

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

DEZEMBRO DE 1942

Vol. IV-N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

Cinco anos de unidade e ação	3
------------------------------------	---

COLABORAÇÃO

O funcionamento na racionalização administrativa — ALFREDO NASSER	5
Que é inflação? — RICHARD LEWINSHON	21
As Divisões de Orçamento — SEBASTIÃO DE SANT'ANA E SILVA	29
Teoria dos departamentos de administração (I) — BENEDICTO SILVA	33
O novo Código de Contabilidade e a estimativa das rendas públicas — MORAES JUNIOR	37
Recrutamento e cultivo das fontes de provisão de pessoal — ARLINDO VIEIRA RAMOS.....	41
A guerra e a seleção profissional — BELGRANO MONT'ALVERNE.....	54
Higiene mental no funcionalismo público — PLINIO OLINTO	59
Organização internacional do trabalho no mundo de após guerra — STANISLAW FISCHLOWITZ	62
O instinto de poder na ordem social (II) — ARMANDO GODOY FILHO	68
A mão de obra em tempo de guerra — (Tradução de GUILHERME AUGUSTO DOS SANTOS)	80
Introdução ao estudo das entidades autárquicas (II) — J.M. DOS SANTOS CAVALCANTI....	84
“Por que deve” e “como pode” o servidor do Estado alimentar-se racionalmente? (VIII) — RUBENS DE SIQUEIRA.....	92
O Departamento Nacional de Estradas de Ferro — ADALBERTO MARIO RIBEIRO	94

ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

A interpretação como parte integrante do processo legislativo — C.A. LUCIO BITTENCOURT	121
Pareceres — Julgados	127

VIDA ADMINISTRATIVA

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL:

Recebimento simultâneo da herança militar e outras pensões e seu limite	133
Notas para o funcionário	134

NOTAS

Azevedo Amaral	138
Manifestações de tuberculose pulmonar em 14.457 exames de candidatos ao funcionalismo público	139
Dos jornais	141

BIBLIOGRAFIA

Crítica.	143
Indicações.	146

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio do Trabalho - 6.º andar -- Tel. 42-6771

Rio de Janeiro — Brasil

Diretor: PAULO LOPES CORRÊA

Expediente

Assinatura anual Cr\$ 50,00

Assinatura anual para o exterior Cr\$ 100,00

Número avulso ... Cr\$ 5,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à "Revista do Serviço Público".

As colaborações enviadas serão publicadas ou não, a critério da Redação. Em qualquer das hipóteses, os originais não serão devolvidos.

Somente serão publicados artigos assinados cujos originais constem, no mínimo, de seis e no máximo de vinte páginas datilografadas em espaço dois.

A Redação não endossa os conceitos emitidos em artigos assinados.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta REVISTA é feita unicamente com o objetivo de facilitar o conhecimento de assuntos relacionados com a administração pública.

Cinco anos de unidade e ação

A PASSAGEM do primeiro quinquênio do regime instaurado em 10 de novembro de 1937 nos proporciona o ensejo de lançar um olhar retrospectivo sobre o nosso serviço civil, afim de melhor avaliarmos a extensão do caminho já percorrido e os benefícios já advindos para a máquina administrativa nacional.

Ao ser proclamado o Estado Nacional, apenas um ano de vigência contava a chamada Lei do Reajustamento, com razão considerada, por um de seus muitos comentadores, a maior revolução pacífica jamais operada na história administrativa brasileira. Esse curto prazo, todavia, fora mais que suficiente, pela experiência adquirida, para justificar a inclusão, na nova Constituição, de um artigo especial determinando que haveria, junto à Presidência da República, um departamento administrativo ao qual seriam afetas as atribuições de elaborar a proposta orçamentária da República e de estudar permanentemente a organização dos serviços públicos, afim de proporcionar-lhes maior eficiência e economia. Em decorrência desse artigo, surgiu, em julho de 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público, encampando e ampliando as funções até então a cargo do antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil.

As realizações levadas a efeito por esse órgão, o D.A.S.P., no período em apreço, ultrapassam de muito o limitado espaço de que dispomos para este comentário. Basta, entretanto, registrar os pontos capitais da reforma levada a efeito pelo novo órgão, para se apreciar o imenso trabalho já realizado em favