.

E' preciso refletir, antes de tomar uma decisão; ver se é justo o que proíbe, ou exequível o

que está ordenando, para que não seja forçado a contradizer-se, se não quiser manter uma ordem desarrazada, o que seria pior ainda.

Até na maneira de punir, essa autoridade será inteligente, discreta. Há, certamente, naturezas que só dão alguma coisa à força de punição. Use de rigor com essas, mas não queira padronizar os subordinados, não trate todos da mesma forma.

Encare o grupo, não coletivamente, mas como um conjunto de individualidades que têm características especiais e requerem, portanto, tratamento diferente. Estude cada subordinado e verá que, dando a cada um o tratamento adequado, obterá do grupo um resultado maior. Já Fayol dizia que, em administração, tudo é questão de dose, de medida.

A coordenação me faz lembrar um acorde musical. Assim como o artista que imaginou um som, arranca, ao ferir simultaneamente cinco notas diferentes do teclado, um conjunto de sons diversos que, no ar, formam a harmonia, assim o chefe não deve pretender anular as diferenças individuais pela imposição de sua personalidade. Todo o seu trabalho deve ser o de unir essas pessoas e conduzi-las, assim harmonizadas, em direção ao objetivo comum.

A SIMPATIA

Falemos agora da simpatia.

Se indagarmos dos gramáticos a significação da palavra simpatia, eles nos dirão que é a virtude de sentir com os outros. Efetivamente, a simpatia é o melhor condutor dos pensamentos, dos sentimentos, das volições, e, ainda, o meio por excelência de valorizar uma idéia.

Conforme vimos, a autoridade, segundo Fayol, é o direito de mandar e, também, o poder de se fazer obedecer. Por isso não prescinde da simpatia; antes, o prestígio a requer como condição. Uma vontade egoísta e violenta pode vencer resistências mas não obterá, nunca, o respeito sincero, a confiança e a verdadeira colaboração.

O chefe precisa, pois, cultivá-la. E fa-lo-á pelo sincero interesse, pela imparcialidade e pela compreensão.

Se todo subordinado confiasse, realmente, no chefe, e tivesse a certeza de que ele é um amigo, que precisa da sua colaboração, seriam espantosos os resultados para o serviço. Apraz-lhes sentir que

a sua vontade pode pesar na balança dos resultados, apraz-lhes saber que os compromissos assumidos pela autoridade precisam da sua cooperação para serem cumpridos. A Exposição de Organização, recentemente realizada pelo DASP, foi um exemplo vivo do que digo. Já se tinha anunciado que ficaria pronta no dia 30 de julho e no dia 30 foi inaugurada. Mas para que tal se desse, o pessoal da D.C. não contou horas de serviço e, durante 10 dias, exerceu as mais variadas e pitorescas profissões.

Simpático é o chefe que acompanha de perto os subordinados, fazendo sentir nas palavras ou, melhor, nos atos, que a sua solicitude converge, tanto para o interesse do serviço, como para a vantagem do pessoal; que se interessa pelo seu bem estar, tomando parte íntima nos acontecimentos do grupo.

Disse um educador que os alunos devem ser o centro da classe e o mestre ficar na circunferência.

O conceito mereceu críticas severas e não me cabe aqui apreciar o seu valor pedagógico, mas, quer-me parecer que, algumas vezes, pode e deve ser aplicado pela chefia.

Num conflito entre os seus interesses pessoais e o dos subordinados, deve o chefe preferir o deles. O reconhecimento e a simpatia com que eles corresponderão a essa generosidade, pagará, com fartura, a renúncia.

Outro ponto essencial é que torne o ambiente de trabalho agradável. Isso não será impossível se todos receberem de sua parte um bom acolhimento. Nesse assunto tem particular importância sua aparência pessoal. O chefe que entrasse de sobrolho carregado, com duas rugas de contrariedade nos cantos da boca e meia dúzia a lhe barrar a testa, predisporia mal os auxiliares. Nada mais agradável do que uma fisionomia franca, jovial. Cara alegre ganha vontades, ensina a filosofia popular. Um sorriso diante de uma dificuldade irritante é mais profícuo do que todo um tratado sobre otimismo. E, depois, é bem verdade: consegue-se muito mais com o que se é e com o que se faz, do que com o que se sabe e fala.

Que boa impressão e que influência tem o chefe que não se deixa abater pelas pequenas contrariedades e que sabe transformar com um comentário engraçado os incidentes aborrecidos do trabalho!

E' inútil dizer que a simpatia não pode abrir mão da simplicidade. A atitude, as maneiras, devem ser distintas, naturais. Nada de gestos afetados, de frases rebuscadas; antes, procure, em tudo a naturalidade.

O QUE É PRECISO EVITAR

Embora paradoxal, pode-se dizer que o prestígio é uma força muito frágil. Capaz de grandes coisas, com muito pouco se desfaz: uma atitude, uma palavra, um gesto pode irremediavelmente destruí-lo.

Entre as causas mais frequentes de perda de prestígio, podemos situar a que se refere às preferências. Humanamente julgando as coisas, compreende-se que o chefe prefira entre os subordinados uns a outros. Mas, o que absolutamente não convém, é que exteriorize suas simpatias e que permita formem essas preferências grupos de privilegiados, que sirvam de intermediários entre a autoridade e os subordinados ou que obstem essas relações.

Essas cortes, extremamente antipáticas, porque humilhantes para os outros, constituem um sério golpe no prestígio do chefe. Em tais casos duas coisas fatalmente ocorrem: ou, insubmissos e decididos a não coadunar com a situação, os prejudicados se afastam do chefe, tornam-se indiferentes e desinteressados pelo trabalho; ou, resignados, deixam que neles se desenvolva o espírito de subserviência com o seu cortejo de fraquezas, falta de iniciativa e temor das responsabilidades.

Aquela velha passagem da corte de Luiz XIV ilustra melhor o caso:

O rei que, desde há algum tempo, é dado aos versos, fez um madrigal que, ele próprio, não julga muito bom. Em conversa com o marechal de Gramont, diz-lhe o soberano:

— Senhor marechal, peço-lhe que leia esse pequeno madrigal e diga se já viu cousa tão impertinente.

— Sire, responde o cortezão, depois de ler os versos, Vossa Majestade julga divinamente bem todas as coisas: este é, sem dúvida, o mais tolo e ridículo madrigal que jamais li.

— Não é verdade, acrescenta Luiz XIV a rir, que o autor deve ser bem enfatuado?

— Sire, não há meio de se lhe dar outro nome.

— Muito bem, retruca o rei, apraz-me que tenha falado tão francamente; fui eu que o fiz.

Apanhado de surpresa, confuso, de Gramont tenta ainda se desculpar:

— Ah! Sire, que traição! devolva-me Vossa Magestade o madrigal; lí-o tão bruscamente!

— Não, senhor marechal, os primeiros sentimentos são sempre os mais naturais.

A corte inteira riu-se a bom rir do sucedido e achou que foi a pior maldade que se podia fazer a um velho corteão.

“Por mim, diz madame de Sévigné, que nos conta o episódio (e aí nos interessa a história), por mim, gostaria que o rei julgasse, pelo ocorrido, quão longe está, sempre, de conhecer a verdade”.

Os adutores que enxameiam à roda dos gabinetes — que tudo aprovam, que tudo louvam, quando se trata do chefe; que tudo criticam, que tudo depreciam, quando falam dos colegas ausentes — não devem ser tolerados.

E' uma grande verdade que mais facilmente se suporta um grande tirano que alguns tiranetes.

Confesso que, ao entrar na D.C., uma das coisas que mais agradavelmente me impressionaram, foi a facilidade de acesso ao gabinete do diretor, a maneira simples e democrática com que todos os funcionários podem se comunicar com ele, expor-lhe os seus pontos de vista e conhecer os dele. As reuniões quinzenais que aí se fazem, pelo seu aspecto despretensioso, pela liberdade de opinião dada aos seus participantes, são um exemplo de como se pratica a simplicidade e do quanto é realizável o que antes foi dito.

O VALOR DO PRESTÍGIO

“Não basta que as coisas que se dizem sejam grandes, se quem as diz não é grande”.

Afirmou-o a autoridade de Vieira e é tanto o seu prestígio que não me posso furtar ao desejo de invocá-la para corroborar o meu pensamento. “Não basta que as coisas que se dizem sejam grandes, se quem as diz não é grande. Dizer-se que a pintura é de Apeles ou a estátua de Fídias, basta para que a estátua seja imortal e a pintura não tenha preço; mas esse valor e essa imortalidade a quem se deve? mais ao nome que ao pincel de Apeles; mais à fama que à lima de Fídias. E o mesmo que sucede ao pincel e à lima, é o mesmo que experimentam igualmente a voz e a pena”. Modernizando o conceito: se o que diz é Einstein, tudo é ciência; se o que escreve é James, tudo é filosofia; se o que discorre é Lewinsohn, tudo é economia. De sorte, como dizia, Vieira, que não basta que as coisas que se dizem sejam grandes, se quem as diz é pequeno.

O prestígio é um dom tão precioso e tão grande que, sem ele, ninguém, apesar de todas as qualidades, está habilitado a ser um bom chefe. Desprovido desse auxiliar, nunca conseguirá, da equipe que chefia, a mobilização total das inteligências e das energias.

O prestígio, essa força centrípeta de condenação, não prescinde, naturalmente, da boa disposição estrutural. Um e outra se completam. Na realidade as boas condições mentais não se desenvolvem ou, pelo menos, não perduram, na ausência de uma estrutura adequada onde encontrem expressão.

Por outro lado, imaginar que apenas a estruturação de uma linha de autoridade, propícia ao desenvolvimento da coordenação, a mantenha por muito tempo sem que a anime o sopro da vontade humana, é, simplesmente, utópico.

A guerra e os institutos de previdência social

IVO FAMILIAR

Atuário com exercício no
D.A.S.P.

A DECLARAÇÃO do estado de beligerância do Brasil veio criar uma série de problemas novos no campo da previdência social, que precisam ser estudados e resolvidos.

Ao ser projetado qualquer instituto de previdência social jamais pode ser previsto, com justiça, o caso de calamidade pública, e a consequente subvenção das estatísticas em que basearam os cálculos atuariais.

Supõe o atuário, quando calcula prêmios e benefícios, que a massa de indivíduos que constitue o grupo dos segurados, se extingue de um certo modo e que as frequências de sinistros ou de concessão de benefícios se sucedem de acordo com a experiência anteriormente obtida.

Para os seguros de morte utilizam-se as tábuas de sobrevivência e para cada espécie de seguro há, em correspondência, uma tabela que permite definir com relativa aproximação qual será a despesa da instituição ano por ano. Da mesma forma é calculada a receita tomando em consideração os que provavelmente permanecerão pagando prêmios.

O prêmio pago pelo segurado traduz a equivalência, na data da fundação do instituto, da receita e da despesa. Há igualdade de encargos entre os segurados e o segurador.

O regime de benefícios adotado, implicitamente, supõe a existência de uma época, de certos costumes, que regulam a sua concessão.

Admite-se, por exemplo, que o orfão e a viúva devem ser amparados pelo seguro criado e que não tem eles outro meio de subsistência.

Em estado de guerra serão válidas as hipóteses feitas?

Absolutamente, há uma modificação completa das condições do meio onde a atividade se desenvolve.

A maioria dos segurados abandona a atividade normal, atingida pela convocação para o serviço militar.

As famílias, antes inativas, são chamadas a prestar serviços no sistema de defesa. Os menores devem continuar os seus estudos, mas em alguns casos são também mobilizados para serviços auxiliares.

Não existe mais o estado social, o conjunto de necessidades, que era necessário atender, em caso de moléstia, invalidez, desemprego ou morte.

Há, em consequência da guerra, uma alteração nos costumes, tanto maior quanto mais ativa for a participação do país no conflito.

A experiência anterior, a observação das guerras passadas não vale de muito, já que houve uma alteração completa no modo de fazer a guerra. Observando-se os países, que estão participando ativamente nas hostilidades, vemos que a definição de combatente já não é precisa nem determinada. Todos participam da luta, quer civis, quer militares.

A guerra é total.

A mobilização deve atingir a totalidade dos recursos nacionais, fazendo com que todos participem do esforço de guerra, dirigidos num sentido comum — a vitória.

Desde 1930 a política nacional foi orientada no sentido de criar para o trabalhador, o empregado do comércio, o industrial, o bancário, e, enfim, a maioria dos que exercem atividades nos agrupamentos humanos, um sistema de assistência e previdência, que lhes minorasse as dificuldades de subsistência e, ao mesmo tempo, desse o amparo aos seus dependentes economicamente, em caso de falecimento, ou invalidez do chefe da família.

Vindo agora a guerra, e supondo-se que o país vá ter uma cooperação forte no conflito armado e, portanto, tenha que sofrer os pesados onus da ação, estudemos como conciliar a política traçada, anteriormente, com as consequências da luta, procurando prever as medidas necessárias para cautela dos interesses da coletividade e do próprio estado.

O primeiro problema que surge é a incorporação do segurado da instituição às forças armadas.

Como consequência imediata da mobilização dos recursos nacionais, humanos e materiais, haverá inevitavelmente grandes mudanças de atividades. Muitos deixarão suas ocupações habituais, passando a trabalhar em outros sectores, mais necessários; outros, incorporados às forças armadas, não poderão mais exercer a atividade que na paz lhes assegurava os benefícios da legislação da previdência social.

Deverá o incorporado às forças armadas, para a defesa do país, ter seus direitos de contribuinte de um instituto suspensos?

O seu lugar ou se extinguirá, se não necessário ao esforço de guerra, ou se transformará em outro mais útil, ou será preenchido por alguém, especialmente convocado para aquele setor da atividade nacional.

Aos novos empregados, se em tempo de paz o Estado assegurava a assistência, com maior razão, quando se lhes exige maior esforço de produção, maiores deverão ser as medidas tomadas neste sentido.

A assistência social não é caridade como podem muitos pensar, antes, pelo contrário, é interesse do Estado para assegurar o máximo de rendimento do trabalho. Dá-se assistência médica ao trabalhador, para que ele não adoça, para que ao menor abalo de sua saúde haja uma assistência imediata, para debelar o mal que se aproxima. Zela o Estado dessa forma pelo melhor rendimento do fator humano.

A assistência social aos que ficam precisará, em consequência da própria guerra, ser aumentada. Se antes alguma coisa era feita, agora deve-se fazer mais e melhor.

Desta forma, pelo menos na assistência direta ao trabalhador, devem ser até ampliados os serviços dos institutos existentes. A adaptação do país às novas necessidades obriga-o ao aumento dos serviços de assistência social. Se as mães são convocadas é necessário assistir aos filhos menores, e zelar para não lhes falte o conforto e, assim, diversas medidas tomadas forçam a criação de serviços especiais de assistência aos que forem trabalhar.

A vista do exposto vê-se, desde logo, que em vez dos institutos diminuir as atividades, com a convocação de grande parte de seus associados,

ao contrário, deverão desenvolvê-las criando até novas formas de assistência, antes desnecessárias.

Entretanto a convocação, trazendo aos institutos novos associados, não deixa de afastar muitos dos seus antigos contribuintes.

Deveremos suspender seus direitos, deixando suas famílias ao desamparo em caso de falecimento, ou deveremos mantê-las integralmente?

A suspensão dos direitos do associado, pelo seu afastamento para o serviço da Pátria, não nos parece indicada.

Convocado não poderá ele contribuir para o instituto, porquanto o que receber não tem, em geral, correspondência com o seu nível anterior de vida.

Solicitar, entretanto, de um indivíduo a defesa do Estado, deixando que os seus dependentes e, em especial, a mulher e os filhos sofram privações e fiquem ao desamparo não nos parece razoável.

E' necessário criar formas de subsistência para os que ficam, e a melhor maneira de fazê-lo, é dar uma atividade aos que estejam em condições de exercê-la.

A mulher deve substituir o homem, sempre que possível, fazendo jús deste modo à subsistência.

Embora todos estejam, e devam estar, dispostos aos maiores sacrifícios, tanto mais eficiente será o Estado que não criar problemas, que contribuam para intranquilidade dos que se acharem de armas na mão, em qualquer parte, na defesa da soberania nacional.

Cada indivíduo, que partir, deve ir tranquilo, sabendo que seus filhos continuarão a ser educados, vestidos e calçados, e que a mulher também empenhada no esforço comum tem o que comer e terá providas suas necessidades essenciais e, além disso, que em caso dele vir a morrer, a coletividade que foi defender, também zelará pelos seus; não os deixando ao desamparo.

Vemos pois que a tarefa que cabe aos sistemas de previdência e assistência, longe de ser diminuída com a guerra, cresce e muito.

Estudemos então quais as consequências da política esboçada para os institutos.

Se mantidas todas as promessas feitas originalmente, com as contribuições calculadas sem a previsão da guerra, teríamos como consequência o fracasso financeiro de todo plano.

Tecnicamente não pode um instituto resistir às consequências de uma guerra em que uma forte fração de seus mutuários esteja empenhada.

A morte, prevista apenas para os casos correntes de moléstias e os acidentes comuns, se processará em grande escala, e a invalidez será também imensamente agravada.

Não serão mais válidas as previsões feitas.

A receita alterada e a despesa aumentada de muito produzirão o fracasso inevitável.

E' este o primeiro problema a resolver : Como conceder benefícios muitas vezes maiores do que os previstos para a ocasião ?

Os recursos dos institutos não são inexgotáveis e não poderão responder por onus não previstos, sem grande risco de sua subsistência.

Se convocados os associados mesmo que recolhêssemos as contribuições devidas, ou eles, ou seus patrões, ou o próprio Estado, a agravação dos riscos é de tal modo forte, com a luta que provavelmente não poderia o instituto manter todas as promessas feitas.

Como proceder ?

Deixar a família do associado ao desamparo não é possível.

Considerada fora de qualquer cogitação a possibilidade do instituto arcar, sem uma revisão de seus planos originais, com os onus adicionais decorrentes da guerra só nos resta apelar ou para o Estado, ou para uma revisão de prêmios e benefícios, ou para as duas medidas simultaneamente.

Efetivamente muito diverso do que fora primitivamente imaginado é o panorama do momento.

Eram previstos como beneficiários os dependentes economicamente do indivíduo em tempo de paz, tendo eles somente as oportunidades normais.

Em tempo de guerra a economia das famílias é muito diversa. Muitas esposas estarão exercendo funções no serviço de defesa e substituindo os homens que seguiram para a frente.

O número de beneficiários será na ocasião diferente e com necessidades diversas das previstas.

As pensões que na paz poderiam ser satisfatórias serão em regra inadapáveis às condições de emergência.

O nosso sistema de seguros sociais ainda se encontra em plena evolução e não se pode afirmar que seja inteiramente satisfatório.

Muitas pensões não são capazes de garantir a subsistência dos menores e das viúvas.

Assim, parece-nos inevitável um novo estudo do assunto para adaptar os regimes de benefícios à economia de guerra.

Insuficiências que nos passavam despercebidas precisam ser revistas porque em épocas anormais não se poderá contar com a facilidade de adaptação da família às novas condições, com a mesma facilidade anterior.

Grandes são os problemas de assistência social a resolver no momento, e é necessário que os técnicos brasileiros, desde já, contribuam para as suas soluções.

Discutamos estes assuntos, livremente, pois que o momento exige que a solução encontrada seja a mais racional e a apropriada às circunstâncias.

A primeira medida a tomar, parece-nos, é garantir aos que se apresentarem para o serviço das armas os direitos de contribuintes ou de associados ficando os mesmos dispensados das respectivas contribuições. Ao Estado e ao patrão, poderiam caber os onus do pagamento da percentagem do salário a que anteriormente estava o empregado obrigado, além da que lhes competia.

Resolvido este aspecto do problema é preciso estudar como se poderá fazer a adaptação econômica das famílias dos convocados.

Algumas medidas neste sentido já teem sido tomadas e essencial é fazer a sua articulação com os sistemas oficiais de previdência e assistência existentes.

Outro aspecto importante é a formação de crèches, colégios e institutos de educação para os filhos dos convocados para permitir, em maior grau, a participação da mulher, quando necessário, nas atividades concernentes à defesa nacional.

Ainda temos que considerar e estudar como poderão os institutos com os encargos aumentados subsistir após a guerra.

O conjunto de providências a serem tomadas neste campo exige uniformidade de ação e parece-nos oportuno começar, desde já a tratar destes problemas, propondo ao Governo as medidas, tão necessárias no momento grave que atravessamos, e em que toda nossa capacidade deve estar votada para a defesa do país e dos ideais por que nos batemos.

Ação contra os acidentes do trabalho

Dr. 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*

I

EXAMINANDO, um após outro, todos os setores da vida econômica e social brasileira, a nosso ver, chega-se forçosamente à conclusão de que não existe outro domínio que se ache tão esquecido como o grande conjunto dos problemas relacionados com a segurança do trabalho onde, aliás, muito se poderia conseguir, com mínimo emprego de trabalho, de tempo e de recursos financeiros.

E, segundo nossa firme convicção (que procuraremos justificar, do modo mais sucinto possível), é difícil imaginar iniciativa mais promissora, capaz de conseguir melhores e mais propícios efeitos econômico-sociais, que a empreendida nesse sentido, no mês passado, pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

A idéia dessa campanha, proclamada com tanto entusiasmo e tanto em nome dos mais altos ideais, como dos mais sóbrios interesses é, de fato, ótima.

Quem teve o ensejo de assistir à excelente conferência pronunciada sobre o assunto, no dia do início dessa campanha, pelo Inspetor-Chefe do Trabalho, Dr. Decio Parreiras, e ao interessante esboço do plano dessa campanha, apresentado, nessa ocasião, pelo Diretor do Departamento Nacional do Trabalho, Dr. Rego Monteiro, não pode deixar de acreditar firmemente não se tratar aqui, de agir "ut aliquid fecisse videatur"; mas, sim, de uma iniciativa que, uma vez empreendida, não se deterá antes de atingir resultados tangíveis e concretos. Aliás, o fato de tomar parte acentuada nessa ação o Instituto de Resseguros do Brasil — executor de uma reforma de resseguro (e — indiretamente — de seguro), de certo modo melhor que todas as realizações efetuadas nesse sentido, até hoje, e cujas iniciativas são sempre coroadas de

pleno êxito — já garante, só por si, o sucesso da campanha contra os acidentes do trabalho.

II

Não se poderia calar o fato de que a ação empreendida nesse sentido, em todos os grandes países da Europa e da América, pelos seguradores, pela indústria, pelos sindicatos trabalhistas, pelo Governo, pelas associações criadas especialmente para esse fim, sob o lema "Security first!", não pôde produzir, em toda parte, os mesmos resultados.

A idéia básica é incontestavelmente boa; não existia, mesmo em qualquer outro setor da política social moderna, unanimidade tão absoluta como essa campanha, em relação às suas finalidades, à sua razão de ser e, enfim, às suas possibilidades práticas. Mas tudo depende, de fato, — provam-no todas as experiências verificadas no estrangeiro — da sua realização. Pode ser boa, podendo, contudo, dar resultados pouco aproveitáveis.

Ninguém pretenderá, com toda a certeza, descobrir a América, o que já foi feito há tanto tempo. Mas, de outro lado, antes da adaptação, no Brasil, das medidas aplicadas no estrangeiro, com os melhores efeitos, deverá haver, evidentemente, um exame pormenorizado e exato das medidas a serem adaptadas no ambiente, técnica e psicologicamente diferente, do país (as outras condições locais são destituídas de qualquer importância prática).

Em todo caso, deve-se proceder, nesse setor, metódica e sistematicamente, sem se recorrer aos métodos, mesmo mais racionais, separadamente mas, sim, formando-se um conjunto bem planejado e integralizado, conciliando-se as diversas medidas entre si, de modo a assegurar pleno êxito.

À luz das experiências feitas no âmbito nacional e internacional, nada deve ser empreendido

a esse respeito antes de uma verificação científica, seguindo-se todas as etapas ordenadamente, de acordo com os planos preestabelecidos.

O número dos acidentes de trabalho verificados ultimamente no Brasil (uma centena de milhar) não pode mesmo ser considerado como excepcionalmente elevado, embora pudesse ser reduzido muito sensivelmente.

Nos Estados Unidos da América do Norte, um milhão, até dois milhões de empregados, se fere, no decurso de cada ano, em consequência dos acidentes de trabalho (100.000 permanentemente inválidos), acusando a estatística, nesse período, a média de 18.000-20.000 casos mortais.

E' evidente que os dados referentes a esse país, industrialmente o mais adiantado do mundo, se prestam pouco a um confronto com os dados da realidade brasileira. Aliás, ao contrário de algumas opiniões bastante espalhadas em certos ambientes, basear o conteúdo e a forma dessa ação nos precedentes norteamericanos realizados no ambiente tão diferente das condições deste país, equivaleria a um erro profundo e irreparável relativamente aos métodos a serem empregados, no Brasil.

Tomando em consideração o grau do desenvolvimento industrial, o número dos assalariados e a sua proporção com o número total da população, abstraindo-se certos traços comuns característicos da psicologia técnica e econômica, a Polônia pode prestar-se bem a tal confronto. Ora, a estatística oficial polonesa dos acidentes de trabalho acusa, em relação com 3.600.000 trabalhadores submetidos ao seguro social obrigatório, o número de acidentes de trabalho (em 1935) 85.877 (casos mortais — 970), tendo sido concedidos 19.556 benefícios periódicos, tanto aos acidentados como aos beneficiários (em caso de acidente mortal). E' preciso notar que, segundo a legislação vigente, os benefícios dessa natureza são nesse país ministrados só em caso de incapacidade para o trabalho, como resultado de acidente superior ao prazo de 4 semanas; se a incapacidade não atinge 4 semanas, fica encarregado da concessão dos benefícios, tanto em espécie como em natureza, exclusivamente o seguro-social-enfermidade.

Enquanto quase todos os demais ramos do seguro, tanto social como privado, acusam, no Brasil, no último decênio, progressos admiráveis, tão bem harmonizados com o ritmo do importante desenvolvimento deste país, um único ramo de seguros,

social, no seu conteúdo, mas privado, aqui, na sua forma, ficou, por assim dizer, esquecido, na marcha da legislação brasileira, em procura de melhores soluções possíveis, tanto econômicas como sociais. Antiquado sob muitos aspectos, contrastando com o nível geral das instituições vizinhas e fronteiriças da política social e da política de seguros, ficou, no transcurso destes 8 últimos anos, praticamente no mesmo lugar onde o deixou a reforma realizada em 1934. Depois da primeira tentativa da regulamentação legislativa desse setor, em 1919, constituiu a base da legislação sobre a indenização dos acidentes do trabalho, o decreto n. 24.637, de 10 de junho de 1934, com uma série de regulamentos posteriores, mantidos sem mudanças nem adaptação às novas condições, durante todo o último período. Faz-se sentir, no momento presente, a falta de estudos e inquéritos sobre a aplicação desse ramo de seguros, cujos resultados (no que diz respeito 1) ao número de riscos segurados em confronto com a totalidade de riscos abrangidos pela legislação em questão, 2) aos benefícios concedidos às vítimas dos acidentes, etc.) apresentariam — tudo parece indicar — um quadro deveras surpreendente e digno da maior atenção de todos os interessados.

Em todo caso, não pode existir a menor dúvida de que a regulamentação legislativa acima aludida contem — citamos aqui alguns excelentes reparos (1) da mais imparcial testemunha, eminente perito de seguros privados brasileiros, senhor Carlos Bandeira de Melo: “uma lacuna bastante sensível, pois nada se disse sobre uma parte que merecia o maior interesse do legislador: a prevenção dos acidentes. Do ponto de vista humano, social ou econômico, a lacuna é lamentável, sendo da maior urgência remediar a falta”.

E' verdade que a tarifa de prêmios contem disposições que se podem considerar incentivo para a prevenção. Mas, segundo as observações tão judiciosas do autor acima citado, a questão da aplicação desses dispositivos “ainda está abandonada”. Não somente por causa das bases insuficientes da ação, nesse sentido, previstas na tarifa; não somente em consequência da compreensão insuficiente da iniciativa nesse sentido, por parte dos empregadores. O que constitui o principal obstáculo nesse caminho é a concorrência entre os segurados, a

(1) *Revista de Seguros* de janeiro de 1942. “Acidentes do Trabalho” — Carlos Bandeira de Mello.

qual, segundo o Sr. Carlos Bandeira de Melo, impede "certas exigências elementares". As companhias de seguros deixam de fazer essas exigências, em vista da recusa formal da maioria dos segurados, sob ameaça de preferência em favor de empresas menos exigentes. A concorrência, fator, em princípio, tão proveitoso para o progresso econômico, torna-se, aqui, fator reacionário, dificultando as reformas que se impõem no sentido do aumento da segurança industrial.

Não se pode deixar de destacar, nesta altura, a circunstância de formar a impotência dos seguradores privados, em face desse importante problema, um dos principais argumentos em favor da substituição do seguro privado contra esse risco, pelo seguro social. Quaisquer que sejam os motivos dessa inatividade — e o supra-citado é, de fato, relativamente legítimo, não implicando culpa dos seguradores — não pode, a nosso ver, existir a menor dúvida de que as companhias de seguro desse ramo fizeram até o presente momento pouco, muito pouco. "E" profundamente lastimável que no Brasil pouco ou quase nada se tenha feito até hoje nesse sentido" — disse o Dr. Araujo Castro no seu excelente manual "Acidentes do Trabalho" publicado em 1939 (2).

III

Não existe, de fato, como já frisamos acima, qualquer outro domínio da política econômico-social em que todos os grandes interesses das classes sociais concordem tanto — como o da prevenção dos acidentes de trabalho. Sob qualquer aspecto que encaremos esse assunto, chegamos sempre às mesmas conclusões.

O empregador procura evitar os acidentes de trabalho, compreendendo perfeitamente todos os danos e prejuízos que deles resultam para os seus interesses, sob muitos pontos de vista. A noção básica da legislação contemporânea, relacionada com a indenização dos acidentes de trabalho, a do risco profissional, acarreta a responsabilidade exclusiva (ou, como veremos adiante, quase exclusiva) do empregador, pelas consequências desse sinistro, em relação às suas vítimas ou, em caso de acidente mortal, aos seus herdeiros. Prevenir os acidentes equivale, por conseguinte, a diminuir todas as despesas oriundas desses sinistros, sem respeito à forma pela qual esses encargos são supor-

tados pelo empregador : a individual ou a coletiva, a do seguro-acidentes social ou privado, ou, fora do próprio seguro, aplicando-se a reparação dos acidentes de trabalho "pura e simples", sem intervenção da técnica do seguro. Isso é já muito, mas ainda longe de ser tudo. Mesmo fazendo abstração de todos os encargos sociais financeiros resultantes do acidente de trabalho, esse acontecimento, em si mesmo e em seus efeitos diretos e indiretos, provoca consequências muito indesejáveis, sob o aspecto da marcha normal do processo da produção. Acarreta a inatividade temporária ou permanente da mão de obra frequentemente qualificada, ocasiona uma paralisação do trabalho que, ainda que breve e limitada, significa uma complicação e perturbação da atividade econômica, causando perdas de tempo e de capital, prejudicando muitas vezes, além disso, o funcionamento do maquinário com danos materiais elevados.

Para o empregado — vítima direta do acidente — esse sinistro significa não somente um golpe contra a sua vida, saúde e integridade física, mas também contra a sua posição econômica, prejudicando, ao mesmo tempo, de dois lados, o orçamento da família operária, acarretando novas despesas e diminuindo — em caso de incapacidade — as rendas, como resultado do acidente. Isso não seria o caso se a indenização fosse completa. Todavia, nunca é completa; aliás, não o poderia ser, pois uma indenização de 100% do dano não constituiria um incentivo necessário para o esforço individual e subjetivo do acidentado no sentido de readquirir a sua capacidade normal de trabalho. Em outras palavras, a redução proporcional dos benefícios concedidos a título de acidente de trabalho, em relação com o salário que são chamados a substituir é equivalente a uma participação financeira indireta do trabalhador no custeio do acidente de trabalho. Assim, sendo todos os benefícios concedidos por acidente de trabalho, suportados, via de regra, exclusivamente pelo empregador (uma das raras regras sem exceções da legislação social moderna!) o próprio montante da indenização concedida destarte a custo tão unilateral dos empregadores implica na participação na cobertura desse risco dos próprios trabalhadores.

O que os acidentes de trabalhos significam para a coletividade, para a economia nacional, não é segredo para quem teve ensejo de estudar a fundo a estatística dos infortúnios do trabalho. Trata-se, insofismavelmente, de um dos maiores fla-

gelos da humanidade contemporânea, tanto mais lamentável quanto o ritmo do desenvolvimento industrial, longe de diminuir esse risco profissional, contribue, apesar de todos os progressos realizados em todos os demais setores da vida coletiva, para aumentar a frequência e a gravidade dos acidentes na balança da vida coletiva.

As crescentes perdas que acarreta nos quadros do operariado a produção industrial moderna com a subordinação absoluta do indivíduo à máquina, com a rapidez dos processos produtores, trabalho em turmas, especialização e divisão do trabalho até os seus últimos limites, põem diante da política econômica e social do momento presente graves e múltiplos deveres em relação aos quais uma atitude passiva e fatalista não poderia deixar de constituir uma séria ameaça para as próprias bases da atual civilização industrial. O número dos mortos e feridos nesta guerra contínua contra as cegas forças naturais atinge, sem um esforço humano conciente e sistemático no combate às causas do acidente de trabalho, uma proporção que pode ser, sem qualquer exagero, comparada às perdas que resultam dos conflitos bélicos.

Felizmente, segundo demonstram todas as experiências, a prevenção dos acidentes do trabalho atinge a sua finalidade com muito maior facilidade do que a ação dirigida contra as causas de quaisquer outros riscos físicos ou econômicos. Não se pode, naturalmente, esperar milagres de uma campanha empreendida nesse sentido, sem perseverança e energia na sua execução, assim como o melhor plano estratégico não é capaz de decidir da sorte da guerra sem operações inspiradas nas suas idéias, mas espalhadas sobre um vasto espaço e executadas num prazo suficientemente longo. Contudo, é mais fácil prevenir acidentes de trabalho do que doenças em geral, sem falar da invalidez (ou do falecimento), que se pode prevenir (ou retardar) num grau muito limitado.

IV

Seguindo as etapas do progresso histórico da política social, encontram-se, no seu período inicial, como ramo historicamente mais antigo da legislação social, quase por toda a parte, as reformas dedicadas à proteção contra acidentes de trabalho. Não é por acaso que a organização da proteção social, que se tornou um dos fundamentos da sociedade organizada moderna, abrangeu, antes de

mais, a proteção às vítimas dos acidentes do trabalho.

Esse ramo não é somente o mais antigo, mas também o mais universal setor da legislação social moderna, constituindo um denominador comum de todos os países de cultura industrial avançada. É verdade que, a essa generalidade de proteção social contra consequências financeiras e físicas do risco do acidente de trabalho, não corresponde uma unanimidade quanto à solução adotada. Existem, uma ao lado das outras, legislações que baseiam a regulamentação desse domínio na aplicação, social ou privada, do seguro dos empregadores, aos quais, consoante princípios básicos da legislação em questão, incumbem todos os encargos a esse respeito.

Baseando-nos em longos anos de estudo e trabalhos práticos nesse setor, tanto no âmbito nacional (preparação, na minha pátria, da reforma de 28 de março de 1933, considerada por quase todos como uma das melhores contribuições a esse respeito) como internacional (conclusão, a partir de 1928 até 1939, de um elevado número de regulamentações multilaterais da reparação dos acidentes), chegamos, confrontando ambas as soluções principais, a uma conclusão que desejávamos citar aqui, de passagem.

A nosso ver, a diversidade das soluções aqui adotadas resulta, apenas, da evolução histórica, não correspondendo à opinião do público acerca da escolha do caminho a ser seguido para se obter o melhor êxito possível. Não se pode falar na alternativa das duas soluções opostas se, de fato, a primeira delas reúne todas as vantagens, enquanto a segunda, todas as desvantagens e defeitos. Se, numa, o serviço dos benefícios absorve incomparavelmente maior percentagem dos recursos, na outra, uma parte notável dos mesmos é utilizada pelas despesas gerais, fora das próprias finalidades do seguro; se uma, ministrando benefícios, é também capaz de organizar uma proteção suficiente contra os acidentes de trabalho, a outra pode prestar aqui, no máximo, serviços limitados e parciais. A preferência a uma delas não pode ser sujeita a qualquer dúvida.

Esperamos ter, em futuro próximo, oportunidade de submeter a uma análise mais pormenorizada essa dualidade do seguro, exteriorizando-nos mais positivamente sobre as vantagens de uma e desvantagens da outra. Neste momento, isso nos afastaria do próprio objeto deste trabalho.

V

• Um eficaz combate aos acidentes de trabalho requer o preenchimento preliminar de certas condições essenciais, que independem do ambiente em que essas medidas são chamadas a exercer sua ação. Quais essas condições?

Lancemos um golpe de vista sobre as mais importantes, cuja presença é desejável:

1.º O ponto de partida de todas as iniciativas nesse sentido constitue uma boa estatística dos acidentes de trabalho. Sem uma estatística digna de toda a confiança, que estabeleça a frequência e a gravidade dos acidentes de trabalho, as suas consequências e, ainda mais, a origem e a causa deles, não é possível orientar a ação no sentido de lhe garantir o êxito necessário.

2.º O esclarecimento das circunstâncias nas quais o acidente de trabalho se verifica, a relação entre a causa e o efeito, é, sem a menor dúvida, o próprio objeto central dos estudos dedicados a esse assunto. A própria estatística é dificilmente capaz de proporcionar um quadro exato da etiologia do acidente do trabalho. O que se impõe aqui é o método do inquérito.

3.º A ação não deve ser organizada desordenadamente e por acaso, mas, sim, formar um grande conjunto de medidas coerentes e bem planejadas.

4.º Todos os fatores direta ou indiretamente interessados devem tomar parte ativa na aplicação prática dessa ação na vida quotidiana.

A — Os empregados principalmente chamados a suportar os encargos daí resultantes, responsáveis, de outro lado, pela organização do trabalho industrial, pela instalação da aparelhagem protetora, pelas condições do trabalho, teem, forçosamente, uma parte preponderante na direção dessa ação.

B — Os assalariados, cujo bem-estar físico e financeiro depende do grau em que se acham expostos aos riscos, tais como o do acidente do trabalho, os quais suportam, outrossim, uma parte da cobertura desse risco (devido à falta natural de uma indenização total dos acidentes de trabalho), não podem deixar de participar na direção e aplicação da iniciativa em questão. Ao descuido e falta de atenção por parte do empregado, deve ser atribuída uma proporção série dos sinistros — embora a opinião, exagerando a parte unilateral da responsabilidade do trabalhador, não corresponda

à realidade. Seria, por conseguinte, erro grave dirigir-se ao operário como a um exclusivo “consumidor” da propaganda empreendida; ele veria essa ação com desconfiança, considerando-a como ditada exclusivamente pelos interesses do capital (empregadores ou capital segurador), se não é convidado, por intermédio de seus sindicatos, a tomar parte efetiva nas medidas de proteção contra acidentes de trabalho.

C — A parte técnica predominante dessa ação deve, porem, caber ao segurador. Não existe meio de combate aos acidentes, mais eficiente do que o uso, para esse fim, das possibilidades que nos proporciona o jogo da fixação dos prêmios e contribuições desse ramo de seguros, qualquer que seja a forma de sua aplicação, social ou privada. Falando desse problema, que constitue o item inicial da ação da segurança industrial, não temos em mente uma regulamentação de tipo absolutamente insatisfatória e ineficaz, que encontramos no art. 16 das Instruções, de 11 de abril de 1935.

A possibilidade das tarifas individuais a pedido do segurador (no segundo caso abaixo mencionado, também a pedido do segurado), mediante a documentação da experiência obtida (durante três anos):

a) com taxas superiores aos riscos que apresentarem resultados desfavoráveis (seria interessante a estatística de classificações em baixo da tarifa — a pedido da companhia de seguros fora, evidentemente, dos casos em que a mesma pretende afastar da sua carteira os maus freqüentes!);

b) com taxas inferiores aos riscos que, pela sua organização modelar e garantias especiais de proteção, justifiquem essa classificação.

O que se impõe aqui não é um procedimento tão excepcional e extraordinário, mas, sim, uma ação contínua e sistemática, mais estritamente ligada à própria tarifa desse ramo de seguros. Cada item da mesma deveria ser submetido a um estudo pormenorizado, estabelecendo todas as possibilidades de aumento ou redução da taxa, de acordo com a aplicação ou não de determinadas instalações ou máquinas, de determinados métodos ou processos de fabricação, etc.. Em outros termos, o que foi previsto na tarifa vigente apenas em referência a prensas, diferenciando o prêmio em dependência do uso de prensas protegidas ou não, deveria ser estendido, se possível, a todos os demais itens da tarifa.

D — Parece altamente desejável a participação nesse sentido de Institutos de Aposentadorias e Pensões qualquer que seja a sua posição relativamente à cobertura desse risco; não resta a menor dúvida de que direta ou mesmo indiretamente (influência do acidente sobre a invalidez) são eles muito interessados na ação em questão.

5.º Nessa ação devem ser aproveitados os serviços de :

a) técnicos-engenheiros, sob o aspecto das possibilidades de melhoramento das instalações;

b) médicos especialistas em acidentes, quanto ao estudo das lesões físicas resultantes do acidente;

c) peritos de seguro, relativamente à interferência da prevenção dos acidentes e do seguro — acidente;

d) técnicos de propaganda, no que diz respeito à necessária publicidade.

6.º O governo — e especialmente o seu órgão mais competente : Inspetoria do Trabalho não pode prescindir da ação nesse sentido, não podendo deixar a iniciativa espontânea aos interessados, pela necessidade de recorrer, em certos casos, às medidas de coação e obrigatoriedade, fazendo mesmo abstração das vantagens evidentes, que apresenta a coordenação do conjunto dessa ação, pelos serviços centrais governamentais.

7.º Os recursos necessários para essa campanha devem ser postos à disposição das entidades encarregadas da execução da mesma, por aqueles a cujo cargo fica a responsabilidade do acidente do trabalho — de acordo com a noção básica do risco profissional. Isto é, em primeiro lugar, pelos empregadores e tanto quanto a sua responsabilidade e executada por intermédio do seguro — pelos seguradores desse ramo de seguros. Uma contribuição a cargo exclusivo dos seguradores seria, nas condições específicas do Brasil, uma das mais razoáveis e justas formas do financiamento dessa ação.

8.º A ação nesse sentido deveria ser não somente preparada mas também acompanhada, em todas as suas etapas posteriores, por uma campanha de publicidade, adequadamente descentralizada, adaptada à mentalidade e nível intelectual, costumes, etc., de todos aqueles por quem se apela, como tão bem o faz o Departamento Nacional do Trabalho, iniciando agora a atividade nesse sentido. Cartazes expressivos e compreensíveis, apresentando, com humor e sem severidade ou exagero na apresentação as consequências dos acidentes e

a possibilidade de evitá-los, os filmes especialmente preparados para esse fim, folhetos de propaganda, publicações especiais destinadas aos empregadores, conferências realizadas no ambiente operário e nas organizações das classes conservadoras, o serviço de propaganda na imprensa quotidiana, propaganda pelo rádio, organização das exposições da segurança industrial, ação nas escolas, especialmente profissionais, organizações de engenheiros, etc., podem contribuir, de certo, para o êxito dessa ação.

9.º A nosso ver, o centro de gravidade da ação consiste, porem, na organização do “serviço de segurança industrial” de determinados ramos da economia nacional, localizado em sindicatos competentes para cada indústria, e organizado como célula básica dos esforços planejados e adaptadas às condições técnicas de cada setor da economia nacional, que tenham por fim a prevenção dos acidentes de trabalho.

10. A organização, pela Inspetoria de Trabalho, do serviço de “comitês” mistos da prevenção dos acidentes, em cada empresa produtora, sob a presidência do engenheiro-chefe, e com a participação dos representantes do empregador e dos operários representados pelo sindicato competente, completa a ação em apreço de modo muito proveitoso para essa campanha, descentralizando, até os últimos limites possíveis, a aplicação das sugestões e diretrizes elaboradas pelos órgãos centrais.

11. A criação de um órgão público central — um estado maior, incumbido da orientação geral da ação nesse sentido (como o Instituto Social criado em 1935, na Polônia), parece-nos, enfim, garantir a melhor solução administrativa central dessa iniciativa.

As associações particulares criadas artificialmente para esse fim, sem autoridade necessária da iniciativa pública, raramente podem substituir uma iniciativa, nesse sentido, dos poderes públicos.

Confesso que me consideraria imensamente feliz se dentro dos itens acima mencionados — sobre cuja possibilidade de adaptação às condições do Brasil naturalmente não posso ter senão uma idéia vaga, com todas as ressalvas e reservas — os meus ilustres colegas brasileiros, cujos vastos conhecimentos nesse setor e cuja competência comprovada admiro tanto, pudessem encontrar uma idéia praticamente interessante para esse País.

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

RUBENS DE SIQUEIRA

Técnico de Administração do D.A.S.P.

VI

ALIMENTAÇÃO RACIONAL NAS DIVERSAS FASES DA VIDA

IREMOS abordar, no presente artigo, a alimentação racional nas diversas fases da vida, dividindo a matéria da seguinte forma:

- a) alimentação da criança;
- b) alimentação do escolar;
- c) alimentação do adulto;
- d) alimentação do velho.

Meramente artificial o plano de divisão do nosso artigo, sem outra finalidade que a distribuição metódica e coordenada da matéria sobre a qual nos propomos tratar.

Alimentação da criança — A alimentação da criança comporta medidas diferentes, em relação às diversas fases em que consideramos a infância — recém-nato, lactente, 1.º ano de vida, fase pré-escolar e idade escolar. O escolar merecerá um estudo à parte, dados os seus característicos todos especiais.

Recém-nato — Consideramos recém-nato a criança nascida de pouco até o período em que se dá a queda do coto umbelical, que se destaca do organismo infantil num prazo médio, mais ou menos constante de sete dias.

Depois do parto, seccionado o cordão umbelical, começa o recém-nato a ter necessidade de receber alimento. Nas primeiras vinte e quatro horas de vida, entretanto, não precisa a criança ser alimentada, pois o traumatismo do parto e as

modificações, que o pequenino ser sofre ao começar sua vida autonôma determinam, mesmo nos partos ditos normais, um certo abatimento no recém-nato. Nos dias quentes, porém, ou quando surgir temperatura elevada, pode ser aconselhada a administração de água, às colherinhas. O precioso líquido deverá ser dado sob a forma simpática de infusões caseiras, tão do agrado das vovós e titias — chás de funcho, herva doce, camomila, macela — ou mesmo água com açúcar, apenas.

Passadas as primeiras vinte e quatro horas, começa a criança a receber seu alimento, que, salvo casos excepcionalíssimos, é sempre o *leite materno*. O leite da madre contém todos os elementos necessários ao desenvolvimento, ao crescimento e à manutenção do organismo em temperatura constante. Além disso, o leite contém vitaminas e defesas que a natureza dispõe para proteger a criança contra as doenças infecciosas.

Só o médico poderá ajuizar se a mãe deve, ou não amamentar seu filho.

Toda mãe, em estado de higidez, pode e deve amamentar seu filhinho.

Em síntese, a única alimentação cabível ao recém-nascido é o leite materno, que deve ser dado obedecendo-se a um regime horário determinando, de 3 em 3 horas, 6 vezes por dia, via de regra.

Alimentação do lactente — Lactente é a criança, cujo período de vida está compreendido entre a queda do coto umbelical e a idade de um ano. Provem a denominação do ato de mamar. Como muito bem assinala reputado autor nacional, o lactente tem, até os 6 meses, as suas exigências biológicas satisfeitas pela amamentação. Não deve, pois, o leite materno ser

substituído por outro alimento qualquer, pois a riqueza do leite humano em princípios nutritivos e a sua fácil digestibilidade, adaptam-se, maravilhosamente, às necessidades totais dos primeiros meses de vida e ao fraco poder dos órgãos digestivos do lactente.

Assim, o lactente normal encontra, no meio materno, o melhor alimento que lhe convém e que, administrado metodicamente dentro de um ritmo horário preestabelecido (6 horas, 9 horas, meio dia, 15 horas, 18 horas e 21 horas, por exemplo) durante os seis primeiros meses de vida, de modo exclusivo sempre que possível, garantirá o seu desenvolvimento normal.

A técnica de amamentação, mormente os cuidados relativos à higiene materna, não cabe ser ensinada por nós e sim pelo especialista, o pediatra, pois não ignoramos, felizmente, o sábio preceito "ne sutor ultra crepidam"...

Do 4.º mês em diante as refeições do lactente serão enriquecidas de caldos de frutas frescas — laranjas, limões, uvas, etc. — na dose de uma a seis colheres das de chá por dia.

Vencido o 6.º mês, torna-se imperiosa a instituição da amamentação mista, por isso que o leite materno é insuficiente para satisfazer as necessidades da criança.

De 6 meses a 1 ano, o lactente já deverá tomar uma ou duas refeições com sal: caldo de carne magra ou de frango, adicionado, às vezes de verduras (menos couve ou repolho), coado e engrossado com farinha (maizena, fubarina, araruta, etc.; caldo de feijão; fruta cozida ou crua (banana amassada com açúcar, em consistência de marmelada) etc.

Alimentação da criança depois do 1.º ano de vida. — Tendo sido feita, suavemente, a transição necessária entre a alimentação materna e a artificial, fica o uso do seio completamente abolido ao atingir o bebê, via de regra, o seu primeiro ano de vida.

Daí então, deverá a criança receber 4 ou 5 refeições diárias.

Como esquema, podemos citar: a) *pela manhã*: leite engrossado ou mingau; b) às 11 horas: caldo de carne magra ou de frango engrossado com farinha; ou caldo de feijão; ou purê de batatas ou

de cenouras; ou sopa de massas ou de legumes; c) às 15 horas: leite e biscoitos; ou frutas, cozidas ou cruas (de preferência banana, mamão ou abacate); d) 18 horas (jantar): semelhante ao almoço, variando-se entretanto os elementos constitutivos do mesmo; e) 20,30 (antes de deitar-se): leite.

Este esquema poderá ser variado ao infinito, de acordo com as possibilidades da família, as condições do mercado em relação às frutas, as zonas do país, etc.

Proibição formal de balas, bonbons e guloseimas fora das horas das refeições.

Dos dois aos seis anos de idade, temos para a criança, a chamada fase pre-escolar, período em que ela cresce, desenvolve os ossos, músculos, vísceras, forma seus dentes definitivos no interior das gengivas, tem grande atividade e necessita adquirir resistência suficiente para enfrentar as doenças.

O objetivo da alimentação nessa fase será, pois, preencher todas essas finalidades, pelos cereais, verduras, frutas, ovos, manteiga e fígado.

A criança receberá um litro de leite por dia, sendo 750 gramas como bebido e os 250 gramas restantes como constituintes de diversos pratos (sopas, mingaus, purées e cremes).

A importância do leite resulta principalmente da quota de cálcio que ele fornece ao organismo, cálcio esse que entrará como elemento imprescindível ao fortalecimento do esqueleto e dos ossos. Além do cálcio, fornece também o leite, como já vimos, proteínas de alto valor biológico, indispensáveis ao organismo.

Os cereais — arroz, milho, cevada, aveia, trigo — serão dados sempre com leite e com pouco açúcar; deverão ser bem cozidos depois de terem ficado de molho, pelo menos, seis horas.

As frutas e verduras, ótimas fontes de vitaminas, deverão ser dadas frescas e em quantidades suficientes.

Açúcar e doces, de uma maneira geral, serão usados com muita moderação, em virtude de tirarem o apetite para outros alimentos, pela propriedade que possuem de saciar.

Eis um esquema de alimentação para a fase pre-escolar :

4 ou 5 refeições por dia

7.30 às 8.30 — Refeição da manhã — deverá ser a principal e constituída de legumes, ovos, cereais, carne, frango, peixe ou fígado, leite e frutas.

11.30 ao meio dia — Almoço — nesta refeição haverá sempre um prato de cereais com leite, pão e manteiga e uma ou duas frutas.

15.00 às 15.30 — Merenda — constará de um copo de leite e fruta, ou um sanduiche de pão, manteiga ou queijo, com um legume (tomate, cenoura, maxixe, etc.).

18.00 às 18.30 — Jantar — compreenderá o jantar uma sopa de legumes, de cereais ou de massas, um legume, pão e manteiga, uma fruta e um copo de leite.

Queremos assinalar que o regime que preconizamos é apenas esquemático, podendo o horário ser feito com outro ritmo e a refeição do meio dia, tal qual acontece no nosso meio, ser a predominante em relação à da manhã.

Bases da alimentação do escolar — A alimentação do escolar deve ter como substância básica o leite, aí incluídos, naturalmente, os seus derivados; depois frutas e verduras; ovos, cereais e leguminosas. Com essas substâncias temos o edificio alimentar do escolar fornecedor de todos os materiais necessários ao desenvolvimento e crescimento.

Realmente, no planejamento de qualquer regime, e com maior razão no do escolar, indispensavel se torna provê-lo dos alimentos denominados *fundamentais* — sais minerais, vitaminas e proteínas, — cogitando-se depois de integrá-lo com o restante exigido dos *alimentos complementares* — carbo-hidratos e gorduras, — que levarão ao colegial o potencial energético indispensavel.

Para alcançar tal escopo, é preciso, então, fornecer em primeiro lugar, e adequadamente leite, frutas, vegetais e ovos; depois então virão cereais, leguminosas, carnes, gordurosos e açucarados, de acordo com os caprichos individuais, requisitos energéticos e poder digestivo de cada um.

Ao leite sempre se deve garantir a primeira plana, e a fartura de vegetais, aditando-se ao uso liberal do leite, nunca devendo reduzi-lo.

Eis um bom tipo de regime para um escolar de 40 quilos:

Alimento	Gramas
Café	15
Leite	500
Pão	200
Manteiga	25
Açucar	50
Feijão	30
Arroz	60
Carne	80
Legumes	200
Batatas	100
Ovos	Um
Farinhas	10
Massas ou Cereais..	30
Óleo de oliva ou amendoim	5
Sal	5
Vinagre	5
Queijo	20
Mate	10
Frutas (bananas ou laranjas)	Quatro

Observação — Uma vez por semana a carne será substituída por peixe fresco.

Alimentação do adulto — A alimentação do adulto varia de acordo com a natureza do trabalho — leve, moderado, forte e muito forte.

Consideramos como trabalho *leve* o desempenho pelas donas de casas, artistas, empregados de escritório e comércio, relojoeiros, barbeiros, médicos, dentistas, advogados, alfaiates, guarda-livros, etc.; *moderado*, o dos carpinteiros, empregados de fábricas, empregados domésticos, cocheiros, pedreiros, etc.; *forte*, o dos carregadores, lavradores, mineiros, cavouqueiros, ferreiros, calceiteiros, etc.; *muito forte*, o dos estivadores, foguistas, lenhadores, etc.

Como o nosso próximo artigo será dedicado à alimentação do servidor do Estado nas suas relações com o tipo de trabalho, com o horário e com o vencimento do mesmo, deixamos agora de desenvolver mais o assunto, transcrevendo apenas, a título de ilustração, um tipo de regime padrão aconselhado pela Saude Pública para as diversas atividades no trabalho.

Alimentação do velho — Considera-se a vida como dividida em 3 períodos: a) essencialmente anabólico; b) de equilíbrio anabólico-catabólico; c) predominantemente catabólico.

ALIMENTOS	TRABALHO LEVE (DONAS DE CASA, ARTISTAS, EMPREGADOS DE ESCRITÓ- RIO E COMÉRCIO, RELO- JOEIROS, BARBEIROS, GUARDA-LIVROS, SAPATEI- ROS, ALFAIATES, COSTU- REIRAS, MÉDICOS, DENTIS- TAS, ADVOGADOS, ETC.).	TRABALHO MODE- RADO (CARPINTEIROS, OPERÁRIOS DE FÁBRICAS, EMPREGA- DOS DOMÉSTICOS, COCHEI- ROS, MOTORISTAS, PINTO- RES DE CASA, PEDREIROS, ETC.).	TRABALHO FORTE (CARREGADORES, LAVRADO- RES, MINEIROS, CAVOU- QUEIROS, FERREIROS, CAL- CETEIROS, ETC.).	TRABALHO MUITO FORTE (ESTIVADORES, LE- NHADORES, FOGUIS- TAS, CARREGADORES DE CARRINHO, ETC.).
Leite.....	750 g. a 1 litro	500 g. a 1 litro	500 g. a 1 litro	500 g. a 1 litro
Pão.....	200 >	300 >	300 >	300 >
Carne.....	100 >	100 >	100 >	100 >
Legumes e verduras.....	300 >	300 >	300 >	300 >
Feijão ou.....	15 >	20 >	30 >	50 >
Batata ou.....	100 >	200 >	200 >	200 >
Arroz.....	20 >	30 >	50 >	50 >
Ovo.....	1	1	1	1
Frutas.....	4	6	6	6
Toucinho.....	10 g.	10 g.	15 g.	20 g.
Manteiga.....	20 >	20 >	20 >	20 >
Açúcar.....	50 >	50 >	50 >	50 >
Massas ou.....	20 >	20 >	50 >	100 >
Farinhas ou.....	20	50	50	100 >
Cereais.....	20	20	30	30
Queijo.....	10	10	10	20
Mate.....	ou café, 20 g.	20	20	20
Azeite.....	—	—	20	20

O primeiro período vai do nascimento aos 19 anos; o segundo dos 20 aos 59 anos e o terceiro, finalmente, *velhice*, dos 60 anos em diante. No último período da vida as necessidades alimentares restringem-se, devendo, por isso mesmo, ser sóbrio e atóxico o regime alimentar.

Em linhas gerais, admitindo-se uma senectude normal, estamos plenamente de acordo com Salvio de Mendonça, que manda observar as seguintes regras de higiene alimentar para o velho:

I — Refeições espaçadas de 5 a 6 horas, porque o processo de digestão é lento.

II — Valor calórico baixo — 1.500 calorias por 24 horas.

III — Coeficiente de albuminas reduzido a 0,75 por quilo e por 24 horas — 45 gramas de albumina para um velho de 60 quilos.

IV — Gorduras de baixo ponto de fusão, manteiga, gema de ovo, azeite doce, não excedendo uma grama por quilo e por dia.

V — Hidratos de carbono preenchendo o restante do valor calórico total — média de 3 a 5 gramas por quilo e por dia.

VI — Legumes cozidos e frutas frescas.

VII — Alimentos principalmente em forma pastosa quando faltam os dentes.

VIII — Os temperos devem ser representados por quantidade moderada de sal, 4 a 5 gr. por dia, limão, manteiga, azeite, cebola e pequena quantidade de pimenta como excitante do apetite já amortecido (1).

XI — Alimentação em hora certa, boa função intestinal...

(1) Fazemos pequena restrição quanto à pimenta.

Introdução ao estudo das entidades autárquicas

J. M. DOS SANTOS ARAUJO CAVALCANTI

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

I

ADVERTÊNCIA INICIAL

DESNECESSÁRIO se torna acentuar a importância da matéria, em torno da qual, gravitam estas observações: a essência e o comportamento dos entes autárquicos, no complexo do mecanismo estatal, constituem, hoje, um tema diante do qual se deteem, curiosos, os estudiosos do direito administrativo de todo o mundo. E nem podia deixar de ser assim, porquanto as entidades autárquicas compõem um vasto sistema descentralizado, por meio do qual, os supremos órgãos dirigentes dos Estados Modernos procuram atender, com mais rapidez e eficiência, às diversas necessidades coletivas.

Em nosso país, só depois da revolução de 1930, com a qual se deu início à radical transformação das atividades nacionais, é que começaram a proliferar, com definitiva fisionomia jurídica e técnica, esses órgãos auxiliares do Estado.

O crédito, o seguro social, as forças de produção, as indústrias estatais, a disciplina das corporações, em suma, a vida real e efetiva da nação brasileira adaptou-se a esse tipo de técnica organizatória vicejante no século XX, estuante de aplicabilidade e adequação, no tumultuoso cenário contemporâneo.

Infelizmente, os objetivos deste artigo não permitiram fosse tratado o assunto conforme merece, isto é, na multiplicidade das suas expressões, segundo um conceito de totalidade e uma visão panorâmica integral: sua gênese e processo evolutivo, fenomenologia, expansão geográfica, modalidades de aplicação, efeitos especiais, relações, variabilidade de tipos, juridicidade e fundamentos técnico, administrativo, econômico, financeiro, político e social.

Todavia procurei fixar, num supremo esforço de condensação e apego aos dados essenciais do problema, o que há de vital e imprescindível acerca do instituto.

Trata-se de esclarecer conceitos, iluminar roteiros de pesquisa especializada, contribuir para o emprego e difusão de conhecimentos, despertar vocações para o estudo de planos que possam elevar o nível de rendimento das entidades autárquicas. Chamar a atenção dos homens de pensamento e de responsabilidade para certos problemas fundamentais da nação. E nenhuma ocasião mais oportuna: no instante em que se desintegram, num ritmo de catástrofe inexorável, as velhas civilizações que informaram as nossas origens, urge que o Brasil evite, mediante a adequada e oportuna utilização das vantagens da administração autárquica, os pavores da nossa época.

Aos institutos autárquicos, pela sua interferência nos setores da previdência e assistência social, do fomento e disciplina das atividades econômico-financeiras, do controle e equilíbrio relativo das profissões, compete, de fato, importante e decisiva participação na luta contra os perigos consubstanciados nos conflitos, nas crises, desajustamentos ou angústias em que se agitam os povos.

II

A' MARGEM DE ALGUNS ASPECTOS BÁSICOS:

a) — Gênese

A gênese dos entes autárquicos, encontra-se, obviamente, no processo de descentralização pelo qual o Estado delega poderes e transfere encargos integrantes de sua órbita de ação, para melhor realizer as atribuições que lhe são específicas.

Historicamente constata-se o crescimento gradual das esferas nas quais incide esse processo

descentralizador; quanto maior o progresso técnico — aferido pelos índices da produção nos setores de agricultura, indústria, comércio, cultura, etc. — maior necessidade sente o Estado de atender às exigências decorrentes desse progresso. Para isso, amplia e aperfeiçoa o mecanismo, quero dizer, a instrumentalidade por meio da qual atinge os seus fins, acrescentando-lhe novas peças para novas modalidades de ação. É que, em face das limitações humanas, ou ele se descentraliza, ou se congestiona pelo super-acúmulo de atribuições e pela impossibilidade de concretizá-las convenientemente. As autarquias constituem, *ipso facto*, a resposta a esse dilema; são institutos de direito público que, possibilitando o exercício da administração indireta do Estado, eliminam as contingências do congestionamento.

b) — *Centralização e descentralização*

Centralização e descentralização são antinômias de ordem técnico-administrativa, envolvendo um “processus” decorrente da maior ou menor relação existente entre o Poder Central e as instituições do país, quer geográficas, quer institucionais. A substância do “processus” apresenta índole jurídica e, na opinião dos estudiosos do problema, pode-se verificar nos planos da direção ou da execução dos serviços.

A centralização, em matéria de autoridade e orientação, é quase sempre uma tendência obrigatória da direção eficiente, ao passo que, a descentralização gira, na maioria das vezes, em torno das várias fases de execução desses serviços.

Exemplificando direi que a ação administrativa do Estado se descentraliza por imposições da divisão do trabalho, embora a necessidade da coordenação determine, com a colaboração de todos, uma intensiva e gradual centralização das atividades de comando. O importante, porém, é assinalar a universalidade do “processus”. Aonde quer que se conjuguem indivíduos, patrimônio e técnica, para efetivação de determinados fins, afirmar-se-á, sempre a dialética da centralização e descentralização simultâneas.

c) — *Visão total do problema e adaptação ao meio brasileiro*

As autarquias agrupam-se em ordens diversas conforme a “substância” dos objetivos pelos quais existem. Os escritores preocupados com o fenô-

meno da sua eclosão e rápida ambientação no meio brasileiro já procuram classificá-las, discriminando-as, como o fez por exemplo, Oscar Saraiva — em

Autarquias econômicas

Autarquias industriais

Autarquias de previdência social e,

Autarquias de natureza corporativa.

As nomenclaturas, porém, resultaram inócuas. Cada entidade constitui um caso à parte, específico, embora com as características próprias da instituição e que permitem estudá-las sob um ponto de vista geral, numa visão de conjunto esclarecedora. Cada dia surgem pesquisas e contribuições sobre o assunto. Generaliza-se, aliás, a idéia de que, no moderno direito administrativo brasileiro as preferências incidem sobre os problemas da administração autárquica.

O recurso a essa técnica do Direito Público torna-se, dia a dia, mais frequente: tal evidência revela as vantagens da instituição, cifradas na sua manifesta aceitação e consequente aplicabilidade.

d) — *Em que consiste o fenômeno*

No fundo e na forma o ente autárquico é um desdobramento e excrescência do Estado, uma técnica de organização de determinados serviços públicos agindo na sua própria esfera de competência, afim de realizar, rápida e eficientemente, certas funções estatais.

Afirma o ministro Francisco Campos em luminoso parecer, sobre o “Instituto Mineiro do Café”,

“que o ente autônomo é um prolongamento ou continuação do poder público, constituindo apenas uma das formas ou variedades técnicas da sua organização” (1)

O que não poderá desaparecer, por mais larga que seja a esfera dos interesses descentralizados, emanados do Estado, mas a ele ligados pelo vínculo legal da tutela, é o caráter de serviço

(1) “Pareceres”, Rio, 1936, 2.^a série, pgs. 207/8, liv. Edit. José Olimpio.

público cuja noção foi, de há longo, esclarecida na obra clássica de Duguit:

“on aperçoit des lors la notion de service public:

c'est toute activité dont l'accomplissement doit être assuré réglé et contrôlé par les gouvernants” (2)

e) — *A formação do conjunto autárquico*

Na elaboração e movimentação dos entes autárquicos, — considerado cada qual como uma unidade, um todo, um conjunto orgânico — podem ser observadas as seguintes fases mais importantes :

a) necessidade social de amparo, desenvolvimento, orientação, controle de determinados interesses e satisfação de determinadas aspirações coletivas;

b) ideação e planeamento do órgão destinado a integrar, no seu bojo, as aspirações, os interesses e necessidades em apreço, coordenando-os e imprimindo-lhes uma diretriz adequada;

c) preliminares da constituição mediante rigorosa investigação e preparação tendo-se em vista, minuciosamente, os fatores jurídico, político, económico, financeiro, administrativo, técnico e social;

d) formulação legal e expressão jurídica do ente elaborado fixando-se claramente: os fins primários, a estrutura, as atribuições, a localização, a amplitude de ação, os limites, as relações, a subordinação a possíveis órgãos de hierarquia superior, as fontes de receita, o regime financeiro e contábil, a direção, o pessoal, o regime disciplinar, a segurança, e, às vezes, a durabilidade;

e) finalmente, a instalação definitiva e o funcionamento, “la mise-en-marche”, após a necessária aprovação do Governo.

Cumpre advertir, no entanto, que outras fases são possíveis; realmente, tornar-se-ia difícil prever todas as minúcias. Haja vista, por exemplo, o impositivo da modernização contínua, a perene atualização; os conflitos inevitáveis sempre que há concentração de interesse, etc.; tudo isso poderia constituir *uma fase suplementar de complementação do conjunto*.

(2) Duguit-Droit Constitutionnel — 2.^a ed., vol. 2, págs. 55.

O mais importante, em todo caso, ficou condensado no rápido ensaio de esquematização esboçado.

f) — *Essência dos entes autárquicos*

Uma cuidadosa análise constata, como substância do fenómeno autárquico: interesses e necessidades, ora dos indivíduos, ora do Estado, que às vezes se fundem e que necessitam de amparo, expressão legal, fundamento jurídico; autonomia na gestão desses interesses, isto é, poder de auto-administração; limitações oriundas de imposições legais; personalização jurídica própria; autonomia patrimonial; fins rigorosamente prefixados; agentes hierarquizados; maior ou menor grau de entrosamento no mecanismo estatal; especialização organo-funcional (Demichelli); independência financeira e colocação fora da órbita do Tribunal de Contas; “jus imperium”; exercício, por delegação, de função atribuída ao Estado, ou colocada na “no man’s land” existente entre o público e o privado; conceituação legal.

Em face da sistemática do moderno direito administrativo as autárquicas são, por conseguinte, tipos especiais do “serviço público” consubstanciados numa ação indireta do Estado, personalizados, independentes do controle orçamentário do Tribunal de Contas, exercendo, pelo volume de sua importância económico-financeira, enorme influência no quadro da vida brasileira.

O essencial é salientar que se trata sempre de um processo descentralizador, um recurso posto em prática pelo Estado, no sentido de evitar o “surmenage”, a pletora, a exaustão pela multiplicidade de atribuições.

E que essa descentralização tem origem na lei, sob forma expressamente determinada, claramente definidos os planos em que se efetua:

a) horizontalmente, através das áreas administrativas;

b) verticalmente, como estruturas institucionizadas.

Investigando esse aspecto do problema, o prof. Tito Prates da Fonseca na sua conhecida monografia “Autarquias Administrativas” (pg. 16) esclareceu:

“a descentralização administrativa pode tomar 2 critérios diferentes: o território

e o serviço; o eixo da administração desloca-se segundo um critério local, regional..."

g) — Juridicidade

Constituídos de órgãos diversos objetivando um fim comum, os entes autárquicos, como unidade, como um todo, como instituição possuem personalidade jurídica expressamente atribuída por lei; é-lhes consequentemente, reconhecida uma existência própria, independente da existência dos indivíduos que os constituem; têm capacidade para exercer direitos e contrair obrigações. O nosso direito, à semelhança do direito alemão, opta pela denominação — pessoa jurídica — afastando-se, nesse, como em outros pontos, do direito francês que prefere falar em pessoas morais. (3)

Não cabem aqui discussões sibilinas sobre se a personalidade jurídica é ou não criação do legislador, algo imponderável, visando o interesse coletivo.

Indiscutível é a sua existência real, a sua "vontade" que se manifesta por intermédio de seres humanos. De qualquer modo, a opinião dominante, hoje, é a de que a personalidade das autarquias é uma modalidade de técnica jurídica na qual se fundem, para a realização de determinados fins, indivíduos, bens e normas de ação diversas.

No Brasil, é o Código Civil que estabelece quais as pessoas jurídicas de direito público, (externo ou interno), e de direito privado.

Fundamental é o princípio estabelecido pelo art. 20, segundo o qual as pessoas jurídicas tem existência distinta da dos seus membros.

A leitura dos decretos orgânicos e regulamentos, pelos quais se regem os entes autárquicos, mostra-nos o quanto se distanciam eles da órbita do direito privado; vincula-se a sua existência à do próprio direito administrativo pelo qual, aliás, se regula o seu "modus operandi".

Em que pese à deficiência do nosso Código Civil ou dos bisantinismos de apressados exegetas, ressalta, desde o início, a convicção do seu caráter de direito público, não só no que se refere às técnicas de estrutura e funcionamento, como também, em tudo o que diz respeito às suas relações com terceiros. É o que se poderia, com propriedade, considerar como a integração dos entes autárquicos na

ordem jurídica estatal — o princípio da juridicidade.

h) — Pluralidade de denominações

Oriundas da vontade do Estado e jungidas aos seus objetivos especiais, as entidades autárquicas têm recebido entre nós, várias designações, como aconteceu em outros países. Esse fato revela que o instituto jurídico das autarquias — paralelo à eclosão do "novum jus" em outros setores — ainda não está perfeitamente caracterizado.

Seria de grande utilidade que o Poder Público resolvesse semelhante problema mediante uma solução de autoridade.

i) — Subordinação aos fins

Outro não é o pensamento dos especialistas: o ente autárquico situa-se numa zona intermediária entre os interesses públicos e os privados, valendo, sobretudo, como um "meio" de ação estatal, um "procedimento" técnico ou, como escreveu Willoughby a outro respeito, "a tool of good administration".

"L'administration autonome est le meilleur moyen de decentraliser l'administration publique" (4)

Não se trata, pois, de um fim em si, mas, antes de tudo de uma maneira de agir do Estado, uma institucionalização dotada de elemento de ação e sobrevivência, uma competência delegada, como costumava dizer A. Merkel.

Pensam de modo semelhante: Santi Romano (Corso Di Diritto Administrativo, 2.^a ed., 1932, pág. 86); Ugo Forti (Diritto Administrativo, Napoli, 1931, vol. I, págs. 195 e segts.); Ranelletti (Instituzione di Diritto Pubblico pág. 503, n. 395); Otto Mayer (Droit Administratif, vol. IV, pg. 338) e quase toda a longa série dos pesquisadores que criaram, com as suas investigações sobre o assunto, um sistema mais ou menos orgânico de doutrinas relativas aos entes autárquicos. Meio, instrumento, processo, forma de ação, técnica organizatória constituem, de frequência, os aspectos sobre os quais constantemente incide a análise investigadora, revelando indiscutível relativismo. Os meios devem se subordinar aos fins em vista e, nessa prioridade teleológica, enquadra-se, rigorosamente, o ente autárquico. Em cada caso iso-

(3) Câmara Leal, Manual Elementar de Direito Civil, vol. I, págs. 65, s.d.

(4) F. Fleiner — Droit Administratif Allemand — Paris, 1933, pág. 68.

lado, seja prestação de serviços, realização de assistência e previdência social, crédito, fomento e proteção de indústrias, etc., etc.; toda a organização gira em torno de um eixo fundamental: — o objetivo estabelecido por lei. E' a esse total condicionamento aos fins da entidade que se denomina na ciência jurídica, preponderância teleológica.

j) — *Da ação econômica dos entes autárquicos*

Pelo vulto dos capitais que movimentam, extensão de prerrogativas, modalidade estruturo-funcionais, liberdade de movimento nas órbitas que lhes são assinaladas por lei, grupos humanos que os integram, etc., os entes autárquicos estão em condições, assaz favoráveis, de interferir na vida econômico-social do Brasil, de modo definitivo, no sentido de um progresso sempre crescente. Como? perguntarão os tímidos ou incrédulos. E' óbvio, a resposta está na política de cooperação, na colaboração contínua com os particulares, dando expressão e forma, aliás, ao art. 135 da Constituição de novembro de 1937.

Essa colaboração, em bases racionais, entre particulares e a administração pública teve, nos Estados Unidos, enorme aceitação, ao que se depreende da análise do "Agricultural Adjustment Act".

A proteção às iniciativas privadas possibilitaria a eclosão de inúmeros centros de irradiação de riquezas, empresas ou centros de produção, cujos resultados, somados na integral do progresso total da Nação, teriam repercussões incalculáveis. Sob esse ponto de vista a Alemanha conhece curiosas modalidades de empresas submetidas ao regime da economia mista (*Gemischte Wirtschaft*), cujos resultados atestam a prudência e exequibilidade da sugestão.

Tais empresas foram, não há exagero em afirmá-lo, um magnífico instrumento racionalizador da produção, tendo possibilitado a viabilidade de uma política de auto-suficiência levada a termo, nos seus menores detalhes, consoante planos cuidadosamente prefixados.

l) — *Integração na ordem político-social e econômica do Corporativismo*

Alem disso, o estudo das organizações autárquicas brasileiras demonstra uma tendência inso-

fismavel e inconcussa do país para gradual integração numa ordem político-social econômica de moldes corporativos.

Não se trata da sobrevivência de determinada forma de vida medieval, mas de uma imposição de interesses vitais das classes produtoras — nas quais se encontram, consoante uma expressão de Osvaldo Spengler, os Vikings de nosso tempo — a aristocracia do trabalho.

A Constituição de Novembro de 1937 atesta o sobremodo. Ora, é lógico que, por intermédio dos entes autárquicos, bem poderá o Governo dar corpo a essa tendência do nosso século. Por eles conseguir-se-á:

A defesa e fomento da produção, do crédito e dos transportes; a proteção e incentivo ao consumo; a disciplina e amparo das classes interessadas; a diluição e impregnação na mentalidade das massas de um senso objetivo de economia, ordem, hierarquia e compreensão dos interesses nacionais; o fortalecimento do Poder Central cuja ação econômica será facilitada; a possibilidade de uma rápida mobilização de recursos para efetivação dos grandes planos de obras e aparelhamento da reconstrução nacional; a definitiva consolidação da unidade nacional.

No entanto, um minucioso exame da legislação existente acerca dos entes autárquicos brasileiros evidência:

a) uma indisfarçável concentração de poderes nas pessoas dos presidentes, diretores ou chefes. Ora, o excesso de centralização vai de encontro aos mais elementares princípios da organização racional, acarretando a impossibilidade do exercício da supervisão sobre toda a entidade.

Em face da limitação das possibilidades de controle, o Presidente, Diretor ou Chefe, não poderiam dar eficiente desempenho às suas próprias atribuições geralmente enumeradas em regulamento.

b) Variedade e complexidade de nomenclatura. Há, evidentemente, na administração autárquica brasileira, imprecisão e deficiências de terminologia. Cada entidade, que surge, emprega novas denominações e tipos de estrutura. Há indícios de que, em breve, generalizar-se-á a fórmula "departamental", sobretudo nas atividades "adjetivas".

Tal padronização resultaria num rendimento maior e evitaria, pela simplificação, a prolixidade e confusão reinantes.

c) Descoordenação e arritmia, dispersão de esforços, ausência de sinergia.

Os entes autárquicos não devem viver como seres isolados ou inimigos. Verifique-se o exemplo dos que aplicam, ao seu modo, a reserva de fundos disponíveis.

Cada qual tem os seus planos especiais de aplicação de fundos, a sua política inversionista própria, mas, "ultima ratio", os prejuízos dessa ação descoordenada sofrem-nos as grandes massas contribuintes.

d) Ausência de investigação e elaboração científica de medidas sistematicamente orientadas no sentido:

a) do estudo meticoloso das tarifas, condições técnicas de instalação e aparelhamento;

b) do aperfeiçoamento e padronização dos produtos;

c) das normas e métodos de trabalho;

d) da administração eficiente do pessoal em todas as suas fases — desde a seleção científica, aperfeiçoamento, remuneração racional, etc. até aos mais variados aspectos da política de estímulos e assistência social; etc.

Em síntese, o emprego permanente da pesquisa, análise, experimentação objetiva, num crescente ritmo de preocupação científica diminuiria as probabilidades de erro, eliminando, possivelmente, a maioria das falhas enumeradas.

A eficiência das autarquias, a ser aferida em termos de regularidade no seu funcionamento, do baixo coeficiente nas despesas de sua manutenção e da compressão ininterrupta dos gastos, muito sofre, além disso, por causa de certas falhas já tão conhecidas, como sejam:

a) elaboração descuidada dos decretos orgânicos e respectivos regulamentos. (Exceção feita, entre outras, do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, do Instituto de Resseguros do Brasil etc., cuja organização obedeceu às mais modernas diretrizes técnico-científicas, resultando daí a sua boa organização).

b) Imprecisão e heterogeneidade dessas leis institucionais especialmente nos pontos seguintes:

Caracterização dos fins; constituição dos órgãos; formulação dos programas de ação; fixação do regime jurídico; financiamento, instalação e aparelhamento; orçamento; recrutamento, seleção, remuneração e acesso do pessoal; escolha dos chefes; determinação das responsabilidades; aperfeiçoamento das normas de trabalho; sistemas de abastecimento; utilização dos resíduos; contabilização, estatística, publicidade, preços de custo e tarifas;

c) o excesso condenável de normas jurídicas, que, pelo seu grande número, estabelecem enorme confusão, resultando, em consequência sérios óbices à flexibilidade e fluência das entidades. (Não é de hoje aliás, que se apregoa o perigo da famosa "plethora legisferante").

Não terminou, porém, a enumeração. Uma observação mais atenta apontaria ainda:

a) a existência de pessoal desnecessário, notadamente em alguns serviços industriais do Estado. Esse mal tende ao completo desaparecimento, graças à ação moralizadora do D.A.S.P. Ainda está na lembrança de todos a recordação da mesquinha política partidária que, durante tanto tempo, aviltou as tradições de honra e progresso do Brasil;

d) a escolha dos chefes pelo critério político, sem a verificação da competência técnica para os elevados postos de direção;

c) a irresponsabilidade pela ausência de um controle enérgico e pronto; diluição da responsabilidade;

d) a falta de homogeneidade e uniformidade no tratamento do pessoal;

e) a carência de estatísticas da produção, dos preços de custo e do patrimônio;

f) o maior descuido pelo preparo técnico-profissional dos servidores e do pessoal para obras;

g) o regime deficitário que, tolerável em alguns casos especiais, não pode, no entanto, justificar a ausência de preocupações em relação ao equilíbrio orçamentário;

h) a conservação dos incapazes por motivos de ordem sentimental ou pela ausência de um sistema eficiente da avaliação do mérito individual.

Classificação e mensuração das despesas públicas

WYLIE KILPATRICK

O PROBLEMA que domina a vida norte-americana — os propósitos e as técnicas do controle social — contem em sua premissa um corolário que é obscurecido pelo excesso de atenção dedicado aos fins, em prejuízo dos meios. Ou seja : o problema decorrente, de controlar o controle social. Se este deve ser exercido pelo governo, deixando-se de lado a questão de sua finalidade, como deve o aparelho controlador do governo ser equipado e ajustado à máquina que é a sociedade moderna ? Acontece muito frequentemente que o governo, ou o aparelho controlador, parece girar no espaço a uma velocidade tremenda ou, então, arrasta-se a passo de lesma. Em ambos os casos, é o próprio aparelho de controle social que está descontrolado, pondo em perigo toda a máquina e bem assim o planejamento social. Restabelecidos, os objetivos do controle social requerem equipamento com instrumentalidade adequada à tarefa de adotar o governo à era da máquina. Os arquivos dos anos da crise fornecem sobejas provas de que um dos mais importantes instrumentos — senão o mais importante — é a despesa governamental.

INSTRUMENTO DE CONTROLE

Quer se trate de pequenos ou de grandes gastos, a despesa pública é um instrumento mediante o qual se ajustam as realidades práticas à reforma social. Aquilo que antigamente se desprezava como gíria técnica de contadores ou teorias de acadêmicos falando a linguagem das técnicas da despesa foi elevado à categoria de instrumentos indispensáveis à classificação e mensuração das despesas. Sem esses instrumentos, o planejamento e os programas são ilusórios, a elaboração orçamen-

tária é usualmente uma adivinhação ou, na melhor das hipóteses, uma aproximação ; a distribuição dos gastos públicos segundo a capacidade, as necessidades ou os benefícios provavelmente acentuará os desajustamentos, em vez de desfazê-los ; e até os elementos mais rotineiros da máquina governamental — como a contabilidade — andam à matroca.

As operações públicas defeituosas convidam à análise por meio da classificação, de um modo desagradável aos retóricos mas essencial ao estudo científico. Não se pode fugir à conclusão de que uma análise retrospectiva das operações governamentais deve ser dirigida no sentido de modelar novamente os instrumentos mediante os quais abordar — senão atingir — um estudo científico do governo. Ademais, o método da ciência é a classificação ; e, com ela, a mensuração de dados por categorias. Que a classificação é imperfeitamente empregada, evidencia-se da maneira fragmentária por que se desenvolveram os critérios para a classificação. Sendo usuais, como são, os conceitos de tempo, espaço, tamanho ou números, a administração pública é rica na variedade de aspectos pelos quais os dados podem ser catalogados, tabelados e descritos (1).

Em nenhum setor mais que no campo da despesa, tem a classificação sido mais tortuosa em seu

(1) Uma lista sugestiva de critérios para classificação poderia consistir em : 1) tempo ou sequência cronológica ; 2) lugar ou critério geográfico ; 3) tamanho ou volume ; 4) números ou população ; 5) responsabilidade oficial, indicando as autoridades que controlam a administração ; 6) organização pública, indicando a responsabilidade das unidades administrativas ; 7) função ou serviço envolvido ; 8) processo administrativo envolvido ; 9) método de administração ou execução ; 10) custeio público ou meios de financiamento ; 11) riqueza privada ou valores tributáveis ; e 12) resultados obtidos.

raciocínio, percorrendo caminhos fechados, e em nenhum lugar tem a mensuração sido mais retórica em seus alvos e insubstancial em seus resultados. Talvez essas consequências possam ser atribuídas à circunstância de não se ter conseguido encarar o problema da despesa como um todo, nem acreditar que é essencial mais de uma categoria de classificação, até que se obtenham resultados. Cinco grandes categorias de classificação são necessárias à mensuração: 1) O registo das operações financeiras relativas à despesa, por *totais* dispendidos. Este é o tipo mais usual de classificação mas nem por isto menos importante pois fornece a base sobre a qual se firmam as outras categorias. 2) O registo do volume ou *quantidade* de cada serviço funcional, destituído de expressão em termos financeiros ou de custeio. 3) O registo do *custo unitário* (como seja o custo por aluno ou por milha de estrada), para indicar o preço do serviço. 4) A análise dos totais financeiros, do volume e do custo unitário de serviços de unidades pertencentes ao mesmo grupo da classificação, para apurar a *qualidade* da execução e do desempenho funcionais. 5) A análise dos *resultados de serviços* expressos não por volume, custo ou eficiência dos serviços, porem, segundo os valores sociais decorrentes da execução dos mesmos. Embora separadas essas cinco categorias, cada uma delas se entrelaça com a outra, no ataque combinado à mensuração da despesa.

CLASSIFICAÇÃO DOS TOTAIS DA DESPESA

A variedade das classificações dos totais da despesa, a primeira categoria e a mais comum delas, atesta logo os diferentes propósitos a que a classificação serve, assim como a confusão reinante nas formas em uso. Um ou todos os diferentes critérios de classificação — função, organização, fundo, objeto e natureza — são invocados frequentemente num só esquema. Uma verdadeira “sopa juliana” é servida por mais de um cozinheiro da despesa, que joga apressadamente na panela todos os tipos de classificação. O que se torna preciso é escolher critérios centrais para a classificação, e fa-

zer a adaptação necessária aos diferentes fins, como parte de um plano sistemático. O critério fundamental da despesa é o funcional, a contabilização dos dispêndios com os serviços executados pelo governo. Os outros critérios são instrumentos necessários à administração na prestação dos serviços públicos pois demonstram as organizações ou os fundos destinados às despesas, ou reagrupam dados para uso dos estudiosos de finanças. Tais critérios são secundários em relação ao objetivo primordial de escriturar os serviços para os quais o governo existe, representando, apenas, expressões diferentes dos mesmos dados, para a conveniência administrativa ou analítica. Embora a contabilização por fundos e unidades de organização seja essencial, a justificação cabal de qualquer despesa reside nos serviços funcionais, cuja classificação e análise são indispensáveis à execução das atividades públicas.

O próprio termo “funcional” é sujeito a ser deturpado por vagas generalidades. Aqui o termo tem três aplicações. Primeiro, refere-se a grupos gerais de serviços, como assistência social ou proteção. Segundo, aplica-se a uma função específica, como saúde pública, do grupo assistência social, ou função de polícia, do grupo proteção. Terceiro, expressa um serviço ou unidade de atividade dentro da função, como a atividade de investigação criminal ou de prevenção ao crime, na função de polícia. Partindo do geral para o particular, a classificação deve basear-se na atividade da unidade de serviço, prevalecendo para a conduta envolvida no processo de um serviço específico. (2) Isto é, cada serviço é definido pelos limites do processo de administrar a atividade.

Por que a atividade de serviço deve ser escolhida como unidade básica, demonstra-se em face de sua aplicação administrativa e científica. A classificação por serviços é indispensável à contabili-

(2) Um exemplo específico é a divisão da função *hospital* em dez unidades: administração, secretaria, serviço médico, serviço de enfermagem, serviço de alimentação e dietética, laboratório e raio X, serviço ambulatorio, rouparia, serviço de obras, função total hospitalar. Cada uma dessas classes corresponde a um processo autônomo de administrar as atividades abrangidas pela função *hospital*.

zação da despesa nos livros de escrituração. Sem ela, o controle administrativo da despesa é uma farça. As atividades do serviço fornecem uma base para a contabilização da despesa, subdividindo as classes gerais em contas que registam os gastos do serviço em estudo. O desenvolvimento futuro da técnica da mensuração da despesa e da execução administrativa depende do uso de categorias de serviços que apresentem os gastos segundo as unidades da função cuja execução se deseja mensurar. O progresso do orçamento está condicionado à introdução de uma classificação de serviços, funcional, sendo que a falta da mesma torna o orçamento frouxo e destituído de controle. A apresentação dos dados limita-se a generalidades, e as comparações se tornam sem sentido, devido à falta de classificações de serviços que designam as verdadeiras atividades apresentadas, e que deem precisão à despesa comparada.

A classificação-cruzada, que à primeira vista parece acidental e mecânica, é, de fato, essencial à administração e ao estudo científico. Só por meio da classificação-cruzada é que podem vir à luz as interrelações existentes entre os dados. O requisito básico para uma classificação-cruzada, quer para fins orçamentários, quer contabilísticos ou de apresentação de dados, está entre os serviços funcionais, de um lado, e as classes de natureza-objeto, do outro. A confusão que se verifica atualmente, na classificação comum, é em grande parte resultante da mistura das contas de natureza e objeto nas classes funcionais ou de organização. Por meio da classificação-cruzada pode-se atingir ao objetivo essencial de articular a escrituração da despesa. No governo municipal, as despesas satisfeitas com o fundo das escolas, das bibliotecas e com o fundo especial, que muito frequentemente são apresentadas em separado, devem ser integradas nas contas gerais; nos governos estadual e nacional, diversos fundos exigem a mesma articulação dentro de um quadro completo das despesas. Na verdade, pouco progresso se pode fazer na compreensão das operações governamentais até que as despesas sejam apresentadas de maneira geral, para todos os níveis

de governo — local, estadual e federal — segundo classes definidas da mesma maneira. A coordenação da apresentação de dados funcionais de todos os níveis de governo permitirá um melhor controle administrativo dos segmentos de funções atualmente desempenhados pelos vários níveis e tornará possível um estudo das interrelações existentes entre as unidades públicas.

MENSURAÇÃO DE SERVIÇOS

A frase “medidas de unidades de serviço ou de unidades funcionais” é tão frequentemente confundida e tão diversa é a interpretação dada às suas palavras que é preciso diferenciar os tipos e as finalidades das medidas. As medidas de serviço não se referem necessariamente a medidas de custo unitário; e a contabilidade de custo só tem uma utilidade parcial e específica que não se aplica a todas as medidas. Surgem diferentes categorias de medidas de serviço. O elemento custo é, na verdade, inteiramente separado da segunda categoria geral estipulada para a classificação e mensuração da despesa. Pode-se definir esta categoria como o volume dos serviços funcionais executados. O serviço funcional é medido não em termos de custo ou dinheiro dispendido mas em termos de quantidade de material usado, o número de homens empregado, e especialmente o número e as espécies de serviços executados. Esses dados são registados por períodos de tempo; e especialmente para a construção e conservação de obras públicas, a mensuração refere-se a espaço. A maior parte das funções municipais, senão todas elas, é susceptível de mensuração por volume das unidades de serviço, quer a unidade seja a capacidade diária ou horária de um homem para excavar ruas; ou os serviços por professor ou aluno, enfermeira, médico ou inspetor de *playgrounds*; ou a frequência das escolas, hospitais ou *playgrounds*. Isolando-se o elemento custo da escrituração dos serviços, a execução dos serviços públicos pode ser mensurada sem a perturbação provocada por flutuações de preço de um ano para outro ou por diferenças no custo de vida de regiões diferentes. A medida

do volume de serviços atende à questão primária acerca da extensão dos onus públicos e funcionais assumidos pelas diferentes comunidades. Responde à questão do que se presume que cada comunidade deve fazer, definindo a extensão de sua *tarefa pública*.

A terceira categoria introduz o elemento custo para atender à questão do preço da execução de serviços. O cômputo da despesa em unidades de custo do trabalho executado produz unidades de custo tais como: escolas, por aluno; custo da pavimentação de ruas, por metro quadrado; custo de biblioteca, por volume emprestado; servido hospitalar, por pacientes atendidos em um dia; e outras. O custo de um serviço é um fator condicionante mas não necessariamente decisivo, que afeta a decisão do comprador quanto a comprar ou não um determinado artigo e quanto à quantidade do mesmo que deseja comprar. O custo pode e deve ser pesado separadamente ao se determinar a conveniência de uma dada compra ou de uma função especificada. Conquanto demonstrem o preço das funções públicas, as unidades de custo, por si mesmas, não revelam o grau de eficiência, não recomendando nem condenando custos elevados ou baixos. As dessemelhanças entre os níveis dos preços, das comunidades e das técnicas administrativas são grandes demais para se poder deduzir eficiência ou ineficiência das disparidades verificadas nas unidades de custo.

NOVA CONCEITUAÇÃO DE CUSTEIO

Voltemos à primeira categoria de classificação, por totais da despesa. É necessário conceituar novamente o custeio público, afim de podermos responder à pergunta — quanto está o governo custando? Uma grande parte da discussão acerca das operações fiscais, especialmente no que toca ao equilíbrio orçamentário, contem um vício de orientação devido a não se ter definido positivamente quais os pagamentos que devem ser considerados como custeio e quais os que devem ser excluídos, por serem despesas não-governamentais. A praxe frequente é apresentar as operações totais,

permitindo, assim, um falso equilíbrio orçamentário; ou definir o custeio de maneira a obter o equilíbrio, mediante contas “de chegar”. Logicamente o elemento tempo é decisivo para se definir o que seja custeio. Os pagamentos atendidos com as rendas do ano vigente são verdadeiros custeios. Os pagamentos satisfeitos com fundos acumulados em anos anteriores foram debitados como custeio dos anos anteriores mas não constituem custeio do ano corrente em questão; e os pagamentos satisfeitos com o produto de empréstimos a serem reembolsados no futuro devem ser lançados como custeio dos anos futuros, à medida que as dívidas forem sendo amortizadas mas não constituem custeio do ano corrente em questão (3).

O custeio do ano vigente, considerado distinto dos custeios passados e futuros, pode ser exatamente apurado mediante a separação dos pagamentos relativos ao serviço da dívida e às aplicações de capital — as duas classes que causam confusão. Para se dar uma nova definição de custeio é preciso remover o obstáculo representado pela praxe tradicional de se considerarem como custeio as aplicações de capital, não se tomando como tal as liquidações da dívida. Os juros da dívida são sempre considerados como custeio, como é natural; mas o seu reembolso exige diferenciação. Todas as dívidas atendidas com as rendas só podem ser consideradas como custeio, inclusive as liquidações de títulos seriados e a prazo ou de notas a serem liquidadas com a renda e as contribuições para os fundos de resgate. Os pagamentos que não representam custeio, relativos à liquidação da dívida e atendidos com receitas que não constituem renda são os representados pela liquidação de notas emitidas como antecipação de receita, títulos reformados e dívidas pagas com o produto dos fundos de resgate.

(3) Outros tipos de custeio não governamental, menos sujeitos a debate, são as despesas de outras unidades públicas, tais como o desembolso de tributos arrecadados por conta de outras unidades, as despesas não públicas de fundos particulares e as compensações, transferências e mutações do ativo, que não afetam o custeio do ano vigente.

Igualmente importante, porem, mais frequentemente ignorada, é a necessidade de se conceituar novamente o custeio, de maneira a estabelecer duas classes de pagamentos relativos a aplicações de capitais. Enquanto os empréstimos, que constituem receita e não renda, fornecerem todos os fundos para financiar os melhoramentos, todos os pagamentos referentes a propriedades não podem ser encarados como pagamentos de custeio. Tal praxe prevalece para o pagamento de muitos projetos mas as aplicações de capital são, muitas vezes, feitas com o produto da renda. Essas aplicações de capital devem ser escrituradas como custeio. Não incluí-las no custeio resulta num *superavit* fictício. Acompanhando a nova conceituação do custeio, deve vir uma relação do custeio total das operações funcionais. Esse requisito, apresentado de maneira tão simples que chega a parecer axiomático, é tremendamente violado na prática norte-americana: os dados funcionais restringem-se às despesas correntes de execução ou, separadamente, a aplicações de capital, sem o registo dos custeios funcionais totais. Todos os custeios, inclusive as aplicações de capital e o serviço da dívida, devem ser distribuídos funcionalmente, para demonstrar o custeio total de cada atividade funcional.

PADRÕES DE EFICIÊNCIA E RESULTADOS

A quarta categoria é estabelecida no intuito de medir a eficiência ou a qualidade dos serviços. Qual o melhor meio de se atingir esta finalidade?

1) As unidades de volume e custeio fornecem um denominador comum, mediante o qual se podem fazer comparações entre os serviços funcionais de diferentes anos e de diversas comunidades. Valendo-se de um denominador comum, uma comunidade pode comparar e avaliar seguramente as modificações no volume e no custeio das unidades de serviço, se a comparação se faz dentro da mesma área local, em épocas diferentes. 2) Se as comparações se fazem entre comunidades diferentes, deve-se tomar a precaução elementar de reunir

municipalidades comparáveis, cujas dessemelhanças não viciem obviamente o resultado da comparação. Populações idênticas e especialmente o estágio de urbanismo e de densidade de população fornecem uma base inicial para o agrupamento de áreas locais. A semelhança da topografia, ou recursos naturais, a composição social e o caráter industrial e agrícola da iniciativa privada servem, também, de guias para um agrupamento racional.

3) O agrupamento estará incompleto sem uma classificação do volume e do custo unitário dos serviços, segundo os tipos de funções executadas. Em alguns casos a quilometragem de estradas fornece um índice útil mas uma classificação baseada em quilometragem oferece maiores vantagens quando discrimina as espécies de construções rodoviárias. Com o estabelecimento de grupos de certa semelhança, pode-se fazer comparações e avaliações entre diversas comunidades, o que constitui um método muito mais fecundo que os confrontos feitos dentro de uma mesma municipalidade. Esse agrupamento é essencial para vencer um obstáculo primordial — fatores externos à administração, dentro de cada cidade, e que escapam ao controle das autoridades públicas. 4) Dentro da administração da cidade temos os processos e técnicas administrativas que não dependem das diferenças naturais, sociais ou econômicas, nem delas surgem. Diferentes sistemas de redes de esgoto podem ser comparados; diferentes tipos de limpeza urbana podem ser confrontados; diferentes processos adotados na aquisição de material ou na arrecadação de impostos podem ser apreciados. 5) As comparações, para serem válidas, devem basear-se em padrões que constituem, por assim dizer, o “metro” das comparações. Admitindo-se que o agrupamento tenha removido as variáveis externas, de maneira a formar uma classe homogênea, o “metro” pode referir-se a: tipos classificados de volume de serviços, custos unitários ou métodos administrativos. Se se escolhe como base o custo unitário, o padrão será, então, o custo mais baixo possível para executar uma ou séries de operações. Aplicados a todas as comunidades de um

grupo homogêneo, podem-se adotar padrões experimentais, com grande simplicidade, mediante a fixação de custos máximos além dos quais a despesa não deve ir, sem revelar extravagância; os custos mínimos abaixo dos quais não deve a despesa cair sem prejudicar os serviços; e os custos médios que não reveem nem parcimônia nem dotações excessivas.

A quinta categoria principal consiste nos benefícios públicos e sociais, decorrentes da prestação dos serviços públicos. Neste caso, o característico a ser mensurado não é a quantidade, a qualidade ou o custo do trabalho mas as provas palpáveis do valor social do serviço. No campo da saúde, por exemplo, encontram-se índices úteis nas várias taxas de morbidade, mortalidade infantil e doenças contagiosas. O valor social da função saúde pode ser apurado pelas curvas ascendentes ou descendentes desses e de outros índices sanitários. Quanto à função de proteção, servem de índices os relatórios sobre a natureza e a extensão de atos criminosos, organizados segundo a classificação recomendada pela Associação Internacional dos Chefes de Polícia. Um relatório dessa natureza constitui um índice da frequência e influência dos riscos de crimes numa determinada comunidade, o que, por sua vez, serve de índice dos resultados em valor social. Estabelecendo um confronto, esses mesmos documentos comparam o número de crimes com as prisões efetuadas por policiais — índice da eficiência da força policial na captura de criminosos. Assim também o volume de trabalho e o custo do Corpo de Bombeiros não são definitivos no julgamento de seus méritos. Este serviço deve ser mensurado por outros característicos: o valor público decorrente do combate e da prevenção de incêndios. Não apenas o número e o total dos prejuízos resultantes de incêndios e os prejuízos por incêndio e *per capita* mas a proporção entre o número de incêndios e o total dos prejuízos e o total das propriedades sujeitas a incêndio, na cidade, indica o valor social, segundo a eficiência do sistema de proteção contra incêndios. A ampliação e o aperfeiçoamento das medidas dos

resultados sociais, atualmente muito poucas e incertas em valor, darão um dos elementos mais úteis à mensuração e ao planejamento de funções.

APLICAÇÃO DE PADRÕES

A aplicação inicial de padrões faz-se através dos esforços de cada funcionário público no sentido de instituir registros e medidas adequadas à sua comunidade. Entretanto, o principal instrumento é a comparação, envolvendo um número de comunidades de um estado ou nação. Consequentemente, os padrões podem ser adotados pelas comunidades isoladamente, pelas juntas de planejamento estadual ou pelos órgãos encarregados do orçamento. Em cada caso, os tipos de padrões variam segundo os propósitos visados: controle administrativo local, fiscalização estadual ou concessão de fundos por parte das repartições estaduais ou federais. Uma das várias aplicações é a inclusão de medidas de serviço num plano para a distribuição das despesas correntes ou de obras públicas, o qual modificaria a dotação concedida, de acordo com o grau de adesão aos padrões estipulados.

Qualquer planejamento duradouro das funções públicas só pode ser feito sobre a base sólida do conhecimento adquirido através das mensurações resultantes dessas cinco categorias de classificação.

BASES DA ADMINISTRAÇÃO PLANIFICADA

A administração planificada repousa não apenas na informação colhida dos registros classificados mas especialmente nos dados relativos aos principais problemas abrangidos pelo planejamento. Em última análise, as funções públicas planificadas originam-se dos quatro conceitos de necessidade, capacidade, benefício e natureza da administração pública. Só quando se revela a necessidade, se verifica a capacidade, se comprova o benefício e se manifesta a conveniência administrativa é que diversos projetos podem ser classificados e racionalmente programados. Cada um desses conceitos liga-se, por sua vez, a categorias para mensurações classificadas. A categoria de volume ou

quantidade de serviços acompanha a descoberta da necessidade. Conhecer as quantidades e as espécies de serviços — o número de desempregados, a população escolar, ou a quilometragem de estradas — é a informação básica, essencial para se avaliarem as necessidades. O número e as espécies de alunos, de desempregados, ou quilômetros de estradas permite saber-se quais são as facilidades e os serviços, as deficiências, as obsolescências ou as expansões existentes.

Uma outra grande categoria de medidas-padrões, a despesa analisada em termos de custo de serviço unitário, liga-se ao conceito de competência ou capacidade financeira. Sem pretender medir a eficiência, os custos unitários de cada função (como rodovias, educação, etc.) demonstra quanto custa o serviço e o preço relativo de cada trabalho funcional. Uma vez que a finalidade do critério de competência não é medir a eficiência, os custos unitários resolvem o problema da capacidade relativa para financiar as funções, mediante o registo das cifras relativas dispendidas com cada função, segundo as unidades reais do serviço, ao invés de apenas pelos totais de fundos aplicados.

O benefício constitui um critério de administração muito frequentemente negligenciado. Sem a ampliação das medidas-padrões não se conseguirá progresso apreciável, em matéria de distribuição dos custeios públicos segundo o benefício. Aplicadas atualmente ao campo das utilidades públicas, a unidade de serviço é indispensável à distribuição dos custeios com água, eletricidade e transporte. Sem se saber mais exatamente quais são os serviços referentes às funções gerais ou regulares, a distribuição dos custeios segundo o benefício não passa de uma adivinhação, tornando-se arbitrária em seus efeitos. De modo especial, a categoria principal — medidas dos resultados sociais decorrentes da execução das funções — acompanha o critério do benefício das funções sociais ou gerais. Neste caso a mensuração, em vez de referir-se a quantidade, qualidade ou custo dos serviços, refere-se aos resultados ou efeitos que os serviços executados trazem para a comunidade. O abasteci-

mento de água potável, por exemplo, deve resultar na redução dos casos de febre tifo e da taxa de mortalidade, podendo-se encontrar índices adequados para medir outras funções. O benefício, definido em termos de resultados sociais, dará à palavra benefício um novo conteúdo, antigamente circunscrito à valorização pecuniária da propriedade e dos valores privados.

O critério — natureza da administração — requer uma categoria complementar de classificação, referente a medidas adequadas para responder à questão: como são executados os serviços públicos, isto é, qual a eficiência administrativa dos órgãos governamentais? As categorias volume de serviço, unidades de custo e resultados sociais contribuem indiretamente para medir a eficiência mas não a medem diretamente. A comparação de intervalos de tempo e espaço entre comunidades, funções e processos ou técnicas administrativas é que fornece um instrumento para se avaliar a eficiência. Internamente, dentro de cada comunidade ou processo, como expusemos nos parágrafos anteriores, as comparações de tempo e espaço podem ser feitas em relação a padrões do mais baixo custo possível e dos resultados mais valiosos para uma determinada comunidade. Externamente a cada unidade pública encontram-se numerosas variáveis em população, recursos e montante dos custeios funcionais. Classificando-se as comunidades de características semelhantes (com classes separadas para cada função) as variáveis externas são reduzidas ao mínimo, podendo surgir padrões que representem o máximo, o mínimo e a média de volume de serviços, custos unitários e resultados sociais.

Um exame do assunto revela, por conseguinte, que o instrumento inicial é a classificação da despesa por totais, classificação usual cuja reformulação é imperativa. Sobre esta base se firmará a mensuração da quantidade de serviços, a qual acompanha o critério da necessidade; a mensuração dos custos unitários, paralela ao critério de capacidade; a mensuração dos resultados sociais dos serviços, que acompanha o conceito de benefício; e a mensuração da qualidade dos serviços, ou eficiência administrativa, que corre de mãos dadas com o critério natureza da administração.

COMO CUSTEAREMOS A GUERRA ?

MARRINER S. ECCLES

(DISCURSO PRONUNCIADO A 12 DE FEVEREIRO DE 1942 PELO SR. ECCLES, PRESIDENTE DA JUNTA DE GOVERNADORES DO SISTEMA FEDERAL DE RESERVA). — IN "FEDERAL RESERVE BULLETIN" — MARÇO DE 1942

ESTOU muito mais interessado em ganhar a guerra do que em financiá-la. O problema do financiamento da guerra seria relativamente simples se todos nós, da frente civil, compreendêssemos tão claramente como o fazem nossas forças que combatem na linha de frente que está em perigo nossa sobrevivência como nação. Então os agricultores não estariam brigando por preços mais altos, os trabalhadores por salários maiores, e os negociantes por lucros contínuos e grandes. Estaríamos desejando cortar nossas despesas civis até a medula para economizar cada dólar que pudéssemos. Aceitaríamos prontamente impostos muito mais elevados e cederíamos nossas economias ao Governo, com a compra de Títulos da Defesa. Muitos de nós ainda estão gastando toda a sua renda e até fazendo dívidas para comprar mais coisas. A guerra nunca poderá ser ganha — e muito menos a inflação ser evitada — a não ser que despertemos para as terríveis realidades da luta de vida e de morte em que estamos empenhados.

O problema de ganhar esta guerra é um problema físico e não financeiro. É uma questão de usar eficientemente nossas forças humanas, matérias primas e capacidade produtiva. Metade do esforço nacional deve ser devotado à guerra. Só o que sobrar, depois de termos feito o máximo esforço de guerra, é que deve ser destinado ao uso civil.

Para financiar a guerra sem inflação, as compras civis devem ser reduzidas afim de se ajustarem à decrescente oferta de mercadorias e serviços destinados ao consumo civil. Estamos caminhando rapidamente para uma renda nacional de cerca de 110 bilhões de dólares. Quase metade desta quantia deve destinar-se aos propósitos da guerra, deixando a outra metade para uso civil.

Estes 55 e tantos bilhões de que o governo precisa devem ser coletados do público, a título de impostos ou de empréstimos. Em outras palavras, mais de 50 bilhões de dólares civis deve ser lançado no esforço de guerra; não deve ser abandonado para estabelecer no mercado uma competição pela oferta de mercadorias civis cada vez mais escassas. Do contrário, a crescente onda da renda nacional levantaria rapidamente os preços e precipitaria uma inflação ruínosa.

Tudo isto nos obriga a fazer sacrifícios — e não apenas a falar neles. Até agora, nosso padrão de vida está no auge de todos os tempos. Deve ser drasticamente reduzido, de maneira a fazermos o supremo esforço que, só ele, nos assegurará a vitória. Chegou a hora de fazermos o supremo esforço. É agora que devemos reduzir nossas despesas individuais e não depois que a inflação se declare. Chegou a hora de o comércio e a indústria aceitarem lucros pequenos, dos trabalhadores renunciarem a aumentos de salários e dos agricultores desistirem de preços elevados. Chegou a hora de contribuirmos com o máximo para o esforço comum e não de nos engalfinharmos para ver quem pode aproveitar mais.

Dos cinquenta e tantos bilhões que devem ser lançados nos cofres da guerra, no próximo ano fiscal, pretende-se arrecadar cerca de metade em impostos, e outra metade na venda de Títulos da Defesa e outros títulos do Governo.

Quanto ao *empréstimo*, deve provir das rendas normais, de indivíduos e corporações, desviando, assim, para as necessidades da guerra, fundos que de outro modo iriam contribuir para a elevação dos preços de produtos civis. Na proporção em que o público se recusar a desviar de sua renda normal uma quantia suficiente para a compra de títulos do governo, este será obrigado a

contrair empréstimos bancários. Este processo cria fundos adicionais e, uma vez que nada acrescenta à oferta de mercadorias, contribui para a inflação.

Quanto aos *impostos*, o programa atual exige, no próximo ano fiscal, um aumento de 9 bilhões de dólares em relação ao total fixado para o exercício corrente. Estes impostos não podem ser arrecadados mediante a transferência do onus para um grupo ou uma classe mas sim com a mais larga distribuição entre todos os grupos de contribuintes, exceto aqueles cujas rendas mal bastam para manter saúde e moral. Qualquer que seja nosso programa financeiro, pode fracassar devido aos pedidos de aumentos de salários, preços e lucros.

A verdade dura é que quanto mais produzimos para a guerra menos podemos produzir para as necessidades civis. Apenas uma quantidade limitada e decrescente de produtos será posta à disposição do público. Podeis conseguir aumentar os dólares de vosso envelope de pagamento mas isto não aumentará os artigos oferecidos à venda. Estamos apenas nos enganando ao trocar mais dólares pela mesma ou por menor quantidade de artigos. Este processo se denomina inflação e significa ruína final.

Quanto aos 9 bilhões de dólares de impostos adicionais que devem ser arrecadados no próximo exercício fiscal, devemos recorrer primeiro às corporações, cujos impostos, especialmente os sobre os lucros em excesso, terão que ser grandemente aumentados. Elas são as principais beneficiárias das enormes despesas do Governo. São as primeiras fontes lógicas a que devemos recorrer para recapturarmos fundos que, de outra maneira, tenderiam para incorporar-se ao fluxo de gastos. Não se pretende acabar com o espírito de lucro, mesmo em tempo de guerra. Mas, mesmo este sacrifício não seria um preço excessivo demais para preservar nossas indústrias de maneira a que — quando vier a paz — ainda tenham alguma coisa de que tirar lucros. A menos que os impostos em vigor, sobre as corporações, sejam fortemente elevados, estas terão, depois de pagar os impostos de 1942, cerca de 3 bilhões a mais do que tinham em 1939. Em oposição a isto, a guerra está pondo muitas empresas fora do mercado. Outras, prósperas na paz, mal poderão sobreviver. As que tiram grandes ou mesmo moderados lucros deveriam estar desejosas de pagar impostos substancialmente mais altos, nesta crise. Até que isto se

dê, não podemos esperar que os trabalhadores diminuam suas exigências de uma maior participação nesses lucros.

E' igualmente importante que a base do imposto individual sobre a renda seja ampliada, mediante a redução das isenções pessoais, de modo que o imposto sobre a renda chegue ao nível de subsistência. A partir deste nível, as taxas devem ser grandemente aumentadas, em toda a escala ascendente.

Torna-se necessário um imposto repressivo, de tal maneira que algumas modalidades do imposto sobre a renda possam ser coletadas na fonte e antes que os fundos se incorporem ao fluxo de gastos. A importância paga em impostos repressivos poderá ser deduzível das importâncias devidas posteriormente, em impostos sobre a renda. Devem ser corrigidas falhas notórias em nossa estrutura tributária, que tem sido usadas amplamente como meio de evitar impostos. Devemos aplicar impostos especiais de consumo sobre um crescente número de artigos, reduzindo, assim o consumo privado de matérias primas básicas.

As medidas que acabo de indicar afastarão a necessidade de um imposto geral de vendas, que atinge os bolsos dos que estão abaixo do nível de subsistência. O imposto sobre vendas fere o pobre mais gravemente que o rico, porque o pobre precisa de toda a sua renda para comprar o necessário à vida. Um imposto geral sobre vendas aumentaria imediatamente os preços e o custo de vida. Precipitaria exigências generalizadas de salários mais altos, para compensar o aumento no custo de vida. Esta é a espiral da inflação.

Os sacrifícios que o programa que tracei impõe aos contribuintes — indivíduos e corporações — não são, na realidade, sacrifício algum, se os compararmos com o que estamos pedindo a nossas forças armadas nas frentes de batalha. Estas não estão tirando lucros de seu patriotismo. Não arriscam nem dão seus dólares mas vidas. Não estão sujeitas à semana de 44 horas de trabalho. Atrás dos canhões, nas Filipinas, no alto mar e alhures não há horário nem metade de salário para horas extraordinárias. Quando nós, da frente interna, despertarmos para o fato de que combatemos por nossas próprias vidas, deixaremos de falar sobre lucros, salários e os preços que podemos tirar da guerra. Só então começaremos realmente a lutar. E apenas uma coisa vai ganhar esta guerra — a luta.

A REDE RODOVIÁRIA FLUMINENSE

Reportagem de ADALBERTO RIBEIRO

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO vai mostrar nesta reportagem como está sendo reformada a rede rodoviária fluminense.

Estabelecemos o seguinte programa para descrever esta reforma: colher as primeiras informações na sede da Comissão de Estradas de Rodagem, em Niterói, e depois percorrer de automovel velhas e novas rodovias do Estado. Assim poderíamos ter impressão mais aproximada do que já foi realizado e do que se pretende realizar.

Facil e cômodo nos seria, sem dúvida, limitar a tarefa à coleta de informações extraídas de relatórios e outras publicações oficiais. Mas, francamente, não de convir em que semelhante reportagem se ressentiria um pouco com a falta de impressões e pormenores que só devem ser colhidos de forma objetiva e que também, por sua própria natureza, não podem ser encontrados em páginas de publicações outras, de linguagem técnica adequada, conforme estabelecem os canones oficiais...

Por outro lado, agrada-nos certa dispersão nesta narrativa, com o registo muitas vezes de fatos que, aparentemente, não tem muita conexão com estradas de rodagem. Ver-se-á, assim, que para alguma coisa há de servir a falta de método...

NA SEDE DA COMISSÃO DE ESTRADA DE RODAGEM

À rua Visconde do Rio Branco, em Niterói, próximo do edifício dos Correios e Telégrafos, se encontra a sede da Comissão de Estradas de Rodagem.

Ficamos satisfeitos quando vimos aquele sobradinho feio, sujo e remendado. Bom sinal!

O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos aqui no Rio, e que constituiu o motivo de nossa reportagem anterior nesta revista, também funciona num pardieiro — na verdade um pouco pretencioso, por ser histórico... — e no, entanto, é o que se sabe: abriga uma das mais interessantes e uteis organizações novas do Governo do Sr. Getúlio Vargas.

A nossa gente trabalha bem em qualquer lugar. A questão está em saber lidá-la; o essencial é que haja cordialidade e estímulo em lhe apreciar o trabalho e o espírito de cooperação.

E, logo à entrada, percebemos o clima excelente da casa dirigida pelo engenheiro Saturnino Braga.

Quando, portanto, subíamos aquela incrível escada de repartição das estradas fluminenses, com sua reles passadeira de congoleum ao centro, a rinchar à pressão de nossos passos, consideramos naturalmente:

— Está certo. Você não precisa se envergonhar, pois é assim mesmo que gostamos...

Em cima, então, aguardamos um pouco o Dr. Saturnino Braga, engenheiro chefe da Comissão de Estradas de Rodagem.

Numa oleografia, a célebre ponte de cimento armado de Itaocara, sobre o rio Paraíba, com seus 605 metros de vão. Esprimido à porta de pequena sala, fronteira à escada, um dactilógrafo não parava de bater a máquina papéis e mais papéis. Por estreito corredor, funcionários passavam p'rá lá e p'rá cá, com desenhos e outros trabalhos de escritório.

Decorridos uns vinte minutos, chegava do almoço o Dr. Saturnino Braga. Logo nos reconheceu.

Quando dirigia a *Revista do Serviço Público*, Urbano Berquó nos deu a incumbência destas reportagens, e a primeira que fizemos foi sobre os serviços de saneamento da Baixada Fluminense. Lá fomos conhecer o Dr. Saturnino Braga, que então nos falou demoradamente sobre os trabalhos das baixadas de Goitacazes, Araruama, Guanabara e Sepetiba, mostrando-nos, quanto à primeira, no que consistia o plano traçado pelo grande Saturnino de Brito para evitar as inundações de Campos na cidade e também no município.

Nessa ocasião aprendemos o que era um *endicamento* de rio, coisa, aliás, com que seriamente *inticávamos*, por nunca nos ter sido suficientemente explicada. E, assim, é tudo na vida. Quando não sabemos, ou não sentimos ou compreendemos as coisas, implicamos e chegamos quase a brigar... E, pacientemente, o Dr. Saturnino nos fez no momento a corrente dos serviços já executados à orla da Guanabara, com o saneamento de extensa área, o "polder" de Meriti, obra de vulto e que ainda recentemente figurou em belas fotografias na Exposição que o D.A.S.P. fez funcionar no novo edifício do Ministério da Educação e que tanto agradou.

Agora, decorridos alguns anos, revíamos a nossa primeira vítima, que nos iria falar sobre aquelas mesmas baixadas, por ela já estudadas palmo a palmo, em longas viagens de automovel, a cavalo e a pé, com lama muitas vezes até à altura dos joelhos, afim de fazer estudos e levantamentos topográficos e fiscalizar a execução de obras de desobstrução de córregos e rios, cobertos inteiramente por pantanais imensos, de água podre, a ferventar ao sol.

Mas não desejamos dar nota triste a esta reportagem, enxertando-a desses quadros desoladores. Em vez de brejos, inundações, plantações devastadas e mulambos de gente desnutrida, anemiada pela febre e corroida pela opilação, preferimos tratar de estradas de rodagem, amplas e risonhas, a levar a vida, o conforto, a civilização, enfim, a recantos da terra fluminense, que viviam estagnados, num mesmice chinesa, sempre receiosos e até com

medo do governo, que só lhes sabia exigir impostos e, nas proximidades das eleições, a lhes fazer promessas e mais promessas de vida melhor.

Pois se até grandes centros industriais, como Campos, não acreditavam mais em promessas governamentais! E hoje o campista é outro. Só a rodovia Ernani do Amaral Peixoto modificou-lhe por completo a forma de encarar um programa governamental. Agora há confiança de fato na administração fluminense.

Bem, mas não vale a pena alterar o plano desta reportagem, que deve começar com uma entrevista com o engenheiro chefe da Comissão de Estradas de Rodagem.

Falaremos depois de Campos.

CONVERSANDO COM O DR. SATURNINO BRAGA

Logo de início, dissemos ao Dr. Saturnino Braga que a *Revista do Serviço Público* desejava mostrar a seus leitores o que o Interventor Amaral Peixoto está realizando no Estado do Rio quanto a estradas de rodagem. Daí a necessidade desta reportagem, na qual se possa colher impressão proximada, tanto quanto possível, do que já foi executado e do que se pretende executar. Ciente de nosso programa, disse-nos o Dr. Saturnino Braga:

— Bem. Melhor será dar-lhe ligeira demonstração do nosso plano de trabalho. Depois, então, percorreremos o Estado em várias direções, pois coincide a sua visita com a minha partida amanhã pra Campos, fim de inspecionar serviços a meu cargo. Podemos levar um fotógrafo. Se o tempo estiver bom, iremos também a Cordeiro, Cantagalo, Friburgo, regressando a Niterói. Digo “se o tempo estiver bom”, só porque fotografias devem ser tiradas com bastante luz. Não receio, absolutamente, ficar parado em meio do caminho por causa da chuva. Hoje, o viajante, no Estado do Rio, não pensa mais nisso. A segunda parte da excursão compreende a *Estrada Rio-São Paulo*, no início, Paracambi, Mendes, Barra do Pirai, Volta Redonda, Barra Mansa e Rio Claro, até proximidades de Angra dos Reis. Em todo o caso, nada de programas certinhos, traçados a rigor, pois o tempo não me parece muito firme. Agora vamos conversar um pouco para que o senhor conheça as linhas principais do plano rodoviário do Governo Amaral Peixoto.

Pedimos permissão ao Dr. Saturnino Braga para fixar no momento aquilo, que não pudéssemos reter de memória, afim de não lhe deturparmos depois, ao escrever, o que nos havia dito.

— Pois não. A redação ficará a seu cargo ou, melhor, a forma de registo de minhas informações, pois não tenho tempo de escrever.

Dito isto, começou o Dr. Saturnino Braga:

— A situação geográfica do Estado do Rio é privilegiada: qualquer mercadoria vinda do interior do país terá que atravessá-lo antes de chegar à capital da República. Acresce ainda a circunstância de que os dois grandes centros de consumo — Rio de Janeiro e Niterói — se acham localizados próximamente no centro de gravidade do Estado, de tal forma que a distância máxima da sede do município mais longínquo — Bom Jesus de Itapoana — a qualquer das duas capitais, poderá ser reduzida a menos

de 350 quilômetros. Só isto revela a grande importância do transporte rodoviário no território fluminense. No Estado do Rio notam-se duas regiões perfeitamente distintas: a zona da baixada é inexistente até Mangaratiba, começando a aparecer desta cidade em diante em forma de cunha, alargando-se cada vez mais. De Parati a Mangaratiba a serra é abrupta sobre o mar, e não há baixada. De Mangaratiba até o Distrito Federal aparece a baía de Sepetiba, separada do mar pelo grande cordão arenoso, que é a restinga de Marambaia. E temos assim o primeiro estágio de formação da grande planície fluminense. De Niterói a Cabo Frio o cordão arenoso é contínuo, transformando-se as baías em lagoas costeiras, com ligações intermitentes com o mar — e este é o segundo estágio. De Cabo Frio para o norte, as lagoas se entulharam, gerando-se a planura, e eis, o terceiro estágio.

No segundo alinhamento geral da costa de Cabo Frio a São João da Barra — a zona da baixada compreende uma faixa bastante mais larga, pontilhada de lagoas e brejos. A emersão foi muito mais rápida e se processa ainda pelo recuo do mar, de cerca de um metro por ano.

O Dr. Saturnino Braga fez uma pausa, afim de afastar livros e papéis que cobriam a parte norte do mapa do Estado do Rio, colocado sob o vidro de sua mesa e do qual estava se servindo para esclarecer a interessante explicação sobre o aspecto físico da terra fluminense.

E depois de sorvermos um café mais ou menos frio que nos foi servido, a explanação assim continuou:

— A Serra do Mar atravessa o Estado do Rio no sentido de sua maior extensão, formando quase que toda a região alta. Compreendida entre a baixada e o rio Paraíba, apresenta-se sempre com inclinações muito fortes do lado do mar e constitue, assim, formidável barreira natural para quem se destina ao interior. A grande dificuldade de transposição dessa serra redundou em uma colonização descontínua do Estado. Apesar de tudo isso, acentuou satisfeito o Dr. Saturnino Braga, a rede rodoviária fluminense é relativamente extensa em comparação com as dos demais Estados do Brasil, tendo-se em vista a superfície servida. Seu índice quilométrico, por quilômetro quadrado de área, alcança a 0.096, valor esse elevado para o nosso país. Explica-se esta situação, porque no tempo do Império, o Estado do Rio e o de São Paulo figuravam entre os mais progressistas e adiantados. Estabeleceu-se então uma rede de estradas imperiais e provinciais compatível com sua situação econômica.

E, agora, outra pausa do Dr. Saturnino Braga, que em seguida assim prossegue:

— Entretanto, a lei áurea de um lado e o impaludismo que grassou na Baixada, de outro, trouxeram à terra fluminense uma decadência econômica contra a qual os fluminenses não souberam reagir, deixando-se envolver pela malha da política, de interesses mesquinhos e regionais, que absorveu por completo todas as boas iniciativas. As lutas partidárias, as vitórias individuais, a perseguição aos vencidos, os proventos pessoais, em suma, assumiram importância maior do que o benefício coletivo e as tentativas de desenvolvimento industrial e agrícola. Resultado de tudo isso: o atraso da antiga e próspera província. Somente agora se observa forte reação, que

está elevando cada vez mais o nível econômico e financeiro do Estado.

A REDE RODOVIÁRIA FLUMINENSE

Embora interessantes as observações do Dr. Saturnino Braga, que aqui fixamos de forma apressada, sentíamos natural desejo de ouvi-lo sobre a rede rodoviária fluminense atual. E não chegamos a manifestar-lhe pressa em conhecê-lo a opinião a respeito, porque ele expon-taneamente nos advertiu em tempo de que talvez fosse bom tomar nota do que iria dizer em seguida:

— As estradas do Estado do Rio acompanharam *pari-passu* a história de sua economia. Evidentemente que as rodovias construídas no tempo do Império não desapareceram e, por isso, a densidade rodoviária do Estado é grande. Entretanto, não evoluíram. Continuaram, na sua maioria, sendo estradas para diligências e cavaleiros, mas não para automóveis e caminhões. O atual Governo, acompanhando a nova fase de progresso que nasce, deixando de lado a politicagem, inverte os máximos recursos possíveis no melhoramento da rede rodoviária, que agora oferece condições de tráfego de veículos automóveis em quase toda a sua grande extensão, pois ainda há trechos que se ressentem de defeitos técnicos, que estão sendo corrigidos. Essa situação existe por dois motivos: primeiro porque, em muitos casos, são antigas rodovias, construídas quando ainda não havia automóvel; segundo, porque foram feitas pelas municipalidades, que não dispunham de técnicos especializados, nem de recursos que permitissem obras mais vultosas.

O aspecto comum destas estradas pode ser resumido da seguinte forma: plataforma estreita, variando entre 5 e 3 metros e impossibilitando, em muitos trechos, o cruzamento de dois veículos; raios de curvas muito pequenos, pela preocupação constante de acompanhar as irregularidades das encostas, contornando espigões e se desenvolvendo até ao fundo das grotas, para evitar grandes aterros e obras de arte dispendiosas; rampas variáveis, sem a preocupação de um limite máximo; absoluta falta de drenagens; as sargentas, os drenos e as valetas de proteção de cortes eram praticamente inexistentes nas estradas fluminenses até 1938; e finalmente pista sem revestimento de espécie alguma, nem mesmo o sílico-argiloso.

Em nossa excursão terei oportunidade de lhe mostrar algumas dessas estradas com semelhante apresentação. Tenho certeza, depois, de que o jornalista ficará com suas tinturasinhas de técnica rodoviária...

— Mas, acentuou bem o Dr. Saturnino Braga — é um consolo saber-se que felizmente também há vários trechos de estradas sem tal aspecto. E' melhor tomar nota, porque eles constituem, sem dúvida, informação interessante para sua reportagem:

a) todas as estradas federais que cortam o território fluminense;

b) a estrada Niterói-Friburgo — 120 kms.

c) a estrada Araruama-Cabo Frio — 36 kms.

d) a estrada Campos-Conselheiro Josino — 30 kms.

e) a estrada Ponte Nova-Valão do Barro — Macuco — 76 kms.

f) a estrada Cabral-Paracambi — 11 kms.

g) a estrada Ponte do Rocha-Vassouras — 12 kms.

h) a estrada S. Joaquim-Piraí — 6 kms.

i) a estrada Barra do Piraí-Valença — 36 kms.

Presentemente, de 1938 em diante, depois que o Governo do Estado resolveu ampliar os recursos, o aspecto da rede rodoviária fluminense mudou sensivelmente e muitos melhoramentos foram introduzidos, como cortes, alargamentos, colocação de revestimento sílico-argiloso, retificações, drenagens, conservação mecânica, substituição e reparo de obras de arte, regularização do leito, etc. Esses melhoramentos estão sendo executados em toda a rede a cargo do Estado.

Em cerca de dois anos as providências tomadas pela administração foram de tão grande alcance que a antiga situação, de só se trafegar nos meses secos, desapareceu.

Atualmente, pode-se viajar no Estado do Rio em qualquer época e em qualquer tempo, em todas as linhas principais, sem perigo de encontrar atoleiros intransponíveis. Apenas, em alguns ramais de menor importância ainda não se introduziram os melhoramentos possíveis. Os trabalhos, entretanto, prosseguem e dentro em breve toda a rede, sem exceção, oferecerá tráfego.

NOVAS CONDIÇÕES TÉCNICAS

E, assim prosseguiu o Dr. Saturnino Braga:

— A par desses benefícios gerais em toda a rede existente, que se enquadram nos trabalhos de conservação, o Governo do Estado do Rio aprovou novas condições técnicas, a serem obedecidas em todas as construções e que estão dando magníficos resultados. Também foram aprovadas as "Instruções Gerais relativas à aplicação do regime de empreitadas na execução de obras rodoviárias a cargo da Comissão de Estradas de Rodagem".

Com relação às novas condições técnicas, cumpre destacar os seguintes elementos:

- 1) Larguras de plataforma: 9,70 ms. para as estradas de primeira classe a 8,40 para os de segunda e terceira classe;
- 2) Raios mínimos: 50 ms. para as estradas de primeira classe a 30 metros para os de terceira;
- 3) Rampas máximas: 6% para os de primeira classe a 9% para os de terceira;
- 4) Cargas moveis para cálculo das obras de arte: adotar para as estradas de 1.^a classe os correspondentes às estradas de 2.^a classe alemãs.

Estas novas condições técnicas coincidem próximamente com o que vem sendo adotado pelos Governos dos Estados do Rio Grande do Sul e de S. Paulo e pelo Governo Federal. Seria de toda a vantagem para o país o estabelecimento de condições técnicas gerais, a serem adotadas e respeitadas em todo o território nacional, de acordo com as diversas classes de estradas.

Completando o programa de melhora dos traçados, o Governo do Estado já iniciou o revestimento asfáltico das estradas.

CONSTRUÇÃO DE NOVAS ESTRADAS

A partir de 1938, o Governo do Interventor Amaral Peixoto iniciou o empreendimento da construção de novas estradas, de acordo com o plano geral preestabelecido. Fo-

ram escolhidas inicialmente aquelas de maior necessidade para a economia do Estado.

OS TIPOS DE ESTRADA DO NOVO PLANO

O novo plano rodoviário do Estado compreende estradas de rodagem, que se podem grupar nos seguintes tipos:

- a) — Estradas tronco
- b) — Ligações rodoviárias
- c) — Estradas de turismo
- d) — Estradas secundárias.

ESTRADAS TRONCO

O Dr. Saturnino Braga assim se exprime às estradas-tronco:

— Partindo de Niterói tem-se a *Estrada Tronco Principal* (R.J. 1) que, em Iguá, dá origem à *Tronco Norte Fluminense* (R.J. 2) e à *Tronco de Campos* (R.J. 3).

Completam as linhas tronco as seguintes estradas federais:

- a) — Rio Petrópolis-União Indústria até Areal e Rio Baía;
- b) — União-Indústria a partir de Areal;
- c) — Rio-S. Paulo e estrada de Caxambú.

A última tronco estadual, *Estrada Tronco do Vale do Paraíba* (R.J. 4), impõe-se por uma necessidade econômica de inter-comunicação do Estado de São Paulo com grande extensão do Estado de Minas Gerais, sem obrigar a descida ao Distrito Federal e a subida de Petrópolis, além de atender às finalidades constantes da sua definição como tronco dentro do Estado. Trata-se, em última análise, duma estrada de caráter nacional que o Estado prefere no momento tomar a seu encargo, atendendo às reais vantagens advindas de sua construção.

A *Estrada Tronco Principal*, que é o coletor máximo do tráfego do sistema rodoviário fluminense, terá como origem o final da Alameda de S. Boaventura, no Fonseca, permitindo fácil acesso aos bairros de Niterói, como Barreto, Icaraí e Canto do Rio, sem interferência com a circulação local de veículos e, também, possibilitando, por motivos turísticos, atingir o Itaipú e Itaquatiara.

A *Estrada Tronco Norte-Fluminense* já é uma importante via de comunicação do Estado. Desde há muito foi delineada pelo Governo, com a construção de trechos diversos, mas não contínuos. Percorre, a partir de Iguá até Cachoeiras, terrenos planos e ondulados e daí em diante, montanhosos, servindo a Friburgo, Bom Jardim, Cordeiro, Macuco, S. Fidelis (externamente) e Itaperuna, na região norte, considerado seu segundo extremo.

A *Tronco de Campos*, iniciada a partir da cidade deste nome, denominada *Rodovia Ernani do Amaral Peixoto*, parte de Iguá, percorrendo terrenos ora ondulados, ora planos. Receberá a contribuição do tráfego destinado ao transporte da produção das regiões montanhosas ou planas vizinhas que formam um vasto "interland".

O seu traçado permite servir também Rio Bonito, Casemiro de Abreu, Rio Dourado, Fazenda dos 40, Patos, Elesbão e Ururá. Esta estrada, com a ligação de 1.^a classe *Campos-Porto Limeira*, no rio Itabapoana (R.J. 9), permitirá fácil acesso à cidade de Vitória, de Niterói ou da Capital da República, através de terrenos ondulados ou planos, sem galgar altitudes superiores a cem metros. Esta última ligação terá como pontos obrigados: Travesão, Conselheiro Josino, Morro do Coco e Porto Limeira.

A *Estrada Tronco do Vale do Paraíba* deverá nascer em Barra Mansa (admitindo-se que a Estrada Nacional de Caxambú, que é o futuro "Caminho do Oeste", passe por esta cidade) a procurar Entre-Rios, na União e Indústria. Servirá a uma grande região pastoril, mas que aceleradamente vai se industrializando, como Barra Mansa, Volta Redonda, Pinheiros, Vargem Alegre, Barra do Piraí, Vassouras, Massambará, Andrade Pinto, Paraíba do Sul e Entre Rios, que são pontos obrigados da estrada em questão. Muito embora acompanhe o vale do rio Paraíba, sempre hospitaleiro e amplo, esta rodovia, atendendo à existência de ferrovias como a Central do Brasil e Rede Mineira de Viação, é forçada a percorrer, em parte, terrenos dobrados e montanhosos.

LIGAÇÕES DE PRIMEIRA CLASSE

Além destas estradas, com características de estradas da classe I, temos ainda as ligações de 1.^a classe seguintes: *Litorânea de Macaé* (R.J. 5) e a de *Contorno da Baía de Guanabara* (R.J. 6).

A primeira destas rodovias tem origem no lugar denominado Fazendinha, percorre terrenos ondulados próximos à costa ou às lagoas costeiras, servindo às localidades de Maricá, Sampaio Corrêa, Araruama, Iguaba Grande, S. Pedro da Aldeia, Campos Novos, Barra de S. João e Macaé.

Além do seu aspecto econômico, esta estrada apresenta grande importância turística, principalmente a partir de Araruama, onde o Governo pretende instalar um hotel confortável.

A cidade de Cabo Frio, que fica à margem desta diretriz, terá a sua comunicação garantida pela rodovia da Classe I — Porto do Carro, S. Pedro da Aldeia (R.J. 10) ou Porto do Carro — Campos Novos (R.J. 11).

Saquarema, que também se encontra na mesma situação, terá a sua comunicação garantida pelo ramal de Bacaxá (R.J. 12).

A ligação de Nova Iguaçu (R.J. 13), um dos mais importantes centros citrícolas do Estado e já possuidor duma indústria apreciável, foi projetada, tendo como pontos respectivamente o km. 22 da *Rio-Petrópolis* e o km. 38 da *Rio-S. Paulo*.

A ligação de 1.^a classe que se convencionou chamar *Ligação Litorânea de Angra dos Reis* (R.J. 14) tem a sua origem no Km. 42 da estrada Rio-S. Paulo, servirá às localidades de Itaguaí, Itacurussá, Mangaratiba e vai alcançar Angra dos Reis, transpondo a garganta das Três Orelhas.

A comunicação entre a estrada federal União e Indústria com a *Tronco Norte Fluminense* se faz a partir de Terezópolis pela ligação de 1.^a classe Terezópolis-Fri-

burgo (R.J. 15). É uma estrada muito interessante do ponto de vista turístico, porque percorre o dorso da Serra do Mar entre aquelas duas cidades serranas, e do ponto de vista econômico, porque servirá a uma vasta zona capaz duma pecuária adiantada e de uma agricultura cujos produtos facilmente serão encaminhados ao Distrito Federal.

Para Angra dos Reis (R.J. 16) — há uma segunda ligação de primeira classe, que parte da estrada Rio-S. Paulo, no Km. 109, e vai ter áquele futuro porto fluminense, servindo a cidade de Rio Claro e as localidades de S. José do Parado, Pedra Branca e Jurumirim.

Como ligações de 1.^a classe afluentes da *Estrada Tronco do Vale do Paraíba* provenientes da E.R.F. Rio-S. Paulo podemos citar:

a) — a que tem origem no Km. 52 desta estrada nacional, vai a Belem, Paes Leme, Bomfim, galga a serra para atingir Governador Portela, Miguel Pereira, Arcozelos e Avelar (R.J. 17);

b) — a que tem origem no Km. 81 daquela estrada federal vai a Piraí e Barra do Piraí, acompanhando sensivelmente, na maior parte, o vale deste rio (R.J. 18);

c) — a que tem origem no Km. 117 da mesma estrada e vai à Barra Mansa, acompanhando aproximadamente o vale do rio deste nome. É a ligação de 1.^a classe que mereceu o nome de *Rodovia Getúlio Vargas*, (R.J. 19). Com a ligação de Angra dos Reis, completará o caminho mais conveniente entre Barra Mansa ou Volta Redonda e o porto fluminense de Angra dos Reis;

d) — a que desce de Porto das Flores, nas divisas com o Estado de Minas Gerais, passa por Valença e alcança Barra do Piraí (R.J. 20).

A ligação de 1.^a classe (R.J. 21), que desce de Passa Vinte e demanda Floriano, representa mais uma contribuição do Vale do Paraíba, pois que a estrada de Caxambú, no trecho entre Engenheiro Passos e Floriano, não é mais do que a continuação da linha tronco estadual.

Estabelecendo a comunicação mais conveniente entre a *União e Indústria* e a *Rio-Baía* foi projetada a ligação de 1.^a classe *Moura Brasil-Bem Posta* (R.J. 22).

Entre a *Tronco Norte Fluminense* e a *Rio-Baía* faz-se necessária uma ligação de 1.^a classe (R.J. 23) compreendida entre Friburgo e Porto Novo do Cunha, servindo também a Sumidouro. Só os dois primeiros centros citados bastam como justificativa da escolha.

Uma estrada muito interessante e que no plano geral do Estado figura como uma ligação de 1.^a classe é a que estabelece a comunicação entre Itapoana, na divisa do Estado do Espírito Santo, e Pirapetinga no de Minas Gerais, servindo às cidades de Pádua, S. João de Ubá e Itaperuna (indiretamente). Este traçado permite a ligação de Porto Novo do Cunha, na *Rio-Baía*, à Vitória, no E. do Espírito Santo (R.J. 24), se for feito o trecho dentro do Estado de Minas Gerais. Por se tratar, no seu conjunto, duma estrada federal, foi objeto do interesse expresso dos governos dos Estados limítrofes junto aos poderes competentes.

Uma das comunicações entre as *Tronco Norte Fluminense* e as de Campos faz-se através da ligação de 1.^a

classe que, partindo de Macuco, vai a Elesbão (R.J. 26), servindo a Visconde do Imbé, Trajano de Moraes, Dr. Loreti e Barra do Imbé.

Outra ligação afluente da *Norte Fluminense* é a que serve a Itaocara e chega a Santo Antonio de Pádua (R.J. 27) depois de cruzar a ligação de Pirapetinga (R.J. 24).

De S. Fidelis foram projetadas duas ligações de 1.^a classe, que se estendem pelo vale do Paraíba: uma com destino a Itaocara (R.J. 28), onde uma parte é comum com a *Norte Fluminense*, e outra com destino a Campos (R.J. 29), passando por Pedra Alecrim.

Acompanhando o vale do Muriaé, foi estabelecida a comunicação entre Itaperuna e Campos (Ligação de 1.^a classe) (R.J. 30) por onde poderá, com grande economia, ser encaminhada a produção cafeeira do Norte para Campos.

Entre a cidade de Campos e o seu futuro porto de mar, muito provavelmente em S. João da Barra, foi projetada também uma ligação de 1.^a classe (R.J. 31).

LIGAÇÃO DE BELEM A MIGUEL PEREIRA

Está sendo feita a ligação de Belem, estação da Central do Brasil, por meio de uma estrada a Miguel Pereira, nos moldes das de classe I. Já se acham prontos 14 kms. entre Belem e Paes Leme.

ESTRADA PARA MANGARATIBA

Com os serviços do Departamento Nacional de Obras de Saneamento, em boa hora impulsionados, novas regiões veem ressurgindo. Fazia-se necessário restabelecer as comunicações da rede do Estado com Itaguaí, Itacurussá, Mangaratiba e, num futuro mais distante, até Angra dos Reis (Ligação Litorânea de Angra dos Reis). O Governo empreitou os serviços até Mangaratiba, já estando prontos 25 kms., sendo 21 a partir da estrada Rio-S. Paulo e 4 a partir de Mangaratiba.

RIO-NITERÓI

A velha cidade de Magé (cidade de antigo prestígio e hoje com alguma importância industrial) vai devendo ao saneamento o progresso agrícola em ressurgimento. A sua comunicação com o Distrito Federal se fazia por uma sinuosa estrada, cheia de passagens de nível perigosíssimas, e, com Niterói, era diretamente impossível. O Governo determinou o início da sua construção no seu trecho entre Magé e Manilha (*Estrada Tronco Principal*) na região onde se fazia necessário ao mesmo tempo um penoso trabalho de drenagem com máquinas próprias. Apesar das dificuldades, já se acham concluídos 16 quilômetros, só faltando 5, entre Manilha e Magé. De Magé para o Rio aproveita-se a *Rio-Petrópolis*.

SERRA DE FRIBURGO

A *Estrada Tronco Norte Fluminense*, entre Cachoeiras e Muri, na extensão de 35 kms. foi inaugurada em 1939. Essa estrada apresentava, antigamente, condições

deficientes de tráfego. Agora, não. Recebeu novo revestimento e drenagem. Vai ser alargada.

BARRA MANSA — ESTRADA DE RODAGEM RIO-S. PAULO —
RODOVIA GETULIO VARGAS

Já foi inaugurada essa estrada, que liga a cidade de Barra Mansa à estrada de rodagem Rio-S. Paulo. Essa ligação tem 18 quilômetros de comprimento, atravessando terreno acidentado, onde corre o rio Barra Mansa. Apesar da topografia desfavorável, suas condições técnicas são boas, apresentando a largura de 8,40 na plataforma. Existia uma antiga ligação entre os mesmos pontos, que não satisfazia absolutamente às necessidades de zona.

Aliás, acrescentou o Dr. Saturnino Braga, o projeto da nova estrada foi lançado sem a preocupação de aproveitar o leito antigo, defeituoso.

O seu custo médio por quilômetro, apesar das condições desvantajosas da topografia e da geologia — muita rocha — não excede de 130:000\$000, inclusive desapropriações.

Dada essa exposição pelo Dr. Saturnino Braga, resolvemos colher mais informes sobre as estradas a que ele se referiu, de forma a permitir ao nosso leitor inteirar-se do andamento dos serviços já executados.

Depois, então, na segunda parte desta reportagem, voltaremos a tratar dessas mesmas estradas, conforme o que observamos pessoalmente em excursão. Esse esclarecimento se torna necessário para que não se pense, à primeira vista, que estamos repetindo informações já dadas.

ANGRA DOS REIS — RIO CLARO — ESTRADA DE RODAGEM
RIO-SÃO PAULO

Essa nova estrada liga o porto de Angra dos Reis à estrada de rodagem *Rio-São Paulo*. Contribuirá muito para o desenvolvimento do porto de Angra dos Reis, concorrendo ainda para incrementar o progresso do município de Rio Claro, por ela atravessado.

A sua extensão total é de 76 kms. cortando terreno de topografia muito acidentada, mesmo quando, após descer a Serra do Mar, se aproxima de Angra. Partindo do km. 109 da Rio-São Paulo, dirige-se para a sede do município de Rio Claro, que tangencia, seguindo para o distrito de Santo Antonio do Capivarí e depois para a Garganta dos Coutinhos. Após descer a Serra do Mar, passa por Pedra Branca, Jurumirim e, contornando a baía de Angra, alcança o porto do mesmo nome.

Esta estrada será o mais curto caminho entre Volta Redonda — o futuro centro siderúrgico do país — e o porto de Angra dos Reis. Sua extensão é de 76 kms.

E' a estrada de custo quilométrico mais alto que o Estado está executando. Suas condições técnicas são idênticas às da rodovia *Getulio Vargas*.

MAGÉ — ITAMBÍ — MANILHA

E' talvez a estrada de maior repercussão econômica que o Estado do Rio está construindo. Ligará Niterói ao

Rio de Janeiro, contornando a baía de Guanabara. Foi julgada estratégica pelo Estado Maior do Exército e permitirá que os produtos vindos do interior do norte do Estado alcancem a capital da República sem a travessia, por água, de baía. Vai ligar-se, em Magé, com a estrada existente, que comunica este município com a *Rio-Petrópolis*. Após sua conclusão o Governo fluminense pretende reconstruir inteiramente a rodovia de Magé, que não oferece boas condições técnicas, estando em flagrante desacordo com a nova estrada em construção. A distância de Magé a Manilha é de 21 kms., dos quais cerca de 15 através de terrenos embrejados e ainda não saneados.

Em virtude dessa situação, o andamento dos serviços tem sido um pouco lento.

A largura da plataforma é 9,70 ms. e as demais condições muito boas, dentro das estabelecidas para estradas de primeira classe em terrenos planos. Seu custo total está orçado em 1.400:000\$000, tendo grandes pontes sobre os rios Macacú e Guapi, com vãos superiores a 70 metros e terrenos péssimos para fundações. No custo de 1.400:000\$000 não se acham incluídas essas duas pontes.

A futura reconstrução da estrada de Magé ao km. 33 da *Rio-Petrópolis* terá 30 quilômetros de comprimento, desenvolvendo-se também inteiramente em região plana.

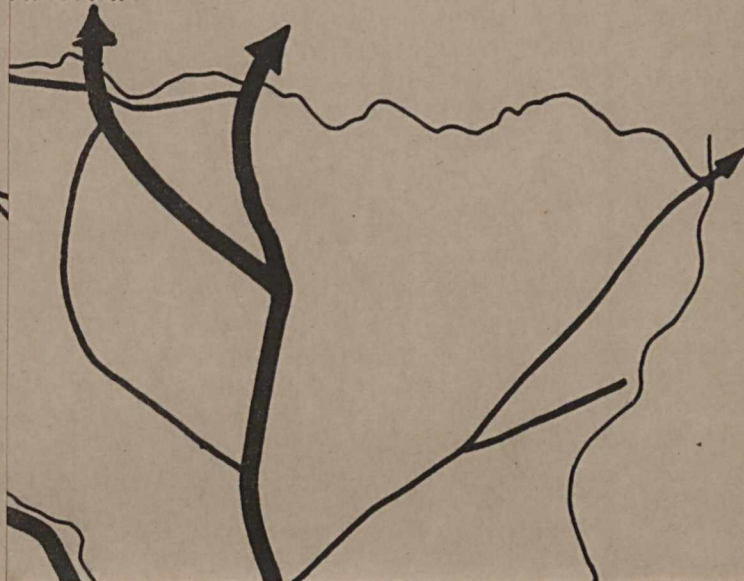
Por outro lado, Manilha se acha no km. 11, da estrada de Alcantara a Itaboraí, cujo revestimento asfáltico já foi iniciado.

MARICÁ — SAMPAIO CORREA — BACAXÁ
— ARARUAMA

Está no programa do Governo do Estado do Rio o desenvolvimento do turismo em torno da lagoa de Araruama, que oferece, além de clima agradável, um magnífico panorama aos viajantes. Trata-se realmente de região privilegiada, situada nas visinhanças do oceano, prestando-se para praia de banho e simultaneamente para o desenvolvimento de esportes aquáticos. Além disso, existe ali, perfeitamente montada, a indústria do sal, que representa uma das riquezas do Estado. Ao longo da lagôa já há, em condições aceitáveis, uma estrada que liga Araruama a Cabo-Frio, passando por Iguaba Grande, S. Pedro d'Aldeia e Porto do Carro, com uma extensão total de 36 kms. Por outro lado, Maricá está ligada a Niterói por uma rodovia de 38 kms., que embora necessite modificações para se enquadrar nas novas condições técnicas aprovadas pelo Governo oferece trânsito, mesmo com inclemência do tempo. Aliás, está no programa a transformação futura desta estrada, de modo a se ajustar às atuais especificações. Restava o trecho compreendido entre Maricá e Araruama para que se pudesse estabelecer uma ligação contínua, ao longo do litoral, entre Cabo-Frio e Niterói. A região atravessada é plana, na sua maioria, havendo, entretanto, um trecho de serra, depois de Manoel Ribeiro, para galgar a garganta da serra de Mato-Grosso. As condições técnicas são comparáveis às da estrada *Magé-Manilha*, exceto no trecho da serra, onde são idênticas às da rodovia *Getulio Vargas*.

ADO DO ESPIRITO SANTO

US
APOANA



PTABORAI



LEGENDA

	E. R. FEDERAIS
	E. R. TRONCO PRINCIPAL
	E. R. TRONCO
	LIGAÇÕES DE 1ª CLASSE
	LIGAÇÕES DE 2ª CLASSE

Jortiz
Des.

NITERÓI — CAMPOS

Campos, o município mais rico do Estado do Rio, não se achava ligado a Niterói senão por um trajeto muito longo e dispendioso, passando por S. Fidelis, Cordeiro e Friburgo. Impunha-se outra ligação muito mais curta e econômica, atravessando a zona baixa ao pé da Serra do Mar.

O itinerário desta estrada, que terá 290 kms. de extensão, é este: Niterói, Alcântara, Itaboraí, Rio Bonito, Porto de Bananeiras, Casemiro de Abreu, Rocha Leão, Porto de Ibirirí, Fazenda dos Quarenta, Patos, Elesbão, Ururá e Campos. Aproveita no seu trajeto, 60 kms. da estrada já existente, entre Niterói e Rio Bonito. Atravessa, no seu percurso, os municípios de S. Gonçalo, Itaboraí, Rio Bonito, Capivari, Casemiro de Abreu e Macaé. Constitue uma das grandes realizações do Governo Amaral Peixoto.

A sua construção iniciou-se de Campos para Niterói, porque, uma vez alcançado o município de Macaé — o que já alcançou — estabelece-se uma ligação provisória da grande cidade fluminense com a capital do Estado através de Macaé, Casemirana, S. Pedro d'Aldeia, Araruama, Rio Bonito e Itaboraí, com um percurso de 340 kms.

CONSTRUÇÕES DIVERSAS

Alem das estradas acima enumeradas, muitos melhoramentos veem sendo sistematicamente introduzidos na rede existente. Esses melhoramentos consistem, de um modo geral, em alargamentos, retificações, drenagens e revestimento sílico-argiloso, com ou sem base de macadame.

Dentre as atuais estradas em tráfego teem merecido maior atenção e cuidado as seguintes:

a) *Estrada Tronco Norte Fluminense*, que, partindo de Niterói, passa por Itaboraí, Japuíba, Cachoeiras, Friburgo, Bom Jardim, Monnerat, Cordeiro, Macuco, Valão do Barro Jaguarembé, Ponte Nova, S. Fidelis, S. João do Paraíso, Ponte de Ferro e Itaperuna, com uma extensão de 366 kms.

b) *Estrada Tronco Sul Fluminense*, que, partindo de Cabral, no km. 58 da Rio-S. Paulo, segue por Paracambi, Paulo de Frontin, Mendes, Ponte do Rocha, Barra do Pirai, Vargem Alegre, Pinheiro e Barra Mansa, com uma extensão total de 96 kms.

c) Teresópolis-Friburgo, com 93 kms.

d) Carmo-Porto Novo do Cunha, com 18 kms.

e) Cantagalo-Cordeiro, com 7 kms.

f) Macuco-Manoel de Moraes, Trajano de Moraes-Glicério, com 66 kms.

g) Jaguarimbé — Itaocara — Pádua — Miracema — Palmas, com 58 kms.

h) Campos-Conselheiro Josino, com 30 kms.

i) Campos-S. João da Barra, com 46 kms.

j) Ponte do Rocha-Vassouras, com 12 kms.

k) Paraíba do Sul-Entre Rios, com 13 kms.

l) Barra do Pirai-Valença, com 36 kms.

m) Magé-Estrada de rodagem Rio Petrópolis, com 30 kms.

n) Porto do Carro-Casemirana-Macaé, com 72 kms.

o) S. Joaquim-Pirai-Pinheiro, com 28 kms.

p) Rezende-Riachuelo, com 25 kms.

A REDE RODOVIÁRIA ATÉ 1939

O Dr. Saturnino Braga, depois de nos ditar o que ficou escrito linhas atrás sobre as novas condições técnicas das estradas fluminenses e o programa de sua construção, assim prosseguiu:

— Os primeiros cuidados do Governo do comandante Ernani do Amaral Peixoto, ao abordar a importante questão do rodoviarismo fluminense, foram no sentido de modificar as condições das estradas existentes. O Estado possui sob suas vistas cerca de 2.500 kms. de estradas que, infelizmente, durante os quatro meses de dezembro a março, tornavam-se, em sua grande maioria, intransitáveis, mesmo para caminhões munidos de correntes. Não era possível, durante o verão, dar saída por estradas de rodagem aos produtos do interior, por causa dos imensos atoleiros. Aqueles que se aventuravam a transpor os obstáculos e que, após muitos esforços, conseguiam seus objetivos, desanimavam da próxima viagem, em virtude do dispêndio de tempo e dos riscos que corriam. Ninguém pensava em estabelecer linhas de ônibus ou empresas de transporte.

A serra de Friburgo, chave de todo o norte fluminense, e o trecho Paracambi — estrada federal Rio-São Paulo, chave dos principais municípios do sul, transformavam-se em imensos lodaçais.

O interventor Amaral Peixoto e o secretário da Viação, major Helio de Macedo Soares e Silva, providenciaram os meios e recursos para que a Comissão de Estradas de Rodagem, criada por decreto de 29 de janeiro de 1939, acabasse com essa situação, imensamente prejudicial à economia do Estado.

Em dois anos e meio de trabalhos contínuos, que constaram principalmente de drenagem em grande escala, revestimentos sílico-argilosos nos trechos que mais sofriam com as águas; reconstrução de pontilhões e aplicação de aparelhagem mecânica de conservação, foi possível mudar a situação da rede rodoviária fluminense.

Hoje se viaja de Niterói a Miracema, a S. Fidelis, a Cabo-Frio e a Campos, e do Rio de Janeiro a Vassouras, a Barra do Pirai, a Valença e a Barra Mansa, em qualquer época do ano. Naturalmente que, com chuva, a viagem é mais penosa e demorada, como acontece em qualquer estrada de terra que tenha um tráfego relativamente intenso. Entretanto, chega-se sempre ao destino sem grandes atropelos e embaraços.

A TAXA SOBRE COMBUSTÍVEIS

E o Dr. Saturnino Braga frisou bem:

— A repercussão de semelhante metamorfose foi grande e imediata: a taxa sobre combustíveis, diretamente

proporcional ao consumo e, portanto, do tráfego foi de 1.949:976\$000 em 1938; passou a 3.403:002\$300 em 1939; subindo a 3.954:456\$100 em 1940, e em 1941 atingiu a 6.013:609\$700.

Esses valores não traduzem bem o consumo de combustível no Estado do Rio porque grande é o número de carros que se abastecem no Distrito Federal de gasolina antes de subir a serra de Petrópolis, em demanda de outras localidades fluminenses.

Mas não é só o aumento da receita consequente da taxa sobre combustíveis que reflete a repercussão da referida metamorfose. O aumento da receita do imposto de transmissão "inter-vivos" foi muito apreciável nestes últimos anos, sem que houvesse majoração dese imposto.

PRIMEIROS E GRANDES RESULTADOS DA MELHORIA DAS ESTRADAS

Várias empresas de transporte de cargas em caminhões se organizaram em Friburgo, Pádua, Miracema, S. Fidelis, Duas Barras, Cabo-Frio, Valença, Barra Mansa, Rezende, etc. A aquisição de propriedades no Estado do Rio aumentou consideravelmente. O progresso da economia fluminense é, aliás, conhecido de todos e, indiscutivelmente, um dos principais fatores reside na maior facilidade dos transportes.

OS MELHORAMENTOS CONTINUAM SEMPRE

Os melhoramentos da rede existente continuam sempre e não poderão finalizar em breve tempo, porque representam uma árdua tarefa. Estradas estreitas, mal permitindo a passagem de dois veículos, com rampas pesadas e raios diminutos, não se transformam rapidamente em estradas razoáveis. Em muitos casos, elas não necessitam de um melhoramento ou reconstrução, mas sim de uma substituição total.

Contudo, considerando a precedência dos trabalhos pelos valores do progresso do tráfego e importância econômica da região servida, muito já se fez, embora mais ainda se tenha que fazer.

DESPESAS DO GOVERNO FLUMINENSE COM A ABERTURA E CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS DE RODAGEM

Publicamos em seguida as despesas do Governo fluminense com a abertura e conservação de estradas de rodagem, conforme plano previamente traçado:

1939

Verba orçamentária		11.439:983\$0	
Créditos especiais		1.044:200\$0	12.484:183\$0

1940

Verba orçamentária		12.196:700\$0	
Créditos especiais		31.546:309\$7	43.743:009\$7

1941

Verba orçamentária		6.760:600\$0	
Créditos especiais		1.537:217\$5	8.297:817\$5

1942

Verba orçamentária		37.160:600\$0	37.160:600\$0
--------------------	-------	---------------	---------------

Não há como extranhar ter sido dado em 1941 apenas o crédito de 8.297:817\$5, porque nos créditos especiais, abertos no segundo semestre de 1940, no montante de 31.546:309\$7, houve grandes saldos, que ficaram revigorados para 1941 e, daí não se poder considerá-los como abertos, neste último exercício.

— E quanto se gastava nas administrações anteriores à do comandante Amaral Peixoto? Perguntamos.

— Em 1937 a despesa era apenas de 2 mil contos. Mas em 1938, início do atual Governo, subiu logo a 7 mil.

DEVE-SE PENSAR NO FUTURO PRÓXIMO

Depois de nos haver fornecido os dados orçamentários acima, passou o Dr. Saturnino Braga a falar novamente, e com maiores detalhes, das características técnicas das estradas estaduais do novo plano. Acharmos conveniente só fixar no papel, no momento em que nos falava, aquilo que está mais de acordo com as normas que devem ser seguidas numa reportagem.

E é essa precisamente a função do reporter, que precisa sempre ter em vista o que pode interessar o leitor indiferente a certos detalhes técnicos e científicos, acessíveis apenas aos estudiosos da matéria. E é por isso que aqui, nestas páginas, ninguém encontrará fórmulas algébricas complicadas, em que o x, o y e o z só servem para atrapalhar a gente...

Que bom seria se homens como o nosso prezado amigo Dr. Jurandyr Pires Ferreira pudessem trocar por miúdo o que sabem, arranjando processo simples e fácil de nos desbastar a ignorância sobre um mundo de coisas interessantes, mas — é claro — sem falar em x, y ou z...

Passamos recentemente pela tortura de ver um mundo dessas letrinhas trepadas e ao lado de sinais planos e retorcidos, quando recebemos do Dr. Jurandyr Pires o seu "Tratado de Mecânica Econômica — Transportes", com amável dedicatória. Não passamos do prefácio e da introdução. — Os capítulos "Classificação das Resistências", "Resistência de Custo", "Variação da Resistência com o aproveitamento", "Variação de Resistência com a Intensidade do Tráfego e Comprimento do Condutor", etc. etc. até hoje constituem para nós tremendo cipoal que, francamente, nem pensamos em desbravar...

Mas, continuemos a conversar com o simpático Dr. Saturnino Braga, que assim nos expôs outras faces do novo plano rodoviário fluminense:

— Após o programa de melhoramentos e conservação da rede existente, o Governo do Estado do Rio voltou suas vistas para a elaboração de um plano rodoviário.

O primeiro passo nesse sentido foi a uniformidade de padrão e classificação das vias, conforme as respectivas importâncias. Logo de início o Estado resolveu acabar com a execução de estradas acanhadas, embora gastando um pouco mais, mas visando sempre executar obra duradoura, que pudesse receber desde logo um calçamento da pista de classe superior, sem necessidade de melhoramentos posteriores no traçado. Num estudo comparativo fácil é verificar-se que as estradas fluminenses de primeira classe possuem um padrão superior ao das federais atualmente em execução. Não se pense com isto que houve a intenção de construir obras suntuárias. Ao contrário, procurou-se o mais possível comprimir as despesas e, ao lado das estradas americanas ou argentinas, as do Estado do Rio são bem modestas.

Entretanto, é forçoso exigir que uma estrada permita um tráfego econômico e seguro, de modo que o transporte não fique inutilmente sobrecarregado. A rodovia que não desempenha o papel para o qual foi determinada a sua construção torna-se um onus inútil. Sobretudo nos países novos, onde as possibilidades de surtos econômicos são surpreendentes, nenhuma estrada deve ser construída sem que se medite sobre as circunstâncias presentes e de um futuro próximo.

Nada como um exemplo: dentro do próprio território fluminense, o Governo Federal construiu, há pouco mais de dez anos, o trecho da *Rio-S. Paulo* entre Pouso Seco e Campo Grande. Apesar das suas características técnicas serem consideradas na época como ótimas, hoje em dia tal estrada é quase imprópria, havendo absoluta necessidade de melhorá-la. Aliás, os técnicos do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem cogitam, presentemente, deste problema, chegando mesmo a escolher, em muitos trechos, diretrizes diferentes.

As despesas de ampliação feitas durante a construção são menores que as futuras, a título de melhoramentos. E' preciso, por conseguinte, muita prudência na aplicação do princípio de "construção progressiva", principalmente quando se trata de regiões já desbravadas que só permanecem inativas por falta de transporte.

E' mesmo aconselhável que até nas estradas municipais sejam respeitadas as características técnicas fundamentais — que definem o traçado em planta — para que, quando fossem alargadas e melhoradas, pudessem ser aproveitados todos os serviços feitos.

O SURTO RODOVIÁRIO NO PAÍS

No Brasil as administrações custaram a preocupar-se com estradas de rodagem. Sempre se reconheceu e se frisou a necessidade de facilitar os transportes entre nós, mas quase nada se fez. As verbas eram ridículas, as organizações inexistentes e até o próprio Governo Federal não possuía uma repartição incumbida de cuidar do problema rodoviário brasileiro.

Explica-se desta forma o atraso em que nos encontramos neste setor, se compararmos a nossa situação com outros países.

Para não citar a América do Norte, nação muito mais adiantada e de recursos infinitamente superiores, bastará olhar a Argentina. O que os argentinos possuem em trabalhos executados e em organização rodoviária supera de muito a ação do Brasil. E não se diga que foi culpa dos técnicos. Absolutamente. Seria grande injustiça para com a engenharia brasileira, que tem realizado obras dignas de figurar ao lado dos grandes empreendimentos de países mais poderosos. Nos demais ramos da engenharia, como hidráulica, saneamento, pontes, estradas de ferro, eletricidade e portos, nada ficamos devendo aos argentinos. Como se vê, seríamos capazes de ter solucionado o problema rodoviário, se acaso os nossos administradores o tivessem querido.

Felizmente, verifica-se nestes últimos anos um movimento geral a favor das rodovias.

O noticiário dos jornais já é apreciável, os administradores se movimentam e se esforçam para ampliar os meios de transporte, os resultados obtidos entusiasma, o tráfego aumenta, as terras valorizam-se, o intercâmbio é maior. O Brasil, embora tardiamente, tenta resolver este magno problema.

É PRECISO ESTABELECEER UM PLANO RODOVIÁRIO PARA TODO O PAÍS

E o Dr. Saturnino Braga acrescenta:

— E' preciso organizar um plano rodoviário para todo o país; fixar condições técnicas para que todas as rodovias se apresentem com o mesmo padrão, de acordo com sua importância; estabelecer as cargas que todas as obras de arte deverão suportar; prever a execução sistemática do plano, de modo que cada departamento estadual execute a sua parte; recomendar o emprego da aparelhagem mecânica; manter laboratórios eficientes; garantir um funcionamento que não corra o risco de sofrer solução de continuidade e que atenda às necessidades; obter autonomia não só para a repartição central orientadora, como para as estaduais executoras.

Espero que essa transformação venha em breve e, quanto mais cedo, melhor. À proporção que for sendo retardada, tanto mais ingente será o esforço inicial para corrigir uma evolução anormal.

É BOA A SITUAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Estado do Rio de Janeiro, pela organização que já mantém em seus serviços de estradas de rodagem, não apresentará grandes dificuldades à sua incorporação em um Departamento Autônomo Nacional. O estudo de seu plano rodoviário já está concluído e sendo posto em execução, como vimos, obtendo-se desta forma um caminho seguro a trilhar, sem perigo de despesas inúteis e pouco produtivas. A Comissão de Estradas de Rodagem já dispõe de laboratório para estudo de estabilização de solos. As construções já são feitas com a utilização de aparelhagem mecânica especializada, por contratos feitos com empreiteiros habilitados. Na conservação da rede existente já trabalham "auto-patrolls", plainas e "roadmanteiners". Os revestimentos sílico-argilosos estão sendo empregados

em larga escala e iniciado processo adequado de revestimento superficial asfáltico.

E o Dr. Saturnino Braga assim concluiu suas observações.

— Em todos os países do mundo, onde as rodovias são cuidadas com a atenção necessária, como os Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Itália, Argentina, África do Sul, etc., técnicos e administradores desses países chegaram a uma conclusão definitiva, que atualmente não merece mais ser discutida: para a realização, conservação e melhoramentos de um plano rodoviário qualquer é indispensável a autonomia técnica e financeira da repartição incumbida de realizá-los.

O APARELHAMENTO DA COMISSÃO DE ESTRADAS DE RODAGEM

Para desempenho da tarefa que lhe cabe a Comissão de Estradas de Rodagem instalou no Estado 5 Residências, que são chefiadas pelos engenheiros Breno de Abreu Sodré (1.^a); Altamiro Tibiriçá Dias (2.^a); João de Moraes Martins Filho (3.^a); Mario Gomes (4.^a) e Alcindo Cruz Marini (5.^a), que fiscalizam os trabalhos de construção, enfeixando em suas mãos todos os serviços de estradas de rodagem em suas zonas.

Alem das residências, a organização da Comissão compreende duas divisões, a Técnica e a de Construção e Conservação, chefiadas, respectivamente pelos engenheiros Edmundo Regis Bittencourt e Manoel Pacheco de Carvalho.

A Comissão dispõe de 8 automóveis, dos quais só 2 estão em tráfego; 13 caminhonetes; 95 caminhões; 18 tratores e "road-builders"; 12 "auto-patrolls", 6 plainas e 8 britadores.

AGORA HÁ CONFIANÇA

Mas a serviço das construções há ainda a maquinária dos empreiteiros, pois a Comissão só aceita os serviços daqueles que se acham devidamente aparelhados. Ao Estado não convinha, de forma alguma, inverter grandes quantias na aquisição de todos os aparelhos mecânicos necessários aos serviços. E, assim, os proprietários dos mesmos tem ainda o encargo da conservação, a que, naturalmente, dispensam natural cuidado, afim de evitar prejuízos... E' verdade que esses empreiteiros, gastando logo de início centenas de contos na aquisição das máquinas com que vão trabalhar, tem assegurado em compensação tal volume de obras a executar, que lhes permite lucro compensador e capaz de suportar as despesas de pagamento das compras feitas. A princípio o Dr. Saturnino Braga, que inaugurou entre nós, pela primeira vez, esse sistema de empreitada, lutou com certa dificuldade. Os homens das empreitadas não gostaram muito e, até certo ponto, com razão. Não sabiam se de fato lhes seria assegurado o tal volume de obras prometido.

Como se vê, o regime da desconfiança entravava de fato as coisas no Estado do Rio. Restinhos do tempo da politicagem... A falta de confiança na administração era, como se vê, um fato! Mas o Dr. Saturnino Braga fincou pé, considerando bem que só convinha dar empreitada a

quem tivesse maquinária. E, afinal, um dia surgiu o primeiro candidato ao serviço das estradas e se dispôs a gastar logo de início 600:000\$0 em máquinas. E os outros perderam afinal o medo e também se apresentaram. E até hoje ninguém teve prejuízo e todos estão satisfeitos!

NOSSA VIAGEM A CAMPOS

Nesta altura, depois das notas colhidas na sede da Comissão de Estradas de Rodagem em Niterói, que compõem grande parte desta reportagem, o nosso paciente leitor já deve estar esquecido do que, logo de início, lhe prometemos. Estabelecemos no plano deste trabalho uma excursão ao interior fluminense, afim de colhermos impressões, de forma objetiva, das realizações do Governo Amaral Peixoto no que diz respeito a estradas de rodagem.

Em automóvel partimos de Niterói às 8 horas da manhã de 16 de setembro último, em companhia do Dr. Saturnino Braga e do fotógrafo M. de los Rios.

Tomamos a velha estrada de Niterói a Maricá. Traçado antigo e conservação boa. Toda a zona muito povoada. De vez em quando, cavalos magros carregando carvão e ainda com o contrapeso do próprio condutor, sempre um rapazelho, encarapitado à frente das cangalhas.

Se La Fontaine visse isso, modificaria um pouco aquela fábula do moleiro e o burro...

De los Rios revela, sem sentir, pendores para economista, ao ver o primeiro carregamento de carvão:

— Aí vem ouro, Dr. Saturnino.

E apontou para o cavalo tristonho a carregar sacos de carvão.

Passa um ônibus com este nome "Tribobó".

Mais adiante o fotógrafo-economista nos faz outra revelação. Agora, é o cooperativismo do transporte:

— Parece um coradouro de roupa, mas não é. O pessoal põe naquele girão cestos grandes de verdura. À tarde passa um caminhão, que os vai apanhando para levar para o mercado de Niterói.

E os giras vão surgindo e sempre ao lado de uma vendinha.

Como é interessante uma vendinha de beira de estrada! À frente quase sempre um telheiro velho suportado por traves, à guisa de colunas.

E o cheirinho que tem essas vendinhas?

Característico. Os caipiras fazem da porta dessas vendinhas o seu clube, e cuspinham e cuspinham, olhando tudo com uma tristeza, que eles nem sabem que é tristeza.

Inohan.

O automóvel atravessa o leito da Estrada de Ferro Maricá. Lembramo-nos do da antiga Oeste de Minas, em Barra Mansa. Muito pobre a sua linha.

O Dr. Saturnino Braga chama-nos a atenção para a estrada tortuosa de rodagem em que nos achavamos, numa comprovação do que nos havia dito no escritório, quanto à falta de técnica de que se ressentem as velhas rodovias fluminenses:

— Como você vê, estamos atravessando uma planície e por que fizeram tantas curvas sem necessidade?

Ao longe reponta uma igrejainha, graciosa e risonha. Godofredo, o "chauffeur", nos diz:

— S. José de Imbassai.

Que fosse S. José, apenas, estava certo. Mas esse Imbassai nos pareceu arrevesado demais para igreja tão modesta — coitada! — que nem sabe que lhe deram esse nome pomposo.

Afinal, Maricá!

Cidade triste. Informaram-nos que está ressurgindo. Aachamos forte o verbo. Numa praça o busto do conselheiro Macedo Soares.

Vimos o prefeito local fiscalizando a colocação de meios fios, perto da igreja de N.S. do Amparo.

Os nossos administradores gostam muito de assentar meios fios. Sinal de grande, de imenso progresso...

O Dr. Saturnino nos dá a segunda lição de rodoviário:

— Estamos num ramal da *Estrada Litorânea*. Sim, porque, como já lhes disse, as grandes rodovias não precisam passar pelos centros urbanos. Devem evitá-los afim de que não haja interferência de tráfego. Sendo assim, es-

tabelecemos sempre uma pequena estrada de ligação para a entrada e outra a saída.

Lógico. Perfeito.

No fim de tal ramal, esbarramos com o primeiro marco da *Estrada Litorânea*, que vai botar lá em Macaé.

Tiramos uma fotografia desse marco. Acha-se situado no entroncamento da estrada que vai para Venda das Pedras, estação do ramal férreo da Leopoldina para Campos.

Agora o nosso automovel deslisa pela nova *Estrada Litorânea*, que está sendo aproveitada para a viagem a Campos, enquanto não fica inteiramente pronta a *Rodovia Ernani do Amaral Peixoto*, cuja construção começou de Campos para cá e que já alcançou a Fazenda dos Quarenta, num percurso de 85 quilômetros nesse trecho.

Mas que beleza é a *Estrada Litorânea*!

Prestem bem atenção: a pista por onde se faz a passagem de automoveis tem 10 metros de largura. E, como se isso não bastasse, ainda tem 10 metros de um lado e 10 do outro de terra batida, que possibilita o seu alargamento em qualquer tempo.

O automovel vai lambendo tudo. Godofredo não se contém:

— Já viu o relógio?



ESTRADA LITORÂNEA DE MACAÉ — Marco comemorativo de sua construção e que se acha situado a dois quilômetros da cidade de Maricá.



ESTRADA LITORÂNEA DE MACAÉ — Trecho da Serra de Mato Grosso, vendo-se o serviço de macadamização, que está sendo feito para maior segurança e conforto do tráfego.

Marcava apenas 90 kms. à hora! E, no entanto, nem parecia!

Passa o primeiro viveiro de plantas destinadas à arborização da estrada.

— Que diabo! Isso não pode continuar assim!

Foi a primeira vez que vimos meio zangado o Dr. Saturnino Braga.

— E todas esganiçadas!

E nos indica as mudas plantadas de espaço a espaço em ambas as margens da pista. (Essas margens são chamadas pelos técnicos *taludes*).

Realmente. Nos viveiros, todas viçosas; mas nos seus lugares definitivos, ao longo da pista, enfesadas, raquíticas, desfolhadas quase!

— Mas isso não pode continuar assim. A primeira coisa que tenho a fazer agora é mandar plantar logo esses diabos!

— Olhe, Ribeiro, sabe há quanto tempo estão elas aí nos seus lugares? Há mais de seis meses!

Entramos no único trecho acidentado de longa estrada: a raiz da Serra de Mota Grosso. Parece a Cascatina da Tijuca. Vegetação forte, compacta!

O Dr. Saturnino Braga começa a entusiasmar-se com a vista que do alto se descortina:

— O proprietário desta mata, Sr. Antonio de Oliveira, cedeu à Comissão de Estradas de Rodagem essa pedreira aí da grotta. Ele não permite que lhe toquem na mata, que não explora absolutamente.

Deixando a floresta, a vista se alonga pela baixada Sampaio Corrê, hoje inteiramente saneada. Antes, era tudo brejo. O antigo professor da Escola Politécnica, ao adquirir as terras, procurou primeiro valorizá-las, num penoso serviço de dragagem de córregos entupidos e cobertos de lama. A transformação da baixada não podia ser mais completa.

Depois o Aterro do Major, a Garganta do Pacheco e Bacaxá.

Segundo viveiro de plantas verdejantes.

As arvoretinhas da estradam continuam a enervar o Dr. Saturnino Braga. Não tomam jeito...

De repente, surge à direita Araruama com seus moínhos de vento, a nos lembrar a Holanda, descrita por Luiz Guimarães Filho.

Entre a nossa majestosa estrada nova e a lagoa esgueira-se, envergonhada, uma estradinha velha, maltratada, a resmungar com a passagem de um carro de bois.

O culpado do vexame da pobrezinha sorri, triunfante, a nos lado: o Dr. Saturnino Braga, que, impiedoso, nos diz:

— A situação dessa estradinha faz-me lembrar o que costumava dizer em aula, na Politécnica, o professor Belford Roxo, quando tinha um produto em que um dos fatores era zero:

— Este termo, vendo a sua inutilidade, retira-se da expressão...

E zás: riscava o pobre zero!

Quanto a essa estrada eu não a risco, não. Serve para carros de bois e tropas, que estragam as rodovias novas.

ESCOLA — HOSPITAL JOSÉ DE MENDONÇA

Lá no extremo da curva que a lagoa de Araruama apresenta defronte da cidade, uma casa branca brilha ao sol. Constitue marco expressivo da Bondade e do Saber.

Alí um homem bom e generoso iniciou obra social que no Brasil inteiro há de ser lembrada sempre como ponto de partida de salutar e inteligente cruzada em prol das crianças pobres e doentes, condenadas à morte precoce, à falta de recursos e de educação adequada.

E' chamada escola-hospital porque é uma escola residencial campestre, visando principalmente a profilaxia da tuberculose.

Como, porém, muitas das crianças por ela agasalhadas apresentam sífilis, opilação e outras doenças, que lá recebem tratamento integral, é mais justo que se diga escola-hospital.

E', portanto, uma escola que instrue, ensina a trabalhar e restitue a saúde aos escolares.

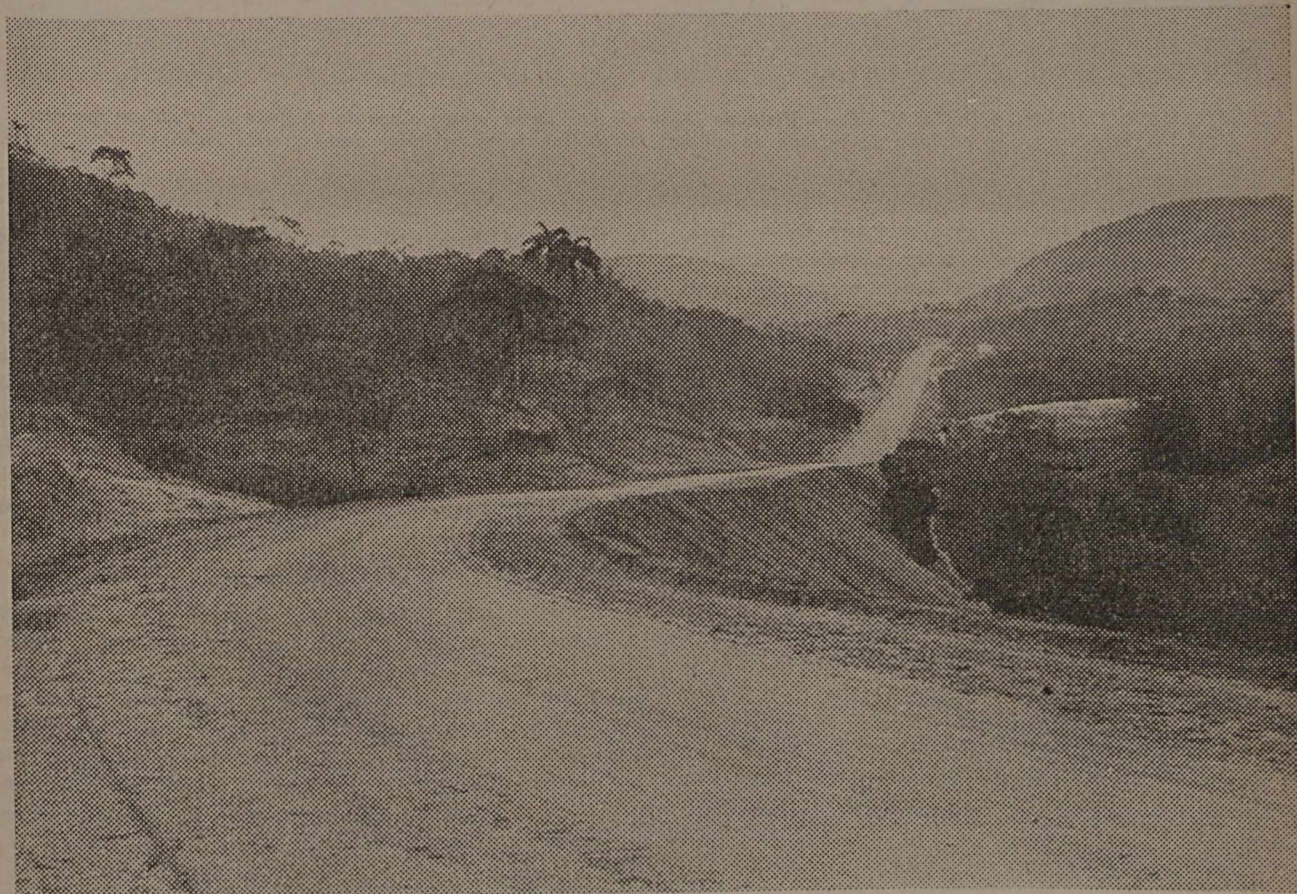
Foi fundada a 5 de janeiro de 1939 pelo professor Oscar Clark e senhora, por ocasião das bodas de ouro do Dr. José de Mendonça, o grande cirurgião patricio. Essa homenagem delicada do genro e da filha extremosa ao Dr. José de Mendonça foi presente régio ao Brasil, pois constitue estabelecimento padrão de outros que, com certeza, hão de surgir no interior do país, e, sobretudo, nas proximidades dos grandes centros populosos, onde a tuberculose devasta de forma impressionante.

Ainda no dia 18 de setembro último, na reunião havida no Patronato de Menores, para posse dos novos membros da diretoria, Srs. M. Paulo Filho e professor Lemos Brito e Oscar Clark, este último fez uma conferência que deixou funda impressão em quantos a assistiram.

Disse o fundador da Escola-Hospital José de Mendonça que, em relação à sua população, o Rio de Janeiro é mais sacrificado pela tuberculose do que a população civil da Inglaterra o foi pelos bombardeiros alemães, de setembro de 1940 a setembro de 1941.

Eles mataram 40 mil ingleses e se fossem matar na mesma proporção da tuberculose, no Rio de Janeiro, teriam morto não apenas 40 mil ingleses, mas sim 140 mil!

Quando, portanto, o nosso automovel defrontou de repente a lagoa de Araruama e dele divisamos ao longe



ESTRADA LITORÂNEA DE MACAË — Vista da estrada, no alto da Garganta do Pacheco, pouco antes de Bacaxá.



ESTRADA LITORÂNEA DE MACAÉ — Vista da lagoa de Araruama, pouco antes da chegada à cidade do mesmo nome, vendo-se ao lado da estrada as salinas, muito frequentes ao longo dessa grande lagoa.

a grande instituição fundada pelo professor Oscar Clark, sentimo-nos orgulhosos de nos achar naquele recanto da terra fluminense onde se ergue alto e expressivo marco da Bondade e do Saber!

A GRANDE RIQUEZA DE CAMPOS

Pelo caminho, cruzávamos de vez em quando com caminhões carregados de tambores de álcool motor. Os campistas deram-lhe nome interessante: "Goitacol".

Antes de 1933 não produzíamos álcool anidro. Pois bem, na safra passada, a produção do país foi além de 70 milhões de litros!

As 45 destilarias existentes nas diversas regiões canavieiras do Brasil têm capacidade para 624.000 litros diários, estando prevista a produção, na presente safra, de 100 milhões de litros!

Alegra-nos fazer esse registo, pois que se verifica que, em menos de dez anos, os algarismos se perfilaram garbosos e todos a revelar uma riqueza econômica que se, por sua natureza, era valiosa, agora é valiosíssima!

HOTEL ARARUAMA

Araruama é lugar adequado ao repouso, à vida ao ar livre. Praias limpas, de rampa suave e águas transpa-

rentes. Vegetação em torno, no ondulado das colinas, que basta para compor quadro bucólico simpático e agradável.

Está sendo agora descoberta. Se não fosse a crise da gasolina, no verão estaria assim de gente! A risonha localidade fluminense e a nova estrada litorânea precisam ser conhecidas dos preguiçosos de sair do Rio de Janeiro e que, por simples comodismo ou coisa semelhante, acham tudo difícil, trabalhoso e impraticável.

Mas, depois, são os primeiros a nos falar assim, como a desculpar-se:

— Não sabia que era assim...

E o Governo fluminense vai proporcionar facilidades e conforto aos que desejam conhecer Araruama. Tanto assim que mandou construir lá um hotel com apresentação rústica, de acordo com a feição local. Nada de *pálaces* suntuosos, imponentes e agressivos, a forçar os hóspedes a indumentária complicada à hora das refeições. Nada também de longos corredores estreitos, como os de transatlânticos, sombrios e com aquele cheirinho de coisas muito fechadas.

Nada disso!

A casa recebe o hóspede em largas varandas, de arcadas cheias de luz e vista aberta para o casário, as mon-

tanhas, as praias onde os moinhos de vento e os montículos de sal figuram como se dispostos por crianças. Nada de belezas agressivas e de pretenciosa imponência!

Não sabemos o que significa Araruama.

Também não aceitamos o que nos ensinar o saudoso mestre Theodoro Sampaio. Pois Araruama deve ser isto: *rastró luminoso e florido do mar...*

O Governo do Estado do Rio não quer ver mutilada a moldura de tão belo quadro, isto é, as graciosas colinas que o circundam. Desapropriou larga faixa de terrenos e, como se tivesse empunhado uma vara de condão, já começou a enfeitá-la de casas pitorescas e alegres. A primeira é o Hotel Araruama, quase pronto. Em torno, serão soltos vilinos, campos de tenis, piscinas, jardins, etc.

Esses vilinos serão destinados aos hóspedes do hotel, onde deverão apenas fazer refeições e conversar. E, assim, cada um terá liberdade, movimentos mais livres, continuação do lar distante e, conseqüentemente o mesmo conforto.

Tudo isso vamos ficar devendo ao Secretário de Viação do Estado, Major Helio de Macedo Soares, homem viajado e de bom gosto e que soube bem compreender e sentir Araruama.

OS OPERÁRIOS DA COMISSÃO DE ESTRADAS DE RODAGEM RECEBEM EM DIA SEUS SALÁRIOS

Sempre foi aspiração do operariado de Estradas de Rodagem do Estado do Rio o pagamento em dia de seus

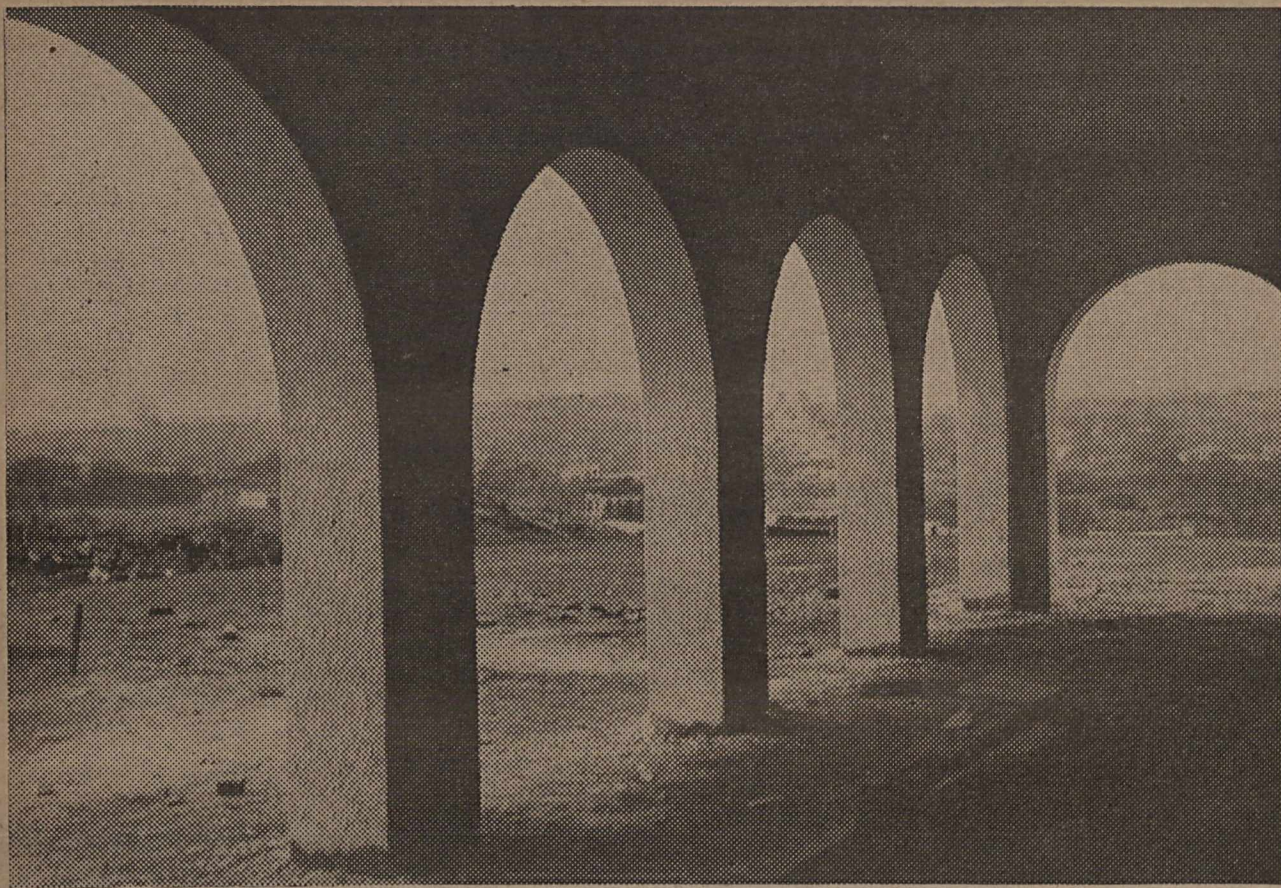
salários, efetuado com dois e três meses de atraso. As conseqüências de tal atraso deixavam os servidores do Estado em situação difícil, sujeitando-os muitas vezes aos fornecedores de gêneros alimentícios, que lhes adiantavam os mantimentos mediante desconto em folha, até 80% dos seus salários.

Compreendendo muito bem a situação desses trabalhadores, o Governo do Comandante Ernani do Amaral Peixoto tomou medidas tendentes a resolver o assunto. A "Instruções para requisição, aplicação e comprovação do pagamento do pessoal temporário diarista da Comissão de Estradas de Rodagem", recentemente aprovadas por S. Excia., vieram concretizar o ideal há tanto tempo almejado pelo operariado rodoviário. De acordo com as citadas Instruções os engenheiros residentes recebem, pelo sistema de adiantamento mensal, as quantias necessárias ao pagamento quinzenal. Antes de cada quinzena, o residente distribue cartões-tipo aos trabalhadores, dos quais constam entre outros dados nome, número de ordem, total a receber, local apropriado para impressão do polegar direito, e local destinado ao ponto. Estes cartões ficam na posse do operário, que os entrega ao feitor da turma ao fim de cada meio dia, para o abono, efetuado por carimbo próprio no local designado.

Ao fim da quinzena os cartões são recolhidos à sede da residência, onde é calculada a fêria quinzenal de cada operário, tendo em vista o ponto constante dos cartões e a



ESTRADA LITORÂNEA DE MACAÉ — Vista geral do Hotel Araruama, bela iniciativa do Secretário da Viação, major Helio de Macedo Soares e Silva, o que muito contribuirá para desenvolvimento do turismo na região.



ESTRADA LITORÂNEA DE MACAÉ — Arcadas das varandas do Hotel Araruama, de onde se descortina belo panorama da cidade e da lagoa.

tabela de salários. Este cálculo, é fácil e rápido de modo que em um espaço de 24 a 48 horas, o residente está apto a iniciar o pagamento, mesmo no local dos serviços.

O ato do pagamento também é simples: as quantias destinadas a cada operário já seguem separadas, em envelopes. Faz-se a chamada e incontinenti, a entrega do envelope, imprimindo nesta ocasião o trabalhador, no cartão-tipo, o seu polegar direito, prova de identificação e para todos os efeitos, prova de quitação.

Posteriormente, os cartões-tipo, devidamente visados, são encaminhados pelos residentes à repartição competente, para prestação de contas do adiantamento.

RUMO A MACAÉ

Depois de Araruama passamos por Iguaba Pequena e em seguida por Iguaba Grande. Paisagem atraente — grupo de palmeiras junto ao velho solar dos Condeixas. Iguaba Grande era antigamente o ponto terminal da E.F. Maricá, que hoje vai até Cabo Frio.

Por alguns instantes o automóvel atravessa as salinas, com montes de sal de um lado e de outro. Agora a região fez lembrar as cochilhas do Rio Grande do Sul, com rebanhos a pastar, entre pequena vegetação. Nota imprevista: a estrada passa a varar extensa mata, numa reta de 13 quilômetros! O mar não fica longe. Termi-

nada a floresta surge à nossa frente o rio S. João, que é navegável até 55 quilômetros à montante, isto é, próximo da lagoa de Juturnaíba.

A foz do rio S. João, ali a dois passos da ponte, parece imenso quadro em que só falta a moldura: num promontório uma velha igreja e em baixo, como se fosse um espelho, as águas do rio meio represadas a dar ao brando estuário o aspecto de pequena lagoa. Talvez um dia esse recanto do mar ao receber o rio possa tornar-se porto de embarcações de pequena tonelagem.

A ponte em que nos achávamos, de 150 metros de vão, foi construída pela E.F. Maricá e só lhe faltam as balastradas. Havia o projeto de levá-la a ponta dos trilhos té à Barra de S. João e Rio Dourado, mas, ao que parece, fracassou.

Esse rio S. João, até a localidade chamada Três Morros, suporta embarcações de 3 metros de calado e daí até Juturnaíba, metro e meio. A zona em que corre a estrada litorânea para Macaé é tão arenosa que a sua pista foi estendida sobre barro trazido de longe e que aí é coisa rara. Passamos pelo arraial Rio de Ostras, onde fazem ponto os pescadores da zona. Casas esparsas e uma igreja branquinha. O rio de Ostras precisa ser dragado. E a estrada se desdobra sobre uma pista, numa extensão de 14 quilômetros, preparada com terra trazida de Mirandj-

nha e da Barra de S. João, pois ali o solo é todo arenoso.

A preguiçosa lagoa de Imboassica, de margens embrejadas, nem precisava aparecer, depois da de Araruama, sempre viva, alegre e risonha!

Desse ponto em diante, a estrada de rodagem corre sempre ao lado da linha férrea da Leopoldina.

Afinal, Macaé. A cidade, muito limpa, parece enfeitada para uma festa. Casas bem conservadas e jardins ao longo do cais — à margem do rio Macaé, tratado com muito gosto. As propriedades em Macaé triplicaram de valor, depois da abertura de novas estradas de rodagem.

A ponte velha, com um vão de 120 metros, está sendo desarmada por imprestável. Em seu lugar vai aparecendo aos poucos a nova, de cimento armado. Essa obra é lenta porque os trabalhos de demolição, e de construção da nova ponte se praticam sem que haja interrupção do tráfego.

O canal de Macaé a Campos aparece do outro lado do rio. Está desentupido até Quissamã. Abastece água as usinas de açúcar da zona.

Tomamos um ramal, velha estrada que se acha bem conservada, até a Fazenda dos Quarenta. Aí se acha o fim do primeiro trecho da rodovia Ernani do Amaral Peixoto, que vai até Campos.

O cascalho para revestimento granulométrico dessa rodovia é preparado na Fazenda dos Quarenta, num recanto chamado Jararáca, e levado a uma distância de 25 quilômetros. Esse serviço se acha a cargo da Empresa Empreiteira de Estradas Ltda., da qual, é diretor o Sr. Carlos Rodrigues.

Quem viaja pela rodovia Ernani do Amaral Peixoto sente sensível diferença, entre Macaé e Campos, no aspecto da paisagem aí, bem monótona, em comparação com a da zona de Maricá a Macaé, sempre cheia de cenas imprevistas, de enseadas e lagoas e até mesmo de florestas. Agora, a rodovia Macaé a Campos prende mais a nossa atenção pelos seus cortes arrojados e longos aterros.

Os operários da Comissão de Estradas de Rodagem dispõem de boas casas de residência, a exemplo do que se observa com os das boas estradas de ferro. Entre a Fazenda dos Quarenta e Campos há cinco dessas casas, todas relativamente confortáveis e algumas providas de viveiros de plantas para ornamentação da estrada.

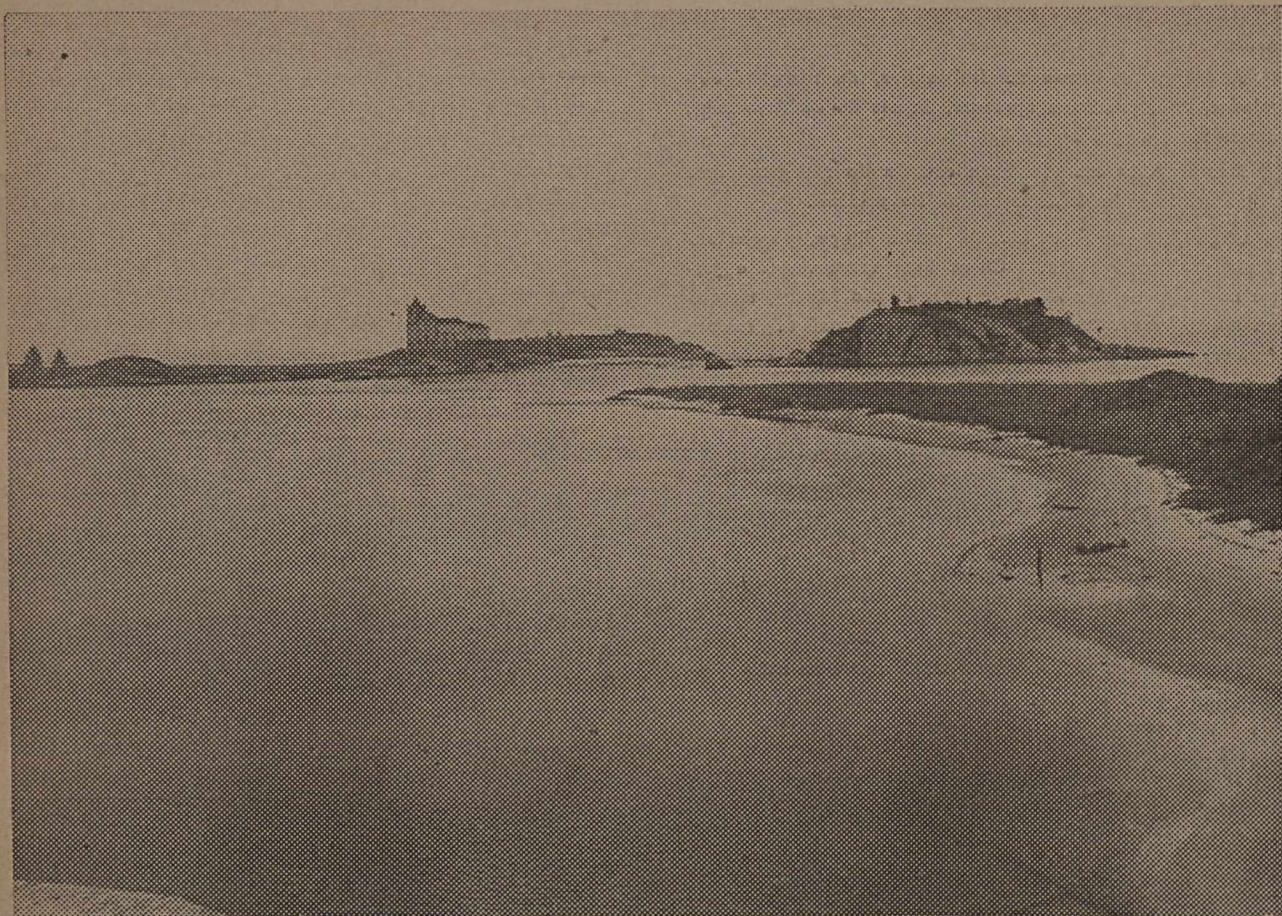
A Comissão está construindo grande ponte de cimento armado sobre o rio Macabú. Só falta um pilar. A firma construtora é Martim Francisco Buarque, que também tomou a empreitada de Angra dos Reis.

Ururá a 9 quilômetros de Campos.

Usina de Cupim. Canaviais imensos.



ESTRADA LITORÂNEA DE MACAÉ — Vista geral da praia de Iguaba Grande, uma das mais graciosas enseadas formadas pela lagoa de Araruama, ao longo de seus 35 quilômetros de comprimento, entre a cidade de Araruama e Cabo Frio.



ESTRADA LITORÂNEA DE MACAÊ — Vista tomada de cima da ponte sobre o rio S. João, que nos mostra a foz desse rio no oceano, tendo ao lado o pequeno promontório em que se ergue uma velha igreja, que vela os restos mortais do poeta Casemiro de Abreu, sepultado no cemitério situado nos fundos do templo.

Longo trecho de estrada estabilizado granulometricamente. Cerca de 14 quilômetros.

Seis quilômetros antes de Campos. Que cenário imponente! Alta chaminé de usina Queimados revela a aproximação da cidade.

E o Dr. Saturnino Braga nos diz então:

— Estamos na reta final ou, melhor, vamos chegando ao início da Rodovia Ernani do Amaral Peixoto.

Vislumbramos operários a trabalhar na pista da rodovia e, sem tardança, percebemos-lhe a tarefa: o asfaltamento.

Saltamos do automovel e, enquanto o Dr. Saturnino Braga ia ao encontro de seus auxiliares de administração da Residência local, ficamos a observar à distância, fugindo do calor do asfalto quente, mole e a fumegar, a forma inteiramente nova para nós de fazer-se esse revestimento. Aqui no Rio, o asfalto é despejado de baldes nos claros abertos nos pisos das ruas e depois esparramado com blocos de madeira, à guisa de ferro de engomar.

Lá em Campos, o asfalto era apenas burrifado de um tubo longo, um pulverizador, que o recebe a elevada temperatura, de 240 a 250 graus. Em cada faixa de um

metro de largura, de comprimento igual à largura da pista, de 6,70, são derramados então 3 caixotinhos de pedrisco, que, depois de acamado, recebe os jactos do asfalto quente, do pulverizador, em quantidade mínima. E assim se consegue o revestimento alféptico.

Há na sede da Residência de Campos, asfalto para 40 quilômetros e em Niterói estoque para 240 quilômetros!

De Campos regressamos ao Rio no dia seguinte, para depois fazermos nossa excursão a Barra Mansa.

EXCURSÃO A BARRA MANSA E IMEDIAÇÕES DE ANGRA DOS REIS

Partimos do Rio, a 22 do corrente, para Barra Mansa, afim de conhecermos de perto a Rodovia Getulio Vargas e os trechos já construídos da nova estrada para Angra dos Reis.

Alem do Dr. Saturnino Braga e do fotógrafo M. de los Rios, foi nosso companheiro de viagem o Dr. Lafayette de Freitas, chefe do Serviço de Malária, do Departamento Nacional de Saude, no Estado do Rio de Janeiro. Quando lhe fomos apresentados, logo nos veio à deia a possi-

bilidade de mais uma daquelas notas diferentes do assunto *estradas de rodagem*, com que prometemos, de início, enxertar nossa reportagem, como se fossem assim umas salsazinhas para enfeitar o prato...

— E não nos enganamos.

Partimos de Copacabana e num instante nos achávamos na estrada de rodagem Rio-S. Paulo. Em caminho, ao defrontarmos, no quilômetro 47, os vistosos prédios da nova Escola Nacional de Agronomia e dependências do C.N.E.P.A. ou, melhor, do Centro Nacional de Estudos e Pesquisas Agronômicas, começamos a *puxar* pelo Dr. Lafayette de Freitas. Queríamos a primeira *salsinha*...

— Isto aqui naturalmente já não tem mais febre... Dissemos-lhe.

— Tudo saneado!

Mas o Dr. Lafayette preferiu distrair-se a observar a obra paisagística do Dirberger nas rampas graciosas que conduzem aos blocos de edificações da Escola de Agronomia. O Dr. Saturnino Braga exclamou:

— Que beleza!

E quanto a De los Rios, não sabemos como não saltou... E' um homem *impossibilíssimo*: não pode ver paisagens bonitas e coisas interessantes da natureza, que não queira logo fixá-las com sua objetiva.

Quanto a nós, aquele *tudo saneado* do Dr. Lafayette de Freitas não podia ficar assim. O Dr. Saturnino Braga, afinal, percebeu que no momento a obra de Dierberger não nos interessava muito.

— Olhe, Ribeiro, lá no Cabral vamos tomar um cafézinho e então o Dr. Lafayette talvez lhe possa dizer alguma coisa sobre o serviço federal de saneamento no Estado do Rio.

No quilômetro 42 da estrada Rio-S. Paulo, lado esquerdo de quem viaja da cidade do Rio de Janeiro para o interior, divisa-se uma estrada nova, em reta, que se acha ainda com o piso em terra fresca.

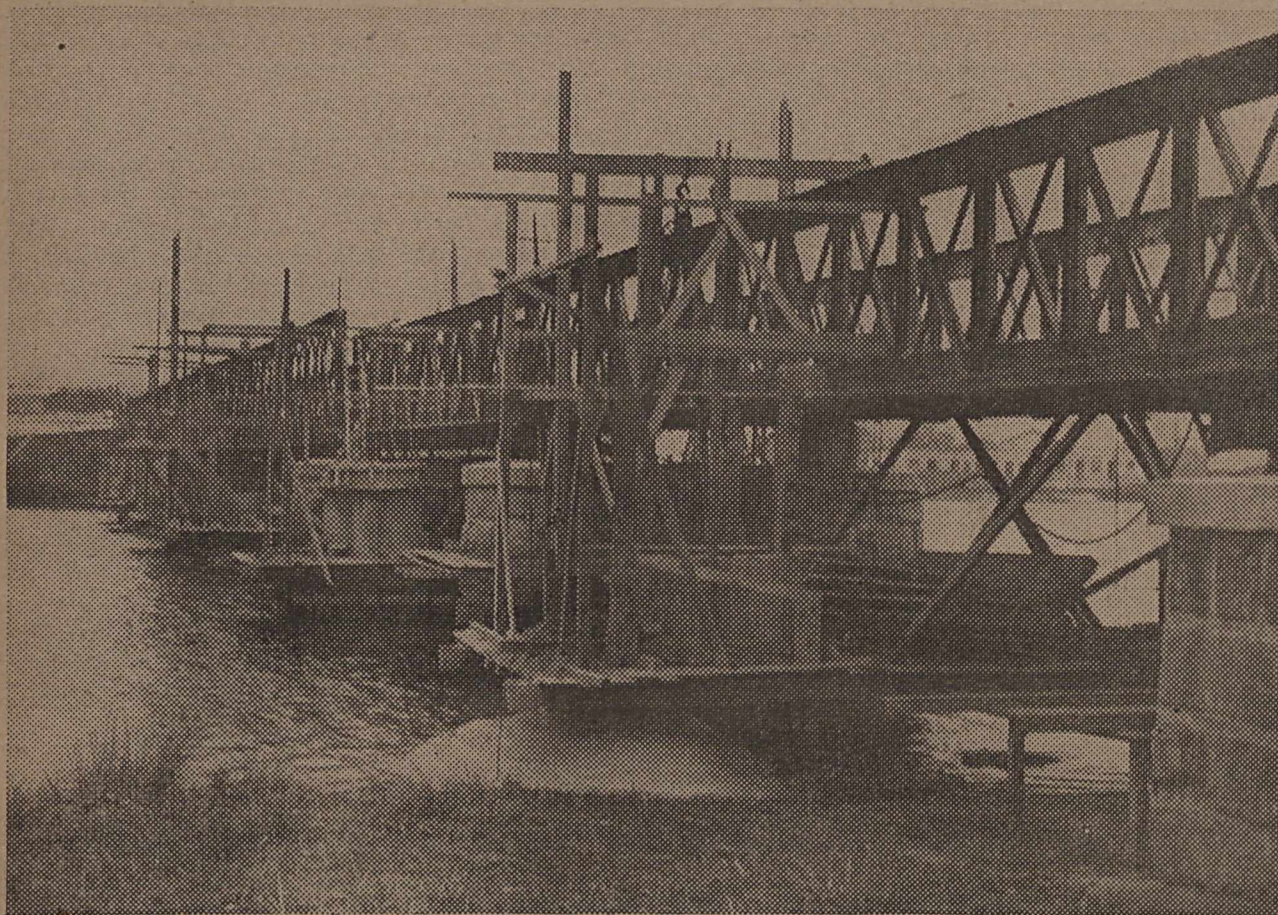
ESTRADA DE RODAGEM PARA MANGARATIBA

E' a estrada nova de que o comandante Amaral Peixoto resolveu dotar o litoral fluminense, compreendendo grande parte da baixada de Sepetiba e a zona montanhosa, que, alterando-se nas imediações de Itacurussá, vai se estendendo em todo o litoral alem de Angra dos Reis e proximidades de S. Paulo. Aliás, o Dr. Saturnino Braga já a descreveu na exposição que nos fez no início desta reportagem.

Como se sabe, a indústria da pesca se acha muito desenvolvida na referida faixa litorânea e a lavoura, ad-



ESTRADA LITORÂNEA DE MACAÊ — Ponte sobre o rio S. João, grande obra de 150 metros de vão, formada por uma série de arcos em concreto armado.



CIDADE DE MACAÉ — Ponte metálica velha, que está sendo substituída por outra de concreto armado, trabalho esse que se executa sem interrupção do tráfego.

trita quase à exploração da banana, não tomou impulso e nova orientação, à falta de transporte barato, de apanha dos produtos na propriedade do lavrador e entrega imediata ao Mercado Municipal ou às feiras-livres. A mesma dificuldade já não se observa com a produção da baixada de Sepetiba, cuja saída para os centros consumidores dos subúrbios e desta capital é fácil.

Por aí se pode calcular bem o valor que terá a construção da estrada de rodagem de Mangaratiba, que, a exemplo da *Litorânea de Maricá a Macaé* e da *Rodovia Ernani do Amaral Peixoto* para Campos, valorizará extraordinariamente terras que se acham inproveitadas e em largas zonas com baixo nível demográfico. Por outro lado, dada sua proximidade do Rio de Janeiro, a zona de Itacurussá a Mangaratiba, rica de belíssimas e empolgantes paisagens, ficará dentro em breve, pontilhada de pequenos sítios — recantos floridos, de pessoas de bom gosto que, no verão, não precisarão afastar-se demais do centro urbano e nem faltar ao trabalho diário na repartição, no banco ou na casa comercial.

Agora, imaginem vocês, o prolongamento da nova estrada de rodagem de Mangaratiba a Angra dos Reis! E o circuito que se poderá fazer, tomando-se, na velha e tradicional cidade sul fluminense, a rodovia que se acha

quase pronta daí até alcançar Rio-S. Paulo, no quilômetro 109 dessa estrada federal?

Assim, pois, a estrada de Mangaratiba só pode ser olhada com entusiasmo pelos estudiosos das questões econômicas do Estado do Rio e pelos farejadores de recantos bonitos da natureza.

O nosso amigo Dirceu Mayer naturalmente dirá:

— Mas essa estrada para Mangaratiba naturalmente está muito atrasada...

— Não está, não, senhor! Preste bem atenção: aqui perto, onde a vimos desembocando na Rio-S. Paulo, em linha reta, tem ela 22 quilômetros prontos. De Mangaratiba para cá — e que é o trecho mais duro de roer — já se acham concluídos 4 quilômetros. Porque a turma do Dr. Saturnino Braga faz assim geralmente: ao abrir uma estrada começa de um lado e de outro e depois em meio do caminho se dá naturalmente o encontro. Assim, as populações das zonas atravessadas pelos trechos concluídos vão se beneficiando, ou melhor — como dizem as crianças — “tirando as suas casquinhas”....

UM GRANDE SERVIÇO DO GOVERNO FEDERAL:
O COMBATE À MALÁRIA NO ESTADO DO RIO

Estávamos com aquele *tudo saneado!* do Dr. Lafayette de Freitas na lembrança. E, quando chegamos

ao Cabral, fomos tomar o tal cafezinho, que é sempre ruim como cobra. Levamos o Dr. Lafayette de Freitas para uma das mesas do "salão" reservado. E de lapis e papel em punho ele percebeu logo que desejávamos ver trocado por miduo o seu *tudo saneado!* E ele, conversando, nos foi dizendo:

— Hoje não é mais endêmica a malária em Campo Grande e Santa Cruz, onde só se registam casos esporádicos. Agora vou falar sobre a Escola Nacional de Agronomia: desde o início de sua construção, o Departamento Nacional de Saúde, pelo seu Serviço de Malária, entrou com sua colaboração, fazendo estudos preliminares e dando assistência médica ao grande número de trabalhadores ali instalados. Para isso foram construídos acampamentos telados e realizados exames sistemáticos dos operários, etc. Do serviço de drenagem tomou conta o Departamento Nacional de Obras de Saneamento, realizando dragagem de rios e abertura de quase toda a drenagem secundária. Mais tarde, o Serviço de Malária chamou a si a conservação dessa segunda parte da drenagem e completando-a com pequenos outros drenos. Os resultados obtidos podem ser apreciados pela diminuição sensível da incidência da malária, chegando-se à situação atual, de não serem registados casos novos na zona de proteção.

— E Belém, na Central do Brasil?

— Sinto-me satisfeito em lhe falar sobre Belem, que sempre foi considerada uma das piores zonas da malária

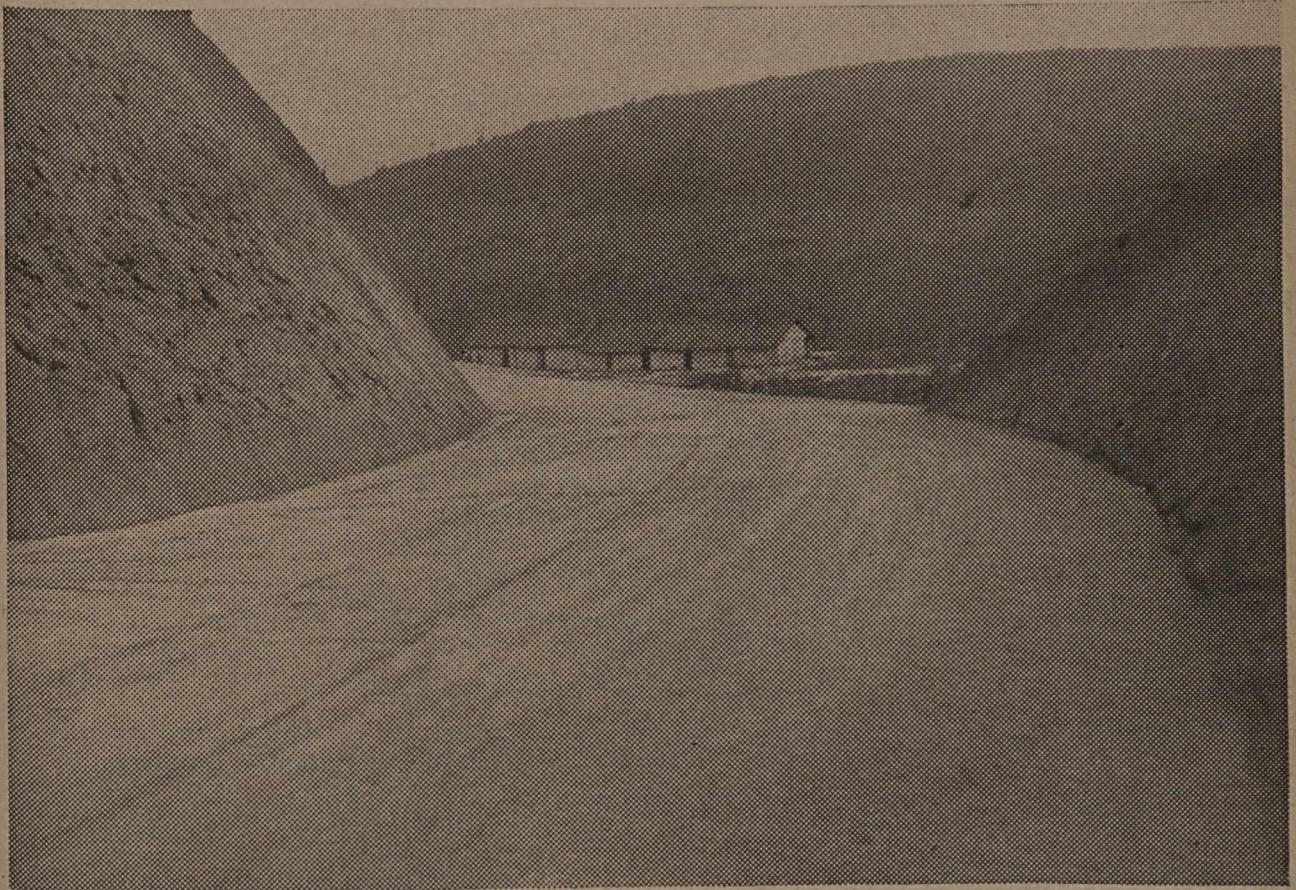
no Estado do Rio. O seu saneamento foi iniciado em 1937 e, continuando até à presente data, alcançou os mais brilhantes resultados. Aí, além dos serviços comuns de tratamento dos doentes, drenagem do solo e polícia de focos, foi executando um trabalho definitivo de drenagem, constando do revestimento de quase todas as valas da localidade com calhas de cimento, aterros e de grande extensão de drenagem subterrânea.

E, assim, essa localidade, que recebia e exportava malária para todos os ramais da Central do Brasil é hoje considerada perfeitamente saneada. Bloqueada, como se acha, presentemente, por grande número de doentes que trabalham na estrada de rodagem de Belém a Miguel Pereira e da própria Central do Brasil, não se regista um só caso da doença nos habitantes da localidade. Em suma, coisa semelhante ocorre em Magé, Porto das Caixas, Venda das Pedras, Capivari, Macaé, Caxias, S. Bento, Cidade das Meninas e Fábrica Nacional de Motores de Avião, nas proximidades do Xerem. O Serviço de Malária se estende a outras localidades fluminenses como: Japuíba, Casimiro de Abreu, Santo Eduardo, Bom Jesus de Itabapoana, etc.

DO QUILOMETRO 58 DA ESTRADA RIO-S. PAULO

A PAULO DE FRONTIN

Engulimos o "gostoso" café frio e voltamos ao automovel e agora, também na companhia do Dr. Altamiro



RODOVIA ERNANI DO AMARAL PEIXOTO — Vista de um corte em curva, do trecho situado entre as localidades de Patos e Elesbão.



RODOVIA ERNANI DO AMARAL PEIXOTO — Outra vista dessa estrada, no trecho entre Elesbão e Ururá, em que se sente a imponência da bela rodovia.

Tibiriçá Dias, chefe de Residência da Comissão de Estradas de Rodagem, que começa em Cabral, onde então nos achávamos, e se estende até Entre Rios, de um lado, e de outro a Belem e Barra do Piráí.

Saimos, portanto, da Rio-S. Paulo e tomamos à direita, afim de percorrermos toda a estrada estadual até Paulo de Frontin, lá em cima na serra, onde passa a Central do Brasil.

Para ter-se idéia do estado lastimável em que ficava essa estrada na época das chuvas, no verão, basta este episódio que o comandante Balarini, proprietário do belo sítio perto de Paulo de Frontin, contou ao Dr. Saturnino Braga.

— Fazíamos o seguinte quando chovia: deixávamos primeiro um vizinho descer a estrada com seu automovel e com a combinação de nos telefonar lá do Cabral, afim de nos avisar de que havia chegado são e salvo, isto é, que os atoleiros e as barreiras lhe deram passagem... E assim que o telefone tilintava era porque o intrépido desbravador conseguira, afinal, chegar lá em baixo na Rio-S. Paulo. Mas muitas vezes, o telefone permanecia mudo e quedo. Nem sinal! E ficávamos nessa expectativa ansiosa por muito tempo. Por fim, conseguíamos notícia por intermédio de qualquer "camarada" ou sitiante da zona: o desbravador se achava com o automovel en-

cravado num atoleiro e só com uma junta de bois poderia safar-se.

— E agora não é mais assim? Perguntamos ao Dr. Altamiro Tibiriçá.

— Absolutamente! Viaja-se com segurança nesta estrada o ano todo. A Comissão de Estradas de Rodagem soube aproveitá-la bem, retificando-a nas curvas mais fortes e dando-lhe revestimento sílico-argiloso na baixada e, na serra, calçando-a a paralelepípedos, o que já está feito numa extensão de 4 ½ quilômetros, além da drenagem realizada, inexistente noutros tempos. Todos os trabalhos estão sendo feitos por administração e sob as vistas do fiscal, Sr. José Jardim Rocha.

E o Dr. Altamiro Tibiriçá Dias concluiu:

— Desde meados de 1939 não há mais desbravadores de atoleiros, nem necessidade daquele aviso telefônico ansiosamente esperado...

UM CAMINHÃO MOVIDO A "GADOGÊNIO"...

Quando passávamos pelas ruínas do arraial de S. Pedro e S. Paulo, de que só restam uma igreja velha e um cemitério abandonado, vimos um caminhão, perfeitamente provido de rodas de borracha, usando um carburente que não conhecíamos: o "gadogênio", su-

cedâneo da gasolina, o qual na roça não fica muito caro e que pode ter largo consumo em todo o país.

Do referido caminhão retiraram o motor e no lugar vazio prenderam correntes que se estendem a três juntas de... bois. Deve-se a brilhante invenção à Fábrica de Tecidos Brasil Industrial, de Paracambi, que naturalmente vai tirar patente de invenção...

A CAMINHO DE BARRA DO PIRAI

Chegamos a Paulo de Frontin num instante, passamos por Mendes, onde vimos a bela vivenda do Dr. Alvaro Berardinelli e tomamos o rumo de Barra do Piraí, cuja estrada parte da que se destina a Vassouras e numa extensão de 22 quilômetros. Como a anterior, ela se acha bem tratada e, do alto, ao aproximar-se de Barra do Piraí, se descortina o Rio Paraíba lá em baixo. Foi surpresa encantadora e que nos fez lembrar esta outra: a de Araruama, quando viajávamos pela estrada litorânea para Macaé.

Pouco depois nos achávamos nos subúrbios de Barra do Piraí e em seguida na cidade.

NO VALE DO PARAIBA, RUMO A BARRA MANSA

À distância, no alto, a fazenda de Sant'Ana, cercada de altas muralhas à frente e dispendo de uma espécie

de minarete. A impressão que se tem é de uma velha fortaleza, o que externamos ao Dr. Saturnino Braga.

Nos tempos coloniais, era comum essa disposição de fazendas, quando ainda havia tribus de índios nas proximidades. Daí, essa espécie de muralha de defesa, torre de observação, etc.

E, enquanto observávamos a velha fazenda, nos veio à lembrança a visita que fizemos há tempos, na Esplanada do Castelo, ao Serviço de Defesa do Patrimônio Histórico Nacional, a cargo do ilustre Sr. Rodrigo Melo Franco de Andrade. Naturalmente a fazenda-fortaleza deve figurar na sua interessante coleção de fotografias de nossos monumentos históricos...

PONTE GENERAL ESCUDERO

Em Vargem Alegre atravessamos a Ponte General Escudero, inaugurada há pouco tempo e mandada construir pelo interventor Amaral Peixoto. Vai servir à rodovia que será aberta para servir ao vale do Paraíba. Custou 400:000\$0 e se fosse construída agora ficaria por mais de 700, dado o preço elevado do material.

Quando foi inaugurada, fazendeiros das localidades próximas a Vargem Alegre saíram a cavalo de casa, especialmente para atravessá-la, pois lhes parecia um sonho



LIGAÇÃO DA ESTRADA RIO-S. PAULO A PAULO DE FRONTIN E MENDES — Execução do calçamento a paralelepípedos, no trecho da serra, compreendido entre Paracambi e Paulo de Frontin.



LIGAÇÃO DA ESTRADA RIO-S. PAULO A PAULO DE FRONTIN E MENDES — Trecho já calçado a paralelepípedos, a fim de assegurar melhor tráfego a essa estrada na serra de Paracambi, por onde transitam todos os veículos entre a estrada Rio-S. Paulo e as localidades de Paulo de Frontin, Mendes, Vassouras, Barra do Pirai e Valença.

tão grande melhoramento, reclamado há mais de trinta anos. A ponte velha que ali existia não servia mais p'ra nada, e só não ruiu de todo porque, como dizem os matutos, já se tinha "costumado"...

VOLTA REDONDA

Muito antes de chegar-se a Volta Redonda, caminhões novos, carregados de material de construção, revelam a atividade febril da edificação do formidável centro siderúrgico que marcará o início de nova e grande fase industrial do país.

E nós, que bem conhecíamos o pacato distrito de Barra Mansa desde muitos anos atrás, decadente e inteiramente parado, depois da passagem da era opulenta do café, ficamos atordoados com as grandiosas construções que já se veem à margem da linha férrea da Central do Brasil, na baixada, e na parte elevada o casario de residências de operários e funcionários e, num plano superior, o edifício vistoso de um grande hotel.

Não nos lembramos de construção mais rápida no país. Mais rápida e de mais vulto.

Mas não pudemos parar. Ansiávamos por ver Barra Mansa e a rodovia Getúlio Vargas e depois os novos trechos da estrada para Angra dos Reis.

E vamos pouco depois passando diante da vila operária da Siderúrgica Barbará, à margem do rio Barra Mansa, quase um arrabalde da cidade. Atravessamos o "rio", assim registado nos mapas, mas que não passa de anêmico lacrimal. A devastação de nossas matas só serve para deixar mal os geógrafos...

Paramos na sede da 5.^a Residência, chefiada pelo Dr. Alcindo Marini, que nos levou a almoçar no centro da cidade.

QUANDO O VERBO É FRACO...

Seria desprimor dizer-se que Barra Mansa ressurgiu, volta à prosperidade de outros tempos.

Até o nosso prezado amigo Dr. Manoel Carlos de Barros protestaria, porque ele bem sabe que a prosperidade dagora não se pode comparar com a dos "tempos áureos do café e da escravatura", conforme nos falam ainda hoje

poucos moradores, saudosistas daquela época, que ainda existem em Barra Mansa.

Não se pode comparar, por isto; só por isto: porque Barra Mansa nunca, em tempo algum, atingiu o nível de prosperidade de agora e que é, apenas, *início* de uma grande transformação.

Se o verbo *ressurgir* era forte para Maricá, para Barra Mansa é fraco e inexpressivo.

À falta de estatística, este fato mostra como tudo em Barra Mansa está valorizado: a firma Mandaro & Cia., de Vassouras, acaba de dar por uma padaria da cidade apenas 500 contos...

ESTRADA GETULIO VARGAS

A estrada Getulio Vargas, na extensão de 18 quilômetros, começa no quilômetro 117 da Rio-S. Paulo e termina em Barra Mansa, quase no coração da cidade, atrás da igreja de S. Sebastião, padroeiro da cidade.

E' ampla e bem traçada, como a litorânea de Maricá a Macaé. Corre sempre ao lado do "rio" Barra Mansa. A cerca de um quilômetro da cidade deverá ser atravessada pela rodovia Caxambú-Rio, já em construção pelo

Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, a qual irá até Arrozal e S. Joaquim, onde se encontrará com a Rio S. Paulo. Enquanto, porem, esse trecho não se fizer, a estrada federal deverá valer-se da rodovia Getulio Vargas para fazer sua ligação com a estrada Rio-S. Paulo.

A rodovia Getulio Vargas apresenta belos cortes, sobretudo no lugar denominado Poço Fundo, a regular altura, afim de permitir a passagem da estrada a cavaleiro da linha férrea da Rede Mineira de Viação, no seu ramal para Angra dos Reis.

Quando chegamos à estrada Rio-S. Paulo, onde se encontra o marco inaugural da rodovia Getulio Vargas, o Dr. Saturnino Braga ficou de mau humor:

— Que massada! E' a tal coisa!

E não precisou explicar. Nós o adivinhamos logo: ele se referia às árvores ali plantadas no dia na inauguração da estrada. Estavam todas peladas. Desta vez foram as formigas que se incumbiram da tarefa de deixá-las assim.

Descemos a estrada Rio-S. Paulo do quilômetro 117 ao 113, onde começa a estrada nova para Angra dos Reis.

Sua apresentação nos fez lembrar alguns trechos da Rodovia Ernani do Amaral Peixoto, pela riqueza das obras



ESTRADA TRONCO VALE DO PARAIBA — Ponte General Escudero, sobre o rio Paraíba, defronte da estação de Vargem Alegre, na Central do Brasil. Essa ponte tem 120 metros de vão, 8,30 de largura e servirá à comunicação do futuro grande centro siderúrgico de Volta Redonda com Barra do Piraí, Vassouras, Paraíba do Sul, Entre Rios e a estrada União e Indústria.



RODOVIA GETULIO VARGAS — Vista da Rodovia Getúlio Vargas, no trecho compreendido entre a Estrada Rio-S. Paulo e Barra Mansa. Essa estrada foi inaugurada em março de 1941.

de arte e cortes altos e bem liços, como se fossem feitos a faca. De longe vimos o casário da cidade de Rio Claro, terra de nosso bom e saudoso amigo Dr. Aureliano Portugal e do grande poeta Fagundes Varella e mais um pouco passamos pela fazenda do Dr. Nelson de Souza e Silva e Irmãos.

Na reportagem que fizemos para a *Revista do Serviço Público*, publicada no seu número de julho de 1941, sobre "O Instituto Nacional de Tecnologia", dissemos o seguinte sobre a pirita de Rio Claro:

"*Pirita* — O Sr. Carylho Roquete nos mostrou uma pedra comum em que se veem encrustados pequenos cristais de cor amarela, lembrando o ouro.

Serve de matéria prima para a fabricação do ácido sulfúrico, cuja aplicação industrial é imensa. Entretanto, o nosso ácido é fabricado de enxofre, de importação estrangeira. Mas o Exército instalou em Piquete uma fábrica daquele produto, utilizando exclusivamente a nossa pirita.

— E é ela muito contraditória?

— Sim. Mas só em dois municípios do Brasil, em Rio Claro, perto de Barra Mansa, no Estado do Rio, e em Ouro Preto, em Minas, há produção industrial. Entre-

tanto, é um mineral abundantemente espalhado no Brasil.

A de Rio Claro, o I.N.T. estudou a pedido dos proprietários das jazidas, o Dr. Nelson de Sousa e Silva e Irmãos.

Impõe-se, portanto, a fabricação entre nós do ácido sulfúrico de pirita, devendo as fábricas se localizarem junto das próprias jazidas, afim de evitar-se a despesa de transporte da matéria prima. E Rio Claro, próximo como se acha do porto de Angra dos Reis, terá facil escoamento para sua produção.

O Sr. Carvalho Roquete, notando naturalmente nosso interesse pelo assunto, levantou-se e foi buscar um quadro demonstrativo das atividades de sua Divisão.

Esse mostruário não nos poderia ser mais elucidativo.

Seguro por um arame, o produto mineral, bruto, em pequeno pedaço. A seu lado, num tubinho de vidro, o produto já beneficiado. Assim, vimos o ácido sulfúrico".

Do alto se veem as curvas graciosas da linha férrea da Rede Mineira com sua posteação já pronta, até ao alto da serra, para a eletrificação, que deverá estender-se de Barra Mansa a Angra dos Reis.

A estrada de rodagem para Angra dos Reis, como já dissemos, começa da Rio-S. Paulo, podendo ser assim distribuídos os trechos *já prontos*:

Da Rio-S. Paulo a Rio Claro	11 kms
De Graminha a Santo Antônio do Capivarí	18 kms
De Santo Antônio do Capivarí a Garganta dos Coutinhos	7 kms
De Angra dos Reis a Maria Angélica.....	11 kms
De Maria Angélica a Pontal	2 kms
De Pontal a Jurumirim	5 kms
De Jurumirim a Fazendinha	11 kms

Faltam apenas dois trechos:

De Garganta dos Coutinhos a Fazendinha....	6 kms
De Graminha a Rio Claro	5 kms

A estrada toda terá 76 quilômetros.

Ao percorrermos trechos da estrada velha e caminhos agora improvisados entre Rio Claro e Graminha, vimos uns bambús altos fincados no chão, de espaço a espaço, e com um pedaço de pau em cima em forma de cruz, fazendo lembrar mastros de festa de S. João, muito frequentes nos sítios do Estado do Rio e S. Paulo.

O Dr. Alcindo Marini nos disse o que faziam ali aqueles bambús:

— E' a marcação dos "off-set".

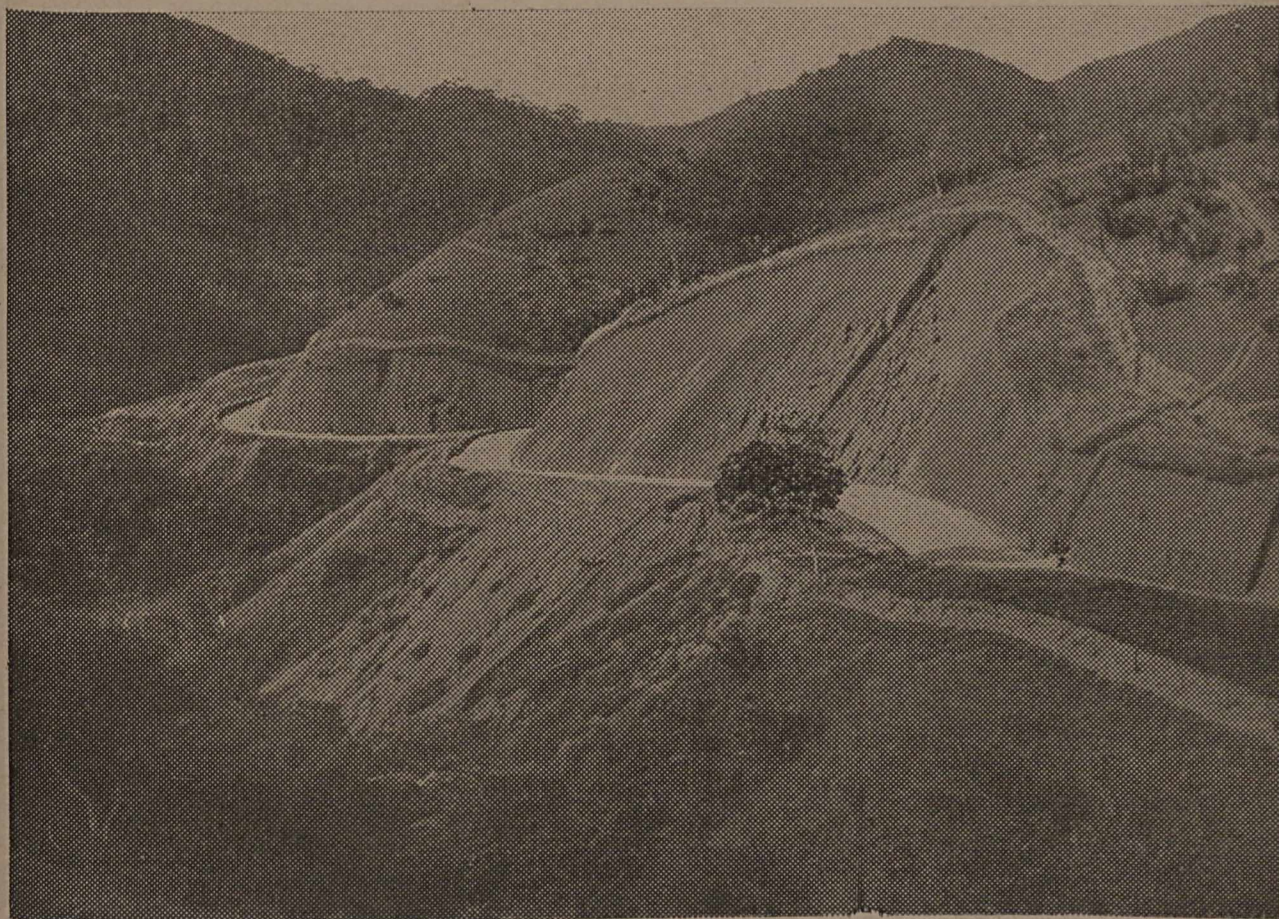
Ficamos na mesma. Impunha-se também um troco por miudo...

— Sim, lá no topo do bambú assinalado pela cruz, deverá, naquela altura, passar o aterro ligando estas duas montanhas. Numa planta é fácil riscar-se a passagem de um aterro e a altura que lhe é destinada, mas aqui o operário precisa saber até onde se deve por a terra.

A estrada, que deverá ter três tuneis entre a Garganta dos Coutinhos e Angra, já recebeu revestimento numa extensão de 28 quilômetros. Ainda este ano esse revestimento deverá chegar à Vila de Santo Antônio do Capivarí ou Vila Parado, porque se acha à margem do rio Parado, que por sinal corre regularmente... Dizem que em janeiro o lugar terá novo nome.

O MAL DAS NOVAS ESTRADAS...

Como se sabe, o carvão subiu de preço e agora o res-tinho de matas de certas zonas do Estado do Rio está sendo lambido pelo machado. Vimos o que se vem fazendo na floresta perto de Garganta dos Coutinhos. Os fazedores de deserto não descansam. Agora, eles teem estradas novas e podem levar com facilidade o carvão aos centros consumidores. Dentro de pouco tempo o



LIGAÇÃO DA ESTRADA RIO-S. PAULO A ANGRA DOS REIS — Vista do trecho já concluído dessa estrada, compreendido entre Rio Claro e a Garganta da Piriti.



LIGAÇÃO DA ESTRADA RIO-S. PAULO A ANGRA DOS REIS — Reta do trecho já concluído, situado entre a Garganta da Piriti e a Vila Parado.

rio Pirai, a cujas margens corre grande parte da estrada nova para Angra, ficará reduzido à situação do "rio" Barra Mansa: um lacrimal.

Não tivemos notícia de qualquer reflorestamento por ali. Imagino como os Drs. José Mariano Filho e Lima Camara ficarão tristes com esse fato!

DO ALTO DA GARGANTA DOS COUTINHOS

Subimos ao alto da Garganta dos Coutinhos. Que vista linda do mar de Angra! Pequenas enseadas e ilhas, verdes tufos a emergir das águas, como se tudo aquilo fosse imenso jardim!

E' necessário que se faça mesmo a ligação de Angra com Guaratiba por estrada de rodagem e só assim se terá um dos mais belos circuitos turísticos do mundo!

EXCURSÃO A FRIBURGO, CANTAGALO DUAS BARRAS ETC.

Quem sai das Barcas de Niterói, e se destina, por estrada de rodagem, ao norte fluminense, atravessa atualmente ruas incríveis, por muito feias, de largo trecho daquela capital, lá para os lados de Neves, e também de S.

Gonçalo, logo em continuação. São ao todo 19 quilômetros. São Gonçalo é cidade que nem mestre Agache consertaria, a menos que a arrasasse toda e fizesse outra inteiramente nova... Ali, naquelas ruas, atravancadas de linhas férreas e de bonde, de traçado que bem revela ausência completa, já não dizemos de urbanismo, mas de bom senso, as estatísticas policiais devem revelar número regular de desastres e atropelamentos.

A 24 de setembro último realizamos a terceira e última etapa de nossa visita ao interior do Estado do Rio, afim de colhermos mais algumas notas para esta reportagem.

O Dr. Saturnino Braga nos deu impressão de que se achava meio encabulado com o horrível percurso da zona urbana a que nos referimos acima. Preferia distrair-nos a atenção para outras coisas.

— Olhe, Ribeiro, vamos passar agora por grande "paly-ground" de uma escola pública do Estado.

E o "play-ground" passou, assim como uma exceção, uma brecha graciosa, entre o casario poeirento das imediações. — À direita, naquela estrada entre duas colinas, você vai ver a construção da importante fábrica de vidros planos, a primeira e única da América do Sul, com capital todo

nacional. E' de um capitalista português, que ali está gastando milhares de contos.

E, assim, com essa história de crianças a brincar e a correr em campo de esportes e diversões, fábricas de vidros planos ou chatos, soda cáustica, etc., conseguiu o Dr. Saturnino Braga nos distrair a atenção.

O nosso amigo De los Rios, o fotógrafo panteista, estava muito murcho num canto do automovel. Magnífico sinal de que a zona era *braba* mesmo...

Porque De los Rios não é fotógrafo que se limite a fazer o essencial. Ele mesmo sabe o que convem ser fotografado, o que deve figurar num album de fotografias atraentes e sugestivas. E', enfim, um perfeito artista.

Afinal, conseguimos chegar ao Alcântara, onde se inicia a *Rodovia-Tronco Principal*. Ai o Dr. Saturnino Braga respirou. E nós também!

— Você viu, Ribeiro, observou bem o trajeto que fizemos das barcas até aqui?

Claro que observáramos. Mas nos mostrávamos um tanto reservados quanto ao "urbanismo" de S. Gonçalo...

— Pois bem, agora é que me convem falar da necessidade das rodovias evitarem sempre a interferência com o tráfego das cidades de onde partem ou atravessam. Na estrada federal Rio-S. Paulo, desde Cascadura até

Campo Grande, observa-se essa interferência e, pior do que isto, nenhuma possibilidade de evitá-la agora, ou remediá-la em parte, alargando a estrada nesse longo trecho, pois as construções se alinham a pouco mais de um metro de pista de rodovia, aí estreita, comprimindo-a de tal forma que à distância, nos dá impressão do beco das Cancelas, ali na rua do Ouvidor. Tudo, portanto, deve ser previsto *no momento* de abrir-se a rodovia, antes de surgirem as construções que depois lhe darão o aspecto de simples rua. A estrada Rio-Petrópolis se acha também *urbanizada* nos subúrbios da Leopoldina, cujas ruas ao longo da linha férrea, do lado direito de quem parte do Rio, constituem a pista daquela estrada granfina de turismo. A Prefeitura do Distrito Federal ainda pode, em tempo, afastar esse inconveniente, fazendo construir a grande variante pela baixada e que passa perto do Instituto Oswaldo Cruz. A construção está quase concluída. Como vê o amigo, é caso bem sério essa falta de previsão a abrir-se uma estrada.

— Tudo isso está certo. Direi mesmo como o nosso amigo Dr. Jurandyr Pires Ferreira: Perfeito! Exato! Entretanto, Dr. Saturnino Braga, o senhor deve se lembrar de que não foi nada agradável o trajeto que acabamos neste instante de fazer das barcas até aqui...

— Aí é que eu queria chegar. Essa tragédia que acabamos de enfrentar veio mesmo a calhar para você



ESTRADA TRONCO PRINCIPAL — Aparelhamento mecânico da Comissão de Estradas de Rodagens em trabalho na construção dessa estrada, no trecho entre Manilha e Itaboraí,



ESTRADA TRONCO PRINCIPAL — Trecho já concluído em que a construção permite ampla visibilidade.

compreender exatamente a coisa. Mas não foi por querer... Não havia outro jeito.

E, com ar vitorioso, o Dr. Saturnino Braga, segurando-nos o braço, como a preparar-nos para ouvir revelação séria, seriíssima, assim arrematou suas observações e suas desculpas:

— Pois, está você redondamente enganado: Haverá jeito! A Comissão de Estradas de Rodagem vai resolver esse problema, construindo larga estrada contornando as zonas populosas de Niterói e S. Gonçalo, de modo a permitir viajar-se cômoda e rapidamente, sem interferência de tráfego, alcançando, afinal, o início de *todas* as estradas fluminenses, num ponto a 5 quilômetros das barcas e que fica situado no fim da Alameda S. Boaventura: o largo do Moura.

Essa estrada nova terá 14 quilômetros e, embora a distância entre as barcas e o Alcântara continue a mesma, far-se-á todo o percurso em menos da metade do tempo atualmente gasto e, depois, de forma agradável e segura. Essa nova estrada será de tipo extra, com 13 metros de largura na sua plataforma.

SERVIÇO DE TERRAPLENAGEM E REVESTIMENTO

Esse serviço se acha localizado no Alcântara, a cerca de dois quilômetros de distância do largo do mesmo

nome. Chefiar-o o Dr. Breno de Abreu Sodré, que dispõe de 9 tratores, devidamente equipados; 2 rolos compressores, uma auto-patroll e 2 plainas. Além dessa maquinária, ao serviço se acha anexa uma oficina bem montada e de uma instalação completa para britagem de pedra.

A ESTRADA TRONCO PRINCIPAL

Começa no Alcântara e vai até a Igua, numa extensão de 22 quilômetros, a *Estrada Tronco Principal*, cujo asfaltamento já se estende, no começo, por 4 quilômetros e que continua a ser feito.

E' chamada assim *Estrada Tronco Principal* porque dela se ramificam outras, em várias direções e que são as seguintes: a de *Contorno da baía de Guanabara*, que termina no Rio de Janeiro; a *Estrada Tronco-Norte Fluminense*, que vai a Friburgo, S. Fidelis, Itaperuna, etc. e a *Rodovia Ernani do Amaral Peixoto*, que passa pela cidade do Rio Bonito, Fazenda dos Quarenta e Campos.

A *Estrada Tronco Principal* já tem 11 quilômetros construídos no novo padrão, com base estabilizada granulometricamente. Esse tipo de estrada asfaltada, constante de um revestimento superficial asfáltico sobre base granulométrica, é o mais barato que se pode fazer no

Brasil, sendo, portanto, do interesse nacional, porque os trabalhos do asfaltamento comumente custam mais de 20\$000 por metro quadrado, enquanto que esse oferece resultados idênticos e seu preço fica por pouco mais de 8\$000 o mesmo metro quadrado.

Observamos muito carinho na construção da estrada tronco principal. Além da arborização, seus taludes ou, melhor, as suas margens serão esbatidas, possibilitando agradável e ampla visão do cenário adjacente, o que é de inegável vantagem para a segurança do tráfego, praticado com perfeita visibilidade.

A Comissão de Estradas de Rodagem resolveu fazê-la por administração direta.

ESTRADA DE CONTORNO DA BAÍA DE GUANABARA

Vocês já pensaram no transtorno que seria para Rio e Niterói a suspensão, de repente, do tráfego das barcas?

Nem é bom falar nisso! A Leopoldina não poderia dar vasão em seus trens a tantos passageiros, verdadeira avalanche, de um momento para outro, e os caminhões de carga, praticamente, não poderiam trafegar, a menos que dessem volta imensa pelo interior do Estado, até alcançar, em certa alterosa, a estrada Rio-Petrópolis.

O comandante Amaral Peixoto já pensou nisso. Pensou e não ficou parado. Resolveu pegar num lapis e riscou no papel uma linha contornando parte da orla da baía do Guanabara até alcançar a estrada Rio-Petrópolis. Depois de fazer isto, resolveu abrir uma estrada de rodagem, conforme o risco a lapis no papel.

— E a estrada, já começaram a fazer mesmo?

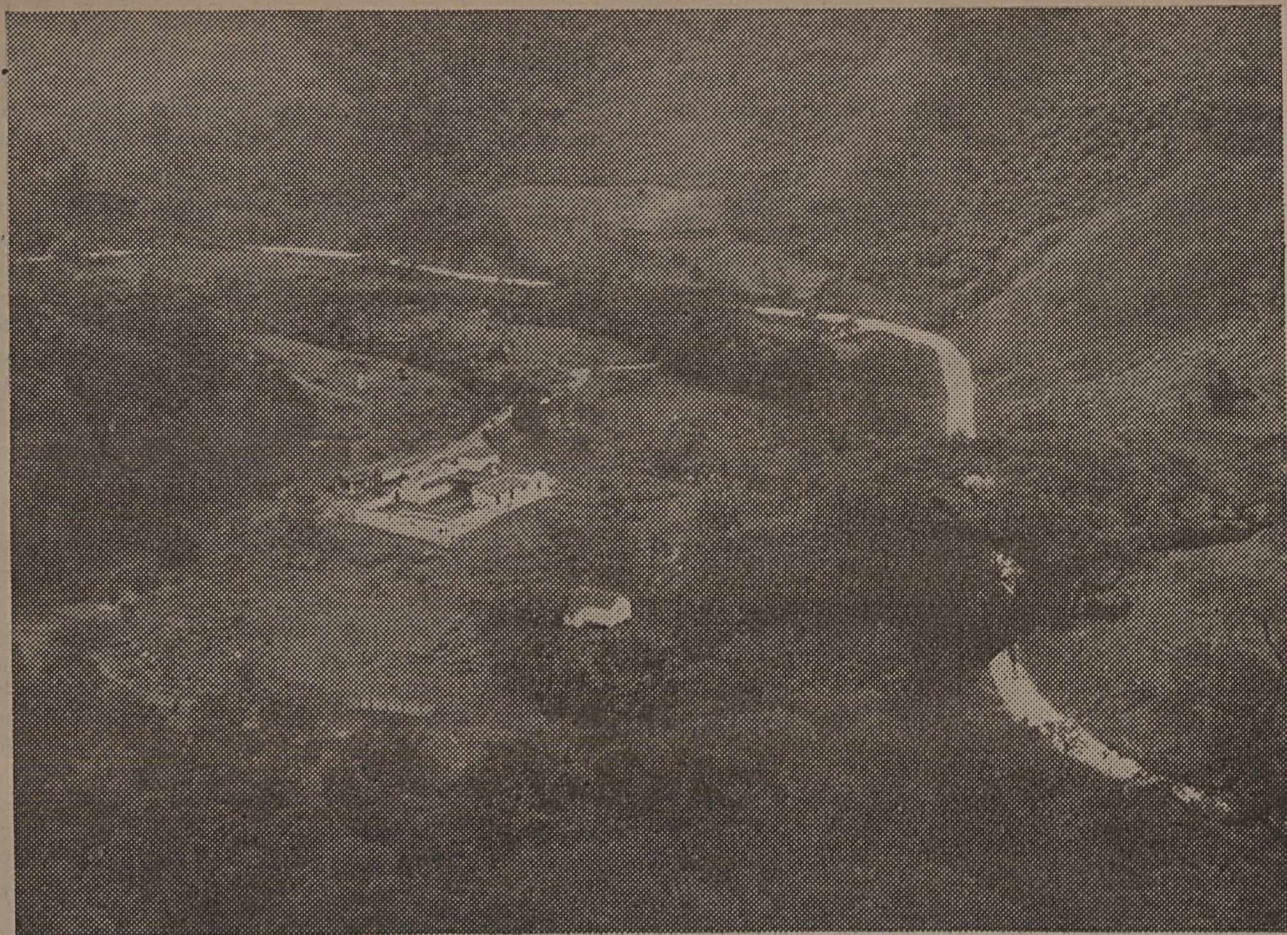
— Já. Fomos vê-la na nossa excursão do dia 24 de setembro. Quando nos achávamos na *Estrada-Tronco-Principal*, viramos em Manilha para a esquerda e fomos até a Vila Nova de Itambi, já no leito novo da estrada de contorno. Mas nem queiram saber que trabalhadeira está dando essa rodovia! Pois quase toda a região que ela vai atravessar só dá brejo!

— Como, então, abrir-se uma estrada em lugar em que só há mangues e não se encontra terra alí perto para “sapecar-se” nos aterros?

O recurso é esse: mete-se, muito bem calçadinha, uma draga possante, em lugar menos perigoso de pântano e depois essa máquina se encarrega de tirar uma reta com a abertura de longa vala. A lama podre, já se sabe, ela aproveita, depositando-a ao centro do brejo em lugar que será limitado pela outra linha do lado oposto, para onde mais tarde será transportada. E a operação continua sempre nessa ordem. Os montículos de lama, sob a ação



ESTRADA TRONCO NORTE FLUMINENSE — Trecho da Serra de Friburgo, mostrando a pista branca da estrada, conseguida depois de executado o revestimento com um moledo especial.



ESTRADA TRONCO NORTE FLUMINENSE — Vista panorâmica, na subida da serra de Friburgo, em que se percebe a estrada com seu belo traçado e uma vivenda já construída após a abertura.

do sol, vão secando aos poucos, e, assim, depois de devidamente enxutos e acamados, recebem o aterro, com meio metro de espessura, de terra trazida de longe por meio de caminhões. Descrever isso e os serviços dos técnicos chefiados pelo Dr. Saturnino Braga não custa. Mas executar a obra é que são elas! Agora, explica-se também porque eles estão fazendo esse milagre. Tanto o Dr. Saturnino Braga como o Dr. Breno Sodré são também especialistas em secar pântanos e sanear zonas alagadiças: trabalharam durante muito tempo no Departamento Nacional de Obras de Saneamento.

De Magé, em direção ao lugar em que nos achávamos, mais onze quilômetros da nova estrada se acham terminados. Essa construção, que só pode ser lenta, está a cargo da firma Mario R. Pereira.

Deixando Manilha prosseguimos a viagem, alcançando 8 quilômetros depois Itaboraí, que Joaquim Manuel de Macedo achava muito graciosa...

Noutros tempos, não havia colegial que não soubesse de cor a descrição que o grande romancista fez de Itaboraí. Disse ele naquela época, em 1850 e tantos: "A vila de Itaboraí, cabeça de uma das comarcas da província do Rio de Janeiro, está assentada sobre uma graciosa colina, pouco elevada, mas em situação tão feliz que

do alto dela se domina e aprecia o mais belo quadro da natureza campestre. Por qualquer lado que se dilatam, os olhos se esquecem embebidos em imensos vales semeados de campos e estabelecimentos agrícolas, fazendas e sítios, e montes isolados; e, enfim, ao longe muito ao longe, a Serra dos Orgãos, alcantilada e imensa remata esse painel magnífico, levantando uma trincheira que se perde nas nuvens, diante do olhar ambicioso e insaciável".

Não devemos estragar tão bela descrição, falando de Itaboraí de hoje. A realidade não se deve meter com a fantasia, quando esta se nos apresenta com roupagem tão fina e delicada...

Mais três quilômetros à frente, finalmente Iguá, onde termina a Estrada Tronco Principal, que ali recebe a Rodovia Ernani do Amaral Peixoto à direita, e a de Friburgo, à esquerda.

De Iguá a Cachoeiras são quarenta e cinco quilômetros, trecho esse de estrada construído na administração Ari Parreiras e que dentro em pouco será transformado para o padrão novo. Em torno de Japuíba foi necessário reconstruir uns pontilhões e dois quilômetros de estrada no padrão novo, com as necessárias obras de arte nos lugares definitivos.

Toda a zona é pobre e de baixo nível demográfico.

SUBIDA DA SERRA DE FRIBURGO

Vem depois Cachoeiras, onde começa a subida da serra de Friburgo pela rodovia inaugurada em janeiro de 1939 e que numa extensão de 35 quilômetros vai até Muri, tendo a largura de 6 metros e traçado definitivo.

Densas florestas e a estrada com o leito esbranquiçado a contorná-las em espirais graciosas e tão bem traçadas que não se tem impressão de que é muito forte a subida da serra. Já na linha férrea da Leopoldina, o trem faz mesmo força e a gente sente perfeita sensação da arrancada penosa da máquina a empurrá-lo, servindo-se da cremalheira.

Na estrada de rodagem de Friburgo tudo é suave. Só não são absolutamente suaves paisagens naturais que dela se descortinam à distância porque nos empolgam e nos arrebatam com sua grandiosa imponência.

Ninguém sabe porque o automóvel desliza macio por aquela estrada como se fosse forrada de veludo. Queremos sempre comodidade, mas não nos interessa muito sabermos como nos foi proporcionada...

Entretanto, vamos dizer porque é macia a estrada da serra de Friburgo.

Logo depois de sua inauguração em 1939 surgiram os atoleiros por toda a parte. Em Cachoeiras e em Friburgo rebentou verdadeiro clamor contra a sua rápida imprestabilidade.

O engenheiro residente da COMISSÃO DE ESTRADA DE RODAGEM da zona, Dr. Breno Sodré, valeu-se de todos os recursos técnicos aconselháveis no caso afim de minorar a calamidade.

Mas as *porqueira* da estrada, como diria um matuto, zombava de todos na época das chuvas: dos técnicos e dos praquejadores e maldizentes. Nas rampas escorregava, que era uma beleza, provocando derrapagens perigosas dos carros, e nos trechos planos as "noruegas" se transformavam em insidiosos atoleiros. O capricho daquela *danada* não podia continuar. Chegava a ser desaforo. A química de mistura de cascalho com terra, assim ou assado, feita por diversos processos, continuava a falhar. O Dr. Breno Sodré, tanto virou e mexeu, que um dia descobriu num barranco lá no alto da serra, um moledo esbranquiçado, diferente dos comumente conhecidos, assim — como diremos? — uma espécie de pedra podre (desculpem-nos os geologistas definição tão simplista...) e que lhe despertou a atenção por ter um ligante natural.

Experimentou-o sem demora na estrada, cujo revestimento se tornou logo homogêneo. A preparação desse revestimento se processa desta forma: o leito da estrada recebe uma camada espessa de pedra britada grossa e por cima se estende outra da mesma pedra, mas bem mais fina, misturada com saibro ligante. Finalmente entra em ação o rolo compressor. E o resultado dessa operação é o estabelecimento de perfeita consistência do solo.



Vista parcial de Cantagalo, apanhando, no início, uma ala da igreja matriz e, ao fundo, no alto do morro, a caixa d'água, lugar pitoresco e de onde se avista toda a cidade.

As vantagens desse revestimento são as seguintes:

Primeira — Muito barato. Seu custo não excede de 3\$000 por metro quadrado;

Segunda — Permite a conserva mecânica por meio de plainas, o que se não obtém com o macadam hidráulico comum;

Terceira — A superfície do rolamento fica mais lisa e macia que a feita com o macadam, e suporta qualquer carga de chuva.

O moledo precioso, que só existe num espigão da serra de Friburgo, vem sendo atualmente apanhado a uma distância de 20 quilômetros.

Como dissemos, a nova estrada moderna da serra de Friburgo se acha pronta até Murí. E daí àquela cidade faltam apenas 6 quilômetros. Velha estrada com melhoramentos provisórios supre essa deficiência.

Agora um esclarecimento: o trecho restante, em construção de Murí a Friburgo, ficará mais ou menos por 1.500 contos!

De Friburgo em diante, rumo a Cantagalo e a outras localidades da *Linha Tronco Norte-Fluminense*, as estradas são de traçado antigo, mas bem conservadas. A construção de uma estrada nova será feita depois, de acordo com a técnica moderna.

Bom Jardim, junto à estação, encanta pela sua bela arborização de ficus, todos em forma de taça. Nem mesmo aqui no Rio de Janeiro vimos árvores tratadas com tanto carinho.

Cordeiro também nos alegra a vista com seu jardim à margem da linha férrea.

Cantagalo, a velha e tradicional cidade fluminense que conhecemos de 1901, remoçou. Aí não há impropriedade em dizer-se que ressurgiu... A nota característica local são seus melros, como em Campinas, são as andorinhas.

Sentimos saudade de outros tempos, quando a cidade não se achava assim faceira e modernizada. E nos deixamos levar por instantes "nas asas da dor do pensamento", como diria mestre Aloysio de Castro... No gracioso jardim da praça 15 de Novembro veem-se

os bustos de Euclides da Cunha e de Herculano Mafra, saudoso médico da cidade. Cantagalo é cidade limpa, bem calçada e de clima excelente.

Da Chácara Queimada, ainda em Cantagalo, sai uma estrada para Macuco e outra para Gaivão e Duas Barras. Tomamos a de Duas Barras e seguimos para Murineli, Sumidouro, Porto Novo do Cunha, sem atravessarmos o Paraíba, e agora na estrada federal Rio-Baía e passamos por Sapucaia, Anta, Bem Posta, Areal, Itaipava, Cascatinha, Petrópolis e Rio.

UMA OBRA GRANDIOSA E DURADOURA

Ao concluir este trabalho, depois de três longas excursões ao interior fluminense, sentimo-nos realmente satisfeitos por haver observado de perto uma obra grandiosa do atual Governo do Estado do Rio de Janeiro. Será ela lembrada, sempre e em qualquer tempo, como empreendimento da larga visão de um estadista que, trabalhando na sua época, soube construir também para um futuro distante.

Porque, francamente, essa é a impressão que se tem ao percorrer as largas e bem traçadas rodovias ligando Niterói aos pontos extremos do Estado.

Por outro lado, a honestidade dos autores do plano rodoviário fluminense se constata em toda a parte. Não se preocuparam eles com essa consagração vistosa, brilhante, de fogo de artifício, de só fazer coisas novas apenas para dizerem depois: "Isto fomos nós que *criamos*", como se no Estado do Rio não houvesse o que consertar e reformar.

Se, portanto, as novas rodovias nos espantaram pela extensão e arrojo do traçado, a conservação e retificação de mais de dois mil quilômetros de estradas velhas, que se achavam quase impraticáveis, demonstram o firme propósito do atual Governo Fluminense de bem servir às populações de *todos* os cinquenta municípios do Estado, hoje com fácil comunicação entre si e com os grandes centros — Niterói e Rio de Janeiro.

DOCTRINA

O Poder Disciplinar e a Lei Penal Comum

C. A. LUCIO BITTENCOURT
Consultor Jurídico do D.A.S.P.

A Exposição de Motivos com que o D.A.S.P. se dirigiu ao Sr. Presidente da República, advogando o "uso" do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, para aplicação de penalidades ao pessoal extranumerário, sugere algumas considerações em torno do seu item 14, que assim se enuncia:

"Na esfera das relações entre o Estado e seus servidores, como na que concerne às relações normais entre empregador e empregado, a punição disciplinar independe de prévia lei ou prévio acordo. Não há confundir esse direito do Estado, "restrito à esfera administrativa interna" (GOODNOW) com o "direito de punir" que se exerce por meio da lei criminal e a cujo respeito vigora o brocardo "nullum crimen nulla poena sine lege". São campos distintos e inconfundíveis".

Estará certa essa tese?

II — A Administração Pública, quanto à sua organização-estrutura, é caracterizada pela disposição dos poderes de direção e controle em forma de pirâmide, o que, determinando a formação de vários níveis de competência, coordenados por uma autoridade central (1), estabelece a diferenciação entre superiores e subordinados e gera a "organização hierárquica" do serviço público.

Essa organização que dimana da própria divisão do trabalho, ou, melhor, da "divisão de competências dentro do serviço", surge da necessidade imperiosa de "ordem" e, por sua vez, dá causa a um "estado de prevalência" necessária de algumas pessoas sobre outras, no tocante a determinada atividade (2). Há, assim, ao longo da pirâmide hierárquica,

"desde a classe dos agentes a que só correspondem deveres de obediência até o detentor do poder de direção em toda sua plenitude", duas situações distintas a considerar: a das pessoas que se encontram no referido estado de prevalência — chefes; a das que estão subordinadas àquelas — subalternos ou inferiores. Em virtude desse duplo aspecto, aparecem, como termos de uma mesma equação, o "poder de dirigir" e a "obrigação de obedecer".

Sem esses dois termos não pode haver hierarquia, a qual, por sua vez, é condição "sine qua" para a existência de qualquer organização (3). Tanto vale dizer que não havendo o poder de dirigir e a obrigação de obedecer não pode existir organização, que é, nada mais, nada menos, do que a "forma" (4) de qualquer grupo humano, constituído para a consecução de um propósito comum. Em consequência, é lícito afirmar-se que não pode haver grupo humano — para fins públicos ou privados — onde não se encontrem aqueles dois elementos.

MARCELO CAETANO, estudando a situação dos superiores na escala hierárquica, enumera um conjunto de quatro poderes que formam a competência dos chefes: "poder de direção, poder de inspeção, poder de superintendência e poder disciplinar", este último assim conceituado:

"por ter de zelar o perfeito funcionamento do serviço é-lhe (ao superior) permitido aplicar sanções corretivas aos agentes que pelo seu procedimento embarcam ou de qualquer modo prejudiquem este, expulsan-

(1) CARL J. FRIEDRICH e J. COLE, Responsible Bureaucracy, Harvard University Press, 1932.

(2) GIOVANNI PACINOTTI, L'Impiego nelle Pubbliche Amministrazioni, Unione Tipografica — Editrice Torinese, Turim, 1907, pgs. 211-212.

(3) "Wherever we find an organization even of two people, related as superior and subordinate, we have the scalar principle. The chain constitutes the universal process of coordination (JAMES MOONEY and ALAN REILEY, The Principles of Organization, Harper Brothers, New York, 1939, pg. 15.

(4) Idem, pg. 1.

do-os até se for caso disso: e eis no que consiste o poder disciplinar" (5).

Quer se considere o poder disciplinar como autonomo em relação aos três primeiros, quer o consideremos implícito no próprio poder de dirigir — orientação esta que, a meu ver, é a mais acertada — o fato é que o indivíduo que ocupa uma das posições ou elos na cadeia hierárquica, está naturalmente sujeito ao referido poder. E, justamente por estar implícito na própria organização hierárquica, o ato de "adesão" em virtude do qual alguém ingressa no serviço legítima a aplicação daquele poder, que independe, assim, de qualquer declaração legislativa ou de qualquer acordo. Daí o acerto da afirmação de ALFRED LEGAL e JEAN BRETHER DE LA GRASSAYE, no sentido de que

"o exercício do direito disciplinar é inerente a toda sociedade organizada e independe de qualquer declaração legal".

III — Em consequência desse conceito decorre uma situação jurídica especial, por isso que a lei só intervem nesse campo "para delimitar ou restringir" o poder, que, na ausência de declaração que o condicione, é — para usar do termo de HART — "ilimitado" (6). A lei, em vez de ser a "fonte" do poder, constitui, ao contrário, uma "regulamentação restritiva" do seu exercício.

E' irrecusavel, por isso mesmo, a justeza do conceito emitido pela referida Exposição de Motivos ao afirmar que quando o Governo, para atender a um imperativo de justiça, resolve subordinar o exercício daquele poder a padrões legais predefinidos, não está, em absoluto, alargando a órbita de seu "imperium", mas, ao invés, está "auto-limitando" a sua ação, restringindo, circunscrevendo, reduzindo e condicionando o seu "poder ilimitado".

IV — Apezar, porem, do fundamento lógico de quanto ficou dito, alguns autores teem sustentado a subordinação do poder disciplinar aos princípios do direito penal comum. Este, aliás, é o ponto de vista mais difundido entre nós (7), especialmente entre os juristas que se dedicam ao estudo do

direito comum — penal ou civil — e pretendem raciocinar em direito administrativo baseados nas mesmas normas fundamentais esquecidos de que ao passar "por el tamiz del criterio administrativo" tais normas adquirem nova cor e novo carater (8).

ZANOBINI (9) salienta — e com razão — que somente os autores muito antigos, que viveram em época anterior à renovação do direito público (BERNER, SCHUTZE, ZORN, MITTERMAYER), é que admitem a confusão entre o "jus puniendi" e o poder disciplinar do Estado sobre os seus funcionários.

Os autores mais modernos, embora possam divergir no tocante ao fundamento mesmo do poder disciplinar (10), não admitem a possibilidade da confusão apontada (11).

E' mister, porem, salientar que não são apenas os estudiosos do direito administrativo que proclamam a diferença entre as duas situações jurídicas. A mesma distinção — feita, aliás, com muita felicidade — vamos encontrar na obra do grande penalista italiano VICENZO MANZINI. Este autor, depois de demonstrar a existência de "uma

ministrativo e Ciência da Administração, Metropole Editora, Rio, 1938, Tomo I, pg. 227; TEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, I. de Direito Adm., Vol. II, F. Bastos Editora, 1938, pg. 35; JOSÉ MATTOS DE VASCONCELLOS, Direito Administrativo, Imprensa Nacional, Rio, 1937, vol. II, pg. 477 — Veja-se, também, ODILON C. ANDRADE, Função Pública, Imprensa Oficial, Belo Horizonte, 1928, pg. 90, para quem a diferença é, apenas, de grau e extensão).

(8) DIOGO TOBON ARBELÁEZ, Principios Fundamentales del Derecho Administrativo, Medellín, Colombia, 1940.

(9) — GUIDO ZANOBINI, Le Sanzioni Amministrative, Guiffre, Milão, pg. 111.

(10) Para alguns, o direito disciplinar repousa sobre o interesse do serviço e a necessidade de aperfeiçoamento progressivo (OTTO MAYER, Le Droit Administratif Allemand, Paris, 1906, Tomo IV, pg. 78; W. F. WILLOUGHBY, Principles of Public Administration, Washington, 1929, pg. 320; MARCELO CAETANO, op. cit., pg. 25; GASTON JÈZE, Les Principes Generaux du Droit Administratif, 3.^a Ed., Tomo III, Le Fonctionnement des Services Publics, 1926, pg. 88; VON LISZT, Traité de Droit Pénal Allemand, trad. francesa de Lobstein, tomo I, 1911, pg. 368) — Para outros assenta sobre "um contrato de direito público" semelhante à *commendatio* feudal (LABAND, Le Droit Public de L'Empire Allemand, tradução francesa de Grandilhon e Lacuire, 1901, Tomo II, pg. 183) — Para outros, ainda, assenta não no *imperium* estatal, mas na sujeição voluntária do transgressor (JELLINECK, Sistema dei Diritti Pubblici Subbietlin, trad. italiana de Vitagliano, 1912, pg. 233; BERTHÉLEMY, Traité Elementaire de Droit Administratif, 10.^a Edição, 1923, pg. 68) — Outra corrente sustenta, ainda, que o poder disciplinar provem de uma relação, constante ou periodica, permanente ou transitória, hierárquica ou não, de subordinação particular (MANZINI, Trattato di Diritto Penale Italiano, Turim, 1920, Vol. I, pg. 79; SANTI ROMANO, y Poteri Disciplinari delle Pubbliche Amministrazioni, in Guir. Italiana, L. IV, 1898, pg. 241; D'ALESSIO, Diritto Amministrativo, vol. I, pg. 448).

(11) Vejam-se, além dos citados na nota anterior e na nota (7), MODESTINO PETROZZIELLO, Il Rapporto di Pubblico Impiego, Milão, 1935; e MARCEL WALINE, Manuel E'lementaire de Droit Administratif, Paris, 1939, pg. 386).

(5) MARCELO CAETANO, Do Poder Disciplinar, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1932, pg. 4.

(6) JAMES HART, An Introduction to Administrative Law, F.S. Crofts Co., New York, 1940, pg. 43.

(7) Esclareça-se, todavia, que é o ponto de vista difundido entre os cultores do direito privado, pois, os especialistas em direito administrativo não merecem a mesma censura, sustentando, ao invés, a necessidade de se distinguir acuradamente a responsabilidade disciplinar da civil e da penal. (Cnf. J. GUIMARÃES MENEGALE, Direito Ad-

potestá disciplinare” na Igreja, na família e nas sociedades em geral, que “non può evidentemente essere posta in relazione generale col diritto penale”, põe de manifesto a semelhança entre esta situação e o poder disciplinar do Estado, para concluir pela existência de uma perfeita distinção entre ele e o direito penal comum: este último concernente à sujeição dos cidadãos em geral às exigências da ordem jurídica; aquele restrito ao estado de “sujeição particular” em que se encontra o funcionário perante o Estado:

“L’obbligazione di soggezione particolare, di cui il contratto di servizio nei pubblici impieghi é soltanto una specie, dà origine ad una potestá giuridica peculiare, che viene esercitata sull’obbligato in nome dello Stato o di un altro corpo d’amministrazione pubblica, allo scopo di mantenerlo e di dirigerlo nell’osservanza esatta dei doveri inerenti al suo stato od ufficio.

Si stabilisce così tra l’obbligato, e l’autorità o chi la rappresenta, un rapporto di “soggezione particolare” (oltre quello di soggezione generale di fronte allo Stato, comune a tutti coloro che si trovano nel territorio nazionale), per il quale viene determinata in modo obbligatorio, in tutto o in parte... la condotta del subordinato” (12)

Falta, em consequência, às sanções impostas pelas autoridades administrativas o mesmo caráter que se atribue às penalidades capituladas no Código Penal, razão que levou OTTO MAYER a sustentar que aquelas sanções constituem simples penas medicinais — “poenae medicinales” — no sentido do direito canônico (13):

“Elles ont leur entière raison d’être dans le but qu’elles poursuivent, “dans l’amélioration du service. Cette amélioration, on pourra tâcher de l’obtenir dans la personne même du delinquant. Est-elle impossible, il ne reste, comme moyen suprême, qu’a éliminé du service le membre gangrené, pour que tout au moin le service — la chose importante avant tout — soit purifié et amélioré: “quod medicamenta non sanant, ferrum sanat”.

V — Outro argumento em favor da distinção entre o direito disciplinar e o direito penal é o que dimana do fato de quase não sofrer contestação a aplicabilidade simultânea, a um mesmo indivíduo e por um mesmo fato, da sanção disciplinar e da sanção criminal, o que deveria constituir, se aqueles dois direitos se confundissem ou tivessem o mesmo fundamento, violação do princípio tradicional do “non bis in idem”.

Essa regra, porem, não é violada quando se acumulam as duas penalidades, porque — como salienta MARCEL WALINE, — “elle ne joue qu’a l’interieure du droit penal et n’empêche pas que deux instructions puissent étre ouvertes à propos dans même fait, l’une penale, l’autre administratif, instructions dont les resultats pervent étre différents” (14). E’ esse também o sentir de OTTO MAYER (15) que acrescenta a este um outro argumento, qual o da inexistência de “bis in idem” quando o criminoso é, no juízo cível, condenado à reparação do dano material que houver causado. No mesmo sentido manifestam-se LABAND (16) e SANTI ROMANO (17).

Muito preciso é, também, MARCELO CAETANO:

“O princípio “non bis in idem” não é violado porque as duas repressões diferem, e não só na forma (pois restaria justificar com razões mais fortes do que a preguiçosa tradição burocrática a divergência de processos de exercício do mesmo poder) mas no fundamento: uma visa defender os interesses essenciais da vida social, as condições de coexistência no agregado político, agindo sobre a pessoa do delinquente para reparação da justiça violada e exemplo salutar a possíveis perturbadores; a outra só pretende conservar, melhor e aperfeiçoar o serviço, fazê-lo corresponder ao seu fim especial” (18).

O Supremo Tribunal Administrativo de Portugal é também de clareza meridiana, ao declarar que:

“a pena disciplinar diverge essencialmente da pena criminal, podendo ambas acumular-se na mesma falta sem violação do prin-

(12) VICENZO MANZINI, Trattato di Diritto Penale, Unione Tipografica, Turim, 1920, Vol. I, pg. 77.

(13) OTTO MAYER, Le Droit Administratif Allemand, Paris, 1906, Tomo IV, pg. 78.

(14) MARCEL WALINE, — op.cit.

(15) OTTO MAYER, — op.cit.

(16) LABAND, op. cit.

(17) SANTI ROMANO, op.cit.

(18) MARCELO CAETANO, op.cit., pg. 43.

cípio "non bis in idem", porque o poder disciplinar pratica ato de administração e não de justiça".

VI — Tudo o que expusemos visa apenas ao fim de fortalecer a conclusão a que chegou a referida Exposição de Motivos, no tocante à inaplicabilidade, no âmbito disciplinar, do princípio "nullum crimen sine lege". Realmente, sendo este princípio próprio do "direito criminal", com o qual não se confunde o direito disciplinar, não se compreende o motivo da sua invocação (19).

Se o poder disciplinar é inerente a toda hierarquia, se está implícito na relação de emprego e se a lei em vez de lhe servir de fonte, serve-lhe de

(19) MARCELO CAETANO — op.cit. pg. 50 — incoerentemente sustenta a vigência do princípio no campo disciplinar, sem, todavia, apresentar qualquer justificativa para a afirmação que faz.

limite, então, é óbvia a inaplicabilidade da exigência de "lei prévia" para a configuração da falta disciplinar.

Vale, todavia, como último argumento em favor da tese, reproduzir a lição de MANZINI:

"Mentre nel diritto penale domina il principio: "nullum crimen, nulla poena sine lege", il diritto disciplinare non é soggetto a tale riserva della legge.

Nel diritto penale, infatti; i reati sono tassativamente indicate e definiti. Per il diritto disciplinare, invece, ogni mancanza ai doveri di servizio, o a quelli della convivenza interna, della subordinazione, del decoro personale, puo essere considerata torto disciplinare, sia o non preveduta da norme giuridiche o da atti amministrativi" (20).

(20) VICENZO MANZINI, op. e vol. cit., pg. 80.

EXPOSIÇÕES DE MOTIVOS

CAPACIDADE CIVIL E CAPACIDADE POLÍTICA — LIMITE DE IDADE PARA PROVIMENTO EM CARGO PÚBLICO

— Regem-se por diplomas legais próprios e princípios jurídicos distintos a capacidade civil e a capacidade política, na qual se inclui o direito de ser "eleito ou nomeado para funções públicas".

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

686-A — Em 25 de abril de 1942. — Excelentíssimo Senhor Presidente da República. — Submeteu Vossa Excelência ao estudo deste Departamento o anexo processo atinente à pretensão de Arlete Muller que, em requerimento de 6 de março último, pediu a Vossa Excelência

"a graça de lhe ser permitido tomar posse do cargo para o qual Vossa Excelência a nomeou".

2. O caso é que a Divisão de Pessoal do Departamento de Administração do Ministério da Educação e Saúde, se recusou a fazê-lo, sob o fundamento de que para ser provido em cargo pú-

blico é necessário, como dispõe o n. II do art. 13 do Estatuto dos Funcionários.

"ter completado dezoito anos de idade".

3. Bem andou aquele órgão, porquanto, nos termos do art. 28 do referido Estatuto,

"a autoridade que der posse deverá verificar, sob pena de ser responsabilizada, se foram satisfeitas as condições estabelecidas, em lei ou regulamento, para a investidura no cargo ou na função".

4. Baseando-se a peticionária no disposto no n. IV do parágrafo único do art. 9.º do Código Civil, *verbi*.

"Cessará, para os menores, a incapacidade: "Pela colação de grau científico, em curso de ensino superior";

alegou neste ato:

a) que foi classificada no Curso Oficial de Biblioteconomia, criado por aquele Ministério;

b) que, assim,

"está diplomada oficialmente", e

c) que a lei especial, no caso, a seu ver, o Estatuto citado, não revoga a lei geral, que o é o Código Civil.

5. E, nestes termos, concluiu :

a) que

“o curso de Biblioteconomia é científico superior, porque somente o pode fazer quem tenha o curso secundário”, e

b) que

“não é mais menor”,
podendo, portanto, empossar-se no aludido cargo.

6. Submetendo o assunto à apreciação de Vossa Excelência, disse o Ministério da Educação e Saúde que lhe parece digno de ser considerado o pedido.

7. Examinando o caso, verificou, entretanto, este Departamento que a pretensão da requerente não deve ser atendida.

8. Realmente, a invocação do Código Civil é de todo inoperante, regendo-se por diplomas legais próprios e princípios jurídicos autônomos a *capacidade civil* e a *capacidade política*, na qual se inclui o direito de ser “eleito ou nomeado para as funções públicas”.

9. No campo do direito privado — adverte Lentini — existe uma norma de caráter geral, que rege a capacidade para todos os atos da vida civil, subordinando-a à idade de 21 anos completos. Ao invés, no direito público, essa norma de caráter geral não existe e o limite de idade, para os efeitos da capacidade, é diversamente estabelecido pela legislação positiva. Assim, variam as idades segundo as quais alguém pode ser eleito deputado ou Presidente da República, ou nomeado funcionário público ou juiz (Arturo Lentini, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milão, 1939, vol. I, pg. 116).

10. O tema, amplamente discutido por Rui Barbosa (Contestação à Eleição do marechal Hermes da Fonseca, 1910), foi também vivamente debatido após a entrada em vigor da Constituição de 1934, que outorgou aos menores de 18 anos o direito de voto. Clovis Bevilacqua, em sua conferência “A Constituição e o Código Civil”, sustentou que este ficara revogado, na parte em que exigia a idade de 21 anos para a aquisição da capacidade civil. Valdemar Ferreira dele divergiu, embora também considerasse revogado o Código, somente quanto aos homens e não quanto às mulheres, por força do decreto n. 20.330, de 27 de agosto de 1931, que regulamentou o serviço militar obrigatório (*Revista Forense*, vol. LXVII, pág. 459).

11. O debate assumiu proporções de grande vulto, divergindo a doutrina e a jurisprudência, embora fosse dominante a opinião de que não se devia confundir a capacidade outorgada pela Constituição, “que cogitava apenas da aptidão para ser eleitor”, com a capacidade para os atos da vida civil. Opinião esta que era a adotada pelos comentadores daquele Estatuto Político, Pontes de Miranda (Com. à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Editora Guanabara. Rio, vol. II, pág. 48) e Araujo Castro (A Nova Constituição Brasileira, pág. 389, nota 14), o último dos quais assim se externava :

“Esta é a verdadeira doutrina, pois a Constituição somente regula a capacidade política, de que não pode ser considerada como simples consequência a capacidade civil”.

12. Justificava-se, no entanto, a dúvida sobre o assunto porque a disposição impugnada era de *direito privado* e sobre este prepondera o *direito público*, que lhe traça normas e lhe delimita a órbita. No caso em apreço, porém, o que se pretende é sobrepor a uma norma de direito público uma disposição de direito privado, o que contravém o velho princípio jurídico, que hoje, mais do que nunca, vige com força de axioma : “*jus publicum privatorum pactis mutari non potest*”.

13. O direito privado pode, é certo, ser invocado para suprir lacunas e omissões do direito público, mas tal possibilidade de invocação cessa quando a hipótese já está regulada pelo direito público ou quando os princípios que o informam repelem *in genere* a aceitação da norma. E mesmo nos casos de lacuna ou omissão, o dispositivo invocado recebe à luz do direito a que se incorpora novos contornos e nova cor, como bem salienta Arbeláez :

“El Derecho administrativo puede tomar prestado, em la época actual en la que se halla em pleno desarrollo y muy lejos de su estabilización, normas al derecho civil, pero pasándolas por el tamiz del criterio administrativo, de tal manera que adquieren un aspecto distinto y se marcan en ellas dos características dispensables a toda relación jurídica administrativa, que las diferencian de manera clarísima de las de derecho civil” (D. Tobón Arbeláez, *Principios Fundamentales del Derecho Administrativo*, Medellín, 1939, pg. 73).

14. Acresce notar que, no caso, não se deve cogitar propriamente de saber se se trata de pessoa que possui, ou não, capacidade civil e política. A discussão da tese, chamada a debate, não inte-

ressa à solução do caso. Pouco adianta à hipótese que se trate de pessoa menor ou maior, emancipada ou sob o pátrio poder.

15. O que importa saber é se o candidato ao cargo possui, ou não, 18 anos de idade. Este, e não outro, é o requisito exigido pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis, no exercício legítimo da regulamentação das condições de acessibilidade aos cargos públicos, que a Constituição (art. 122, n. 3) deixou à lei ordinária.

16. O referido Estatuto dos Funcionários, ao estabelecer o aludido limite de idade, não teve a norteá-lo princípios de direito privado, como os referentes à capacidade civil das pessoas. Inspirou-o, simplesmente, o objetivo de evitar que ingressassem nos quadros do funcionalismo pessoas demasiadamente jovens, princípio que também inspirou outras legislações, como assinala Goodnow:

"It is often provided, particularly in the services classified under the civil service laws and rules, that no one shall enter the service when he is either below or above a certain age. The purpose of these provisions is to exclude both the too young and the too old" (Frank J. Goodnow, *The Principles of the Adm. Law of the U.S.*, G.P. Putnam's Sons, New York, 1905, pg. 263).

17. Recorrendo às autoridades em Direito Administrativo, verificamos que Marcelo Caetano estudou hipótese muito semelhante à em apreço,

ao analisar a situação dos menores emancipados, em face das exigências da lei portuguesa para admissão no serviço público. Fazendo a pergunta adiante transcrita e respondendo-a, Caetano deixou bem claro que, quando a lei exige *certa conta de anos*, como o Estatuto, que exige 18 anos, a emancipação não tem qualquer influência:

"E os menores emancipados poderão ser nomeados para os cargos para que a lei requeira a maioridade? Pareceria que sim, *salvo exigindo a lei certa conta de anos*, pelo princípio de que os menores emancipados são havidos por maiores" (Marcelo Caetano, *Manual de Direito Adm.*, Lisboa, Empresa Universitária Editora, pág. 218).

18. Em face do exposto é de todo inútil discutir o mérito da invocada emancipação, para saber se o curso de Biblioteconomia é, ou não, um *curso de ensino superior*, apto a outorgar a quem o conclue a capacidade para os atos da vida civil.

19. Isto posto, este Departamento tem a honra de restituir a Vossa Excelência o anexo processo e de opinar pelo indeferimento do pedido de Arlete Müller, por ser contrário a lei expressa, encaminhando-se o mesmo processo ao Ministério da Educação e Saúde, para os devidos fins.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes*, presidente. — Aprovado — Em 23-5-42. — G. VARGAS.

PARECERES

FUNÇÃO PÚBLICA — CONCEITO — INTELIGENCIA DO ART. 92 DA CONSTITUIÇÃO

— *O propósito do art. 92 da Constituição foi proibir ao magistrado apenas o desempenho de outra atividade própria do Estado*

— *Participando das comissões julgadoras de concursos nas faculdades de direito federais ou estaduais o magistrado não exerce nenhuma função pública, no sentido estrito.*

PARECER DO SR. CONSULTOR GERAL
DA REPÚBLICA

O julgamento dos concursos realizados nas Faculdades de Direito deve ser feito por uma co-

missão de cinco membros, conhecedores profundos da matéria do concurso, dos quais dois serão indicados pela Congregação e três escolhidos pelo Conselho Técnico-Administrativo entre os professores catedráticos de outros institutos de ensino superior, membros da magistratura ou profissionais especializados de instituições técnicas (decreto n. 23.609, de 20 de dezembro de 1933, art. 93). Estabelece, porém, a Constituição, no art. 92, que os juizes, embora em disponibilidade, não podem exercer qualquer outra função pública. É a mesma disposição da Constituição de 1934, art. 65, que exce- tuava da proibição o magistério e outros casos previstos.

O Sr. diretor da Faculdade de Direito do Recife consulta o Exmo. Sr. Ministro da Educação e Saúde sobre se constitui função pública, vedada aos magistrados, o julgamento dos concursos que

se realizam naquele estabelecimento. II — Por função pública entender-se-á, *lato sensu*, qualquer atividade remunerada pelos créditos previstos no orçamento do Estado.

Stricto sensu, função pública significa o exercício das atividades do Estado, o desempenho dos poderes, privativos ou não, do Estado. Neste sentido, a função pública costuma ser dividida tradicionalmente, em função legislativa, judiciária ou executiva, que se subdivide em administrativa. E' atribuída por investidura formal. Quem foi investido na função pública tem uma parcela dos poderes do Estado; faz parte do Governo, enquadrando-se numa ordem hierárquica; concorrem, nesta situação, para que se forme, se manifeste ou se realize a vontade do Estado.

Se dermos à expressão empregada no art. 92 da Constituição o primeiro sentido, certamente estarão os magistrados impedidos de figurar nas comissões julgadoras, percebendo os honorários previstos no orçamento do Estado.

Não parece, entretanto, que seja esta a interpretação aceitável, pois que os decretos-leis número 506, de 17 de junho de 1938, e n. 1.510, de 15 de agosto de 1939, atribuíram ao Ex. Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores a faculdade de incumbir aos magistrados federais ou estaduais a organização ou a revisão de projetos de leis, regulamentos ou instruções da competência da União. *O propósito da Constituição foi proibir ao magistrado apenas o desempenho de outra atividade própria do Estado.*

Participando das comissões julgadoras de concursos nas Faculdades de Direito federais ou estaduais, o magistrado não exerce nenhuma função pública, em sentido estrito; não recebe investidura formal; não exerce uma atividade do Estado; não faz parte de uma organização hierárquica. E' convidado, como pessoa estranha à Congregação onde existe a cadeira vaga, para apreciar títulos e provas, dando notas, cuja média revelará se o examinador julga habilitados os candidatos e como os classifica (lei n. 444, de 4 de junho de 1937, art. 2.º). O magistrado desempenha, nas referidas comissões, papel semelhante ao que lhe pode ser incumbido na organização ou na revisão dos projetos de leis; é um especialista que presta somente os serviços do cabedal de seus conhecimentos, apreciando, em um caso, o mérito de candidatos e elaborando, no outro, projetos de leis.

III — E', pois, meu parecer que os membros da magistratura podem fazer parte das comissões julgadoras de concurso organizadas pelas autoridades públicas, particularmente quando o concurso se fizer nas Faculdades de Direito.

Rio de Janeiro, em 20 de maio de 1942. —
Hahnemann Guimarães. — De acordo. 4-6-42. —
Capanema.

REINTEGRAÇÃO DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO — SENTENÇA FUNDADA NO ART. 173 DA CONSTITUIÇÃO DE 1934 — EXECUÇÃO NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1937 — CRITÉRIO PARA INDENIZAÇÃO

— *Sobrevindo a Constituição de 1937, sem reproduzir o art. 173 da anterior, compreende-se que o Tribunal fizesse executar a sentença em harmonia com a nova Carta Constitucional*

— *Quando o Poder Judiciário tem de fixar os limites de uma condenação por ele imposta, não há de guiar-se pelo que era tolerado fora da Constituição, e sim pelo que esta previa e dispunha*

PARECER DA PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

1) O recorrente interpôs agravo no auto do processo (fls. 6), relativamente ao despacho de fls. 2, na parte em que determinou a extração de instrumento, impedindo a subida do recurso nos próprios autos.

Mas com esse "agravo no auto do processo", apenas visou o recorrente assegurar que, tido aqui como desacertado o despacho de fls. 2 quanto à forma por que mandou processar o recurso, não ficasse este sacrificado (fls. 8).

Realmente, melhor teria sido, em face do novo Código de Processo, fazer subir o recurso nos próprios autos, ficando traslado.

Tendo, porem, subido o recurso em instrumento porque assim entendeu o presidente do Tribunal local, com o protesto do recorrente, não é justo que este venha a sofrer prejuízo por tal motivo.

2) O recurso vem fundado no art. 101, n. III da Constituição, alíneas *a* e *d* (fls. 3-v.).

Entretanto, a nosso ver, ele encontra apoio na alínea *b* do referido artigo (o Egrégio Tribunal tem conhecido do recurso extraordinário com fundamento outro que não o invocado quando o fundamento omitido ressalta da discussão — por exemplo, ac. no Arquivo Judic., vol. 7, p. 100).

Porque a alínea *b*?

Segundo essa alínea, cabe o recurso extraordinário

“quando se questionar sobre a vigência ou validade de lei federal em face da Constituição, e a decisão do tribunal local negar aplicação à lei impugnada”.

O Supremo Tribunal Federal já firmou a distinção entre as duas hipóteses figuradas no preceito constitucional (a de se questionar sobre a vigência da lei federal, e a de se discutir a sua validade em face da Constituição — acordãos na *Revista de Direito*, vol. 97, pág. 344 e no *Arquivo Judiciário*, vol. 4, págs. 4-5).

Na primeira hipótese se enquadram as questões de direito intertemporal (v. *Arquivo Judiciário*, vol. 40 p. 116 e vol. 56, p. 410).

E se a questão de direito intertemporal suscitada entre duas leis federais autoriza o recurso extraordinário, por mais forte razão há de autorizá-lo a que surgir entre duas Constituições.

Ora, no caso em lide, foi discutida a questão de saber se a sentença que condenou o Estado a reintegrar um funcionário, com base no art. 173 da Constituição de 1934, era ou não exequível no regime da Constituição de 1937, que não reproduziu aquele dispositivo.

O acordão de fls. 41, que o de fls. 49 confirmou, decidiu pela negativa, vale dizer, deixando de aplicar, por não mais vigente, o citado art. 173 da Carta de 1934.

O caso, assim, rigorosamente se enquadra na referida alínea b.

3) Quanto ao mérito, parece-nos que o acordão de fls. 45, mantido a fls. 49, merece confirmação.

A sentença exequenda acolheu o pedido do recorrente para mandar cumprir o despacho da interventoria que ordenara fosse ele reintegrado no seu cargo ou nomeado para outro equivalente, condenando ainda o Estado recorrido a pagar os respectivos vencimentos desde a data daquele despacho (fls. 20-v.).

Vê-se daí que o Poder Judiciário não decretou uma verdadeira reintegração, pois, se o tivesse feito, não estabeleceria a alternativa da nomeação para outro cargo e, sobretudo, teria mandado pagar vencimentos desde a data da exoneração (acordãos na *Revista de Direito*, vol. 111 p. 222 e p. 238).

Compreende-se, assim, que, sobrevindo a Constituição de 1937, sem reproduzir o citado art. 173 da anterior, e sobrevindo (note-se bem) quando a referida sentença ainda não passara em julgado (v. fls. 28), o Tribunal paranaense fizesse executar dita sentença em harmonia com a nova Carta Constitucional e conforme se pratica sempre em tais casos, isto é, ordenando o pagamento das vantagens que o recorrente deixara de perceber, (fls. 45).

E, quanto a só ter o acordão de fls. 45, admitido o pagamento de vencimentos pelo Estado até a data em que o recorrente passou a exercer cargo federal de maior remuneração, é esse um ponto que está em perfeita conformidade com os preceitos constitucionais proibitórios das acumulações remuneradas (v. acs. deste Egrégio Tribunal sobre casos análogos, no *Arquivo Judiciário*, vol. 16, p. 36 e vol. 30, p. 312).

Dir-se-á que até a Constituição de 1937, a que se seguiu o decreto-lei n. 24, de 29 de novembro do mesmo ano, se praticou um regime de generalizada tolerância, no concernente às referidas acumulações.

Mas quando o Poder Judiciário tem de fixar os limites de uma condenação por ele imposta, não há de guiar-se pelo que era tolerado fora da Constituição, e sim pelo que esta previa e dispunha.

4) Em face do exposto, opinamos que o Egrégio Tribunal, conhecendo do recurso, lhe negue provimento.

Luiz Gallotti.

ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DA UNIÃO — INTELI- GÊNCIA DE SEU ART. 1.º — APLICAÇÃO AOS ESTADOS

— O art. 1.º do decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939, ao estabelecer a aplicação do Estatuto, “no que couber”, aos Estados e Municípios, deixou claro o caráter “supletivo” dessa aplicação, que não poderá atingir, em boa lógica, a matéria anteriormente regulada.

— Havendo lei estadual sobre o assunto, com ela esbarra o decreto-lei n. 1.713, que não acha, assim, como “cabere” em lugar legalmente ocupado.

COMISSÃO DE ESTUDOS DE NEGÓCIOS ESTADUAIS

Severiano Lopes Sodré, auxiliar de 1.ª classe da Secção de Expediente e Contabilidade (S.E.C.) da Divisão Administrativa (D.A.) do Departamento de Saúde (D.S.) do Estado da Bahia, foi licenciado por 2 meses, para tratamento de saúde, em 11 de julho de 1941, de conformidade com o decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939 (fls. 4).

2. Em 4 de outubro de 1941, foi a licença prorrogada por 3 meses, nos termos do mesmo decreto (fls. 5).

3. Decorrido o primeiro mês da concessão e recebido pelo licenciado, na forma da lei aplicada, o vencimento integral do cargo, impugnou a Secretaria da Fazenda (S.F.) o pagamento integral dos dois meses subsequentes, por entender não ter aplicação ao caso o decreto-lei que autorizou a concessão e sim a Lei Estadual n. 154, de 36, então vigente, segundo a qual é descontado 1/3 do vencimento ao funcionário nos 3 primeiros meses de licença e mais 1/3 do ordenado nos seguintes.

4. Requerido à Secretaria de Educação e Saúde (S.E.S.) o pagamento de setembro, con-

firmou esta o parecer da S.F., determinando, em despacho, se requisitassem os vencimentos do funcionário,

“para serem calculadas as vantagens que lhe cabem, de acordo com o disposto na lei n. 154, de 36”.

5. Interposto pedido de reconsideração à autoridade prolatora do despacho, insistiu o funcionário nos fatos que lhe pareciam tornar inquestionável o seu direito ao recebimento integral do vencimento, isto é, a concessão da licença nos termos do decreto-lei n. 1.713, citado, e o pagamento que em tal conformidade lhe fora feito no primeiro mês de gozo da vantagem.

6. Indeferido o pedido de reconsideração pela S.E.S. e negado provimento pela Interventoria Federal (I.F.) ao recurso regularmente interposto dessa última decisão (doc. fls. 5), recorreu Severiano Lopes Sodré para o Senhor Presidente da República, nos termos do art. 20 do decreto-lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939, já que o Ministério da Justiça e Negócios Interiores (M.J.N.I.), a que é endereçada a petição de recurso, sobre ele apenas “dá parecer”, ainda nos termos daquele dispositivo.

7. Solicitadas, na forma da lei, as informações da competência da I.F. e o parecer do Departamento Administrativo do Estado (D.A.E.) (decreto-lei n. 2.202, art. 20, § 1.º) veio com eles o processo a esta Comissão de Estudos (C.N.E.) onde, por ordem do senhor ministro, fui designado relator do feito.

8. O caso está longe de apresentar o aspecto jurídico de um conflito de leis, como pode parecer.

9. As próprias opiniões enfileiram-se mais em conformidade com a observação pessoal do assunto, do que representam radical antagonismo decorrente da interpretação de textos legais ou justificada divergência quanto à sua imediata atuação.

10. Um fato, porém, assinala o aspecto atual da questão: o perfeito e absoluto entendimento entre todos os órgãos da administração do Estado, desde cada uma das secretarias nele envolvidas, a S.F. e a S.E.S. até o D.A.E. e a I.F.

11. Se é, pois, verdade que o suposto direito lesado assenta em ato administrativo que invocou disposição de lei federal, chegando mesmo a produzir os primeiros efeitos, diminui de gravi-

dade a controvérsia, ao considerar-se que a deliberada vontade do poder público estadual de reconhecer, com relevantes fundamentos, a irregularidade desse ato apenas dá margem à indagação, no caso, de saber-se, afinal, se a concessão de licenças antes de promulgado o Estatuto dos Funcionários Públicos Estaduais era de reger-se pela lei estadual ou pelo Estatuto dos Funcionários Públicos da União.

12. E' incontestado o direito da administração de revogar ou anular atos que entenda irregulares e ilegais e certo o seu procedimento, ao suspender os efeitos patrimoniais de uma portaria expedida em desacordo com a lei.

13. Discorda, porém, o licenciado, exercendo, em sucessivas reclamações, o seu direito de protesto.

14. Tal como já hoje unanimemente pensa a administração estadual, estou, também, convencido de que é improcedente o recurso.

15. Com efeito, a lei vigente no Estado antes do Estatuto dos Funcionários Estaduais era a lei n. 154, de 36.

16. O decreto-lei n. 1.713, em cuja conformidade foi expedida a licença, por mero efeito sugestivo do seu art. 1.º, que o mandava aplicar ao funcionário estadual *no que couber*, não poderia, em boa lógica, aplicar-se à matéria anteriormente regulada. Interpretação de tamanha latitude importaria em reconhecer a inteira e irrestrita aplicabilidade do decreto-lei federal em causa, pois com tal simplista raciocínio chegaríamos a conclusão de que será cabível a sua aplicação mesmo em caso de lei contrária preexistente.

17. Parece, realmente, que o especial sentido da restritiva *no que couber*, não pode estar mais bem definido do que no seu caráter supletivo, pois a primeira condição do *caber* é a existência, especial ou temporal, juridicamente o lugar do cabimento. E este ninguém o afirmará subsistente diante do fato concreto de uma ocupação anterior, qual o da presença da lei estadual.

18. Afirma-se, de outro lado, que as prescrições do decreto-lei n. 3.070, de 41, em cuja vigência se processara o ato da licença, antecipavam, de certa forma, o futuro estatuto estadual, revogando tacitamente a lei n. 154, de 36, e abrindo, assim, espaço à aplicação das regras do decreto-lei n. 1.713, de 39, até a promulgação daquele estatuto, equivale a desconhecer o pre-

ceito do mesmo decreto-lei n. 3.070, que torna dependente de prazo a organização e consequentemente a vigência do diploma onde tais regras deveriam figurar.

19. Verificado, pois, o impedimento da lei estadual sobre o assunto, com ela esbarra o decreto-lei n. 1.713, que não acha, assim, como *caber*, em lugar legalmente ocupado.

20. Esse decreto-lei tem, portanto, função subsidiária, quando, sobre a matéria de que trata, na lei estadual vigente.

21. Fica assim demonstrada a inaplicabilidade, ao caso, do decreto-lei n. 3.070, e verificado que a extensão do de n. 1.713, aos Estados, possui na expressão *no que couber* limites concretos e inquestionáveis, traçados pela legislação estadual preexistente.

22. Eles consistem, precisamente no respeito à competência legislativa da União e dos Estados, que é, na hipótese, exclusiva e não cumulativa.

23. Reputo, assim, legal o ato da I.F., ao anular os efeitos da licença concedida contra expressa disposição de lei.

24. Esta oportuna restauração da verdade jurídica, este, digamos, aspecto legal do caso, in-

depende das considerações de ordem social e política, segundo as quais o direito constituindo se racionaliza, impregnando-se das mais modernas conquistas sobre o direito e a vida do servidor do Estado.

25. Não só é patente a tendência unificadora do nosso direito administrativo, como irrefutável a necessidade, tão bem compreendida pelo Governo Nacional, de assegurar ao funcionário, doente ou inválido, os indispensáveis recursos nos momentos mais críticos da existência.

26. Muito que tal pese, e, evidentemente, o sente e vai exprimindo a legislação, de *jure-constituto*, jamais justificará tão nobre sentimento a abrupta subversão da ordem jurídica, qual seria uma espécie de conflito ou concorrência de leis, que não está nem prevista, nem autorizada no espírito ou na letra do nosso Estatuto fundamental.

27. Sou, assim, de parecer que seja negado provimento ao recurso.

Em 6 de junho de 1942. — *Luiz Simões Lopes*.

Nota: O parecer acima foi aceito pelo senhor ministro e aprovado pelo Sr. Presidente da República.

JULGADOS

PRISÃO ADMINISTRATIVA — HABEAS CORPUS

— *A prisão administrativa do responsável pelo desvio de dinheiro público é autorizada por lei e não constitui constrangimento ilegal, para autorizar a concessão do "habeas-corpus".*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

RECURSOS DE HABEAS CORPUS N. 28.047

RELATOR: MINISTRO LAUDO DE CAMARGO

ACORDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso de *habeas-corpus* n. 28.047 da Baía, em que são recorrente e paciente Cirilo Custodio de Sena e recorrido o Tribunal de Apelação, acorda o Supremo Tribunal Federal em negar provimen-

to ao recurso, nos termos dos votos proferidos e constantes das notas taquigráficas juntas.

Rio, 10 de dezembro de 1941. — *Eduardo Espinola*, presidente. — *Laudo de Camargo*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. ministro *Laudo de Camargo* (relator) — O Dr. Aurino Pereira impetrou ao juiz da Segunda Vara Criminal da Baía, uma ordem de *habeas-corpus* em favor de Cirilo Custodio de Sena, que se acha sob a ameaça de constrangimento ilegal, proveniente de uma ordem de prisão administrativa, ordenada pelo diretor regional dos Correios e Telégrafos, e motivada por um suposto desvio de dinheiro público.

Essa ordem, porem, não pode subsistir, pois houve o decurso de cerca de 2 anos da sua decretação.

Deste modo, poderia o paciente livrar-se solto.

O juiz atendeu ao pedido e concedeu a ordem pela seguinte decisão: (Lê — fls. 35).

Mas, em grau de recurso o Tribunal de Apelação, negou a ordem, pelo acordão que passo a ler (lê — fls. 40).

Daí o presente recurso.

E' o relatório.

VOTO

Segundo a legislação vigente, cabe aos ministros de Estado, diretor da Fazenda Nacional e, nos Estados, aos chefes das repartições federais a faculdade de prender administrativamente aos responsáveis por desvios de dinheiro público.

Sendo assim, não se pode dizer ilegítimo o ato do diretor geral dos Correios e Telégrafos da Baía, decretando a prisão do paciente.

Essa prisão não pode exceder de 90 dias. Não importa assim o decurso de cerca de 2 anos da sua decretação, porquanto não foi efetivada, por se achar foragido o responsável.

Subsiste, portanto. Nestas condições, não cabe o *habeas-corpus* impetrado, como o decidiu o acordão recorrido, que confirmo.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento ao recurso, por unanimidade de votos.

REINTEGRAÇÃO E READMISSÃO — CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS

— São perfeitamente distintas as consequências jurídicas da "reintegração" e da "readmissão" de funcionário público no cargo de que tenha sido anteriormente demitido.

— A "readmissão" consiste na reinvestidura pura e simples do serventário exonerado, sem direito ao ressarcimento do prejuízo de vencimentos deixados de perceber durante o período de afastamento das funções a que foi mandado voltar.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

APELAÇÃO CÍVEL N. 7.328

Relator: Ministro WALDEMAR FALCÃO

ACORDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n. 7.328, do Amazonas, entre par-

tes: apelante, o Dr. José Faria Gesta, e apelada, a União Federal; acordam, unanimemente, os ministros do Supremo Tribunal Federal, que compõem a segunda Turma Julgadora, negar provimento à apelação, confirmada assim a sentença apelada, o que fazem pelos fundamentos constantes do relatório e notas taquigráficas.

Custas pelo apelante.

Rio de Janeiro, dezesseis de dezembro de 1941. — José Linhares, presidente. — Waldemar Falcão, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Waldemar Falcão — No Juízo dos Feitos da Fazenda Pública de Manaus (Amazonas), propôs o Dr. José Farias Gesta uma ação ordinária contra a União Federal, afim de cobrar-lhe 99:305\$868, valor dos vencimentos que deixou de perceber como tesoureiro da antiga Administração dos Correios do Amazonas e Acre relativos ao período entre 1 de janeiro e 30 de abril de 1929, em que esteve suspenso preventivamente, e entre 1 de maio de 1929 a 10 de maio de 1935, em que esteve afastado do cargo, por motivo de demissão "a bem do serviço público" (o postulante grafou, visivelmente por equívoco, num dos pontos de sua inicial, 10 de maio de 1929, quando, pelas alegações e contas que se seguem, no contexto da mesma inicial e vê que se refere a 10 de maio de 1935) (*ut* petição inicial, fls. 2 e 2-v.).

Esteiava o autor sua pretensão no fato de haver sido atendida sua reclamação no tocante à demissão por ato do Poder Executivo, conforme publicação inscrita no *Diário Oficial* da União (doc. de folhas 15), no qual se classificava "de flagrante iniquidade" a referida demissão "a bem do serviço público".

Tendo requerido o pagamento das vantagens pecuniárias, que deixara de perceber nos citados períodos, o último dos quais tem como ponto terminal a data de sua aposentadoria no cargo já mencionado, a qual decorreu do ato de reparação acima apontado, foi-lhe isso negado por despacho ministerial, sob o fundamento de que não havia menção expressa do direito à percepção dos atrasados no decreto de readmissão do autor (doc. de fls. 8-v.).

Contestada a ação pela procuradoria regional da República (fls. 10), que reafirmou a inexistência do direito alegado pelo autor, replicou este por

negação (fls. 11), seguindo-se a dilação probatória, no curso da qual ofereceu o autor o documento de fls. 15, constante do número do *Diário Oficial* da União em que foi publicado o despacho do ministro da Viação e Obras Públicas que revoga o ato da demissão “para o fim de conceder a aposentadoria pedida”.

Arrazoadas afinal a causa pelo autor (fls. 1-18) e pela ré (fls. 20-21), proferiu o juiz a sentença de fls. 24-25, julgando improcedente a ação, sob o fundamento de que não houve na espécie, uma *reintegração* do autor no cargo de que fora demetido, caso em que teria direito à percepção dos atrasados, mas, sim uma *readmissão*, para o efeito de *aposentadoria* (fls. 25).

Daí a presente apelação, interposta para este Supremo Tribunal, e aqui arrazoadas pela parte apelante, conforme requereu ao então relator do feito (fls. 34), alegando haver sido o mesmo recurso manifestado antes da vigência do atual Código de Processo (fls. 36-37).

O Sr. Dr. procurador geral da República, assim opinou:

“A sentença julgou em conformidade com o que é corrente na jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal.

O apelante não foi reintegrado. Foi beneficiado com um favor cuja ampliação não se assenta na lei nem nada justifica.

Somos, pois, por que seja negado provimento à apelação, para confirmar-se a sentença agravada por seus jurídicos fundamentos”.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. ministro Waldemar Falcão (relator) — Há que distinguir, na espécie vertente, entre os conceitos da *reintegração* e da *readmissão* de funcionário em cargo anteriormente exercido.

Em nossa técnica administrativa e na conformidade da jurisprudência adotada pelos tribunais, surge do primeiro caso o direito à percepção de todos os vencimentos atrasados, que assim integram o implemento da obrigação de reintegrar o

funcionário na investidura de que fora ilegalmente afastado.

Concomitantemente com a reinvestidura, faz o funcionário jus a todas as vantagens pecuniárias que deixou de receber por força do ato injusto que se anula.

No segundo caso, ou seja na *readmissão*, há apenas uma reparação mitigada do ato demissório, consistindo ela na reinvestidura pura e simples do serventário exonerado, sem direito ao ressarcimento do prejuízo de vencimentos deixados de perceber durante o período do afastamento das funções a que foi mandado voltar.

E' o que alega a ré ter sido feito no decreto relativo ao apelante, que não juntou aos autos o teor desse ato governamental, o qual muito viria esclarecer o direito alegado.

Nos autos não há também prova de que atos inequívocos dos representantes da ré hajam contribuído para a “flagrante iniquidade” da demissão do apelante “a bem do serviço público”, como a classifica o ministro da Viação em seu despacho trasladado a fls. 15 do processo em exame.

Só mediante essa prova, poder-se-ia admitir o direito do apelante ao ressarcimento dos prejuízos causados por esse ato “inquo” e, pois, injusto e ilegal.

Ante a precariedade dessa prova, não há como acolher a pretensão do apelante, tanto mais quanto o ato ministerial conclue pelas expressões: “...revogo o respectivo ato, para o fim de conceder a aposentadoria pedida no requerimento de folhas 47-40”.

Vê-se, pois, que a revogação do ato demissório foi condicionada pelo representante do poder público a uma finalidade — a concessão da aposentadoria solicitada pelo próprio interessado.

O pagamento pretendido, já agora, pelo autor-apelante só poderia ser entendido como reparação do dano causado pelo ato da demissão, considerado então como ato ilícito, de responsabilidade da própria União.

Mas, para condenar esta a tal reparação, fora mister que se integrassem todos os elementos necessários à configuração da responsabilidade civil

dessa pessoa de direito público, no tocante ao dano causado ao autor.

A precária prova constante destes autos pouco esclarece sobre esse aspecto da questão.

E, nessas condições, não há como deixar de confirmar a sentença de primeira instância, motivo por que nego provimento à apelação.

VOTO

O Sr. ministro Bento de Faria — José de Farias Gesta foi demitido do cargo de tesoureiro

dos Correios do Amazonas e Acre, mas não foi re-admitido nem reintegrado.

O ato da demissão foi revogado para o fim de ser concedida a aposentadoria que pedia. Assim é evidente que não tem direito algum aos vencimentos que pretende.

Nego, por isso, provimento a apelação.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte :
Negaram provimento, unanimemente.

D.A.S.P.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

O Estatuto dos Funcionários e a aplicação de penalidades disciplinares ao pessoal extranumerário

SEM dúvida, um dos capítulos mais importantes da vida funcional, latu sensu, é o concernente à definição dos direitos e deveres do servidor. Ocupamo-nos aqui do último aspecto, que por seu valor implícito dispensa realce.

Dentro da sistemática estatutária, o ilícito administrativo obedece a discriminação prefixada, a enumeração de faltas, embora às vezes conceituadas em termos amplos, dentro aliás da regra de boa razão, pela qual a autoridade apuradora e julgadora deve caber, na forma legal, dose de arbítrio bastante para conclusão justa, diante dos elementos de prova e convicção apurados. À discriminação de faltas corresponde a discriminação de sanções. A cada falta, uma pena.

Nessa conformidade, o Estatuto dos Funcionários é verdadeira consolidação dos dispositivos disciplinares aplicáveis aos servidores do Estado.

Dado seu fim aparentemente restrito a funcionários, dúvida porem surgiu quanto à sua extensão aos extranumerários. Sustentaram-se opiniões diversas. O assunto foi e tornou a ser examinado pelo D.A.S.P.. Finalmente a exposição de motivos n. 2.328, de 11-9-42, aprovada pelo Senhor Presidente da República e publicada no "Diário Oficial" de 18-9-42, firmou definitivo entendimento no sentido de que os preceitos estatutários referidos aplicam-se a ambas aquelas modalidades de servidores.

Considerando a relevância das conclusões do D.A.S.P., reproduzimos as respectivas razões, pela firmeza e precisão dos conceitos e autoridade de que emanam.

Originariamente, o caso foi o seguinte: o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio submeteu a estudo do D.A.S.P. um processo atinente à forma extrínseca que deve guardar o ato escrito de

aplicação de penalidade aos que prestam serviço à administração pública.

Porque o aludido processo interessasse a extranumerário, houve por bem o consultor jurídico daquele Ministério opinar que, em tal hipótese, não lhe parecia acertada a inovação de dispositivos do Estatuto dos Funcionários, visto que este diploma legal não se refere a essa espécie de servidores e, em matéria penal, não são cabíveis aplicações por analogia.

Examinando o assunto, aquele Departamento, em parecer de 8 de abril último ("Diário Oficial" de 11-1-42, pág. n. 5.870), sustentou opinião diversa, entendendo que não se tratava de aplicação de lei penal por analogia, mas do exercício da faculdade de punir, na forma da lei, aquele que, na execução de serviços a seu cargo, violando normas específicas previamente estabelecidas, falta ao cumprimento do dever inerente à função que exerce.

Restituído, porem, o processo àquele Ministério, o então encarregado do expediente dessa pasta divergiu do parecer do D.A.S.P., afirmando, in verbis:

"Para que possa a administração aplicar penalidades a extranumerários não será indispensável recorrer ao Estatuto dos Funcionários, como entende o parecer do Departamento Administrativo do Serviço Público, contrariando o princípio até então uniforme e invariavelmente proclamado por esse Departamento de que na expressão "funcionário" não se compreende o pessoal "extranumerário", norma essa tão rígida que para denominá-los a ambos adotou-se, como neologismo jurídico, a expressão servidor".

Impôs-se, por isso mesmo, em face da douta opinião contrária, um reexame do assunto, para ponderação de todos os argumentos e análise dos diversos pontos de vista externados.

Preliminarmente, porém, valeu salientar que o vocábulo "servidor", que se aponta como "neologismo jurídico", é estritamente vernáculo, fazendo, de longa data, parte da nossa terminologia jurídico-administrativa.

Servidor — como ensinam os léxicos — significa a pessoa que serve a outrem (Morais Silva, Cândido de Figueiredo, Caldas Aulete). A expressão "servidor público" é encontrada a cada momento, quando se folheiam os Anais da Assembléia Nacional Constituinte, reunida no Rio de Janeiro, em 1934. "Servidores da União" foi expressão muito usada em vários projetos então apresentados. E um dos representantes do funcionalismo público na referida Assembléia, o Sr. Moraes Paiva, ao terminar a oração que proferiu em 9 de março de 1934, usou da mesma expressão que se aponta agora como neologismo:

"E' um ligeiro reparo, para que os modestos "Servidores do Estado" não julguem que seus representantes se descuidaram do assunto" (Anais da Assembléia Nacional Constituinte, vol. IX, pág. 5, Imprensa Nacional, Rio, 1936).

Entre associações de classe, era também comum o emprego da expressão, podendo ser apontado, como exemplo, o "Montepio Nacional dos Servidores do Estado".

Quanto ao uso do Estatuto para imposição de penalidades ao pessoal extranumerário, não há negar que ao Poder Público é lícito fazê-lo, sem quebra dos princípios jurídicos que devem disciplinar o assunto.

Realmente, o Estado, pelas próprias relações que mantem com os seus servidores, relações de empregador a empregado, retém em seu poder a faculdade de punir o servidor faltoso. O próprio despacho acima referido, citando Alfredo Legal e Jean Brethe de La Grassaye, lembrou que

"o exercício do direito disciplinar é inerente a toda sociedade organizada e independe de qualquer declaração legal".

A disciplina, como salienta o professor Giovanni Pacinotti, é condição essencial de todo orga-

nismo administrativo sistematizado hierarquicamente, seja esse organismo de direito público ou de direito privado. Há grande afinidade entre o poder de qualquer "patrão" sobre o "trabalhador" e o do "chefe" de qualquer grupo organizado de pessoas sobre os "indivíduos" que o compõem. O poder do "pai de família" sobre esta e os seus membros, o do "diretor" de uma empresa sobre os seus empregados, o do "chefe" de qualquer sociedade sobre os componentes desta apresenta grande afinidade com o poder disciplinar do "Estado" sobre os seus próprios empregados:

"Nell' intrecciarsi dei rapporti sociali e nelle organizzazioni di più persone in una qualsiasi forma di collettività vi è una necessità naturale di disciplina, nascente da uno stato di prevalenza necessaria di alcune persone sulle altre in riguardo, ad un determinato scopo, da una necessità imprescindibile di un ordine e di una divisione di lavoro e di funzioni che per sua "vis naturalis" da vita ad una gerarchia" (Giovanni Pacinotti, *L'Impiego nelle Pubbliche Amministrazioni*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Turim, 1907, págs. 211-212).

O poder do Governo, de punir os seus servidores e dispensá-los ou demiti-los, está implícito na própria relação de emprego. Só encontra peias na própria lei, quando esta existe, dispondo especialmente sobre o assunto e restringindo a liberdade do Executivo no que concerne à dispensa ou aplicação de penas. Conforme salientou o presidente da Corte Suprema Norte-Americana, TAFT, o poder de demitir é consequência do próprio poder de nomear:

"The power to remove inferior executive officers, like that to remove superior executive officers, is in incident of the power to appoint them, and is in its nature an executive power" (Myers v. United States, 272 U.S. 52, 1926).

Da mesma sorte, James Hart esclarece que o poder disciplinar de demitir é "exclusivo" e "ilimitado", contendo-se implícito no poder investido no Presidente de nomear ou admitir servidores e no

dever constitucional de velar pela fiel execução das leis :

"The President has the exclusive and illimitable power, implied from the executive power vested in him by the Constitution, together with his constitutional duty to take care that the laws be faithfully executed, to remove all executive officers whom he appoints (James Hart, An Introduction to Administrative Law, F.S. Crofts & Co., New York, 1940, pág. 93).

Na esfera das relações entre o Estado e seus servidores, como na que concerne às relações normais entre empregador e empregado, a punição disciplinar independe de prévia lei ou prévio acordo. Não há confundir esse direito do Estado, restrito à "esfera administrativa interna" (Goodnow), com o "direito de punir" que se exerce por meio da lei criminal e a cujo respeito vigora o brocardo "nullum crimen nulla poene sine lege". São campos distintos e inconfundíveis.

O Governo pode, pois, punir disciplinarmente os extranumerários, muito embora não haja sobre o assunto lei expressa. "Pode exercer arbitrariamente" esse direito, sem se orientar por princípios preciosos, julgando cada caso de acordo com as inclinações e conveniências do momento. É direito seu, que pode ser exercido livremente, sem limitações.

A moral administrativa impõe, no entanto, orientação diversa. Deve haver, sempre, uma razão para que o Estado aja. Ou, mais precisamente, para usar da terminologia de Jèze, deve existir sempre um "motivo determinante". Por outro lado, como medida elementar de justiça, deve o Estado estabelecer normas de caráter geral, aplicáveis uniformemente a situações idênticas, assegurando, assim, perfeita igualdade de tratamento.

Por isso mesmo, para atender a esse imperativo de justiça, tem-se entendido serem aplicáveis aos extranumerários da União os dispositivos disciplinares do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, como legislação subsidiária. O objetivo dessa aplicação é, apenas, evitar a criação de situações

injustas, decorrentes da imposição desregrada de penalidades, determinada pela ausência de um padrão legal.

Assim agindo — cumpre salientar — o Governo não alargou a órbita de seus poderes, mas, ao contrário, "auto-limitou a sua ação", sujeitando-a e circunscrevendo-a aos princípios do Estatuto. Podendo agir discrecionariamente, preferiu pautar os seus atos pela bitola de "standards" legais, estabelecidos para casos análogos.

Não quer isso dizer, no entanto, que se tenha aplicado ou se aplique aquele Estatuto, por analogia ou paridade. Não. O Estatuto é aplicável, apenas, aos funcionários, exceto quando expressamente dispõe em contrário. No que concerne ao pessoal extranumerário, somente três de seus artigos teem, por si mesmos, aplicação: o 22, parágrafo único, referente ao limite de idade para inscrição em concurso; o 98, letra "c", atinente ao cômputo integral dos dias que o funcionário houver trabalhado como extranumerário; e o 275 e §§ 2.º e 3.º sobre isenção de impostos e taxas. Afora esses casos, o Estatuto apenas se aplica àquele pessoal por força de outra lei expressa.

Trata-se, portanto, na hipótese, de adotar o Estatuto, na parte referente às penalidades, como um "padrão comum", no exercício do direito disciplinar que ao Estado cabe, na qualidade de empregador. E não há como acoimar de injurídica essa "auto-limitação" do poder estatal. É um critério que se adota, uma norma que se aceita, uma orientação que se fixa. E, como não há necessidade de lei sobre o assunto, — como o reconhece o próprio despacho em apreço, — é perfeitamente legítima a adoção ou escolha desse critério, norma ou orientação, até que se expeça legislação específica, quando julgado oportuno e conveniente.

Nesta conformidade, o D.A.S.P. submetendo o assunto à decisão do Presidente da República, sugeriu fique definitivamente resolvido que, para aplicação de penalidades disciplinares ao pessoal extranumerário, devem ser adotados, como padrão, os dispositivos do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, nos termos da Circular 11-42, da Presidência da República o que, segundo se expôs, foi aprovado.

Notas para o funcionário

DIREITOS E VANTAGENS DOS SERVIDORES PÚBLICOS À VISTA DE CONVOCAÇÃO MILITAR

CCLXXXIII

No intuito de beneficiar amplamente os servidores do Estado, resguardando-lhes os direitos, acaba o Governo de adotar importante providência com a expedição do decreto-lei n. 4.644, de 2-9-42, que alterou o igual diploma legal n. 4.548, de 4-8-42.

Estabelece o mesmo, no respectivo artigo único, em nova redação do art. 1.º do aludido decreto-lei n. 4.548, que tanto os funcionários, quanto os extranumerários, quando convocados para o serviço ativo militar ou quaisquer outros obrigatórios por lei ou, no caso de aspirantes a oficial ou oficiais da Reserva, quando convocados também para estágios, serão considerados licenciados, sem prejuízos de quaisquer direitos ou vantagens. Deverão, porém, optar pelo vencimento do posto ou pelo vencimento, remuneração ou salário a que tiverem direito como funcionários ou extranumerários.

A medida, na espécie, é de amplo alcance, quanto aos benefícios e beneficiados, compreendendo todos os funcionários públicos, interinos, em estágio probatório, efetivos ou em comissão e os extranumerários de qualquer modalidade, da União, dos Estados, dos Territórios, dos Municípios e da Prefeitura do Distrito Federal.

(Dec.-lei n. 4.644, de 2-9-42 D.O. de 4-9-42, págs. 13.521).

DIREITOS E GARANTIAS DOS FUNCIONÁRIOS EM FACE DA GUERRA

CCLXXXIV

O decreto n. 10.358, de 31-8-42, que declarou o estado de guerra em todo o território nacional, suspendeu a vigência de vários dispositivos da Constituição, entre os quais as alíneas c e h do artigo 156, referentes, respectivamente, à estabilidade e às férias aos funcionários e licença à gestante.

Existiam, no entanto, vários dispositivos de leis ordinárias, não atingidos pelo citado diploma e que, destinados a reger as relações entre os servidores e a Administração em *período normal*, não se coadunavam com as exigências do momento, que requer ampla flexibilidade da máquina administrativa.

Assim entendendo, o D.A.S.P., procedeu a metuculoso exame dos preceitos legais, cuja vigência parecia util suspender, e preparou, para esse fim, projeto que, assinado pelo Presidente da República, constituiu decreto-lei, expedido com o número 4.693, de 16-9-42.

No tocante às férias, foi permitido seu gozo, em *casos excepcionais*, subordinando-o, porém, ao *interesse e à conveniência do serviço*. Isto importa dizer que, via de regra, *não serão concedidas férias*, facultando-se, todavia, certo arbitrio, para sua concessão, em casos excepcionais, *até* o limite máximo de 20 dias consecutivos.

Não se incluiu, entretanto, entre os dispositivos que deviam ser e foram suspensos, o referente à licença à gestante, muito embora a garantia constitucional respectiva tenha deixado de vigorar, por força do decreto que declarou o estado de guerra. Quando, porém, este diploma legal aludiu à alínea h do mencionado art. 156 da Constituição, fê-lo, evidentemente, visando apenas ao direito de férias e não à licença à gestante, que deverá continuar a ser concedida nos termos da lei ordinária.

(Dec.-lei n. 4.693, de 16-9-42. D.O. de 18-9-42, págs. 14.081).

PROVIMENTO INTERINO DE CARGO VAGO E ADMISSÃO DE FUNCIONÁRIO MUNICIPAL COMO EXTRANUMERÁRIO-CONTRATADO DA UNIÃO

CCLXXXV

O D.A.S.P. foi consultado sobre a verdadeira inteligência do art. 61 do decreto-lei n. 1.190, de 4-4-39, alterado pelo decreto-lei n. 1.689, de 18 de outubro de 1939, relativo ao provimento de cargo de professor da Faculdade Nacional de Filosofia, nos cinco primeiros anos de seu funcionamento.

Tratava-se, em suma, de que determinada professora na Prefeitura do Distrito Federal, foi proposta pela Diretoria daquele estabelecimento à Reitoria da Universidade do Brasil, para exercer ali, como extranumerário-mensalista, a função de assistente de certa cadeira do curso.

Dispõe o aludido art. 61:

“Nos cinco primeiros anos de funcionamento da Faculdade Nacional de Filosofia, poderá o Presidente da República prover os cargos instituídos nesta lei com a nomeação interina de funcionário público ou com a transferência de professores do magistério federal, nos termos da legislação vigente”.

Nesta forma, são três os aspectos do assunto em estudo:

- 1) o de provimento de cargo vago por funcionário ocupante de cargo isolado, ou de carreira;
- 2) o de provimento de cargo vago por funcionário da Prefeitura do Distrito Federal, e
- 3) o de preenchimento da função de extranumerário contratado ou mensalista federal por funcionário da mesma Prefeitura, ou dos Estados.

Apreciando o caso, o órgão de pessoal competente opinou em contrário ao atendimento da designação, baseado em que o aludido preceito legal somente previu e admitiu a hipótese de nomeação interina.

Examinando o assunto, quanto aos dois primeiros daqueles aspectos, concluiu o D.A.S.P. que o Estatuto dos Funcionários, dispondo sobre provimento de cargo público, sem exercício, e relações entre o Estado e o funcionário, revogou toda a legislação anterior concernente à matéria, ressalvadas, apenas, as hipóteses que especifica, entre as quais não está a de que cogitou o processo.

De fato, é pacífico e incontroverso o princípio de que, se a lei — na espécie em exame o Estatuto —, regulando a matéria objeto de legislação anterior, adota normas diferentes, criando, a respeito e por inteiro, novo sistema, força é convir pela revogação de quaisquer outros dispositivos que não tenham sido literalmente excetuados, o que se verifica em relação àquele citado preceito.

E esse entendimento é tanto certo, quanto é evidente que o uso de tal faculdade — “*poderá o Presidente da República*” — ficou subordinado à possibilidade legal em vigor da nomeação ali autorizada: “*nos termos da legislação vigente*”.

Na verdade, disciplinando posteriormente a nomeação interina, o aludido Estatuto restringiu-a, em norma expressa, às hipóteses: a) de impedimento do ocupante de cargo efetivo isolado; b) de provimento de cargo vago de classe inicial de carreira, para o qual não haja candidato legalmente habilitado; e, c) tratando-se de vaga nesta ou naquele, de seu provimento, enquanto não houver candidato habilitado em concurso.

Confrontem-se esses dispositivos estatutários com o preceito do art. 61 referido e verificar-se-á, de plano, a colisão existente entre este e aqueles, o que faz incidir a norma contida no decreto-lei número 1.190, alterado pelo de n. 1.689, na revogação genérica das disposições em contrário às da nova lei.

Em referência à nomeação interina, registou o D.A.S.P. que, embora sob numeração diferente dos respectivos artigos, é idêntica à federal a legislação municipal examinada (Estatuto dos Funcionários da União, arts. 14, 15 e 17; Estatuto dos Funcionários da Prefeitura do Distrito Federal, art. 15, ns. I, II, IV e V).

Quanto ao terceiro aspecto, isto é, o de preenchimento de função de extranumerário contratado ou mensalista federal por funcionário da Prefeitura ou dos Estados, releva notar, como se fez, que, em princípio, é de considerar-se técnica altamente especializada a função atribuída ao extranumerário-contratado que, na falta de brasileiro, poderá ser exercida até por estrangeiro, o que não sucede, porém, com as funções de mensalistas.

Por outro lado, não é para se desprezar a circunstância relevante de que é principal objetivo do novo regime a unidade administrativa e de organização do serviço público, e o seu aperfeiçoamento no sentido de estabelecer a reciprocidade de auxílio que se devem os vários órgãos e setores de governo e de administração no país (D.O. de 15-7-42, páginas 11.153).

À vista, pois, de todas essas considerações, opinou o D.A.S.P.:

a) que o art. 61 do decreto-lei n. 1.190, de 4-4-39, alterado pelo decreto-lei n. 1.689, de 18-10-39, foi revogado pelo Estatuto, e

b) que, precedendo autorização do Prefeito do Distrito Federal, nada impede a admissão de funcionário efetivo da Prefeitura do Distrito Federal, como extranumerário-contratado, percebendo, porém, o salário da função e não o vencimento do cargo.

(Parecer-processo n. 3.311-42 — D.O. de 26-8-42, págs. 13.157).

FUNCIONÁRIOS E EXTRANUMERÁRIOS NA DOCÊNCIA DE CURSOS DE APERFEI- ÇOAMENTO E ESPECIALIZAÇÃO

CCLXXXVI

A 2-9-42, foi expedido o decreto-lei n. 4.646, que alterou disposições de iguais diplomas legais ns. 3.333 e 4.296, de 6-6-41 e 13-5-42.

O fato é que o referido decreto-lei n. 3.333 determinava, no § 1.º do seu art. 3.º, referente à designação de professores para o Curso de Saúde Pública, que poderiam, também, ser designados pelo Ministro da Educação e Saúde, para professor e assistente, *funcionários* do Ministério, mediante proposta anual do Diretor do Instituto Osvaldo Cruz e prévia autorização do Presidente da República.

Acontece que as demais disposições legais, referentes a casos análogos, não restringem essa faculdade àquela categoria de servidores. Ao contrário, estendem-na também aos extranumerários. E' o que se verifica, por exemplo, no texto do decreto-lei n. 2.804, de 21-11-40, concernente aos Cursos de Administração, assim como no dos decretos-leis expedidos no corrente ano : n. 4.083, de 2 de fevereiro, n. 4.117, de 20 de fevereiro, n. 4.276, de 13 de maio, relativos, respectivamente, aos cursos de Aperfeiçoamento e Especialização do Ministério da Agricultura, aos instituídos na Estrada de Ferro Central do Brasil e aos de Aperfeiçoamento e Especialização do Departamento Nacional de Saúde.

Com efeito, nenhum motivo há que indique vantagem especial em conservar-se a restrição constante do decreto-lei n. 3.333 citado, tanto mais quanto, em alguns casos, poderá haver conveniência na designação de assistentes de institutos de ensino superior, atualmente classificados como extranumerários, para exercerem as mesmas funções em disciplinas congêneres do Curso de Saúde Pública.

Por outro lado, embora os professores e assistentes dos cursos de aperfeiçoamento e especialização do Departamento Nacional de Saúde devam ser normalmente escolhidos entre técnicos estranhos ao serviço público ou entre funcionários ou extranumerários do Ministério da Educação e

Saúde, como prevê o decreto-lei n. 4.296, de 13-5-42, não há inconveniente em que a escolha possa estender-se a funcionários ou extranumerários dos demais serviços públicos, disposição esta que viria unicamente ampliar o campo de recrutamento dos especialistas nos diversos assuntos de que tratam os cursos, o que só pode constituir vantagem para sua eficiência.

Com tais argumentos, aqui resumidos, propôs o D.A.S.P. ao Presidente da República a expedição do mencionado decreto-lei n. 4.646, sugestão esta que, segundo o exposto, mereceu aprovação.

(Decreto-lei n. 4.646, de 2-9-42.
D.O. de 4-9-42, págs. 13.523).

EFETIVO EXERCÍCIO DE MAGISTÉRIO E TEMPO EM QUE O PROFESSOR EXERCER CARGO OU FUNÇÃO GRATIFICADA DE DIRETOR DE ESTABELECIMENTO DE ENSINO

CCLXXXVII

A estudo do D.A.S.P. submeteu-se processo em que, nos termos do art. 35 do Estatuto dos Funcionários, foi solicitada autorização para que diretor de determinado estabelecimento de ensino, enquanto permanecer na respectiva direção, seja dispensado da vigência de cadeira de que é professor catedrático, sem prejuízo do vencimento desse cargo e da contagem do tempo de serviço respectivo, inclusive para os efeitos do decreto-lei n. 2.895, de 21-12-40, que, entre outras providências, instituiu a gratificação de magistério.

Ouvida a respeito, a Divisão do Pessoal competente informou não se poder, não só aplicar ao caso o art. 35 do Estatuto, *verbis* :

“Nenhum funcionário poderá ter exercício em serviço ou repartição diferente daquela em que estiver lotado, salvo os casos previstos neste Estatuto ou prévia autorização do Presidente da República”,

como ainda, em face da jurisprudência firmada, contar, como de efetivo exercício, para os efeitos do decreto-lei n. 2.895 referido, o tempo em que

o professor estiver, por qualquer motivo, afastado da cátedra.

Efetivamente, não se aplica à espécie o disposto no aludido art. 35 do Estatuto, que regula situação inteiramente diversa.

Por outro lado, estando o interessado regularmente investido na função gratificada de diretor do mencionado estabelecimento, não poderá exercer, simultaneamente, as funções de seu cargo de professor catedrático, porquanto, conforme decidiu o Senhor Presidente da República, aprovando a exposição de motivos n. 1.697, de 31-7-41, do D.A.S.P., o desempenho de função gratificada, dentro da conceituação do Estatuto, determina, necessariamente, ao interessado o afastamento do exercício do cargo que ocupa.

E' óbvio que, nessa situação, não perderá o interessado o vencimento do cargo, nem o respectivo tempo de serviço, visto que, de acordo com o disposto no art. 212 daquele Estatuto, o recebimento de gratificação pelo exercício de função gratificada, desde que tenha essa correspondência com a função principal, não incide na proibição de acumular.

Entretanto, se para os efeitos gerais, esse tempo de serviço lhe poderá ser contado, o mesmo não sucede quanto aos efeitos específicos do decreto-lei n. 2.895, de 21-12-40.

Para esse fim, conforme tem reiteradamente decidido o Senhor Presidente da República, considera-se tão somente o tempo de efetivo exercício de magistério, entendido como tal aquele em que o professor tenha realmente lecionado e não se tenha afastado, portanto, por qualquer motivo, da respectiva cátedra.

Todavia, o caso concreto sugeriu uma alteração nesse sentido, visto não ser razoável que não se contasse, para os efeitos referidos, o tempo em que exercer o professor cargo ou função gratificada de diretor de estabelecimento de ensino, quando desenvolve atividade interinamente ligada ao exercício do magistério.

Alem disso, a direção dos estabelecimentos de ensino cabe, via de regra, a um de seus professores. Não é justo, portanto, que a designação respectiva, que representa uma distinção, acarrete ao escolhido prejuízo de qualquer ordem, como sucedia com o entendimento então vigente.

Assim, em face do exposto, o D.A.S.P., submetendo o assunto à decisão presidencial, opinou:

a) por que seja mantida a orientação firmada de que o exercício de função gratificada importa, para o interessado, o afastamento do exercício do cargo de que for ocupante; e

b) por que seja considerado, como de efetivo exercício de magistério, para os efeitos do decreto-lei n. 2.895, o tempo em que o professor exercer cargo ou função gratificada de diretor de estabelecimento de ensino, expedindo-se, para tanto, o decreto-lei cujo projeto elaborou.

Sendo tais sugestões aprovadas pelo Senhor Presidente da República, foi expedido o decreto-lei n. 4.667, de 8-9-42.

(Decreto-lei n. 4.667, de 8-9-42.
D.O. de 10-9-42, pág. 13.681).

BREVIDADE NAS NOMEAÇÕES DE CANDIDATOS HABILITADOS EM CONCURSO PARA CARGO PÚBLICO

CCLXXXVIII

Cabe ao D.A.S.P. propor a nomeação dos candidatos habilitados em concurso para o cargo da classe inicial de carreira comum a mais de um ministério. Isso se justifica, primordialmente, não só por sua função orientadora e fiscalizadora da administração de pessoal, como também e essencialmente pela centralização de medidas atinentes a mais de um órgão, de vez que as nomeações para os cargos de carreiras privativas continuam a ser propostas pelos ministérios interessados.

Assim, para dar cabal desempenho àquela sua incumbência, o D.A.S.P. expediu a Circular DF-54, de 19-8-42, pela qual recomendou a todos os órgãos de pessoal dos diferentes ministérios providência no sentido de que seja enviada à D.F. a relação das vagas existentes e dos cargos vagos que possam ser providos com o saldo existente na respectiva conta-corrente, indicando-se o motivo da vacância do cargo ou o decreto-lei que criou o cargo e a localidade da sede da repartição em que irá servir o candidato nomeado, de acordo com os modelos fixados.

Recomendou, ainda, o D.A.S.P. que à mesma D.F. seja a referida relação enviada toda vez que haja vaga ou cargo vago a prover, afim de que sejam nomeados, com brevidade, os candidatos habilitados e, conseqüentemente, preenchidos os claros existentes e os que se abrirem na lotação dos diversos órgãos do serviço público. Isso ficará dependendo, portanto, da iniciativa dos órgãos de pessoal correspondentes e da remessa da relação respectiva.

(DF-54. — D.O. de 25-8-42, págs. 13.094).

AFASTAMENTO DE SERVIDOR PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO MILITAR INDEPENDENTEMENTE DE CONVOCAÇÃO

CCLXXXIX

O decreto-lei n. 4.548, de 4-8-42 (ora alterado pelo de n. 4.644, de 2-9-42), fixa sejam considerados licenciados os servidores convocados para a prestação de serviço militar.

Solicitação nesse sentido foi submetida a exame do D.A.S.P..

Entendeu este, porém, que os dispositivos do mencionado decreto-lei não se aplicam ao caso, nem beneficiam o interessado, que não foi convocado para a prestação daquele serviço obrigatório.

Sendo assim, concluiu o D.A.S.P. que o afastamento do servidor independentemente de convocação, determinará, na forma da lei, a sua dispensa ou demissão por abandono da função ou do cargo, podendo, depois de julgado conveniente, ser readmitido.

(Despacho-processo n. 8.460-42. D.O. de 19-9-42, págs. 14.157).

O FUNCIONÁRIO APOSENTADO E O EXERCÍCIO, EM COMISSÃO, DE CARGO OU FUNÇÃO PÚBLICA, OU DE EMPRÊGO

CCXC

O Estatuto dos Funcionários, no respectivo art. 245, condensa os impedimentos do funcionário aposentado, porquanto o mencionado dispositivo

estatue a sanção aplicável ao servidor que, naquela situação, praticar irregularidades ali discriminadas.

Assim é que será cassada, por decreto do Presidente da República, a aposentadoria, se ficar provado, em processo, que o aposentado: a) praticou ato que o torne incurso nas leis relativas à segurança nacional ou à defesa do Estado; b) praticou falta grave no exercício das funções do cargo que ocupava, antes de ser decretada a aposentadoria; c) foi condenado por crime cuja pena importaria em demissão, se estivesse na atividade; d) aceitou ilegalmente cargo ou função pública; e) exerce a advocacia administrativa; f) firmou contrato de natureza comercial ou industrial com o Governo, por si ou como representante de outrem; g) aceitou representação de Estado estrangeiro, sem prévia autorização do Presidente da República, e h) pratica a usura, em qualquer de suas formas.

Tais são, em suma, restrições específicas, de cuja análise decorre que, na forma adiante indicada, pode o aposentado exercer encargos públicos ou privados.

E' o que se infere de decisão do D.A.S.P., proferida à vista de consulta que lhe foi feita.

Do exame, a que submeteu a matéria, entendeu aquele Departamento:

"a) salvas as restrições legais específicas e a hipótese da inatividade por invalidez resultante de determinadas moléstias, doença profissional ou acidente do trabalho, pode o funcionário aposentado exercer em comissão, cargo ou função no serviço público federal, estadual ou municipal, e bem assim nas entidades paraestatais ou emprego nas empresas privadas;

b) em face das normas proibitivas das acumulações remuneradas, o aposentado perderá, porém, o provento durante todo o tempo de exercício do cargo ou função, percebendo, apenas, a respectiva remuneração, salvo tratando-se de emprego em empresas privadas, quando poderá receber cumulativamente ordenado e provento".

(Ofício n. 3.239-42 — D.O. de 27-8-42, págs. 13.207).

O SERVIDOR DO ESTADO E A COLABORAÇÃO NA IMPRENSA

CCXCI

Ressalvadas as condições e exceções prefixadas no Estatuto dos Funcionários, ao servidor é li-

cito o exercício de profissão liberal para que se ache habilitado. Estão, neste caso, advogados, médicos, engenheiros, dentistas, etc. . De modo igual, temporária ou efetivamente, milita na imprensa grande número de funcionários e extranumerários.

Diante de dúvida suscitada a esse respeito, ouvido, entendeu o D.A.S.P. que o servidor do Estado pode colaborar na imprensa, não havendo dispositivo legal que o impeça, observando-se, porém, a exigência regimental, no caso concreto que apreciou.

(Despacho-processo n. 7.793-42.
D.O. de 2-9-42, págs. 13.446).

COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO DE PENALIDADES

CCXCII

No art. 242 do Estatuto dos Funcionários são indicadas, discriminadamente, as autoridades competentes para a aplicação das diversas penalidades previstas no respectivo art. 231.

Dizem os itens III e IV do referido art. 242 que são competentes, naquele sentido, os *chefes de repartição*, nos casos de advertência, repreensão e suspensão até 30 dias, e os *chefes de serviço*, quando subordinados aos de repartição, nos casos de advertência, repreensão e suspensão até 15 dias.

Recentemente, examinou o D.A.S.P. consulta atinente à competência de autoridades do Departamento dos Correios e Telégrafos, quais seja a do Diretor Geral, a dos Diretores Regionais e a dos Chefes de Secção.

Diante da terminologia “repartição” e “serviço”, aplicada ao caso concreto, e em face dos termos e do espírito da lei, esclareceu o D.A.S.P. que,

“à vista da linha de subordinação interna do D.C.T., cabe ao D.G. aplicar penas de advertência, repreensão e suspensão até 30 dias, ao D.R. compete impôr penas de advertência, repreensão e suspensão até 15 dias, e ao C.S., somente as penas de adver-

tência e repreensão, cumprindo-lhe representar ao respectivo chefe imediato, em caso de penalidade maior”.

(Despacho-processo n. 5.329-42 — D.O. de 12-9-42, págs. 13.816).

PREENCHIMENTO DE FUNÇÃO E PROVIMENTO DE CARGO DE CHEFIA OU DIREÇÃO

CCXCIII

Consultou-se ao D.A.S.P. se, em face do art. 28 da lei n. 284, de 28-10-36, os funcionários que, anteriormente à mesma, exerciam, em caráter efetivo, cargo de chefe de secção, deverão ser obrigatoriamente mantidos na chefia das respectivas secções.

Respondendo, esclareceu aquele Departamento que as funções anteriormente exercidas pelos ocupantes de tais cargos não passaram a ser exercidas em comissão, nem os mesmos foram extintos. Passaram, sim, a integrar as carreiras em que foram incluídos. Não há, assim, como se lhes aplicar o dispositivo no referido art. 28, concernente apenas a ocupantes de cargos extintos ou daqueles cujas funções, por força da mesma lei, passaram a ser exercidas em comissão.

Acentuou, ainda, o D.A.S.P. que aos atuais ocupantes de cargos de chefia ou direção, bem como aos ocupantes efetivos de cargos ora providos em comissão, não está assegurada a permanência, nem a designação ou nomeação para função ou cargo de chefia ou direção, sendo aquela preenchida e este provido livremente pela autoridade competente.

Entender de modo diferente equivale a contrariar o espírito da lei que assegura, à autoridade competente, ampla liberdade para preencher a função ou prover o cargo de chefia ou direção.

(Ofício n. 3.054-42. — D.O. de 18-8-42, págs. 12.763).

PREFERÊNCIA NAS NOMEAÇÕES PARA MINISTÉRIOS MILITARES

CCXCIV

Os decretos-leis ns. 1.963 e 2.750, de 31-1 e 6-11-40, respectivamente, fixaram normas a respeito do provimento de cargos públicos e à preferência de militares, habilitados em concursos, nas nomeações para os ministérios militares. Entre outras, na exposição de motivos n. 780, de 9-5-42, manifestou-se o D.A.S.P. no sentido daquela preferência.

Assim, não somente dispositivos legais, como instruções de concursos neles baseados e entendimentos do mencionado Departamento firmam aquele princípio.

Diante disso é que o D.A.S.P., apreciando processo em que se lhe fez pedido naquela conformidade, resolveu o D.A.S.P. que se considere a situação militar do requerente, para o efeito de nomeação, estendendo-se a preferência aos Ministérios da Marinha e Aeronáutica, observadas a hierarquia militar dos candidatos e a ordem de classificação.

(Despacho-processo n. 4.754-42.
D.O. de 1-9-42, pág. 13.414).

CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO POR TRABALHO TÉCNICO OU CIENTÍFICO

CCXCV

Determinado funcionário solicitou a gratificação a que alude o item IV do art. 120 do Estatuto,

Apreciando o pedido, frisou o D.A.S.P. que o disposto naquele preceito estatutário somente se aplica aos trabalhos técnicos e científicos executados e concluídos na vigência do mesmo Estatuto. Ainda que assim não fosse, estaria prescrito na forma da legislação vigente, o direito que ao interessado pudesse assistir de pleitear o abono da vantagem ali prevista, com fundamento no Estatuto ou na legislação anterior.

Assim entendendo, esclareceu ainda o D.A.S.P. que o arbitramento da gratificação pela elaboração de trabalho técnico ou científico que não seja de utilidade para o serviço público, em geral, independe de pronunciamento prévio do D.A.S.P. (art. 123 do Estatuto, combinado com o disposto nas alíneas o e p do decreto n. 5.062, de 27-12-39).

(Despacho-processo n. 6.745-42.
D.O. de 22-8-42, pág. 12.969).

NORMAS PARA APLICAÇÃO DE PENALIDADES A SERVIDORES PÚBLICOS E PROVIDÊNCIAS CORRELATAS

CCXCVI

Tem o D.A.S.P. observado que nem sempre se reveste da imprescindível uniformidade a aplicação do Estatuto no que concerne às penalidades.

Os servidores do Estado, pela mesma falta, são punidos, muitas vezes, diversamente, porque os chefes a que estão subordinados interpretam, de vários modos, os dispositivos estatutários relativos à ação disciplinar, cabível em cada caso.

Merece ainda reparo o modo de imposição das penas, que ora são aplicadas por despacho tão somente, ora o são mediante portaria e às vezes se baseiam no Estatuto, ou em dispositivos de leis ou regulamentos, já revogados.

E' comum, por exemplo, a pena de advertência ser aplicada por escrito, com divulgação embora o Estatuto a declare verbal, o que implicitamente afasta a hipótese da publicação.

Em face de legislação anterior ao Estatuto e, portanto, já revogada, não havia, por ser a mesma privativa de cada órgão do serviço público, uniformidade de critério na apuração da responsabilidade e punição dos servidores que, indevidamente, aplicavam ou desviavam os dinheiros públicos, os quais eram castigados com simples suspensão, ao invés de ser instaurado, como agora é obrigatório, processo administrativo, para comprovação do pro-

cedimento irregular, ou mais grave ainda, e ulterior demissão.

A infringência das normas reguladoras do direito de petição, por outro lado, tem dado margem a procedimentos diversos, que é mister uniformizar.

No caso de abandono do cargo, não se tem levado em conta, também, a sanção prevista no artigo 323 do Código Penal.

Por esses e outros motivos, grande tem sido a atividade do D.A.S.P., na tarefa que lhe compete, de orientar e fiscalizar a administração de pessoal, com a finalidade precípua de que não mais subsistam desigualdades no tratamento dispensado aos servidores do Estado, funcionário e extranumerário, onde quer que estejam lotados.

Esta função orientadora e fiscalizadora se tem exercido através das publicações feitas nos Boletins de Pessoal dos órgãos do serviço público, que o D.A.S.P. lê e examina, para controlar os atos referentes aos servidores do Estado, com o objetivo de verificar se foi bem aplicada a legislação que lhes diz respeito e assegurar a unidade de ação e uniformidade de critério na sua execução e entendimentos.

Inúmeros tem sido os pareceres emitidos e ofícios expedidos pelo D.A.S.P. a respeito do assunto, além das exposições de motivos dirigidas ao Presidente da República, sobre os casos mais complexos.

Seria, entretanto, da maior conveniência que todos os pontos de vista e entendimentos firmados nesse avultado expediente, bem como as decisões presidenciais fossem consolidados, de modo que se evitassem consultas exaustivas e frequentes, vindas de várias fontes.

A par disso e afim de que não mais se suscitem dúvidas a respeito, convirá, ainda, fique definitivamente estabelecido que o Estatuto revogou toda a legislação anterior sobre penalidades e é aplicável, nessa matéria, a todos os funcionários, e, subsidiariamente, aos extranumerários, até que a legislação especial, quanto aos últimos, seja expe-

dida, se assim for julgado necessário, oportunamente.

Com tais argumentos, pela exposição de motivos n. 1.689, de 27-7-42, o D.A.S.P. submeteu o assunto à deliberação presidencial e propôs que, pela Secretaria da Presidência da República, fosse expedida circular aos Ministérios e órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, recomendando a observância do entendimento e das normas sugeridas, que regulam o exercício da ação disciplinar.

Aprovada a sugestão, foi expedida a Circular n. 11-42, que transcrevemos junto a esta nota.

“Senhor Ministro,

Havendo o Excelentíssimo Senhor Presidente da República aprovado a sugestão contida na exposição n. 1.689, de 27 de julho último, do Departamento Administrativo do Serviço Público, solicito a Vossa Excelência as necessárias ordens no sentido de serem rigorosamente cumpridas nesse Ministério as inclusas normas para aplicação de penalidades, que objetivam a imprescindível uniformidade no tratamento dos funcionários.

2. Outrossim, atendendo a que o Estatuto dos Funcionários revogou toda legislação anterior referente à matéria e que é aplicável, nesse ponto, aos extranumerários, encareço a Vossa Excelência a conveniência de determinar que só poderão ser aplicadas a uns e outros as penalidades previstas no Título III, Capítulo III, do citado Estatuto e na forma das normas estabelecidas.

Aproveito o ensejo para renovar a Vossa Excelência os meus protestos de consideração e apreço.

Em 13 de agosto de 1942. — *Luiz Vergara*, secretário da Presidência da República.

(Expedida a todos os Ministérios).

NORMAS A QUE SE REFERE A CIRCULAR N. 11-42, DA SECRETARIA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

a) A pena de advertência é verbal e, por conseguinte, não deverá ser aplicada por escrito, nem publicada, sendo apenas objeto de comunicação reservada ao órgão de pessoal correspondente, para o devido registro no assentamento individual;

b) as penas de repreensão, suspensão, multa e destituição de função, esta quando não for da alçada do Presidente da República, deverão constar de portaria, em que se indi-

quem a penalidade, o fundamento legal e o motivo que justificou a sua aplicação;

c) ressalvado o caso da multa, a que se refere o art. 235 do Estatuto dos Funcionários, na aplicação de penalidades só se deverão invocar os dispositivos do citado Estatuto;

d) ao servidor que apresentar qualquer petição ou requerimento em linguagem insólita ou descortês, será aplicada a pena de repreensão, de acordo com o art. 233 combinado com o art. 221 daquele Estatuto;

e) a infringência das regras I, II, III, V, VI e VII do mencionado art. 221, para o exercício do direito de petição, não justificará a aplicação de penalidade, mas importará no arquivamento imediato do pedido, por despacho a ser publicado no órgão oficial, sem que daí decorra interrupção dos prazos de prescrição;

f) as infrações dos arts. 224 e 225 do Estatuto referido, serão punidas, respectivamente, com repreensão e suspensão;

g) a infringência dos arts. 226, 238 e 239, também do mesmo Estatuto, será apurada em processo administrativo;

h) o não recolhimento de saldos ou de quaisquer importâncias dentro do prazo legal, ou sua retenção indevida, constitue, quando menos, procedimento irregular, que deverá ser imediatamente apurado, em processo administrativo;

i) no caso de demissão por abandono do cargo ou da função (itens I e II do art. 238 do Estatuto dos Funcionários), o processo respectivo será instaurado, mediante comunicação da repartição interessada, no órgão de pessoal correspondente, ao qual também compete providenciar sobre a instauração do processo-crime, para a sanção prevista no art. 323 do Código Penal, não intervindo comissão de inquérito;

j) na hipótese da alínea anterior e quando houver revelia, o funcionário designado para a defesa, na forma do

art. 255 daquele Estatuto, só poderá excusar-se por justo motivo, sob pena de repreensão;

l) enquanto não for regulamentado o instituto da readaptação, não será cabível a pena de demissão, por ineficiência ou falta de aptidão para o serviço, à qual se refere o item IV do art. 238 do Estatuto dos Funcionários;

m) em se tratando de extranumerário, acusado das faltas indicadas nas alíneas g, h e i, embora não obrigatória a instauração de processo administrativo, convirá, antes da aplicação da dispensa como penalidade, que, no interesse da justiça e do próprio serviço público, se apurem as irregularidades arguidas, afim de ser convenientemente positivamente a responsabilidade do indiciado;

n) a comissão incumbida de inquérito administrativo será designada mediante portaria, em que se mencione o cargo ou posto de que é ocupante cada membro, com a indicação da classe ou padrão de vencimento;

o) o extranumerário não poderá ser membro de comissão de inquérito, mas, apenas, secretário;

p) o servidor que apresentar denúncia falsa ou infundada, deverá ser punido conforme a gravidade do caso, mas somente depois de comprovada a falsidade das acusações arguidas;

q) as penalidades impostas só poderão ser canceladas nos casos de pedido de reconsideração deferido, ou recurso provido, apresentado ou interposto, no prazo legal, pelo servidor punido; e

r) todos os atos relativos à administração de pessoal, especialmente os aqui indicados, excetuado o da alínea a, deverão ser publicados no "Boletim de Pessoal" ou, na inexistência deste, no *Diário Oficial*.

(Exp. de motivos n. 1.689, de 27-7-42.

D.O. de 18-8-42, pág. 12.759. — Circular n. 11-42. D.O. de 15-8-42, pág. 12.645).

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

A Exposição e as relações com o público

Há quatro anos vem o D.A.S.P. desenvolvendo uma ação contínua no sentido de melhorar o serviço público brasileiro. Um dos aspectos mais importantes desse trabalho, embora o menos visível aos olhos dos que estão alheios às suas atividades, é, sem dúvida, o processo ininterrupto de reforma dos órgãos da administração.

São numerosas as repartições ou serviços que têm sido organizados ou reorganizados, totalmen-

te, pelo próprio Departamento ou sob a sua orientação. Pode-se atribuir-lhe também a criação de um ambiente favorável à procura de novos e mais eficientes métodos de trabalho: nos Ministérios, e em todos os níveis da administração, aparecem críticas, sugestões, projetos, onde se fala a mesma linguagem das "exposições de motivos".

Essas realizações foram empreendidas sempre tendo em vista a obtenção de "economia" e "efi-

ciência" — essas duas palavras mágicas que constituem o lema da racionalização. Entretanto, a economia e a eficiência teem sido avaliadas, principalmente, em função dos resultados que interessam ao próprio administrador. O sucesso do trabalho reorganizador vem sendo medido pelos "standards" fixados pela própria administração, cabendo uma posição relativamente menos importante às suas repercussões na opinião pública, que representa afinal o maior dos interessados no bom funcionamento da máquina administrativa.

A consequência dessa orientação foi o obscurecimento da importância dos problemas das relações da administração com o público.

E era natural que isso acontecesse.

O programa do D.A.S.P. atingia gravemente aquilo que estava integrado na rotina (no mau sentido) da administração e nos próprios hábitos de pensar da maioria. A incompreensão e até a hostilidade seriam as consequências imediatas de suas primeiras atividades. Por isso, não se deveria procurar para orientar a ação do Departamento uma opinião pública que estaria, naturalmente, chocada com a "novidade" da organização que ele representava.

Ainda assim, os contratos do D.S.A.P. com os seus diferentes públicos foram progressivamente constituindo objeto de maior atenção, estudados e planejados. As exposições de motivos, os relatórios, a publicidade dos concursos e provas, as especificações de material, foram considerados, não só do ponto de vista da administração, mas também sob o aspecto da obtenção de relações satisfatórias com os públicos especiais a que se destinavam.

X X X

A Exposição de Atividades de Organização realizada em agosto último foi a primeira grande tentativa no sentido de desenvolver um programa sistemático de boas relações com o público.

Esse programa está contido na própria finalidade da Secção de Coordenação da D. C. — a

coordenação dos órgãos da administração entre si e da administração com o público. Vem sendo executado, com resultados cuja apuração ainda não se fez, e por isso não podem ser julgados, através de uma série de contactos formais e informais, alguns dos quais indicámos acima.

A Exposição foi uma oportunidade para a execução de dois pontos essenciais desse programas: análise do público, através das respostas aos inquéritos distribuídos, e reajustamento das atitudes do público para com a eficiência obtida pelas reorganizações executadas, por meio dos stands, das publicações distribuídas, das conferências, do rádio e do cinema.

A análise do público e da opinião existente no seio de diferentes classes de interessados está sendo procedida, no momento, com o exame e tabulação dos resultados dos dois inquéritos lançados no recinto da Exposição. Os dados preliminares desse exame, que teremos ocasião de comentar proximamente, são bastante significativos, e constituem precioso elemento de orientação da ação do Governo no setor da organização.

O reajustamento das atitudes do público para com a administração foi particularmente bem sucedido na Exposição. Proporcionando ao público o conhecimento dos trabalhos de organização realizados pelo Governo, a Exposição mostrou muita coisa ignorada, às vezes integralmente, pelos que estudam e criticam a administração brasileira. E as mudanças de atitude foram frequentes, sempre orientadas no sentido de uma apreciação mais favorável, mais compreensiva, e muitas vezes realmente entusiástica, da ação desenvolvida pelo D.A.S.P. nos quatro primeiros anos de sua existência.

Por esses motivos, que provavelmente serão ainda mais poderosos depois da apuração dos resultados dos inquéritos lançados na primeira quinzena de agosto, a Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal alcançou plenamente um de seus objetivos principais: melhorar as relações da administração com o público.

APERFEIÇOAMENTO

Reuniões Mensais

NA sétima reunião de estudos da série que iniciou em 28 de janeiro do corrente ano, contou a Divisão de Aperfeiçoamento com a colaboração do prof. Jorge Felipe Kafuri, da Universidade do Brasil, do Dr. Francisco de Assis Bastilio, da Associação Brasileira de Cimento "Portland", e do Dr. Frederico de Sousa Rangel, do Instituto de Resseguros do Brasil.

O conferencista da tarde subordinou o seu trabalho ao título "SELEÇÃO ECONÔMICA DOS EQUIPAMENTOS E GRAU DE MECANIZAÇÃO" e esquematizou-o como em seguida o publicamos:

"1—CARACTERIZAÇÃO TÉCNICA DE 1 EQUIPAMENTO MECÂNICO.

1.º — Seja:

$$({}_v)E_n$$

um equipamento mecânico constituído de um conjunto de órgãos mecânicos rigorosamente complementares e estritamente indispensáveis trabalhando à plena carga e onde:

n = é o número (operários humanos) de operadores qualificados segundo padrões de qualificação, sendo este número o rigorosamente necessário ao funcionamento normal do equipamento;

W = potência do equipamento expressa na unidade adequada à natureza do equipamento e referida sempre a um período unitário de tempo u bem determinado;

(v) a vida provável do Conjunto Mecânico.

2.º — A produtividade do Equipamento é uma grandeza variável com a sua potência.

Representemos, de um modo geral,

por y a variável-potência

por z a produção ou quantidade de trabalho de espécie Z determinada do equipamento

por $F(y)$ a função-técnica do equipamento 1

por $w(y)$ a produtividade do equipamento na potência y

É evidente que

$$w(y) = F'(y)$$

sendo sempre possível a definição em forma e valor desta função.

2—CARACTERIZAÇÃO TÉCNICA DE 1 EQUIPE HUMANA.

1.º — Seja:

$$H_m \zeta$$

uma equipe humana constituída de um conjunto de m operários humanos diversamente qualificados, rigorosamente complementares e produzindo ou realizando no tempo unitário u , uma produção ou uma quantidade de trabalho ζ de Z

2.º — A produtividade da equipe é uma grandeza variável com o número de seus membros componentes.

Representando por

x a variável — número de operários
 $z = F(x)$ a função técnica do trabalho manual

$w(x)$ a produtividade do trabalho manual

vem

$$w(x) = F'(x)$$

função esta que depende não só das características ergológicas do operariado quanto ainda do fator imaterial "organização".

3—MEIOS CONCORRENTES.

Dois ou mais MEIOS de produção — sejam equipamentos mecânicos ou equipes humanas — se dizem CONCORRENTES quando, independentemente, forem capazes da mesma espécie de produção.

4—EQUIVALÊNCIA TÉCNICA.

Quando dois ou mais MEIOS são CONCORRENTES é possível e é útil estabelecer para eles sua EQUIVALÊNCIA TÉCNICA em relação a Z.

É fácil demonstrar que o

EQUIVALENTE TÉCNICO de um MEIO A em relação a outro MEIO B é o quociente inverso das respectivas produtividades

$$\pi_{A|B} = \frac{\omega(B)}{\omega(A)}$$

Esta expressão é válida para MEIOS de mesma natureza ou de naturezas diferentes.

5—EQUIVALÊNCIA TÉCNICA ENTRE EQUIPE E EQUIPAMENTO.

Dados o Equipamento $(v)E_{n|w}$ e a Equipe $H_{m|\zeta}$ dos ns. 1 e 2, o *Equivalente técnico* da Equipe em relação ao Equipamento é

$$\pi_{H|E} = \frac{\left| \omega(y) \right|_{y=w}}{\left| \omega(x) \right|_{x=m}} = \Theta_{(x,y)}$$

6—INTERPRETAÇÃO DA EQUIVALÊNCIA TÉCNICA.

A interpretação de $\pi_{H|E}$ nos conduz às seguintes conclusões:

1.^a—uma UNIDADE DE POTÊNCIA DO EQUIPAMENTO equivale a θ UNIDADES HUMANAS,

2.^a—ou, uma UNIDADE DE POTÊNCIA representa θ OPERÁRIOS MECÂNICOS rigorosamente iguais, nos seus efeitos, aos OPERÁRIOS HUMANOS.

Tudo se passa, então,

como si o EQUIPAMENTO fosse constituído de W OPERÁRIO-MÁQUINA contendo θ OPERÁRIOS MECÂNICOS cada OPERÁRIO-MECÂNICO rigorosamente igual, na produtividade, ao OPERÁRIO-HUMANO da equipe concorrente.

Nestas condições, é sempre possível exprimir a potência de um Equipamento em OPERÁRIOS-MECÂNICOS rigorosamente iguais, na produtividade, aos operários humanos da Equipe concorrente.

7—SUBSTITUIÇÃO.

É evidente, pelo exposto, que, do ponto de vista da produtividade, UM OPERÁRIO MECÂNICO SUBSTITUE UM OPERÁRIO HUMANO e *mutatis mutandis*. Assim para realizar uma produção ζ_0 de Z na unidade de tempo u é indiferente utilizar

x_0 operários humanos

ou $\mu_0 = x_0$ operários mecânicos
aos quais correspondem

x_0

uma potência $W_0 = \frac{x_0}{\theta_0}$

8—MERCADO DE TRABALHO.

Tudo se passa, deste modo, como se, para a realização de uma tarefa ou de uma produção Z, se apresentassem CONCORRENTES inúmeras espécies de OPERÁRIOS a saber:

1—OPERÁRIOS HUMANOS

2—OPERÁRIOS MECÂNICOS

a—de natureza elétrica

b—de natureza térmica

c—de natureza hidráulica, etc., etc.

sendo sempre possível estabelecer entre eles a sua EQUIVALÊNCIA TÉCNICA, e na base da qual eles INDIFERENTEMENTE se substituem.

Nestas condições para uma produção ζ_0 de Z, bastaria do ponto de vista exclusivamente técnico, escolher a ESPÉCIE de OPERÁRIO que por razões técnicas particulares mais convenientes se apresentassem. Se assim é do ponto de vista técnico, não o é entretanto do PONTO DE VISTA ECONÔMICO.

9—ORDEM ECONÔMICA.

Si OPERÁRIOS HUMANOS E MECÂNICOS de diferentes naturezas se IDENTIFICAM TÉCNICAMENTE por força da equivalência definidora dos últimos, ECONOMICAMENTE ESTA IDENTIDADE PODE NÃO SUBSISTIR não sendo necessária. De fato.

No MERCADO DE TRABALHO cada OPERÁRIO se apresenta com um preço de trabalho próprio.

Sejam

P_h = o preço por unidade de período do operário humano O_h

P_m = o salário do operário-mecânico O_m
Evidentemente não é necessário que

$$P_h \equiv P_m$$

muito embora

$$O_h \equiv O_m$$

Pelo contrário, normalmente

$$P_h \neq P_m$$

Quer P_h , quer P_m , não são constantes para quaisquer quantidades de operários utilizados; variam realmente com o número recrutado. Nestes termos

$$P_h = f(x)$$

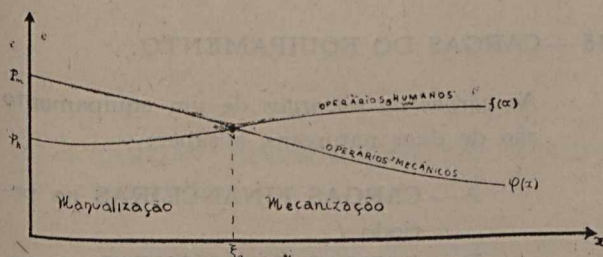
$$P_m = \varphi(\mu = x)$$

onde, geralmente,

1.º — $f(x)$ é crescente e $\varphi(x)$ crescente-decrescente

2.º — e $f(x) < \varphi(x)$

para todo o intervalo em que $x < \xi_0$ sendo ξ_0 o valor de x para o qual $f(x) = \varphi(x)$.



Si, tecnicamente, operários humanos e operários mecânicos se substituem indiferentemente, ECONOMICAMENTE a identidade entre eles só subsiste no ponto ξ_0 :— à esquerda deste ponto o OPERÁRIO HUMANO é MAIS ECONÔMICO e, à direita, o OPERÁRIO MECÂNICO é O MAIS ECONÔMICO.

Aparecem, assim, definidas as duas regiões: — a da MANUALIZAÇÃO e a da MECANIZAÇÃO.

10 — DIAGNOSE TEÓRICA DA FORMA DE TRABALHO.

Admitamos que se trate de produzir um trabalho na quantidade Z . Para esta quantidade são necessários

ou X operários humanos

ou X operários mecânicos equivalentes na base da equivalência θ (x, y)

Teoricamente,

Si $X < \xi_0$ —————> manualização

si $X = \xi_0$ —————> indiferença

si $X > \xi_0$ —————> mecanização

11 — DIAGNOSE PRÁTICA DA FORMA DE TRABALHO.

Na prática, os equipamentos mecânicos são de POTÊNCIA DESCONTÍNUA.

Sejam $W_1, W_2, W_3, \dots, W_k, \dots, W_1, \dots, W_s$ as potências dos equipamentos existentes no mercado e dispostas numa ordem crescente de valores.

Nos casos em que $X \leq \xi_0$ o problema não apresenta dificuldades maiores.

No caso, porém, em que $X > \xi_0$ a descontinuidade das potências pode oferecer dificuldades reais à solução teórica. Consideremos, então, este caso, e ponhamos:

$$W_k = \frac{\xi_0}{\theta}$$

$$W = \frac{X}{\theta}$$

$$W = \sum [W_i] + w$$

onde $[W_i]$ símbolo de combinações livres com repetição,

$$s \geq k$$

$$w < W_k$$

Isto posto:

1.º — para todos os casos em que $w = 0$ a MECANIZAÇÃO INTEGRAL é possível, e DEVE SER IMPLANTADA por ser A MAIS ECONÔMICA.

2.º — para todos os casos em que

$$o < w < W_k$$

a — a MECANIZAÇÃO INTEGRAL podendo ser tecnicamente possível, NÃO DEVE SER IMPLANTADA por NÃO SER A MAIS ECONÔMICA;

b — o trabalho deverá ser MIXTO ou MANUAL-MECÂNICO com um GRÁU DE MECANIZAÇÃO igual a

$$g = \frac{\sum [W_i]}{\sum [W_i] + w}$$

12 — RESOLUÇÃO PRÁTICA.

A resolução prática de cada problema depende:

1.º — da determinação prévia das leis de produtividade $F'(x)$ e $F'(y)$ e do consequente andamento do EQUIVALENTE TÉCNICO:

$$\theta(x, y) = \frac{w(y)}{w(x)}$$

2.º — da determinação dos PREÇOS DE TRABALHO dos operários humanos e mecânicos e suas leis de variação.

No que concerne ao EQUIVALENTE TÉCNICO, a determinação é exclusivamente técnica e suas dificuldades variam com a natureza técnica da própria atividade. Não se podem estabelecer regras uniformes.

No que concerne aos PREÇOS DE TRABALHO, a determinação é de caráter financeiro e para ela é possível estabelecer-se um método geral.

13 — PREÇO DE TRABALHO DO OPERÁRIO HUMANO.

Seja H_m a equipe operando durante T períodos iguais a u

Sejam

S = o montante de todos os salários pagos no tempo T aos m operários;

M = o montante do material de trabalho gasto no tempo T

E = o custo do espaço de trabalho no tempo T

ΔS = o custo de todas as sobrecargas de salários, férias, seguros, etc., etc.

O "preço de trabalho" do OPERÁRIO HUMANO da equipe dada é

$$P_h = \frac{S^{(t)} + M^{(t)} + E^{(t)} + \Delta S^{(t)}}{m T}$$

valor este sempre passível de uma determinação suficiente.

14 — PREÇO DE TRABALHO DO OPERÁRIO MECÂNICO.

Sejam

(u) E_a um equipamento mecânico operando durante t períodos iguais a u ,
 θ o equivalente humano do operário-máquina

O PREÇO DE TRABALHO do operário mecânico é dado pela equipartição das cargas financeiras totais de equipamento durante o período t pelos $\theta W.t$ operários-mecânicos:

$$P_m = \frac{[\text{cargas totais do Equipamento}]^{(t)}}{\theta W.t}$$

15 — CARGAS DO EQUIPAMENTO.

As *cargas* ou *encargos* de um equipamento são de duas naturezas, a saber:

A — CARGAS FINANCEIRAS no período t

B — CARGAS ECONÔMICAS no período t

e ao estudo das quais passaremos.

16 — CARGAS FINANCEIRAS DO EQUIPAMENTO.

As cargas financeiras são ditas também "cargas de investimento" ou "cargas do capital investido", abrangem:

a — cargas do custo (no local da aplicação) do equipamento

b — cargas das fundações, instalação e montagem

e constam de:

- 1 — JUROS durante o período t do capital investido;
- 2 — AMORTIZAÇÃO durante o período t do capital investido no equipamento de vida provável v ;
- 3 — SEGUROS, TAXAS e IMPOSTOS no período t ;
- 4 — ESPAÇO NECESSÁRIO AO TRABALHO no período t

Representando por

- V o capital investido (custo, fundações e montagem)
- i a taxa de juros no mercado financeiro
- j a taxa de capitalização
- α a taxa de amortização
- ϑ a vida provável do equipamento
- $C_f^{(t)}$ cargas financeiras do equipamento no período t

vem

$$C_f^{(t)} = [(i + \alpha) \cdot V]^{(t)}$$

e onde

$$\alpha = \frac{j}{(1 + j)^v - 1}$$

17 — CARGAS ECONÔMICAS DO EQUIPAMENTO.

As cargas econômicas do equipamento são ditas também *cargas de operação* ou **CUSTO DE OPERAÇÃO**, e constam de:

- 1 — MATERIAL no período t
- 2 — ENERGIA no período t
- 3 — SALÁRIOS dos n operadores durante o período t
- 4 — SUBSTITUIÇÃO DE PEÇAS durante o período t
- 5 — CONSERVAÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA durante o período t

6 — ESPAÇO NECESSÁRIO AO TRABALHO durante o período t

7 — SEGUROS, IMPOSTOS e TAXAS durante o período t

Representemos o montante deste Custo de operação no período t por $C_o^{(t)}$

18 — PREÇO DE TRABALHO DO OPERÁRIO MECÂNICO.

Pelo estabelecido nos ns. 14, 15, 16 e 17, podemos escrever definitivamente

$$P_m = \frac{C_f^{(t)} + C_o^{(t)}}{\vartheta W \cdot t}$$

expressão esta com o auxílio da qual fica matematicamente definido o *preço de trabalho do operário mecânico*.

19 — MÉTODO GERAL DE SELEÇÃO ECONÔMICA DE MEIOS CONCORRENTES.

A — *Caracterização econômica geral de um MEIO.*

Sejam

$(v)E_n|_w$ um meio qualquer

V o Capital de Investimento

i a taxa de juro do capital

$C_o^{(t)}$ o custo de operação num período t

v a vida provável

Ao cabo de v anos, o Capital V se extingue, admitindo-se um "valor de sucata" nulo. Ao cabo de v anos ocorre, portanto, uma perda total de V . Ora, à taxa i , a unidade-capital possui um valor residual $(1 + i)^{-v}$, ocorrendo, portanto, para ela, uma perda igual a $1 - (1 + i)^{-v}$.

Nestas condições, para que ao cabo de v anos ocorra uma perda de 1 unidade, é necessário que o capital inicial seja de $\frac{1}{1 - (1 + i)^{-v}}$, e para a perda total de V unidades, o capital inicial deverá ser de

$$\frac{V}{1 - (1 + i)^{-v}}$$

A este *capital inicial* daremos o nome de **CUSTO POTENCIAL DE INVESTIMENTO**. Do mesmo modo, o *custo de operação* $C_o^{(t)}$ representa o serviço de juros de um capital $\frac{C_o^{(t)}}{it}$, capital este ao qual daremos o nome de **CUSTO POTENCIAL DE OPERAÇÃO**.

Nestas condições, representando por

${}_uP_{co|v}$ o **CUSTO POTENCIAL do MEIO**

vem

$${}_uP_{co|v} = \frac{V}{1-(1+i)^{-v}} + \frac{C_o^{(t)}}{i \cdot t}$$

expressão esta *geral e fundamental* para a Comparação e a Seleção econômica de MEIOS CONCORRENTES. De fato:

1.º — a expressão é *geral*: — abrange tanto os EQUIPAMENTOS MECÂNICOS quanto as EQUIPES PURAMENTE HUMANAS. Realmente:

a — para os EQUIPAMENTOS e EQUIPES MECANIZADAS tem-se

$$\vartheta_o > 0, c_o^{(t)} > 0 \text{ e } V > 0$$

b — para as EQUIPES 100 % HUMANAS

$$\vartheta = 0, c_o^{(t)} > 0 \text{ e } V = 0$$

2.º — a expressão é *fundamental*: — realmente,

$$\vartheta PC_o \uparrow V$$

a — cresce com $c_o^{(t)}$ e com V

b — decresce com v

constituindo-se, porisso mesmo, em termo de comparação e base de seleção econômica.

B — Seleção econômica.

Dados r MEIOS CONCORRENTES com as suas características econômicas, é possível, calculados os respectivos CUSTOS POTENCIAIS, ordenar es-

tes CUSTOS segundo uma ordem não decrescente de grandeza:

$$P_1 < P_2 < P_3 < \dots < P_r$$

Esta sucessão ordenada situa cada MEIO na ordem da preferência econômica, e constitui a base da seleção que se processará na forma do n. 11. Inúmeros problemas podem ser resolvidos com esta técnica especial desenvolvida por Goldman, Rietz e Rautens-trauch."

Como primeiro debatedor falou o dr. Francisco de Assis Basilio, que disse:

"O tema da presente conferência é difícil de ser encarado como um todo, do modo pelo qual o professor Kafuri o encarou, isto é, de um modo absolutamente geral.

Com efeito, a mecanização vem se estendendo a quase todas as formas de produção, até mesmo na produção intelectual, de modo que os problemas de mecanização podem ser considerados como diferentes uns dos outros conforme a natureza do trabalho considerado. E na realidade o são.

No presente trabalho, entretanto, a apresentação da questão está feita de forma a atender em toda a complexidade dos diversos casos particulares, dentro de uma unidade de diretriz.

De acordo com o que expôs o prof. Kafuri, um equipamento mecânico pela sua produtividade pode ser caracterizado por um certo número de operários mecânicos. Por exemplo: uma betoneira de 250 lt, com um motor de 5 HP, produz cerca de 5 m3 de concreto por hora. Na mesma unidade de tempo, 8 operários fazem 1 m3 de concreto. Segue-se que a betoneira realiza uma operação que só poderia ser realizada por $5 \times 8 = 40$ operários. Diz-se então que a betoneira tem ou é de 40 operários-mecânicos.

Feitos os cálculos para a determinação do salário do operário humano e do operário mecânico, ter-se-á, para produtividade crescente, uma representação gráfica semelhante à da figura da pg. 4 do trabalho do prof. Kafuri.

Esse gráfico de muita importância caracteriza o meio mais adequado de realização de uma determinada tarefa..

O salário do operário mecânico é função da potência do equipamento, e muito judiciosamente observou o conferencista que as potências dos equipamentos encontrados no mercado se apresentam de forma descontínua. Entretanto, na realidade um motor é caracterizado por uma potência nominal, fixada em ensaios que obedecem a uma determinada norma. Esta potência é geralmente a que conduz a um melhor rendimento para o motor. Um mesmo motor entretanto pode trabalhar produzindo uma potência maior ou menor, dentro de certos limites, do que a potência nominal, sem inconvenientes de ordem técnica.

O estudo dessa questão que, como se vê, é fundamental, deveria ser muito incrementado no Brasil, para que pudéssemos ficar com uma idéia nítida do funcionamento dos nossos equipamentos mecânicos.

Cada vez mais vem se acentuando o nosso intercâmbio com a Norte América e dela recebemos o grosso do maquinário que empregamos em nossas indústrias. Entretanto, o maquinário americano é fabricado tendo em vista um parque industrial inteiramente diverso do nosso, nos seus índices econômicos:

- 1) o salário do operário americano anda em torno de 15\$0 por hora;
- 2) o carpinteiro, o ferreiro, etc., ganham nos grandes centros 30\$0 a 50\$0 por hora;
- 3) a gasolina custa por lt;
- 4) o carvão por kg.

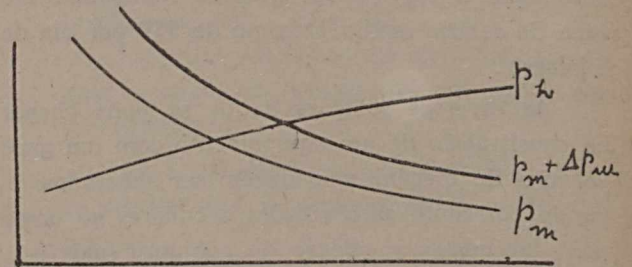
É natural que o maquinário projetado tendo em vista essas condições não se ajuste perfeitamente a outro mercado de condições econômicas tão diversas.

No caso dos motores, por exemplo, verifica-se na Norte América a tendência para o emprego de potências elevadas na realização de trabalho mecânico, e é natural que assim seja, porque no custo da unidade de trabalho produzido, o custo do combustível consumido pouco influe. No nosso país dá-se, entretanto, o contrário. Um exemplo frisante é o que estamos presenciando, do emprego de ônibus com reboque, isto é, a mesma potência empregada satisfatoriamente ao dobro da carga.

As potências descontínuas W_i são susceptíveis pois de uma variação ΔW_i dentro de certos limites. Convém lembrar que a essa variação corresponde uma variação na função $\theta(x, y)$, que

uma vez calculada permitirá a determinação dos valores $p_m \pm \Delta p_m$.

Assim sendo, conforme o caso poder-se-ia traçar a curva de salário do operário mecânico tendo em vista o máximo e o mínimo rendimento do motor empregado.



A fórmula final do custo potencial de operação é sensível a todos os elementos que entram em jogo para a escolha do equipamento a se adotar.

Ocorreu-nos à lembrança, por ser um caso anormal e que entretanto fica caracterizado pela forma, a seleção do equipamento a empregar-se na construção do ramal da E. F. Noroeste do Brasil em direção a Ponta Porã. A região é desprovida de água e de todos os recursos de alimentação. O restabelecimento seria feito por meio de caminhões que se aprovisionariam a algumas dezenas de quilômetros dos pontos de trabalho. Como levar em conta tal situação?

Examinando a fórmula que dá o "preço do trabalho do operário humano", vemos que o termo $M^{(v)}$ — material de trabalho — neste caso ficaria muito aumentado, o que vem indicar a solução mecanizada como a mais econômica. Situação idêntica à da construção de certos trechos da Brasil-Bolívia.

Onde, entretanto, vemos maior alcance no presente trabalho, é conduzir a um modo simples de apreciar as vantagens ou inconvenientes do emprego do equipamento mecânico de importação.

Conforme já ficou dito linhas atrás, a diferença é de tal ordem, entre a situação do mercado de operações técnicas norte americana e brasileira, que torna necessário um estudo muito cuidadoso das nossas condições peculiares para não chegarmos a soluções por demais onerosas nos nossos serviços. Infelizmente é muito comum serem adotados no nosso país maquinário e técnica de importação e muitas vezes inadequados ao nosso meio. E os casos concretos aí estão. Por exemplo, para

a construção de revestimentos de certo tipo rodoviário, uma firma americana importou o equipamento de melhor rendimento existente nos Estados Unidos para tal fim. O resultado foi sair o custo unitário cerca de 100 % mais caro que o da execução manual. (Convém esclarecer entretanto que o serviço em questão realizou-se em zona de salário médio próximo de 5\$0 por dia de 8 horas).

As diversas soluções a que se pode chegar na constituição de um equipamento com um grau variável de mecanização devem ser encaradas levando em conta as condições peculiares ao nosso país, fazendo-se a seleção do conjunto mais econômico o que, como mostrou o ilustre conferencista, se consegue pela aplicação das fórmulas que levam à determinação do custo potencial de operação".

Dada então a palavra ao dr. Frederico de Souza Rangel, teceu ele, em torno do assunto, as considerações que se seguem:

A IMPORTÂNCIA DO ASSUNTO

Por dois motivos, agrada-me imenso o tema que hoje discutimos.

Em primeiro lugar porque o prof. Kafuri procura critérios intelectuais de escolha entre soluções diferentes, o que enche de alegria a quem, por temperamento e formação, se tem batido sempre contra os critérios meramente afetivos que tem indicado caminhos em tantas questões relevantes.

Em segundo porque em matéria de mecanização é que muito tipicamente, a meu ver, se tem apresentado o fenômeno das soluções estéticas, que constituem, talvez, uma infeliz característica de nosso meio.

O culto das aparências e a mania do moderno, tem encontrado abrigo simpático entre nós, mesmo à custa de nossa economia e, quiçá, de nossa segurança.

É o primado do afetivo sobre o intelectual, da boemia sobre o juízo.

Se se tivessem seguido os critérios recomendados pelo prof. Kafuri, talvez, em muitos casos, não se tivessem, no Brasil, adotado soluções incânicas, tantos são os casos em que só o gosto pelo moderno, de ordem afetiva, tem permitido o sucesso de habeis vendedores.

Estão aí as repartições cheias de máquinas custosas em casos que, evidentemente, a solução manual é mais econômica.

Imprevidentemente abraçamos o transporte motorizado, por iniciativa privada e, em alguns casos, pressão de autoridades, em grau superior aos próprios Estados Unidos, país produtor dos veículos e do carburante, sem atender, muitas vezes, a razões econômicas.

Todos nós nos devemos rejubilar com a iniciativa do prof. Kafuri, abrindo novos horizontes à seleção econômica dos equipamentos, pois se a mecanização é uma alavanca do progresso, genericamente considerada, à sua adoção nem sempre corresponde uma melhoria de eficiência, lição que, implicitamente, decorre da conferência que ouvimos.

Nesses, como em todos os outros problemas, é preciso afastar todo apriorismo.

Levando a crédito do prof. Kafuri o grande mérito de haver muito bem esquematizado o problema de que tratou, com a proficiência com que estou habituado a vê-lo professar sobre tantos outros, tenho a obrigação de levar a seu débito um aspecto que, para mim, tem alguma importância.

CRÍTICA AO MÉTODO

Desejo dizer que discordo da simbologia algebrica que adotou como meio de expressão, salvo quando seu emprego é indispensável, o que não me parece o caso, na dose usada.

(falando ao auditório) Havendo o prof. Kafuri pronunciado conferência bem diversa da que me havia sido entregue para leitura, sinto-me no direito de acrescentar ao que havia escrito as presentes ponderações.

Maior assentimento não poderia receber a crítica que preparei do que o do próprio conferencista, suprimindo, em sua exposição verbal, depois de haver lido as ponderações que escrevi no mínimo uma vintena de igualdades e nove letras gregas.

Para que seja perfeitamente apreciada minha crítica, necessário será, pois, recorrer, ao texto da conferência do prof. Kafuri.

(voltando à leitura) Com o espírito afeito a elevadas indagações, habituado a instrumental fora do alcance de nós outros, o prof. Kafuri muito nos lisongeia, a mim e a todo o auditório, supondo que,

para nós também, a linguagem mais clara é a que adotou.

O fato de sua suposição ser lisongeira não quer, porém, dizer que seja exata.

Já se disse que um dos grandes males do Brasil é que os leigos não acreditavam nos técnicos, nem esses naqueles. É pensamento profundo, bastando lembrar que o país se está industrializando quase que sem precisar dos engenheiros industriais. Discordo quanto a se restringir o fenômeno ao Brasil, pois já Taylor escreveu sobre as desconfianças da indústria norte-americana em relação aos diplomados.

Entre outras causas da desconfiança dos leigos, pode-se citar justamente o abuso da simbologia algébrica, que lhes parece rebarbativa, criando-lhes complexo de inferioridade que se compensa em reação indiscriminada a tudo que é científico ou, o que é pior, por uma atitude hipócrita de compreensão.

(ao auditório, especialmente) Havendo compreendido o caráter eminentemente lisongeiro do fato do prof. Kafuri se ter dirigido a vós nos termos em que o fez, declaro-vos, para evitar que algum complexo de inferioridade se aposse de vós, que eu também, apesar de engenheiro e de possuir títulos que me deram a honra de ser indicado para debater esta brilhante conferência, afirmo que, (ao conferencista) perdoe o professor a declaração do aluno, com muito mais facilidade ter-lhe-ia alcançado o pensamento se a atenção não fosse tão atraída pelo faiscar dos símbolos.

Para que não suponham, aqueles que pouco me conhecem, que sou engenheiro renegado, inimigo das cifras, convertido à literatura barata, declaro que tenho sempre reputado normativos os seguintes períodos:

"L'arithmétique est de plus en plus délaissée de nos élites politiques, bien que toute connaissance l'admette pour base et qu'elle soit, par excellence, science de gouvernement. Mais nos élus, sauf de trop rares exceptions, s'en soucient bien peu.

Quant aux sociologues, ils ont versé dans la littérature et on adopté une manière de raisonner ou il ne faut pas plus de trente pages pour se dépenser de poser une égalité du premier degré.

Au risque de me singulariser, je vais m'écarter de ces méthodes, où le tour de force consiste à mesurer les grandeurs, non avec des chiffres, mais avec des adjectifs, et je vais essayer d'aborder quelques-uns des problèmes du temps présent, en utilisant l'arithmétique, laquelle, si je ne m'abuse, est précisément faite pour cela.

Le grand fait nouveau de notre époque, c'est la relève du travail corporel par le travail intellectuel.

La sociologie et la politique ont célébré ce prodige avec la pompe littéraire qui leur convient.

Je me suis appliqué à le célébrer en quelques chiffres vérifiables dont voici la résultante: "

O que acabei de ler é o início do "avertissement" de "L'arithmétique à l'usage des hommes d'État en cinq leçons", obra de Gustave Bessière, autor louvado por Émile Picard, Lallemand, Borel, e Maurice d'Ocagne.

Minha discordância quanto ao método usado pelo prof. Kafuri, fique bem claro, não representa nenhuma falta de confiança no emprego da matemática na solução dos problemas econômicos. É meramente circunstancial, pela desnecessidade de simbologia, em grau tão extenso, no caso presente.

Gostaria mais de poder dizer hoje do prof. Kafuri o que d'Ocagne disse de Bessière, em relação a trabalho deste sobre cálculo integral, assunto bem mais árido:

"il donne au lecteur de bonne volonté le moyen de s'assimiler sans effort les éléments d'une théorie qui, sous sa forme ordinaire, rebute bien des bonnes volontés".

ALGUNS ASPECTOS ESQUECIDOS

Discutida a forma volto ao mérito para salientar que foi bem difícil encontrar o que acrescentar ou retificar à lição que ouvistes.

Não obstante, julguei conveniente fazer as seguintes considerações:

- a) estando tão divulgado o sistema de locação de máquinas, bastando citar as Hollerith e de fabricação de calçados da United Shoe, é interessante salientar as vantagens e desvantagens desse sistema, fatores importan-

simos na seleção dos equipamentos: como “prós” o interesse do locador no perfeito funcionamento (serviço mecânico) e a ausência do risco de prejuízos pela obsolescência, e como “contras” o risco de maior custo no caso de elevação de aluguéis, não tendo havido obsolescência; noto que no caso de equipamento alugado é necessário acrescentar na fórmula das cargas financeiras um termo relativo ao aluguel no tempo t ;

- b) não tendo sido explícito o conferencista, podem citar que suas fórmulas se prestam, também, à comparação entre os transportes mecânicos, propriamente ditos, e os de tração animal, problema em foco no momento e, na minha opinião, de importância permanente;
- c) no estabelecimento de suas equivalências, técnicas e econômicas, o prof. Kafuri trabalha sempre fazendo comparações em relação à mesma unidade de tempo, não cogitando, porém, das várias hipóteses em que a velocidade influe, seja quando se exige a urgência, seja no caso contrário, notando que, raras vezes, é verdade, paradoxalmente a urgência indica métodos manuais, pela demora de aquisição e montagem de equipamento mecânico;
- d) não foram ressalvadas as dificuldades de comparação entre equipamentos que talvez não sejam estritamente “meios concorrentes”, na definição adotada pelo prof. Kafuri, mas que, frequentemente, se apresentam em concorrência visto fornecerem serviços similares, por ex.: Hollerith e Powers, Adressograph e Adrema.

(falando ao auditório) Ainda aqui necessito afastar-me da leitura para corresponder à atitude do conferencista, afastando-se do texto que escrevera, fazendo ênfase enorme em só se aplicar seu trabalho à comparação de equipamentos estritamente concorrentes, exemplificando com dois motores elétricos de mesma potência e fabricantes diferentes. Desejo notar, apenas, que no texto da conferência está afirmado que são meios concorrentes os que forem capazes da “mesma espécie de produção”, o que não exprime, com clareza pelo menos, a idéia exposta verbalmente e, ainda, que o exemplo foi infeliz, por se referir às máquinas motrizes, porque a comparação dessas é a mais fácil, não valendo o esforço dispendido pelo conferencista. Se cogitardes de máquinas operatrizes

verificareis quão difícil é encontrar duas estritamente concorrentes.

- e) finalmente não foram objeto de cogitação do conferencista dois aspectos que, tendo pouca importância para os da indústria privada, raros aqui, são relevantes para os do Governo, que enchem esta sala. São eles:

Perturbação do mercado de trabalho — É fato conhecido, por exemplo, que, implorando sempre rodovias, os lavradores, quando se empreendem as obras, queixam-se da absorção de braços; não devendo o Governo agravar o já sério problema da falta de mão de obra rural, o fato corresponde a um argumento *pro* mecanização.

Convém citar, apesar de remota no Brasil, a hipótese contrária: a mecanização causando o “chomage”, fator a considerar na seleção dos equipamentos e que também não foi objeto de cogitação.

Papel moeda versus moedas estrangeiras — Tão necessitados da importação de artigos essenciais e não dispondo de saldos abundantes, não podemos, em comparando meios concorrentes, deixar de cogitar do problema cambial, inicial e permanente; com efeito, um meio preferido, conforme recomenda o prof. Kafuri, pode deixar de o ser em virtude de exigir, para suas aquisições ou manutenção, produtos de importação.

Pode convir a industrial substituir braços, que consomem quase exclusivamente mercadorias nacionais, por máquinas estrangeiras ou que consomem combustível também estrangeiro, sem que, necessariamente, essa seja a conveniência do interesse nacional.

São essas as ponderações que pude fazer nos dez minutos regulamentares”.

Falou, ainda uma vez, após o último debatedor, o prof. Kafuri, que rebateu as objeções feitas a seu trabalho, sobretudo à maneira esquemática que usara na apresentação dos assuntos e à simbologia algébrica empregada, justificando uma e outra com a vastidão e complexidade do tema e com a exiguidade do tempo de que dispusera para abordá-lo.

Antes que o presidente da sessão desse a mesma por encerrada, o dr. Frederico de Souza Rangel pediu permissão para uma resposta a algumas considerações que o conferencista fizera em sua tréplica, após o que terminou a reunião, com os agradecimentos de seu presidente a todos os que ali compareceram.

O administrador de pessoal em face da assistência social

Para exposição e debates de assuntos relacionados com os objetivos gerais da administração pública, a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. fez realizar, em 26 de agosto último, mais uma de suas reuniões mensais de estudos.

Incumbiu-se da conferência-tema o Dr. Ary de Castro Fernandes, técnico de administração daquele Departamento, que falou sobre "O administrador de pessoal em face da assistência social", tendo tido oportunidade de desenvolver o assunto como a seguir o transcrevemos :

"Vivemos uma civilização em mudança.

Eis uma verdade sediz, que de tão sediz se tornou acadiana.

Vem de longe a mudança, hoje em fase aguda. A meio caminho, haveria de solicitar a atenção do homem e, embora tardiamente, afastá-lo de cogitar sobre as doçuras ou agruras de além-túmulo, para baixar às realidades terrenas.

Preocupando-se com os prosaicos problemas do homem nas suas relações com o próprio homem e com o seu ambiente, Augusto Comte funda uma nova ciência — a *sociologia* — cuja evolução vertiginosa nos interessa de perto.

Vemô-la ampliar gradativamente o campo da análise social. Cada conquista origina um novo ponto de vista, um novo conceito. E cada conceito suporta um novo sistema ou doutrina.

Partiria necessariamente das origens sociais — a mobilidade social, a evolução, a revolução, o progresso. Na fase do evolucionismo spenceriano e do positivismo comtista, domina o ponto de vista social-filosófico...

Na etapa imediata a sociologia ganha objetividade. Descreve, analisa fenômenos elementares, fatores vários da marcha social.

Com F. Ratzel o conceito ecológico, mesológico, geográfico, estuda os problemas de área, posição, invasão, segregação, sucessão. Com a escola italiana — as determinantes biológicas, demográficas. O conceito psico-social dá maior peso a atitudes, valores, estados sociais do homem. E, então, Gabriel Tarde estuda a imitação e a sugestão. Por outro lado, a distribuição da riqueza preocupa Karl Marx, com sua mais-valia e sua infraestrutura econômica condicionando a superestrutura espiritual. Dentro do conceito cultural dá-se prevalência à análise de costumes, difusão e aculturação.

Até aqui a sociologia vive de empréstimos a curto e longo prazo. Demografistas, antropologistas, psicologistas, economistas socorrem-na pressurosos, cobrando juros pesadíssimos.

Com o tempo, evolue.

Torna-se autônoma. Predomina então o ponto de vista chamado "processual", porque ganha importância o estudo dos processos sociais de interação, competição, acomodação. E, sobretudo, L. Gumplowicz, analisa os conflitos e a assimilação.

Avançando mais, focaliza a organização social, instituições e associações humanas. Desde o utilitarismo de J. Bentham e o contrato de Ch. De Greef, até o pluralismo de F. Giddings e a coersão e divisão do trabalho de E. Durkheim, prevalece ora o conceito estrutural de grupo, comunidade e situação social, ora o funcional, de ciclos de organização, desorganização, reorganização.

Agora, G. Ratzenhofer afirma a prevalência dos interesses e necessidades orgânicos, e Lester F. Ward, a telenesia e a sinergia dos fatores sociais. A sociologia torna-se objetiva. Atira-se ao controle social.

Pelo aspecto estático, a metodologia analisa e observa. Pelo aspecto dinâmico, a técnica organiza a estruturação social.

Bem se vê como estamos longe dos primeiros sistemas mecanicistas. Apenas um século escoou.

Temos, em teoria, dois grandes campos de análise: — o estudo da sociedade como um todo diferenciado — e o estudo das relações funcionais de seus fatores intercorrentes.

Temos, na prática, dois grandes campos de ação: — o condicionamento da estruturação social — e a cura dos seus males.

Assim, a sociologia vem constituir o alicerce científico do SERVIÇO SOCIAL, atividade até então piedosa, caritativa e empírica, e agora disciplinada e sistematizada.

Ora, nenhum fator da estrutura social exprime melhor a inquietação reinante em nossos dias, que o das relações de trabalho. Problema profundamente afetado pela nova técnica da produção de utilidades, ele constitui o ponto crucial das questões sociais dos nossos dias.

Com efeito.

O trabalho mecanizado exigiu novos métodos de organização e administração das empresas. Para servi-las tornou-se obsoleto o artesanato dos tempos de antanho. Surge um novo tipo de trabalhador, a se debater, ainda hoje, com o imperativo de se adaptar a novos padrões.

Tão grave é o problema que, do seu estudo nasce um ramo da psicologia aplicada ao trabalho — a psicotécnica ergológica. Abrem-se horizontes largos e a atenção dos organizadores é despertada e norteadada para esse campo do conhecimento humano. Chegam a tomar-lhe o nome emprestado. Em dado momento, psicotécnicos são os psicólogos — como também os técnicos de organização filiados à corrente que clama, não mais pela adaptação do homem ao trabalho, mas, inversamente, pela do trabalho ao homem, corrente essa que, com Julius Hirsch, deflagra na Alemanha o movimento da "racionalização".

De tudo resultou a necessidade de rever os antigos valores.

Procurando a adequação da estrutura dos grupos ao meio social pela integração dos valores individuais, o trabalho deixaria de ser um problema de produção, para ser um problema de produtividade.

Para um novo conceito de trabalho, e para um novo tipo de trabalhador, pede-se, então, um novo tipo de chefe.

Trata-se de colocar o problema da chefia em termos da técnica social no manejo do fator humano.

Surge o moderno administrador de pessoal. Bem cedo ele percebe que poderia obter auxílio de disciplinas ou atividades relacionadas com o homem e a sociedade. Uma delas — o serviço social, agora, como já vimos, em fase de orientação científica.

E então, a sociologia aplicada ao trabalho, dá origem a um novo ramo — a ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Procuramos agora colocá-la a serviço do administrador de pessoal — do moderno administrador, substituto do diretor de expediente, cujas idéias avançadas a respeito de treinamento levavam a fazer com que todos os funcionários passassem previamente pelo protocolo, a "chave" e a "escala" da repartição...

E' curioso notar que, enquanto noutros países a indústria privada toma a dianteira, entre nós o empregador público procura dar o melhor exemplo. Os problemas de assistência foram melhor aceitos entre nós, em doutrina, do que se poderia esperar. O mal é que ainda são incompreendidos ou um pouco desvirtuados em alguns de seus fins primordiais.

Vejamos, de início, os fatores individuais, o trabalhador em si.

Procedemos sistematicamente à seleção inicial, considerando as condições de sanidade e capacidade física. E' o limiar.

Mas, ainda fazemo-lo com técnica um tanto geral, sem analisar as funções específicas. Ainda não temos acúmulo suficiente de experiência. Sobretudo, ainda não procedemos ao seguimento dos casos dos candidatos que se transformam em servidores.

Ao administrador de pessoal interessa que se chegue a uma fase definitiva de seleção de dentro para fora, isto é, que, pela observação das condições de trabalho e das características das cifras de morbilidade, se procure o tipo que melhor satisfaz a um padrão normal, ou seja, a seleção por afirmação, e não por contraindicação.

Por disposições estatutárias, controlamos faltas, licenças e aposentadorias.

Se se comparar a política geral traçada, nesse particular, pela nossa legislação, com a vigente em outros países, mesmo com a dos Estados Unidos, a Meca dos estudiosos de administração, ter-se-á surpresa agradável, ao verificar um avanço verdadeiramente audacioso.

Contudo, a lei contém hesitações ou imprecisões. P. ex., não caracteriza o conceito da incapacidade profissional genérica ou de ganho, e confunde incapacidade com invalidez.

Estas falhas, porém, são fáceis de corrigir.

O maior óbice para uma atuação prática e eficiente reside na estrutura atual dos serviços. De um modo geral, as entidades encarregadas da perícia médica estão subordinadas aos administradores de pessoal, que não estão afeitos à mesma linguagem do médico (e que linguagem!).

Por outro lado, não há para quem apelar em grau de recurso, do ponto de vista técnico, porque falta um denominador comum.

Por vezes surgem desinteligências. O administrador de pessoal pede diagnósticos categóricos, que o médico não pode dar, exige prognósticos impossíveis e, escudado apenas pelo bom senso, interfere nas decisões de prazos.

Outro ponto delicado. O médico hesita em transferir a outrem o segredo profissional. Atem-se a questões respeitáveis, de ética e de ontologia. Mas o administrador está muito preso ao princípio de que não há segredo para o serviço público. E' necessário, pois, estabelecer um acordo, um *modus vivendi*.

Tudo isto, porém, se refere a um problema que, em verdade, precede a assistência social. E' apenas medicina fiscalizadora, policial, de apito na boca, embora sem "casse-tête".

Ao inverso de outros países, entre nós os médicos e os administradores de pessoal, salvo raríssimas exceções, entendem-se razoavelmente bem nos campos da medicina preventiva e curativa.

Quando, em 1938, foram iniciados no Ministério da Agricultura, os primeiros exames periódicos com caráter compulsório, houve quem pronunciasse tempestades e trovoadas. Tudo correu serenamente. A medida foi bem compreendida e aceita.

Também não surgem maiores conflitos ao se reconhecer a necessidade de afastar do trabalho o servidor, para restauração da saúde abalada. Diga-se, em abono do nosso administrador, que ele nunca se manifestou intransigente e opressor. Talvez tenha pecado por excesso de generosidade.

Assim pois, o administrador de pessoal procurará se familiarizar um pouco com os problemas da profissão médica, com as limitações da técnica pericial e suas exigências de ordem científica, com a terminologia arrefezada, com os escrúpulos legítimos e as normas éticas dos seus profissionais.

Ainda mais, o administrador de pessoal trará o seu concurso para a solução do problema do funcionamento eficiente dos órgãos periciais, cuja estrutura atual é deficiente. Falta-lhes um fator básico: — coordenação.

A assistência social não olha apenas o trabalhador de saúde ameaçada ou capacidade física diminuída. Mais importante ainda é atender ao imperativo de adaptar o trabalho ao homem e saber como este reage ao primeiro.

O administrador de pessoal sabe muito bem o que isto significa. Por vezes, porém, se esquece de que só há um caminho a trilhar: é o estudo da fisiologia ou da psicologia do trabalho.

E como reagem eles ante esse problema?

Alguns com indiferença. Não se convenceram ainda do valor que tem no caso a pesquisa científica. Ou acham-na cara e demorada.

Outros pretendem que se tome a experiência para aplicá-la aqui sem maior exame, não dando a devida atenção à especificidade dos nossos problemas.

Outros, enfim, aludem aos estudos dos tempos e movimentos, feitos por Taylor, Gilbreth e outros. Admiram-se, porém, de que os fisiologistas e psicólogos de bom estofamento científico não aceitem esses trabalhos senão como primeiros ensaios de aplicação, feitos com técnica precária e sem disciplina e crítica rigorosas.

E' de notar ainda que tais investigações foram feitas com vistas diretas ao rendimento econômico do trabalho industrial, numa época em que não eram devidamente equacionados os problemas sociais das classes trabalhadoras, e, sobretudo, porque são aplicáveis em muito pequena escala ao serviço público civil.

Se o administrador de pessoal deseja a adaptação do homem ao trabalho, dos pontos de vista físico e psicológico, é indispensável que se valha da única solução aceitável: — firmar bases de pesquisa científica para estudos de antropologia, fisiologia e psicotécnica ergológicas.

Vejamos agora a questão dos ambientes de trabalho.

Sobretudo agora, quando presenciamos uma efervescência de estudos e renovação, todo administrador deseja demonstrar seus conhecimentos de higiene do trabalho, do ponto de vista do chefe avançado, de vistas largas. Sabe que boa iluminação, ventilação conveniente, silêncio, mobiliário adequado, ambiente confortável, pausas reparadoras, ritmo, etc., são fatores de rendimento. Advogam campanhas de prevenção de acidentes e doenças profissionais.

Não é difícil convencê-lo disso.

Difícil é induzi-lo à prática.

Não aceita bem os estudos preparatórios, longos, de pesquisa. Encara às vezes a compulsoriedade de certas medidas como uma diminuição de sua autoridade e não acolhe devidamente a inspeção do higienista.

Certa vez foi acentuada a um chefe de seção a conveniência de receber luz pela esquerda durante a escrita — e que não havia necessidade de se colocar, como um mestre-escola, de frente para os funcionários, porque, então, ele, ou estes, ou todos, ficariam mal orientados em relação à fonte de luz. Ele concordou plenamente. Demos nova disposição às mesas. No dia seguinte verificamos os resultados de nossa pregação. Ele refizera a arrumação primitiva.

Hoje a situação é melhor. Contudo, persiste a necessidade de que o administrador fortaleça a ação compulsória, controladora e fiscalizadora da assistência social no setor da higiene do trabalho.

A lei é fraca neste particular. Não basta convencer. E' preciso, por vezes, ir até à imposição. Se educar resolvesse tudo, este mundo seria o melhor dos mundos e não haveria código penal.

Os fatores econômico-sociais estão no rol dos que o administrador de pessoal compreende sem relutância.

Não é tarefa difícil demonstrar as vantagens do cooperativismo, resolvendo alguns problemas de alimentação, aquisição de artigos de primeira necessidade. Pela congregação de esforços, chega a constituir um substitutivo interessante para o seguro-doença. Aceitam-se bem os hospitais desse tipo, os sanatórios, colônias de férias, centros de educação física e recreação.

Neste setor a reação da maioria dos nossos administradores é verdadeiramente desconcertante. Espera-se indiferença, ceticismo, resistência passiva. Obtem-se exatamente o contrário: — excesso de entusiasmo, de otimismo. Aham que tudo é muito simples, muito fácil e há muito tempo já deveria ter sido feito.

E' preciso então moderar-lhes os entusiasmos. Cumpre demonstrar que três ou quatro mil contos anuais mal chegam para fazer face ao voraz programa de assistência hospitalar; — que o plano de financiamento do nosso futuro Hospital dos Servidores do Estado deverá ser estudado com muita prudência; — que o seu funcionamento levanta problemas muito sérios, como, por exemplo, o da livre escolha dos médicos; — e que todos esses assuntos devem ser primeiramente observados e experimentados em pequena escala, para depois entrarem na fase de ampliação progressiva.

Mas, à voz de estudar e analisar pacientemente os problemas sociais, nota-se sensível arrefecimento.

Chega-se, então, à conclusão pouco idealista, porem muito prática, de que esses fatores econômico-sociais são aceitos sem relutância, não por serem sociais, mas por serem econômicos.

Compreende-se que assim seja.

O nosso padrão de vida ainda é baixo. Habitação, alimentação, vestuário, educação, saúde, e outros aspectos essenciais da vida são de custo proporcionalmente elevado em relação ao vencimento médio. E, por outro lado, as chamadas "facilidades" materiais do mundo moderno induzem o homem dos nossos dias a ser um pouco mais ambicioso que nossos pais ou avós. Ainda que não tenha conquistado maior tranquilidade de espírito e tenha perdido muito das qualidades de reflexão, a civilização moderna melhorou o conforto físico. E' justo que, ao menos este, fique ao alcance do trabalhador.

Para uma grande maioria, porem, o problema econômico não é de conforto ou bem estar, mas de manutenção do mínimo de vida. A observação de tal fato levou o Estado moderno à determinação do salário mínimo, já que se reconhece ser a remuneração do trabalho uma questão de profundo alcance coletivo, social.

E' ainda à base do interesse e do bem comum que se discute hoje o importante problema do salário justo.

Todos nós ainda temos bem vivas as excelentes palavras de Paulo de Assis Ribeiro sobre este assunto. Os que não tiveram a felicidade de ouvi-lo poderão ler a sua conferência no último número da nossa *Revista do Serviço Público*.

Ele nos diz das razões doutrinárias, dos princípios sociais, éticos, filosóficos, que afastam as antigas normas de fixação da remuneração do trabalho, para dar lugar a um ponto de vista mais amplo. Normal é o salário que retribue o rendimento quantitativo e qualitativo do trabalho, que compensa as exigências de qualificação técnica e o volume de responsabilidade inerentes ao exercício da função, que estuda as possibilidades financeiras do empregador e o nível médio da remuneração no meio ambiente. Justo é, porem, o salário que não considera apenas esses fatores relativos à função, mas também os que caracterizam o indivíduo pela sua idoneidade profissional, personalidade, qualidades de iniciativa, e, ainda, os que traduzem os seus encargos de família e posição social.

Ora, a determinação do salário normal, nos moldes clássicos, resulta, entre outras, de uma tarefa entregue aos administradores de pessoal e aos organizadores: a classificação de cargos.

Mas, a determinação do salário justo requer o estudo do nível social de vida adequado ao trabalhador, — do custo médio de vida no local e na época, — das condições de oferta ou procura de profissionais no mercado de trabalho, — enfim, das conveniências ou exigências da comunidade em geral.

Assim, urge que administradores de pessoal e organizadores chamem a colaboração da assistência social.

Daí decorre, logicamente, a contingência de rever a antiga noção de rendimento, não mais como meio de atender ao "animus lucrari" da empresa privada, mas no que signifique adequação da máquina administrativa e técnica

do Estado aos fins sociais que lhe justificam a orientação intervencionista, disciplinadora moderna.

Assim como o problema econômico do rendimento do trabalho evoluiu da medida da produção individual para a apreciação da produtividade, fenômeno de aculturação social, assim também o problema ético evoluiu e entrou na complexa estrutura do trabalho moderno. E para condicionar o comportamento humano, estudaria o instinto gregário, o espírito criador, a alegria, o lazer, a angústia, os instintos aquisitivos, de propriedade, de luta, de auto-afirmação, o espírito de cooperação, enfim, o emaranhado de tendências e interesses do homem na luta pela vida.

Ainda como resultante desse amplo ponto de vista, mais um aspecto se junta ao econômico e ao ético, antes vistos. O rendimento no trabalho comporta a apreciação do problema social do ajustamento do indivíduo ao grupo.

Surge a tarefa prática da readaptação. Trata-se de corrigir as incapacidades e os estados físicos e psicológicos deficitários. Trata-se, também, de sanar os desajustes por insuficiência de preparação profissional.

Aquí vemos que a missão de aperfeiçoamento é um capítulo de assistência. A sua execução prática é destacada do conjunto, porque depende especificamente da técnica de educação. Mas o seu programa geral dependerá de orientação una, coesa de toda a missão de assistir.

Em verdade, é neste setor econômico-social que se apoia toda a significação profunda e o largo alcance da assistência social.

Ninguém poderá imaginar que um programa de assistência se enquadre apenas na perícia médica, de exames de sanidade e capacidade física, prévios, periódicos e ocasionais.

Nem mesmo bastará que se complete o programa com o tratamento, e a higiene do trabalho, e a pesquisa científica.

O problema não é médico, é, sim, social.

Só teremos entrado no verdadeiro campo da assistência social quando focalizarmos as questões de salário justo, readaptação e rendimento no trabalho.

E' para esta fase decisiva, básica, essencial, que define e justifica o programa de assistência social e lhe empresta alcance largo, — para ela é que se faz necessária, ao mais alto grau, a colaboração do administrador de pessoal. Sem esse auxílio prestimoso, não será possível por em prática medidas que caracterizam o avanço moderno na arte da chefia".

Iniciando os comentários sobre o tema abordado, tomou a palavra, logo após o conferencista, o Dr. Léo de Alencar, membro da Comissão de Eficiência do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, que disse :

"O conferencista abordou o tema de sua palestra de um modo geral, tendo em vista, talvez, a finalidade da reunião, qual seja a de permitir, por meio de debates, um maior desenvolvimento daquele tema principal.

S.S. desenvolveu o assunto de modo brilhante, con firmando aquí, mais uma vez, o conceito em que é tido por todos.

O tema apresentado — "O administrador de pessoal, em face da Assistência Social" — é vasto, permitindo longa série de considerações em torno do mesmo.

Dado, porem, o limite do tempo imposto, cingimo-nos à apresentação, à guisa de desenvolvimento da parte prática da conferência, de quatro casos, observados recentemente no serviço público.

I.º CASO :

X, funcionário transferido *ex-officio* do quadro suplementar para o permanente de determinado Ministério, foi submetido à inspeção de saúde, *ex-vi* do disposto nos artigos 12, item III, e 13, item VI, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis.

Examinado no serviço de Assistência Social respectivo, por uma junta de três médicos, verificou-se não se encontrar o mesmo em condições de obter o atestado de sanidade, isto porque os exames radiológico e clínico revelavam um

"núcleo de fibrose no ápice do pulmão esquerdo, de origem provavelmente *tuberculosa*, de potencial evolutivo incerto".

Foi, então, exigido o "*exame do lavado gástrico e inoculação em cobaia*", para esclarecimento da natureza da lesão.

Recusou-se o funcionário a submeter-se àquele exame, baseado no disposto no art. 32, § 2.º, do decreto n. 5.652, de 20 de maio de 1940 (Regulamento das Secções de Assistência Social), que dispõe :

"nos exames periódicos só será feita colheita de material para exames biológicos que impliquem os atos cirúrgicos, com o consentimento dos servidores".

Insistiu o serviço de Assistência Social na exigência do exame, recorrendo o funcionário ao Diretor do Serviço do Pessoal, a quem solicitou a posse do cargo, independentemente daquele exame, alegando tratar-se de "*processo já estabilizado*" (referindo-se à suspeita de sofrer de tuberculose).

O Diretor do Serviço do Pessoal, salientando as ótimas qualidades do funcionário, declarou, contudo, que se tratava de matéria afeta aos médicos da S.S., não podendo, portanto, haver a intervenção do administrador de pessoal, a-menos-que se apurasse qualquer abuso.

Propôs, entretanto, baseado no disposto no art. 2.º do decreto n. 7.340-41, que o requerente fosse submetido a nova inspeção perante outra junta médica, estranha à repartição.

Examinado pela nova junta, foi o funcionário julgado apto para o serviço.

A solução dada ao caso foi *humana*, convenhamos. Mas, terá sido *legal*?

Senão, vejamos :

O funcionário recusou-se ao "*exame do lavado gástrico e inoculação em cobaia*" por considerá-los "*atos cirúrgicos*" dependentes de consentimento dos servidores.

Com as desculpas do conferencista para a intromissão do bacharel no domínio da medicina, parece-nos que não podem ser considerados "*atos cirúrgicos*" os exames solicitados pela junta médica.

E quando, por um excesso de liberalismo, se quisesse dar uma tal interpretação ao dispositivo legal, nem assim ficaria o funcionário escudado para a sua recusa, isso porque o art. 32, § 2.º, citado, fala em "*exames periódicos*" e, no caso, tratava-se de um "*exame prévio*".

O art. 31 do mesmo regulamento declara que todos os funcionários nomeados serão obrigatoriamente submetidos a três espécies de exames de saúde: prévios, periódicos e ocasionais. A transferência é equiparada a uma nova nomeação, exigindo o exame *prévio* de saúde, sendo então permitidas quaisquer exigências, mesmo atos cirúrgicos.

E a intervenção do administrador de pessoal poderia ter lugar? Parece-nos que não.

O dispositivo invocado por Sua Senhoria declara que:

"nos lugares em que as Secções de Assistência Social existirem, os seus respectivos chefes poderão, também, quando a *necessidade do serviço* o exigir solicitar, diretamente, a autoridade competente, a colaboração dos médicos referidos, etc."

A colaboração acima citada dar-se-ia no caso de acúmulo de serviço ou falta de pessoal especializado e *nunca em grau de recurso*. Aliás naquele dispositivo a colaboração é pedida "pelos chefes das secções de assistência social", o que exclui a hipótese de tratar-se de recurso de julgamento.

II.º CASO :

Y, funcionário interino em carreira *burocrática*, inscrito *ex-officio* em concurso no D.A.S.P., obtem ótima classificação. Entretanto, dias depois, é publicado o laudo de exame médico do I.N.E.P., no qual se declara que o candidato não está em condições de exercer as funções do cargo por ser portador de

"grave lesão cardíaca".

Exonerado *ex-vi* do art. 17, § 6.º do Estatuto, por ter sido inhabilitado no exame de saúde.

Nomeados os aprovados, restam algumas vagas.

E' proposta novamente a nomeação interina daquele candidato, baseando-se o administrador de pessoal no laudo do Serviço de Assistência Social, que já o julgara, anteriormente, apto para o serviço.

Parece-nos que assiste razão àquele administrador, de vez que o exame da Assistência Social reconhecia a existência da lesão, mas afirmava tratar-se de

"lesão congênita, compensada, de que era portador pessoa de idade superior a 30 anos, que ia exercer funções burocráticas".

O exame de saúde deve ter sempre em vista a natureza das funções a serem desempenhadas pelos candidatos.

III.º CASO :

Z, operário de artes gráficas, perde o braço direito em acidente de trabalho. E' proposta pelo chefe de serviço a readaptação do funcionário. Pleiteia o funcionário a aposentadoria.

Dispõe o art. 200 do Estatuto que :

"o funcionário invalidado, em consequência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições ou de doença profissional, será aposentado com vencimento ou remuneração, seja qual for o seu tempo de serviço".

Poderá ser readaptado esse funcionário?

Declara o art. 68 que :

"readaptação é o aproveitamento do funcionário em função mais compatível com a sua capacidade física ou intelectual, e vocação"

e, no art. 69, que :

"a readaptação será compulsória e verificar-se-á :

a) quando ocorrer *modificação do estado físico de saúde* do funcionário, que lhe *diminua a eficiência para a função*".

Pode o administrador de pessoal propor aquela readaptação no caso em apreço?

Na definição da *readaptação*, fala-se em função mais compatível com a *capacidade física* do funcionário.

Poder-se-ia apreciar a "capacidade física" de um operário que perde seu braço direito?

E no item a do art. 69 declara-se que a readaptação verificar-se-á quando houver

"modificação no *estado físico* que lhe *diminua a eficiência para a função*".

Ora, no caso não houve "diminuição de eficiência para a função", mas sim "incapacidade para a função", o que o torna *inválido*.

Querer forçar outra interpretação, alegando-se que um operário que perdeu o braço direito poderia servir, por exemplo, como *contínuo*, seria considerar letra morta o disposto no citado art. 200 a respeito de invalidez em consequência de acidentes.

Ou então teríamos o absurdo de admitir unicamente a invalidez quando o funcionário é incapaz de qualquer movimento, sem apreciação da natureza das funções exercidas.

IV.º CASO :

R, nomeado para um cargo público, é considerado apto para as funções pelo serviço de Assistência Social, condicionada, porém, sua posse, ao exame solicitado ao Hospital de São Sebastião.

Dispõe o art. 29 do Estatuto :

"a posse deverá verificar-se no prazo máximo de 30 dias, contados da data da publicação do decreto no órgão oficial.

§ 1.º — este prazo poderá ser prorrogado, até 60 dias, por solicitação escrita do interessado e mediante ato fundamentado da autoridade competente, ou por tempo maior, a critério do governo, no caso de se tratar de funcionário nomeado para *Território*.

§ 2.º — se a posse não se der dentro do prazo inicial e da prorrogação, será tornada sem efeito, por decreto, a nomeação”.

Demora o resultado do exame; exgotam-se os 30 dias.

Prorrogado o prazo da posse por mais 60 dias, informa o serviço do Hospital que o exame, de natureza especial, só poderá ser fornecido após a terminação daquela prorrogação de 60 dias.

Como proceder o administrador de pessoal em tal emergência? A prorrogação além dos 90 dias da data da publicação do decreto só é admitida para *funcionário nomeado para Território*.

Tornar sem efeito a nomeação é praticar uma injustiça, porque o candidato é *apto* e não requereu aquele exame complementar. Por outro lado, dar posse sem o exame complementar requerido é imiscuir-se nas funções técnicas privativas da Assistência Social. E, finalmente, em relação à Assistência Social, poderiam os médicos se limitar aos primeiros exames que consideraram *apto* o candidato, sem aguardar o resultado do exame complementar que talvez modificasse aquele primeiro julgamento?

A lei, como vemos, é omissa nesse assunto.

Para os quatro casos narrados pedimos a apreciação abalisada do ilustre conferencista”.

O Dr. Carlos Alberto Lucio Bittencourt, consultor jurídico do D.A.S.P., e segundo debatedor da tarde, assim se manifestou, em seguida:

“Preferiu o ilustre conferencista limitar-se a uma explanação de ordem geral, em vez de se deter em minúcias e pormenores. Quis antes dar-nos visão panorâmica do assunto, ao envez de facultar-nos conhecimento dos detalhes. E’ uma orientação que não nos cabe discutir, para saber se é boa ou má. Compreende-se, aliás, — e justifica-se — a predileção do conferencista, quando se atenta para o fato de que o seu objetivo foi, por certo, tornar o assunto acessível a todos — especialistas, curiosos e leigos — sem descer a filigranas ou a requintes de técnica. A falta, porém, de uma tese central, claramente definida, dificulta, complica e entrava a ação do debatedor, razão porque terei, às vezes, de presumir certas afirmações, que o conferencista tenha, no meu juízo, pretendido fazer, arriscando-me, desarte, a erro de interpretação.

Assim, por exemplo, parece-me que o objetivo primordial da conferência é por em foco a necessidade de uma colaboração mais estreita do administrador de pessoal com os técnicos da assistência social. Estes devem contar com a colaboração daquele. Encastelados nos seus conhecimentos científicos, nos seus gabinetes ou nos seus laboratórios, devem contar com a solidariedade, o apoio e a cooperação do administrador de pessoal, na consecução do grande plano de “Assistência Social”. Esta é a grande ciência, a causa e o efeito da administração pública, a força propulsora da eficiência do homem no trabalho, a razão de ser da administração de pessoal. Todas as outras ciências, todas as artes, todos os outros ramos do conhecimento humano, vivem *da e para* a assistência social. A própria sociologia, que a ge-

rou, segundo o conferencista, hoje, timidamente, se esconde a um canto, ante o vulto dominador da “Assistência Social”. E’ o episódio de Saturno às avessas: a genetriz engulida pela prole. E’ o broto pequenino que tanto se eleva no espaço e tanto estende a fronde ampla que domina a própria árvore e acaba por exigir, para a sua manutenção, o sacrifício de toda a floresta.

Classificação de cargos, plano de salários, recrutamento, seleção, treinamento, promoção, licenças, readaptação, aposentadoria — tudo isso é do domínio da Assistência Social.

Caveamus expertum! Já o advertia GULICK, quando em um de seus “papers” punha em relevo a reserva com que, via de regra, devem ser recebidas as opiniões dos indivíduos altamente especializados, para os quais uma técnica particular é a estrada que conduz à salvação do país. A devoção a um ramo da ciência, a dedicação completa a uma especialização precisa, deforma a visão do especialista, levando-o a ver, em tudo, manifestação de sua especialidade.

Quando Galileu — o Caçador de Estrelas — estava empolgado pelo estudo dos pêndulos, via em tudo um pêndulo. A borla pendente de uma cortina, brincos de ouro dansando nas orelhas de uma mulher bonita, balanços em que crianças se divertiam poderiam ser para a coletividade borlas, jóias ou balanços, mas, para ele, eram pêndulos. Um homem enforcado era também um pêndulo, um peso suspenso na ponta de uma corda, que o vento embalançava. Para outros a figura poderia ser sinistra e provocar, mesmo, o sinal da cruz; para Galileu era uma visão divina que o atraía e o fascinava, pois lhe facultava a demonstração de um erro de Aristoteles.

E’ natural, pois, e perfeitamente justificável, o ponto de vista em que se coloca o conferencista. E’ razoável que ele outorgue à Assistência Social um papel supremo entre os conhecimentos humanos. E’ um enamorado da ciência e nela vê o mesmo brilho ofuscante que o Florentino via nos olhos de Beatriz.

Enquanto, porém, essa admiração é platônica, tudo está certo; lucra a ciência, lucra a humanidade. Quando, porém, o especialista passa a ver, nos que não aceitam o seu deus, mercadores sem escrúpulos e, cheio de ira, empunha o relho — então a situação se modifica. E é este o caso do conferencista. Ele advoga o uso do chicote contra os que não se ajoelham ante os ritos litúrgicos da Assistência Social. Entende que deve haver uma ação “compulsiva, controladora e fiscalizadora”. “Não basta convencer... E’ preciso ir até à imposição”. E’ preciso impor os dogmas e punir os recalcitrantes.

E’ evidente que não podemos, na época que corre, aceitar semelhante sugestão, que se choca flagrantemente com os princípios em que se alicerça a ciência da administração e que se divorcia dos ensinamentos de quantos estudam a arte de dirigir. Se vier a *imposição*, virá a sabotagem, o combate cerrado mas eficaz, a oposição mascarada, mas segura. Nós precisamos acabar de vez com essa mentalidade do *chicote*. Devemos agir pela persuasão, pela força moral dos princípios que pregamos, pela catequese sistemática dos profanos, pois só assim poderemos contar com a colaboração sincera e desinteressada, indispensável ao sucesso das grandes causas. E, mais, não nos esqueçamos, por um momento, que os órgãos de *staff* devem ter apenas uma *autoridade de*

idéias e que os órgãos de administração geral ou adjetiva — que cuidam de pessoal, de organização, de orçamento e de material — existem, apenas, em função da linha e para a linha, vivem *dos* e *para* os Ministérios. Teem por função, pura e simplesmente, *servir* aos órgãos de linha, que são, em última análise, os únicos responsáveis pela execução do programa do governo.

Nesta conformidade, estamos em que precisa ser invertida a solução proposta pelo conferencista, devendo o técnico de assistência social prestar colaboração ao administrador, porque este é a figura central, de que aquele é mero auxiliar.

Teríamos outras críticas a fazer, se dispuséssemos de um pouco mais de tempo. Pediremos, apenas, atenção para alguns problemas.

O conferencista quando se refere à seleção, diz que ainda usamos técnica um tanto geral, sem analisar as funções específicas. Não me parece, porém, que seja muito exata esta assertiva, bastando para infirmá-la a simples comparação entre os programas de concursos para médico legista, agrônomo, meteorologista e técnico de administração. Se, todavia, por “funções específicas” o conferencista quer aludir às ações que cada indivíduo, isoladamente considerado, vai executar em serviço, então, também, não poderemos concordar com o seu ponto de vista, preferindo ficar com White e outros, quando combatem a ênfase dos examinadores no tocante às funções específicas. O indivíduo não é, via de regra, selecionado para um cargo, mas para uma *carreira*.

Não concordamos, também, com o conferencista quando, ao se referir à aposentadoria, sustenta que a lei confundiu incapacidade com invalidez. Não houve qualquer confusão por parte da lei — confusão, aliás, em que incidem, mesmo, alguns especialistas em Assistência Social. A lei, escrita para o povo, preferiu desprezar distinções especulativas, atendo-se a expressão de conhecimento vulgar e que não admite, como a outra, qualquer dúvida ou gradação. Todo o mundo sabe o que é um inválido. Além disso, a lei ordinária se limitou a reproduzir a terminologia usada pela Constituição.

Na questão referente ao salário, estamos também em desacordo com o conferencista, cuja tese importaria jogar por terra uma das maiores conquistas no campo da remuneração, que é justamente a *standardização dos salários*. Se formos atender à personalidade do funcionário, à sua idoneidade profissional, aos seus encargos de família, não será possível estabelecer padrões. Vale salientar, aliás, que não se deve confundir o problema dos salários, com o referente ao abono familiar e outros que tais. São problemas autônomos, distintos, independentes.

Sem embargo da crítica feita, o trabalho do Dr. Ary Fernandes constitui uma valiosa contribuição ao estudo dos problemas de Assistência Social entre nós.”

Finalmente, foi dada a palavra ao conferencista, para responder às objeções e aos comentários feitos a seu trabalho, dizendo então o Dr. Ary Fernandes:

“Tenho para com o Dr. Léo de Alencar, duas dívidas a saldar. Uma, por conta das expressões amáveis que teve

para comigo. Outra, pela contribuição prática dos quatro casos apresentados, ilustrando o que discuti em termos gerais.

No primeiro caso — do funcionário que se recusou a um exame complementar — estou inteiramente de acordo com o Sr. debatedor e subscrevo as suas conclusões, de que a solução foi humana, mas não legal.

Porem, terá sido anti-social, se o acerto tiver sido da primeira junta médica, que diagnosticou um processo tuberculoso de potencial evolutivo incerto, isto é, um possível contagiante.

Costuma-se sempre dar razão à junta que fala por último, no papel de árbitro. Mas, como salientou o Sr. debatedor, não se tratava de recurso. Este não cabia no caso. E, portanto, não era lícita a intervenção desta última junta.

No segundo caso — indivíduo portador de lesão cardíaca, congênita, *compensada*, indicado para funções de escritório — inhabilitado pelo I.N.E.P. como candidato a concurso e aceito pela Secção de Assistência Social, como funcionário interino, para exercício de funções burocráticas — concordo com o Sr. debatedor. Nesses termos a razão está com a Secção de Assistência Social.

No terceiro caso — um operário de artes gráficas perde o braço direito em acidente no trabalho. Aquí divirjo do Dr. Léo de Alencar, quando diz que a “incapacidade para a função” o torna *inválido*. No caso em apreço temos uma incapacidade do tipo parcial permanente, que não se caracteriza como invalidez. A nossa lei foi imprecisa quando aludiu àquela “incapacidade para a função”. Manejou de maneira hesitante o conceito da incapacidade profissional genérica ou de ganho, adotado em consequência de se admitir o instituto da readaptação com caráter compulsório.

Acho, porém, legítimas as dúvidas do Sr. debatedor, quando pergunta se o administrador de pessoal deve, em tal caso, propor a readaptação.

Penso que ele assim deverá fazer de futuro, quando legislação complementar tiver clareado certos pontos confusos do estatuto, definido os limites da incapacidade e da invalidez, e fixado os termos de um problema fundamental em readaptação, qual seja o da determinação da profissão anterior (que nem sempre corresponde à que o indivíduo exerce no momento) e das profissões ditas similares, viáveis para reabilitação.

No quarto caso — uma pessoa nomeada perde seu lugar por aguardar um exame demorado, que a Secção de Assistência Social solicitou a um Hospital.

Estou de pleno acordo com o Sr. debatedor quando evidencia a deficiência da lei, por omissão. Em tal caso parece só haver uma solução: corrigir a lei.

Os comentários do Dr. Lucio Bittencourt são deveras interessantes. Estou de pleno acordo em que, como disse, arriscava-se a erro de interpretação, presumindo afirmações que eu teria pretendido fazer.

De fato. Ele imagina que eu imagino a Assistência Social como a Grande Ciência, encastelada em gabinetes e laboratórios, causa e efeito da administração pública, razão de ser da administração de pessoal, ciência da qual e para a qual vivem todas as demais ciências e artes.

Na minha exposição nada encontro que autorize, explícita ou implicitamente, tais ilações. E, tão pouco, que indique tenha eu classificado assistência social como ciência, quando sou dos que a entendem como arte, técnica aplicada.

Eu disse que procuraríamos colocar a assistência social a serviço do administrador de pessoal. A serviço, disse eu. Não quis, portanto, que ela invadisse o campo deste último, e que considerasse como domínio seu — classificação de cargos, plano de salário, seleção, etc.. E, no tocante à classificação de cargos, disse até textualmente, que ela é "tarefa entregue aos administradores de pessoal e aos organizadores".

A assistência social não é, no meu entender, uma espécie de barbeiro de Sevilha, intrometido "factotum" que está em toda parte.

Também não encontro, na exposição feita, nada que permita concluir que a assistência social, como filha desnaturada, devora a sociologia, sua digníssima progenitora. Fui aqui colocado em posição difícil ante os sociólogos e envolvido em delicadas questões de família.

Embora não outorgue à assistência social papel supremo entre os conhecimentos humanos, devoto-lhe grande respeito. E embora, para minha tranquilidade conjugal, não me confesse enamorado dela e da sociologia, como Dante e Beatriz, devoto de fato a essas duas Senhoras uma espécie de amor... filial. Por isso, fiquei um tanto assustado com a profecia de Nostradamus. Como médico, com a visão estreita do especialista, vi um diagnóstico terrível naquela imagem do broto que invade e sufoca a árvore, a floresta. Trata-se de neoplasia maligna, ou seja, cancer! Vamos, pois, aplicar o art. 201 do Estatuto e aposentar a assistência social — com todos os vencimentos, é claro.

Pela primeira vez ouço acusar a assistência social e a sociologia, sobretudo esta última — ciência de cúpula, ciência de generalizações — daquilo de que elas mais se defendem — a deformação do ponto de vista do especialista, do Idola-Species, de Bacon. Elas aprenderam, muito antes de Gulick, um conceito que se tornou lugar comum, desde que Aristoteles o afirmou no Organon e na Nicomachean, 300 anos antes de Cristo.

O ilustre debatedor, cheio de tolerância, viu o técnico de assistência social irado, de chicote em punho, contra os mercadores sem escrúpulos. Sentí-me como aquele grnadeiro do rei da Espanha que, ante o espelho, tremia com medo de si mesmo.

No entretanto, minha expressão textual foi esta: "...ação compulsória, controladora, fiscalizadora da assistência social no setor da higiene do trabalho".

A ação compulsória está circunscrita, não podendo assim ser ampliado aquilo que foi limitado.

Os sanitaristas concordam com a persuasão e a catequese defendidas pelo ilustre debatedor. Divergem, porém, quando, depois de dezenas de anos de experiência prática, não se contentam com a palavra suasória para isolar o leproso, combater uma epidemia, no campo da higiene geral, ou condenar um processo de fabricação intoxicante, interditar uma máquina perigosa, estabelecer posturas sobre iluminação e ventilação de edifícios, etc..

Não há um único exemplo de regulamentos sanitários, em toda a legislação comparada, que não estabeleça a compulsoriedade de certas medidas, constrangedoras do livre arbítrio do indivíduo no interesse da coletividade.

A intenção de não apresentar a assistência social como atividade compulsória (o que, aliás, seria um completo absurdo), ficou patenteada também quando, falando da medicina fiscalizadora, disse textualmente: — "problema que precede a assistência social".

Parece-me que há um pouco de exagero quando se diz que a imposição traz sempre a sabotagem, a oposição mascarada, mas segura, o combate cerrado, mas eficaz. Assim, vejamos. Se alguém empunhar na mão esquerda o Código Penal, e na direita, a Bíblia, e impuzer-me normas de conduta, dizendo — Não matarás, não roubrás — que espécie de sabotagem farei eu? Matarei? Roubarei? Evidentemente não.

Quanto ao tópico *salário* o Sr. debatedor não concorda com a tese que diz ser minha.

Respondo que a padronização alfabética ou numérica de proventos no serviço público federal é uma medida parcial, remédio de uso interno. A comparação entre a remuneração do trabalho nos serviços federal, estadual, municipal, para-estatal e privado mostra que não existe padronização nem aqui, nem em nenhum outro país.

Mesmo no setor limitado do serviço federal, a tese não impede a padronização, porque *padronizar* não é *equalizar*.

Não se trata de atribuir salários díspares aos indivíduos A, B e C, mas a grupos específicos X, Y e Z, pequenos e homogêneos, segundo suas características econômico-sociais.

Dentro dessa ordem de idéias, as necessidades dos trabalhos dos chefes, funcionários administrativos, datilógrafos, serventes, etc., levaram a nossa Divisão do Material a padronizar mesas e cadeiras de diferentes tipos.

No que se refere a seleção, as minhas palavras não permitiam o sentido generalizado que lhes foi atribuído. Falei de seleção física, de exames de sanidade e capacidade física. A crítica, portanto, deslocou o ponto de vista em que me havia situado. Neste caso não se seleciona nem para um cargo, nem para uma carreira, mas para uma função, para um determinado tipo de trabalho, para um conjunto de operações ergológicas, que requerem tais ou quais condições orgânicas. E, assim, variando em alguns pequenos detalhes, mas seguindo as mesmas linhas gerais, a seleção física pode ser a mesma para auxiliares de escritório, escriturários ou oficiais administrativos — ou para outro grupo de atividades similares, como estatísticos, calculistas e atuários.

Sinto ainda que o meu colega incidiu em ligeira contradição, dizendo, com otimismo, que "todo o mundo sabe o que é um inválido", depois de se referir um pouco antes a que, mesmo alguns técnicos em assistência social confundem incapacidade com invalidez.

Neste particular afirmou que "não houve qualquer confusão por parte da lei". Concordo. A minha expressão não foi exata. Penitencio-me, dizendo que tive a intenção de ser moderado. Mas, de fato, o que houve foi *erro*, apesar do bom exemplo encontrado na própria legislação brasileira, e de que é prova eloquente o decreto n. 24.637, de

10 de julho de 1934, que regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho.

No art. 14 ele nos mostra quatro tipos de incapacidade :

1. Temporária e parcial.
2. Temporária e total.
3. Permanente e parcial.
4. Permanente e total.

E, no artigo seguinte, diz que se entende por incapacidade total e permanente a invalidez absoluta e incurável para qualquer serviço.

E não aludimos à invalidez relativa, problema complexo, não reconhecido pela nossa legislação.

Uma observação mais atenta à jurisprudência firmada e aos longos debates dos peritos, anularia a tese de que todo o mundo sabe o que é um inválido e, essencialmente, a de que a distinção entre incapacidade e invalidez é especulativa. Só o citado decreto, em dezesseis de seus artigos, mostra que tal distinção influe, condiciona, determina o montante da indenização. Não é especulativa, acadêmica, teórica. E' prática, muito prática, e se traduz em pecúnia.

Discordo ainda do meu prezado colega quando diz que a lei, escrita para o povo, atem-se à expressão de conhecimento vulgar. E o faço recorrendo à nossa própria técnica de legislação, que se empenha em distinguir — funcionário e extranumerário — cargo e função — vencimento e salário — demissão e exoneração — reversão, readmissão, reintegração, etc..

Dentro da linguagem de conhecimento vulgar, a legislação sanitária não deveria falar em pneumonia e sim em "um ar que lhe deu".

Depois de uma digressão interessante sobre órgãos de "staff" e de "linha", com a qual todo o mundo concorda

— digressão essa, aliás, que não vem a propósito, porque, dentro do objetivo da palestra, referi-me à colaboração de agentes, indivíduos, homens, administradores de pessoal e técnicos de assistência social, e não aludi à colaboração de órgãos, secções, serviços ou divisões; e depois de ter discutido longamente a idéia central da palestra, que disse aliás não existir; conclue o meu ilustre debatedor que ao administrador de pessoal não cabe colaborar com o técnico de assistência social, mas, que, pelo contrário, o problema deve ser invertido, isto é, o técnico de assistência social deve colaborar com o administrador de pessoal.

Em outras palavras, não se deve dizer $2+2=4$, mas sim $4=2+2$.

A idéia central de minha palestra pressupõe de acordo com os dicionários vernáculos, que *colaborar* seja sinônimo de *cooperar*, isto é, trabalhar com uma ou mais pessoas numa obra. Não quis, portanto, sugerir sequer a prevalência do técnico de assistência social, ou, tão pouco, torná-lo figura central, de que o administrador de pessoal seja mero auxiliar.

A conclusão amável, de que a palestra constitui valiosa contribuição ao estudo dos problemas de assistência social, não é rigorosamente justa. Ela não pode constituir "contribuição ao estudo", feita como o foi, em termos gerais, com o intuito de mera divulgação, e no pressuposto, evidentemente falso, de que a matéria, em doutrina, fora aceita entre nós melhor do que se poderia esperar.

Uma convicção resultou-me, porém, da crítica levantada pelo meu ilustre debatedor. E' que o assunto está, de fato, exigindo maior divulgação e maior colaboração".

Encerrando a sessão, o diretor da Divisão de Seleção, que a presidiu, teve oportunidade de agradecer ao conferencista, aos debatedores e ao público presente, o interesse e a boa vontade que manifestaram pelo assunto que serviu de tema de estudos da reunião.

Viagem de estudo e especialização

A Imprensa Nacional enviou aos Estados Unidos da América, em viagem de estudo e especialização, conforme noticiamos em uma de nossas edições passadas, uma turma dos seus mais reputados técnicos. O Dr. Rubens Porto, diretor daquele importante estabelecimento, bem como os servidores que ali empregam suas atividades, ofereceram-lhes, à véspera da partida, um almoço, tendo comparecido ao mesmo os Drs. Luis Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., Gustavo Capanema e Apolonio Salles, ministros, respectivamente, da Educação e Saúde e da Agricultura; Major Coelho dos Reis, diretor geral do D.I.P., Dr. Francisco Campos, ex-ministro da Justiça; Major

Pedro Teixeira Mazzoleni, Assistente militar do Ministro da Justiça; Drs. Sá Freire Alvim, oficial de gabinete do Sr. Presidente da República; João Carlos Vital, presidente do I.R.B.; Bittencourt Sampaio e Mário de Brito, diretores do D.A.S.P.; representantes dos Srs. Ministros da Guerra e da Justiça e diversas outras personalidades.

Oferecendo o almoço falou o Dr. Rubens Porto, tendo agradecido, em nome dos homenageados, o Sr. Alberto Pinto Pereira.

Usaram, ainda, da palavra os Drs. Luis Simões Lopes e Francisco Campos. O cliché abaixo ilustra um aspecto da reunião.



Serviço de Documentação do D.A.S.P.

Em exercício os chefes designados para os órgãos que compoem o S. D.

No gabinete do Dr. Luis Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., realizou-se, no dia 1.º do corrente, a solenidade da posse do Dr. Nilo Martins Rodrigues na chefia da Secção de Documentação, e da entrega das portarias designando o Dr. Paulo Lopes Correa para dirigir a Revista do Serviço Público e Guilherme Augusto dos Anjos para chefiar a Secção de Estatística Administrativa.

A Secção de Documentação, a Revista do Serviço Público, a Secção de Estatística Administrativa, bem como a Biblioteca, integram o Serviço de Documentação do D.A.S.P.

À referida solenidade compareceram todos os diretores do D.A.S.P., chefes de serviço e funcionários do S. D. Empossando os novos chefes, o Dr. Luis Simões Lopes teve oportunidade de pronunciar algumas palavras, dizendo da sua satisfação todas as vezes que dava um posto de comando a um antigo servidor do D.A.S.P. Falou, ainda, o Presidente, sobre as tarefas que competiam ao S. D. e disse estar certo de que elas seriam levadas a bom termo.

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais

O Dr. Clodomiro Cardoso emitiu, na Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, o seguinte parecer num processo originário do Rio Grande do Sul:

1. O Presidente do Sindicato dos Colonizadores do Rio Grande do Sul, em representação ao Sr. Presidente da República, e no interesse do pequeno agricultor de Santa Catarina, pede que sejam consignadas, em lei desse Estado, duas medidas de ordem fiscal.

2. Pela primeira, será aberta uma exceção à regra do decreto-lei estadual n. 368, de 30-8-39, segundo a qual a promessa de compra e venda de imóveis, e não somente a transmissão destes, está sujeita ao imposto de transmissão de propriedade.

3. Pretende o Sindicato que, quando a promessa tiver por objeto terras destinadas à agricultura, de menos de cem hectares, o imposto só seja cobrado ao ser executado esse contrato preliminar pela consumação da compra e venda.

4. Pela segunda medida, as terras do pequeno agricultor, quando não chegarem a cem hectares, ficarão isentas de penhora do fisco estadual, bem como de municipal, os quais, entretanto, poderão cobrar ao devedor, por ano de mora, a multa de 10, 20, ou mais por cento, sem quaisquer taxas ou emolumentos.

I I

O IMPOSTO DE TRANSMISSÃO

5. No nosso parecer, o decreto n. 368, citado, é inconstitucional; pois, sujeitando a imposto a promessa de compra e venda, fere o art. 20, I, e, da Constituição, segundo o qual são da competência privativa da União os impostos sobre os contratos regulados por lei federal.

I I I

6. Dir-se-á que por lei federal é também regulada a compra e venda, e que, no entanto, pela própria Constituição, a transmissão de imóveis, efetuada mediante esse, ou outro contrato, pode ser tributada pelos Estados.

7. Sim, isso é possível. Mas o fundamento desse poder está dado: é a própria Constituição, o seu art. 23, I, c.

8. Combinando os dois artigos citados, chega-se à seguinte conclusão: os Estados podem tributar os contratos a que alude o art. 23, apesar de regulados por lei federal, mas não os outros, que por essa mesma lei devam ser regidos, porque a isso se opõe o art. 20; a União pode tributar esses outros contratos, mas não aqueles, porque a isso se opõe o art. 23.

As competências deferidas nesses artigos são, com efeito, *privativas*.

IV

9. A prevalecer o imposto estadual sobre a promessa de compra e venda, teremos uma dupla tributação, visto como a União, legitimamente, onera esse contrato.

10. Na interpretação do art. 20, I, e, citado, já quisemos admitir a hipótese de que esta alínea, referindo-se a *contratos*, tivesse em vista não a operação jurídica, o *negotium*, senão o escrito probatório, o *instrumento*.

11. Mas, por essa inteligência, o imposto sobre o *negotium*, não sendo privativo da União, dos Estados, ou dos municípios, seria de competência *concorrente*: dos Estados e da União (Const., artigo 24).

12. Nesse caso, não haveria operação jurídica, ainda não tributada pela União, sobre a qual os Estados não pudessem decretar imposto. A União tributária, por exemplo, a *procuração*, ou a nota *promissória*; o Estado poderia gravar o mandato, ou o mútuo. E a União, excluindo a tributação do Estado (art. 24, citado), poderia tributar duas vezes o mesmo contrato: como instrumento e como negócio.

13. A dupla tributação seria assim a regra. Ora, interpretação semelhante não se coaduna com o pensamento dominante no texto constitucional, contrário, positivamente contrário à dupla tributação.

V

INSTRUMENTOS OU CONTRATOS

14. Pelo art. 20, citado, é da competência privativa da União decretar impostos :

.....
e) sobre atos emanados do seu governo, negócios da sua economia e *instrumentos ou contratos reguladas por lei federal*.

15. *Instrumentos ou contratos*, diz o artigo. Mas, evidentemente, o *ou* que vemos entre os dois substantivos não tem por função aí estabelecer uma sinonímia.

16. Se contratos e instrumentos, no dispositivo transcrito, fossem termos sinônimos, teria ele deixado de lado todos os atos jurídicos *unilaterais*. Neste caso, o imposto sobre esses atos não se incluiria no art. 20. Ora, é claro que essa exclusão não esteve no pensamento do legislador.

17. O seu pensamento foi manter o *statu quo*, isto é, o direito de que era expressão a lei do selo (lei n. 202, de 2-3-36), pela qual cabe à União tributar os *contratos* e os *atos unilaterais*, quando reduzidos a escrito.

18. Essa lei, no art. 1.º, dispõe o seguinte : "O imposto fixo ou proporcional, a que estão sujeitos *atos, contratos e documentos* especificados nas tabelas desta lei, será arrecadado pela União sob o título de selo do papel...". Já no art. 11, a conjunção e, que no art. 1.º vem entre *contratos e documentos*, é substituída por *ou* : "Pagarão o selo de 3\$600 por 1:000\$000 ou fração os seguintes *atos, contratos ou documentos*". No parágrafo único deste mesmo artigo, o termo *documentos* foi suprimido : "Todos os demais *contratos e atos* não constantes da enumeração supra...". O art. 10 não encerra o termo — *atos* —, referindo-se a "*contratos ou documentos*".

19. Como se vê, a nomenclatura de tais dispositivos não tem a necessária precisão e firmeza, mas deles se verifica também que a lei não distingue entre o ato-operação e o ato-instrumento, isto é, que o imposto atinge, ao mesmo tempo, o instrumento e a operação, ou, por melhor dizer, grava o ato-instrumentariamente provado, donde o denominar-se o selo por meio do qual é cobrado — *selo do papel*. Ora, positivamente a nova Constituição nada inovou na matéria.

20. Em resumo : a União, pelo art. 20, I, e, da Constituição, pode tributar todo e qualquer contrato, exceto os que, pelo art. 23, são tributáveis exclusivamente pelos Estados ; os Estados não podem tributar senão esses, pois os impostos que, pelo artigo 20, cabem à União, lhe são privativos.

VI

A COMPRA E VENDA E A PROMESSA DESSE CONTRATO

21. Em favor do imposto cobrado pelos Estados sobre a promessa de compra e venda, argue-se que outra coisa não é ele senão o próprio imposto de transmissão de propriedade, que aos Estados compete, privativamente : apenas, no caso da promessa, os Estados o cobram *por antecipação*.

22. Contra esse argumento, porém, levantam-se dois outros, um de fato e outro de direito, ambos os quais lhe evidenciam a insubsistência.

23. O argumento *de fato* está em que os Estados não restituem o imposto quando o promitente-comprador, antes de cumprida a promessa, cede a outrem o seu direito. Como sustentar nesse caso, que se trata de uma simples cobrança *antecipada* do imposto de transmissão de propriedade? Nos casos em que a transmissão deixa de realizar-se por efeito de rescisão da promessa, ou de nulidade dela, declarada judicialmente, a restituição, pelo decreto em apreço, é feita com desconto.

24. O argumento jurídico é que, juridicamente, não há confundir o contrato de compra e venda e a promessa desse contrato.

25. A compra e venda tem por objeto uma obrigação de *dar*, ou seja a de transmitir a propriedade da coisa, ao passo que o objeto da promessa é uma obrigação de *fazer*, ou seja a de assinar o contrato de compra e venda.

26. Compreende-se que o imposto de transmissão de propriedade seja cobrado ainda *antes* da transmissão, desde que, por desígnio das partes, *vai ser assinado o contrato de compra e venda*. A antecipação, nesse caso, torna-se meramente formal.

27. Cobrar, porém, esse imposto, quando apenas vai ser contraída a obrigação de fazer, é tributar contrato sujeito exclusivamente a imposto federal.

28. Indiscutivelmente, o imposto, nesse caso, não incide na transmissão de uma propriedade, mas na constituição de um direito de crédito.

29. A antecipação do Estado, aqui, é tão ilícita como a *suposta translação* mediante a qual alguns Estados estão cobrando de uma categoria de contribuintes, o imposto de *consumo*, sob a alegação de que apenas se atrasaram na cobrança do imposto de *produção*, devido por outra categoria, a que, aliás, também se não poderia cobrá-lo; pois, no nosso regime tributário não há lugar para tal imposto.

30. Ante argumentos dessa natureza, que fronteiras subsistirão entre os impostos, ou entre as competências discriminadas, com o caráter de exclusividade, pelos arts. 20, 23 e 28 da Constituição?

VII

PAGAMENTO A PRAZO

31. O decreto estadual n. 368, de que tratamos, não tributa apenas as promessas reguladas pelo decreto federal n. 58, de 1940.

32. Esta lei, sobretudo no art. 22, é imprecisa no que diz respeito à forma de pagamento do preço, ou tem uma terminologia imprópria. Tem em vista aludir aos casos de promessa em que o pagamento seja feito *antecipadamente*, isto é, antes de ser lavrada a escritura definitiva, casos nos quais o compromissário se invista logo na posse do imóvel, passando a usá-lo e gozá-lo, e, no entanto, alude ao pagamento *a prazo*.

33. Como quer que seja, porém, o decreto número 58 não regula toda e qualquer promessa de compra e venda de imóvel, mas somente aquelas pelas quais o pagamento do preço será feito de uma *certa* forma. Ora, o decreto catarinense n. 368 não alude apenas a essas, senão a todas as promessas de compra e venda, pois declara que as suas disposições serão aplicáveis "seja qual for a forma de pagamento" (art. 1.º, a).

34. Mas, nos próprios casos sujeitos ao decreto federal n. 58, não se compreende a exigência da antecipação no pagamento do imposto de transmissão de propriedade, por isso que também esses casos são de simples promessas, e não de compra e venda.

35. Nada importa que, de acordo com o decreto, o contrato possa ser averbado no registro de imo-

veis, e que dessa averbação decorram, para o promitente-comprador, certos direitos, que o decreto define, uma vez que entre eles não está a transferência da propriedade, transferência que pode deixar de realizar-se pela falta de pagamento do preço, ou por outro motivo.

VIII

36. Liga-se a essa promessa a transferência da posse do imóvel ao promitente-comprador? Mas transferência tal não é a tradição que pela qual se constitui a propriedade. A propriedade continua a ser do promitente-vendedor, com quem fica a posse indireta, do mesmo modo que na locação comum permanece com o locador.

37. O ato pelo qual o promitente-comprador recebe a coisa e passa a usá-la e gozá-la é distinto da promessa de compra e venda. Nominado, ou inominado, é outro contrato, que os Estados não podem tributar, pelo mesmo motivo por que não podem tributar a promessa: porque, sendo regulado por lei federal, e não se compreendendo entre os contratos de que trata o art. 23 da Constituição, há de ser um dos referidos, de modo geral, pelo art. 20. Nos termos da lei n. 202 (lei do imposto do selo), estão sujeitos a esse imposto todos os contratos que transmitirem o uso e gozo de bens imóveis (art. 11, III).

38. Dir-se-á que, pelo decreto federal n. 58, o direito do promitente-comprador, uma vez averbado o contrato, se torna um direito real. Mas que importa isso, se esse direito não é a propriedade, mas se inclui na categoria dos direitos reais que à propriedade se contrapõem — os *jura in re aliena*? (Lei n. 202, tabela A, ns. 13 e 29).

39. Poder-se-á alegar, outrossim, que não se trata simplesmente de um direito real de garantia, pois que, o promitente vendedor não fica com o direito de exonerar-se da dívida por meio de uma indenização, mas, *pago o preço* pela outra parte, terá de assinar a escritura de compra e venda, sob pena de se consumar a transmissão da propriedade pela transcrição da sentença em que for condenado.

40. Certo, não se pretenderá que, numa *promessa* de compra e venda de *imóvel*, há uma *compra e venda* sob condição suspensiva, pois a com-

pra e venda é contrato formal. Depois, *"tant que la condition est encore pendente, on peut dire que l'obligation qu'elle suspend n'existe pas"*. "...et quand on parle du créancier sous condition, on veut dire celui, qui deviendra créancier, si la condition se réalise. C'est donc se laisser tromper par les mots que d'affirmer l'existence actuelle d'un droit avant la réalisation de la condition" (Planiol et Rippert).

IX

41. Tendo isso em vista é que a lei do selo dispõe no art. 4.º: "Nas obrigações condicionais só será devido o selo quando verificado o implemento da condição (art. 5.º). Essa lei tributa, é certo, a promessa de compra e venda (art. 11, IX), e, à parte, a cláusula de reserva de domínio (art. 4.º), mas tributa-os como contratos específicos, distintos da compra e venda.

42. Pela compra e venda de imóveis sob condição suspensiva, nada recebe a União: 1.º — porque, enquanto condicional, a compra e venda não existe; 2.º — porque, verificada a condição, o imposto será do Estado.

43. Por sua vez, o Estado, que terá direito ao imposto pela compra e venda, nada poderá receber enquanto a condição se não realizar: primeiro, porque, *pendente conditione*, não é possível a transmissão; segundo, porque, quanto aos contratos específicos, locação, ou outro, vinculado à venda condicional, só à União cabe tributá-los.

X

A CESSÃO DO DIREITO DO COMPROMISSÁRIO

44. Fundamentando o imposto, os Estados alegam que a falta do pagamento dele torna fáceis e frequentes as transferências que do seu direito pode fazer o promitente-comprador, o que importa uma defraudação, que lhes é sobremaneira prejudicial.

45. Mas que importância reveste essa facilidade e frequência, se tais transferências não tem por objeto o direito de propriedade? Sendo lícitas, — e o decreto n. 58 as permite expressamente, — não podem constituir uma defraudação.

46. Certo, os Estados ganhariam com o direito de cobrar o imposto quer ao ser firmada a promessa, quer ao ser transferido o direito do promitente-comprador, ~~sem~~ embargo de não haver, nem num caso, nem noutro, uma transmissão de propriedade. O prejuízo que lhes advém, entretanto, quando não recebem esse tributo, não é diferente do que sofrem por ser da União, e não deles, o imposto de importação e todos os outros enumerados no artigo 20 do texto constitucional.

47. Se, por não dependerem do pagamento do imposto de transmissão, e por não ser pesado o do selo, as transferências do direito, do promitente-comprador se multiplicam, tanto melhor para a União, que recebe muitas vezes o seu imposto. e para uma parte da riqueza do país, que circula celeremente.

48. Aliás, se vier a ser pago o imposto aos Estados, as transferências deixarão de se multiplicar, com prejuízo, — esse, sim, real, — do fisco da União e da circulação da riqueza.

XI

OS PEDIDOS DO SINDICATO

O Primeiro Pedido

49. A representação, porem, não pede a revogação do decreto estadual, ou a declaração de sua nulidade, senão que ele não seja aplicado nos casos de que trata.

50. Devemos revê-lo, apesar de já aprovado e em plena execução?

51. Se o não devemos, tratar-se-á quanto ao objeto do primeiro pedido, de um favor, consistente na dispensa de um imposto no momento em que, pela lei, deva ser pago, para o efeito de só ser devido posteriormente (V. retro, ns. 2 e 3).

52. A nosso ver, quando uma medida dessa natureza, que deva beneficiar toda uma classe, como a dos agricultores, ou dos pequenos agricultores, é pleiteada não pelo Governo de um, ou mais Estados, senão por particulares, deve ser submetida não à nossa Comissão, mas ao Ministério, ou órgão a cujo cargo estiver mais imediatamente a defesa dos interesses em causa.

53. Sem embargo, diremos que ao deferimento do primeiro pedido se opõe o Interventor do Es-

tado, alegando que na legislação deste já existem boas medidas de proteção da pequena lavoura.

XII

O Segundo Pedido

54. A impenhorabilidade pleiteada como segundo pedido (n. 4, retro) deverá, nos termos dele, constituir um direito não contra os credores particulares, ou contra os credores em geral, do pequeno agricultor, mas contra a Fazenda Pública.

55. Tanto basta para se ver que o pedido carece de justificação.

56. Considerada noutras bases, a medida, se tivesse de ser concedida, deveria revestir um caráter geral, extensivo a todo o país, pelo que tem cabimento aqui o que dissemos relativamente ao primeiro pedido.

XIII

CONCLUSÃO

57. E' nosso parecer, em suma, que a Comissão deve decidir, preliminarmente, se conhece, ou não, da questão constitucional.

58. Se tomar conhecimento dela, devolverá o processo, com a solução que adotar, ao Ministério do Trabalho, de onde veio.

59. Se da questão não conhecer, porque a lei, depois de examinado o seu aspecto constitucional, foi aprovada, dará ao processo o mesmo destino, declarando, nesse caso, o motivo da sua abstenção.

—
No mesmo processo o Dr. José Leal Mascarenhas emitiu o seguinte parecer:

1. No estudo do pedido feito pelo Sindicato dos Colonizadores do Rio Grande do Sul sobre cobrança do imposto de transmissão de propriedade inter vivos em Santa Catarina, quanto às promessas de venda de lotes de terras com menos de cem hectares, eu peço permissão para não me ater à teoria geral dos contratos, nem tão pouco ao que preceituam os doutrinadores e tratadistas franceses, por inaplicáveis ao caso em debate.

2. O direito francês e o italiano, este cópia daquele, pelo menos até a última reforma Mussolini ao direito de propriedade, não tem qualquer si-

milidade com o nosso direito, bastando dizer que em ambos prevalece sobre os contratos de promessa de venda de imóveis o brocardo — promessa de vente vaut vente.

3. Força é reconhecer, porém, que o direito português tem sido preponderante, diremos mesmo marcante, nas normas do direito positivo brasileiro sobre os direitos reais.

4. Portugal também teve o mesmo problema, apenas resolveu-o, legislativamente, por decreto regulamentar, na forma da sua capacidade legislativa.

5. Encontramos a apreciação desta controvérsia em *Cunha Gonçalves*, o grande civilista luso, que como o nosso ilustre CLODOMIR CARDOSO estuda o contrato puro de compra e venda, concluindo com S.S., mas, aprecia diferentemente o contrato de compra e venda acompanhado de tradição da coisa, até mesmo sob a forma de locação, para dar aquelas consequências que se tem em prestado no Brasil.

6. Leiamos porém, o passo daquele ilustre civilista, no seu *Tratado de Direito Civil Português*:

“Sendo a promessa de venda mera prestação de fato, claro é que ela não produz transmissão alguma de propriedade da coisa prometida. Daquí resultam as seguintes consequências:

a) se o promitente vendedor alienar a coisa a outrem, que não ao promitente-comprador, a venda será inteiramente válida, porque o domínio dessa coisa continuou a pertencer àquele plenamente;

b) também o risco da coisa continua a cargo do promitente vendedor, pela regra “res suo domino perit”, isto é, porque o risco é inerente ao domínio;

c) se o objeto da promessa for coisa imóvel, desde que não houve transmissão alguma de qualquer direito real, não há também que fazer registo algum;

d) se o imóvel for expropriado por utilidade, a respectiva indenização pertencerá ao promitente vendedor, ainda que superior ao preço ajustado na promessa, à qual, evidentemente ficará por aquele motivo prejudicada;

e) o promitente vendedor conserva os seus direitos de administração e fruição da coisa prometida, e, por isso, poderá dá-la em arrendamento, visto que pode até hipotecá-la e vendê-la a outrem;

f) não é devido, em regra, só por efeito da promessa, o imposto de sisa, nem tão pouco será este exigível pela renúncia que o promitente-comprador faça à realização da venda.

“O imposto de sisa, porem, será devido quando a promessa for acompanhada de tradição da coisa imovel ao promitente-comprador, ou quando este já está a usufruindo, como dispõe expressamente o artigo 14, do Regulamento de 23 de dezembro de 1899”.

“O legislador quis assim, diz CUNHA GONÇALVES, reprimir a possível fraude de se realizar uma venda efetiva sob a forma de mera promessa e tradição, fraude aliás, perigosa para o comprador quando este pagasse logo, o preço integral da coisa” (Vol. 8, pág. 382).

7. Em Portugal, houve o início de fraude; foi repelida por legislação apropriada, desde que a promessa de venda importasse na transmissão de qualquer direito real, isto é, não fosse acompanhada da tradição da coisa imovel ao promitente-comprador. E' o caso da legislação existente na maioria dos nossos Estados. E' o caso de Santa Catarina (Lei n. 368, art. 22).

8. Contesta o parecer esse direito, julgando mesmo que existiria dupla tributação, e para tal se apoia no inciso da letra e, do n. I, do art. 20, da Constituição de 1937, que dá privativamente, à União, o direito de decretar impostos — “sobre atos emanados do seu governo, negócios da sua economia e instrumento ou contratos regulados por lei federal”.

9. Esse dispositivo da letra e, do art. 20, da Constituição de 1937, tem sua origem no que se contem na letra c, do n. I, do art. 6.º, da Constituição de 1934:

“sobre atos emanados do seu governo, negócios de sua economia e instrumentos de contratos ou atos regulados por lei federal”.

10. Como se vê a redação de 1934 é perfeita e não obriga ao raciocínio que o intérprete é obrigado a fazer em face da redação de 1937, que queremos crer assim está, por um erro de tipografia ou de datilografia.

11. Como quer que seja, porem, igual direito é conferido aos Estados, *mutatis mutandis*:

“E' da competência exclusiva dos Estados, a decretação de impostos sobre: atos emanados do seu governo e negócios da sua economia, ou regulados por lei estadual” (Const. 1937, art. 23, n. I, letra g).

12. Acrescido a esse poder de decretar impostos sobre atos e negócios da sua economia, regulados por lei estadual, temos, aquele também exclusivo de tributar a “transmissão da propriedade imovel inter-vivos, inclusive a sua incorporação ao capital de sociedade”.

13. A Constituição não diz “transmissão de propriedade plena”, e não o podia dizer porque seria isentar da transmissão a propriedade em usufruto, ou daquela doada com reserva de percepção de renda, ou da concedida com pacto de retrovenda, ou aquela que assume por força de direito ou de contrato, o aspecto resolúvel.

14. Em assim sendo, não havendo essa distinção na Constituição e havendo claro e inofismavel que em contratos de compra e venda se transfere a propriedade, ou parcelas desse direito, a ela inerentes como o uso e gozo da coisa imovel e até poderes para transferí-la, temos que a inconstitucionalidade não é tão patente, e não podemos, nem devemos perturbar a vida dos Estados, com a declaração de tal inconstitucionalidade, em favor de uma fraude evidente.

15. Aliás, quando promulgada a Constituição de 1934, a Comissão de Coordenação de Poderes do Senado entendeu que a União não podia cobrar imposto de selo sobre transcrição, em registo de imoveis, de escritura de compra e venda, dação insolutum e atos equivalentes. A Comissão de Economia e Finanças repeliu essa interpretação e fez ver que o imposto federal de selo do papel tinha a definição própria que era a do art. 1.º, da lei n. 202, de 2 de março de 1936:

“O imposto fixo ou proporcional, a que estão sujeitos atos, contratos e documentos especificados nas tabelas desta lei, será ar-

- recadado pela União, sob o título de selo do papel, por meio de estampilhas ou por verba, podendo também, ser utilizado o processo de selagem mecânica e o papel selado”.
16. E concluiu por dizer que o interesse diferente da União e o do Estado, em estabelecerem os dois impostos, mostram que não é possível pensar-se em entidade de tributos. “O imposto de selo recai sobre o ato jurídico como papel, podendo ser proporcional à dimensão do escrito, ou ao valor dele com ou sem progressividade. Está ligado à autenticidade dos atos jurídicos, revelando, na sua origem, o preço do papel em que se escreviam os negócios”. O papel selado e vendido pelo Estado, diz-nos Pontes de Miranda, mostra o passado e o presente do imposto do selo, — o preço do papel e o cunho fiscal concernente à autenticidade. No Brasil, criado no fim do século XVIII, somente em

1809 foi regulado e estabelecido (Comentários à Const. de 1937, vol. I, art. 23, pág. 555).

17. A dupla tributação poderia ser considerada tão apenas, quanto aos contratos puros de promessa de venda sem tradição da coisa. No caso porém, do processo, diz-nos o seu relator que a lei cogita da cobrança quando há o investimento da propriedade em mãos do compromitente-comprador, logo se esvai essa dupla tributação.

18. Todo direito real que a favor de outrem é constituído transmite elemento de propriedade, dizem os Mestres. A Constituição ao se referir ao poder de tributar dos Estados não se refere “a propriedade plena”. Logo outro caminho não temos, senão, opinar pelo arquivamento do processo.

E’ o nosso parecer sob censura.

JOSÉ LEAL DE MASCARENHAS,
Relator da Sub-Comissão de Terras.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

TEORIA Y MÉTODOS DE ESTADÍSTICA
DEL TRABAJO — pelo Dr. José Figuerola
— Editorial Labor, S.A. Argentina — Buenos Aires, 1942, 608 págs.

ROBERT GUYE

Conselheiro estatístico da Repartição Internacional do Trabalho Membro honorário da Sociedade Argentina de Estatística.

A estatística do trabalho é um dos ramos da estatística que recentemente vem se desenvolvendo de maneira considerável e que, em tempo oportuno, se destina a um público singularmente extenso.

Em forma paralela ao impulso que durante os últimos vinte anos tem tomado no mundo inteiro a política social, correspondendo às aspirações das vastas camadas sociais que em cada nação constituem os trabalhadores, surgiu um conjunto de estatísticas sobre os principais aspectos dos problemas do trabalho. Anteriormente à guerra mundial de 1914-1918, a estatística do trabalho era fragmentária e acessória, quase inexistente, enquanto hoje em dia poucos são os países em que o pesquisador não possa reunir dados significativos sobre estas questões; e em muitas nações a estatística do trabalho representa, tanto pelo seu volume como pela multiplicidade dos detalhes que fornece, um impressionante conjunto documental. Na América latina, há vários anos, este desenvolvimento é surpreendente, produzindo-se de maneira análogo à sua progressiva industrialização.

O público a que se destina a estatística do trabalho é talvez o mais vasto a que possa aspirar um ramo estatístico. Compõe-se em primeiro lugar da massa dos trabalhadores, diretamente interessados em conhecer a sua própria situação por meio de números e não por apreciações subjetivas. De igual modo os chefes de empresa não podem encontrar mais do que na estatística as indicações precisas de que necessitam para regular equitativamente os problemas de mão de obra de sua indústria; somente com informações estatísticas podem formar uma idéia clara da evolução econômica geral do país, circunstância que devem co-

nhecer para orientar a marcha de seus próprios negócios. Unicamente com apropriadas estatísticas sociais, o homem de Estado pode traçar com segurança os projetos de reforma que prepara e adotar os resultados obtidos. Publicistas, estudiosos, pesquisadores, profissionais ou amadores ficariam à mercê das mais enganosas conjecturas se não pudessem dispor de dados numéricos sobre as questões sociais que estudam.

Ciência relativamente moderna, a estatística do trabalho é ainda mal conhecida por quem a utiliza ou deveria utilizá-la. Por causa de seu rápido progresso tem se desenvolvido mais pelo empirismo do que pela lógica; as consequentes divergências e as imperfeições de método constituem ciladas em que o comentarista desprevenido corre o risco de cair. Dada a importância das questões em jogo, estes erros podem ter graves repercussões.

Seria, pois, de primordial importância que as noções elementares de estatística e mais particularmente de estatística social integrassem o acervo intelectual que uma sociedade moderna tem direito de exigir de quem participa da direção da vida política, econômica e social de um país.

Um dos principais obstáculos que até o momento presente tem dificultado a vulgarização destes conhecimentos, tão necessários em nossa época, consiste na falta de uma obra séria que reúna os problemas metodológicos da estatística do trabalho. Certo é que alguns tratados de estatística apresentam estas questões, mas, geralmente, o fazem de maneira acessória ou parcial, cu para ilustrar exposições teóricas dificilmente acessíveis aos que não são especialistas. Considerável trabalho científico tem sido realizado pelas grandes instituições internacionais no sentido de fixar as normas desejáveis para o estabelecimento de estatística apresentam estas questões, mas, geralmente de Estatística foi o primeiro a empreender esta tarefa com a elevada competência que está adstrita ao prestígio de seu nome e, sem dúvida, o Instituto Interamericano de Estatística, de recente criação, contribuirá para enriquecer estes trabalhos nos âmbitos do hemisfério ocidental; a Secção Econômica e Financeira da Sociedade das Nações e o Instituto Internacional de Agricultura prestaram uma vasta e valiosa contribuição em

seu campo respectivo; a Repartição Internacional do Trabalho, fez destes problemas um dos objetivos essenciais de sua atividade de índole estatística. Mas a dispersão de todos estes estudos e seu caráter particularmente técnico tornam algo difícil o seu exame.

Corresponde, pois, a uma necessidade real e importantíssima apresentar ao mundo culto que não seja especialista nesta matéria, uma obra de conjunto que o introduza aos problemas metodológicos essenciais da estatística do trabalho, de modo que saiba utilizar, imediata e corretamente, as estatísticas disponíveis e denunciar as interpretações errôneas a que poderiam dar lugar. O próprio especialista, cuja experiência se baseie sobre outros ramos estatísticos, encontrará num trabalho de tal natureza as mais valiosas informações para estender sua atividade profissional ao novo campo das estatísticas do trabalho.

O Tratado de Estatística do Trabalho do Dr. José Figuerola corresponde, de modo magistral, a esta necessidade. Investigador sutil e apaixonado das matérias que estuda, o Dr. Figuerola possui uma dupla experiência que o torna particularmente qualificado para este trabalho. Vários anos consagrados à criação de órgãos destinados a regular praticamente as grandes questões do trabalho, num país em plena evolução política e social, fizeram-no ver objetivamente a realidade social e conhecer a fundo a complexidade das tarefas de uma nação que adota uma política social construtiva. Vários anos também dedicados a reorganizar e desenvolver com êxito singular a Divisão de Estatística do Departamento Nacional do Trabalho da Argentina, conferiram-lhe a experiência direta dos problemas administrativos e científicos que apresenta a elaboração de estatísticas referentes aos diversos aspectos das questões trabalhistas.

Nos diversos capítulos destinados a cada um dos assuntos da estatística do trabalho, o Dr. Figuerola coloca em primeiro lugar o fenômeno que se trata de medir estatisticamente, fazendo ressaltar as características essenciais, suscetíveis de vir expressas em cifras e explicando o que significarão estes dados. Expõe, em seguida, detalhadamente, os métodos pelos quais as informações necessárias são coligidas, tabuladas e apresentadas em forma de totais, valores médios, percentagens e números índices. Constantemente também o Dr. Figuerola se inspira, como num fio condutor através de suas investigações, nas orientações fixadas pelas grandes

instituições internacionais acima já referidas, e, mui particularmente, nas normas adotadas pela Organização Internacional do Trabalho, quer se trate de resoluções das Conferências Internacionais de Estatística do Trabalho, quer de convênios ou recomendações das Conferências Internacionais do Trabalho.

Os tratados de estatística têm a forma de constituir uma leitura árida e até inacessível aos que não são especialistas. O Dr. Figuerola soube evitar habilmente este obstáculo. Deixou de lado qualquer desenvolvimento matemático inútil — exceto algumas fórmulas algébricas de fácil compreensão — e soube expor da maneira mais sensível problemas frequentemente complexos. Não recebeu, contudo, elevar-se além dos problemas técnicos e práticos que expõe, e, não raro, trata dos assuntos baseando-se em considerações de ordem muito mais geral, as quais quase se poderia dizer que promanam dos confins da filosofia social. Surgem estas considerações não só nos primeiros capítulos dedicados aos problemas gerais, senão também através da argumentação dos capítulos reservados a cada estatística particular. Em suma, a obra está inspirada por aquilo que o próprio Dr. Figuerola denomina sopro do espírito e que se manifesta pelo seu fervor ao trabalho, sua fé na causa da justiça social e sua ardente simpatia pelas massas trabalhadoras cujo melhoramento das condições de vida é a finalidade de toda política social e a qual, por sua vez, constitui a razão de ser da estatística do trabalho.

Sem dúvida — e o Dr. Figuerola é o primeiro a reconhecê-lo — este tratado, apesar de ser tão volumoso, não esgota a matéria. A questão é vastíssima; seriam necessárias muitas obras para expô-la completamente e em todos os seus detalhes. Certos assuntos não foram abordados, porque exigiriam um desenvolvimento matemático com que o autor não quis sobrecarregar a sua obra, ou porque se trata de detalhes destinados principalmente aos estatísticos especialistas. Mas o essencial aí está.

Consultando este tratado, o leitor que não seja especialista aprenderá o necessário para interpretar as estatísticas do trabalho. Tomando-o como base de suas tarefas, o estudante de Direito ou de Ciências Econômicas e Políticas assimilará o que uma Universidade moderna pode exigir que um jurista ou um economista conheça sobre a matéria. O especialista, por fim, sem se deter nas

explicações mais elementares destinadas aos que não possuem noções de estatísticas, encontrará inúmeras informações uteis para o seu trabalho.

Para nós que, no plano internacional, temos dedicado cerca de vinte anos ao desenvolvimento das estatísticas do trabalho e em busca de sua uniformidade, consideramos um privilégio exprimir, neste prólogo, o alto valor que atribuímos a esta obra; contribuirá extraordinariamente para divulgar em toda a extensão do mundo ibérico os princípios científicos que temos utilizado para realizar nossas tarefas. Devemos render uma real homenagem à importância e à qualidade do trabalho levado a cabo pelo eminente estatístico Dr. Figuerola e à constância e fidelidade com que se inspirou nas resoluções e normas internacionais surgidas da atividade da Repartição Internacional do Trabalho no campo da Estatística do Trabalho.

HOW TO TRAIN SUPERVISORS — R. O.

Beckman. xiii, 305p. — *Harpers and Brothers*, N. Y., 2.^a ed. — 1940.

O objetivo principal desse livro não é estudar o problema da supervisão e as inúmeras questões correlatas. Trata-se de um manual para o treinamento de supervisores por meio de grupos de discussão. Mas, apesar disso, oferece muitas sugestões sobre essas questões e pode ser incluído entre os livros mais uteis sobre chefia, supervisão e liderança.

O autor é consultor de assuntos de treinamento da *Works Project Administration*, um dos grandes empreendimentos do movimento do New Deal. Além disso, foi anteriormente Diretor do Pessoal de entidades particulares e governos municipais, onde teve oportunidade de conhecer os problemas fundamentais de administração de pessoal, entre os quais um dos mais fascinantes é sem dúvida o da direção.

O livro se divide em duas partes principais. Na primeira o autor expõe e discute as vantagens e desvantagens do método de treinamento por meio da discussão em grupo e analisa minuciosamente as diferentes fases da execução desse sistema de treinamento.

Na segunda parte, apresenta 32 resumos e gráficos de discussão de diferentes temas. Para cada assunto, o autor descreve a maneira como

deve agir o "leader" do grupo e expõe os principais problemas relacionados com o objetivo principal da discussão.

"How to train supervisors" foi escrito tendo em vista somente os problemas existentes na indústria e no comércio, mas, como adverte o próprio autor, muitos dos seus ensinamentos e o próprio método de discussão aconselhado podem ser aplicados no treinamento de chefes na administração pública em geral.

OBJETIVOS DO TREINAMENTO DE SUPERVISORES

A primeira parte se divide em 9 capítulos, dos quais destacaremos, rapidamente, os mais interessantes para os estudiosos do assunto, do ponto de vista da administração.

O capítulo I é dedicado aos fins do treinamento. Mostra a atualidade do problema do treinamento de supervisores, a importância da função de chefe, a significação das relações humanas no trabalho e a necessidade do estudo dessas relações. O autor adota o ponto de vista de que o chefe deve ser um instrutor, além de ser o homem que comanda. Os seus subordinados imediatos devem ser treinados por ele próprio, donde concluir que a tarefa de ensinar aos homens colocados sob a sua imediata responsabilidade é uma das funções específicas do chefe.

Conclui o primeiro capítulo mostrando a necessidade de se adotarem métodos de treinamento mais precisos, dando antes, em alguns itens, os objetivos principais do treinamento especial dos próprios chefes.

São os seguintes os objetivos mencionados por Beckman :

1. Dar ao supervisor uma noção completa de suas diferentes responsabilidades.
2. Aumentar a quantidade e a qualidade da produção, por baixo preço, através de uma melhor apreciação dos modernos métodos de trabalho.
3. Familiarizar o chefe com os regulamentos, os planos e os objetivos da organização de modo que eles possam interpretá-los melhor para os seus subordinados.
4. Dar-lhe um melhor conhecimento da organização a que pertence, seus processos e suas relações com os outros órgãos.
5. Dar-lhe um conhecimento amplo dos princípios de direção eficiente dos negócios e, se pos-

sível, das relações econômicas fundamentais que interessam à organização.

6. Apresentar ao chefe os princípios mais eficientes de treinamento dos servidores no trabalho.

7. Prepará-los para promoção e para assumir maiores responsabilidades.

A DISCUSSÃO EM GRUPO

No segundo capítulo, Beckman examina os vários métodos possíveis para treinamento de supervisores, apresentando um interessante quadro comparativo dos tipos de treinamento, métodos usados em cada tipo e vantagens e desvantagens mais comuns a cada um dos métodos.

Conclui preferindo o método da discussão em grupo, principalmente porque :

a) permite a centralização das experiências para solução dos problemas comuns de chefia;

b) estimula os desejos pessoais de pensar, falar e discutir as questões que são comuns aos membros do grupo;

c) implica uma atitude ativa de cooperação e de aceitação das sugestões alheias por parte dos presentes;

d) é um meio de interpretar melhor a política e os métodos de uma organização ou de seus diretores;

e) apresenta uma oportunidade amplamente democrática para o estímulo dos interesses comuns dos supervisores e da direção; e

f) tende a transformar idéias confusas e diversas num pensamento sistemático e numa ação coerente de todos os membros da organização.

A TÉCNICA DA DISCUSSÃO

Para a realização dos objetivos da discussão em grupo, é da maior importância a escolha do "leader" do grupo. Dele depende, em grande parte, o sucesso da aplicação do método ao treinamento de supervisores.

Geralmente a oportunidade se oferece para escolha de uma pessoa que também está sendo treinada e que, mesmo tendo um certo destaque entre os outros, não sabe ainda dirigir bem uma discussão, nem tem o conhecimento didático necessário para planejar uma aula. Por isso, ele deve ser também instruído com cuidado para a tarefa que lhe é imposta.

Resumindo as suas considerações sobre o método da discussão em grupo, Beckman propõe um

novo nome para o tipo de discussão que sugere no livro, preferindo chamá-lo "determinate discussion", que poderíamos traduzir por "discussão sistematizada" ou "discussão organizada".

O capítulo III é dedicado à explanação do método da discussão "sistematizada" que é "uma discussão construtiva, na qual se limita bem o objetivo e se determina, com antecedência, a direção a seguir. Difere, assim, das chamadas discussões informais e do "conference method", comumente usados na indústria no treinamento de chefes de turma e capatazes. Cada discussão tem propósitos e objetivos específicos e é dirigida pelo leader de acordo com um roteiro, afim de seguir uma sequência lógica preestabelecida. O leader deve preparar, antes da discussão, resumos dos principais tópicos para sugerir ao grupo os problemas mais importantes, procurando conseguir também um grande número de casos específicos para ilustrar a discussão. E' preciso advertir, entretanto, que o método recomendado se aplica nos casos em que os membros do grupo tem uma experiência comum em relação aos problemas a serem discutidos".

O capítulo IV ensina os processos de estimular uma discussão com o fim de torná-la proveitosa. Eles se referem, quase todos, à capacidade do leader e à sua atitude em face aos outros membros do grupo. O livro reproduz um pequeno Código de Ética do leader, em 8 itens, proposto pelo *Trade and Industrial Education Service* do *Office of Education*, dos Estados Unidos, código que merece atenção dos interessados na aplicação do método da discussão em grupo.

O capítulo termina com um excelente roteiro onde se analisam minuciosamente as funções do leader na reunião do grupo. Esse roteiro foi adaptado, recentemente, pelo prof. Lourenço Filho, para o Curso de Formação de Chefes e de Supervisores de Treinamento do DASP, onde o ilustre educador brasileiro iniciou a aplicação, com resultados promissores, do método indicado pelo autor.

O capítulo V se refere à técnica do controle da discussão. Ensina ao leader os processos de evitar discussões em grupos laterais, que se isolam do debate geral do tema, ou a tagarelice excessiva de alguns membros do grupo, ou as atitudes dos que estão sempre dizendo "Eu sou contra", ou a proposição de questões controvertidas ou embaraçosas que envolvem às vezes considerações pessoais e

não adiantam à solução do problema principal, etc.

O livro de Beckman dá também várias indicações sobre o método de estimular a discussão, apresentando questões sugestivas, que encaminham o assunto para o objetivo desejado. Dá também várias regras sobre a maneira de evitar perda de tempo, com uma distribuição planejada do tempo disponível para os assuntos da discussão. O último tópico desse capítulo é dedicado à atividade física do leader durante a discussão.

O capítulo VI é sobre a técnica da redação de resumos, desenho de gráficos e esquemas para auxílio da discussão.

O capítulo seguinte ensina a apresentação dos tópicos a serem discutidos e o capítulo VIII expõe os métodos de avaliar os resultados da discussão pela apreciação da atitude dos membros do grupo de discussão a respeito dos assuntos debatidos.

O último capítulo da primeira parte é dedicado aos problemas da organização e administração do programa de treinamento. Se o treinamento é importante para uma organização qualquer, é essencial que se determine, de antemão, qual o plano que deve seguir o processo, quem deve treinar e quais as pessoas que devem participar das reuniões. Essa é a matéria desse capítulo.

FUNÇÕES DO CHEFE

A segunda parte do "How to train supervisors" apresenta muito maior interesse para os estudiosos dos problemas de direção.

O autor apresenta numerosos esquemas das discussões a serem realizadas com o grupo de treinamento e explica, detalhadamente, as fases do processo que devem ser observadas pelo leader, que de um modo geral, são três:

- 1.^a Definir o objetivo da discussão;
- 2.^a Introdução do assunto, com uma explicação rápida do modo pelo qual a matéria deve ser apresentada ao grupo;
- 3.^a Plano da discussão, compreendendo os vários sentidos em que a discussão pode se encaminhar e a relação entre os assuntos que serão possivelmente de interesse do grupo e os que figuram no esquema preparado para orientação da discussão.

Parece que a melhor forma de dar aos leitores uma idéia do valor dessa segunda parte do livro de Beckman é reproduzir os títulos e sub-

títulos dos esquemas das discussões apresentados. Por esses títulos o leitor interessado poderá avaliar o conteúdo dos esquemas e as preciosas sugestões que neles se contêm para o estudo dos problemas relacionados com as funções e os deveres de chefes e diretores.

1.^o Responsabilidades do supervisor:

a) Porque deve um supervisor estudar as suas responsabilidades?

b) Lista dos deveres e responsabilidades.

2.^o Como dar ordens para serem executadas:

a) Os aspectos mais importantes da função de "dar ordens".

b) O uso de ordens detalhadas (Vantagens e desvantagens. Conclusões)

c) Quando se deve dar ordens por escrito.

3.^o Os vários modos de dar uma ordem:

a) Ordem direta (ordem de comando)

b) Ordem sob a forma de um pedido

c) Ordem implícita (para funcionários que têm uma experiência completa)

d) Convite aos que queiram executar o trabalho (para tarefas perigosas, fora de hora, trabalhos especiais, etc.)

4.^o Negligência:

a) Consequências da negligência no trabalho

b) Como corrigir a negligência

5.^o Desperdício de tempo:

a) Efeitos do desperdício de tempo

b) Meios de evitar o desperdício de tempo

6.^o Segurança do trabalho e prevenção de acidentes:

a) Responsabilidades do supervisor pela segurança no trabalho

b) As causas dos acidentes

7.^o O esquema correspondente se refere unicamente aos acidentes comuns nas oficinas.

8.^o Como manter a disciplina:

a) Ações que requerem o exercício da ação disciplinar

b) Os diferentes métodos de disciplinar os servidores

c) Requisitos exigidos, 1.^o) do supervisor e 2.^o) do empregado, para observância de uma boa disciplina na organização)

9.^o A adaptação das regras de disciplina aos diversos tipos de personalidade:

a) o que se deve observar, o que se deve evitar ao passar uma reprimenda

- b) Vários tipos de "empregados problemas" (que devem ser tratados de modos diversos)
- 10. Funções da administração de pessoal:
 - a) Política da organização do trabalho
 - b) Organização e funções de um órgão completo de pessoal
- 11. Como colocar "the right worker in the right job":
 - a) Resultados de uma designação mal feita, 1.º) para o trabalhador; 2.º) para o empregador
 - b) Qualidades que devem ser consideradas ao se designar uma função ao empregado.
- 12. O novo empregado:
 - a) Como introduzi-lo
 - b) O que o novo empregado precisa saber
 - c) Como tratar o empregado. Suas possíveis faltas e como corrigi-las
- 13. Planejamento do trabalho:
 - a) Consequências de um planejamento deficiente
 - b) Como se deve planejar
 - c) A responsabilidade do supervisor no planejamento.
- 14. Fases do planejamento:
 - a) O planejamento do trabalho diário
 - b) O objetivo das rotinas
 - c) Razão de fixação dos tempos para realização do trabalho
 - d) A decisão na fase de execução do trabalho.
- 15. Como obter cooperação entre o pessoal:
 - a) Sinais da existência de falta de cooperação
 - b) Causas que impedem a cooperação e os meios de evitá-las
 - c) Meios de desenvolver a cooperação
- 16. O empregado descontente:
 - a) Sinais de insatisfação
 - b) Quais são os maiores desejos dos empregados?
 - c) O que se deve fazer para evitar a insatisfação no trabalho
- 17. Treinamento dos empregados
 - a) Porque treinar os servidores: vantagens e desvantagens para o empregado e para a organização

- b) Os diferentes métodos de ensinar a trabalhar
- c) Diferença entre o trabalho propriamente dito e o trabalho realizado para fins de treinamento
- 18. Como ensinar a trabalhar:
 - a) Vantagens do treinamento organizado e do treinamento não intencional
 - b) Qualidades de um treinamento eficiente no trabalho
- 19. Análise das fases de treinamento:
 - a) As cinco fases — preparação, apresentação, tentativa, aplicação e exame — seus objetivos e processos.
 - b) Detalhes práticos das diferentes fases do processo de aprendizagem
- 20. Problemas do instrutor:
 - a) Quando é útil o treinamento formal ou organizado?
 - b) Em que devem ser treinados os empregados?
- 21. Problemas adicionais para o instrutor:
 - a) Dificuldades dos que estão aprendendo
 - b) Qualidades de um bom instrutor
 - c) Os sucessivos níveis do treinamento
- 22. Como planejar as lições:
 - a) Esquema do plano da lição
- Análise das operações para fins de treinamento:
 - b) Exemplos de questionários
 - c) Exemplos de cadernos de instrução
- 23. Estudos complementares:
 - a) Vantagens do desenvolvimento de estudos complementares
 - b) Seleção dos que devem participar do tipo de estudos e qualidades desejadas: inteligência, liderança, iniciativa, conhecimento do trabalho e confiança.
 - c) Como fazer os estudos complementares.

Os outros esquemas publicados no livro são de maior interesse para os supervisores de indústrias, motivo pelo qual não os reproduzimos nesta informação sobre o livro de Beckman.

Todavia os três últimos merecem ser transcritos porque têm um considerável interesse para o problema da chefia na administração pública:

30. Aspectos gerais da função de chefe :

- a) Principais tipos de responsabilidades :
 - 1. quanto ao "management"
 - 2. quanto à direção, no sentido restrito
 - 3. quanto ao treinamento dos subordinados.

b) Princípios de organização relativos à responsabilidade.

31. Medida do desempenho das funções de chefia :

- a) Como pode ser medido o desempenho das funções de chefia? (em termos de unidades ou percentagens)
- b) Traços pessoais que devem ser medidos, no supervisor
- c) A quem deve o chefe prestar contas de suas responsabilidades?

32. Liderança :

- a) Sinais que revelam pouca capacidade de liderança, seus efeitos nos subordinados e meios de aperfeiçoamento.
- b) Qualidades do leader. Como desenvolvê-las e aperfeiçoá-las.

No final do último esquema Beckman apresenta uma tabela para medição das qualidades de liderança do chefe e dos diretores. Essa interessantíssima contribuição pode ser aproveitada como tema para estudos mais demorados sobre o problema da liderança e sua importância na direção dos serviços públicos.

O livro contém ainda dois apêndices. Um contendo a bibliografia do que se publicou de mais importante para o chefe sobre relações humanas, desenvolvimento pessoal, direção, administração de pessoal e treinamento. É incompleta, mas ali se encontram alguns trabalhos fundamentais sobre esses problemas. O segundo é uma série de testes para avaliação da eficiência de um programa de discussões em grupo para fins de treinamento.

Pelas indicações que tivemos oportunidade de fazer, podem os nossos leitores ter uma idéia da importância do "How to train supervisors", não somente para o estudo dos problemas específicos de treinamento de supervisores, como também para esclarecimento de várias questões fundamentais de direção, liderança, chefia e treinamento em geral.

INDICAÇÕES

OFFICE AND SECRETARIAL TRAINING —

Por R. e B. Stickney-New York: — Prentice-Hall, Inc. 1940 — 374 págs.

Para o eficiente desempenho dos serviços de escritório e secretaria, é mister que os candidatos não só possuam as necessárias habilitações técnicas, mas também procurem aperfeiçoar a sua própria personalidade. O livro *Office and Secretarial Training* foi feito para atender a este duplo objetivo. Além dos dez capítulos referentes à prática de escritório, como sejam : — o preparo de cartas, o ditado e a transcrição, serviço estenográfico, informações gerais, conhecimentos comerciais, catalogação, organização de arquivos e fichários, equipamento mecânico, etc., os autores incluíram todo um capítulo concernente ao desenvolvimento das características pessoais do empregado. O presente volume possui ilustrações no texto e no fim de cada capítulo traz um grupo de questões e problemas para serem resolvidos pelos leitores.

ACCOUNTING PROCEDURES OF THE UNITED STATES GOVERNMENT — Por E.

F. Bartelt — Public Administration Service. — Chicago : — 1941 — 155 págs.

Os assuntos contidos neste volume se destinam a informar o leitor acerca do desenvolvimento histórico das atividades do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos e dos métodos atuais adotados nos seus serviços de contabilidade. O livro contém os seguintes capítulos : I — O Tesouro dos Estados Unidos; II — Modificações nos métodos do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos; III — O sistema de contabilidade do Governo norte-americano; IV — A contabilidade administrativa das despesas para auxílios de emergência; V — O controle das despesas federais; VI — Um plano de integração dos vários sistemas de contabilidade do governo; VII — As relações fiscais e de contabilidade entre as repartições públicas.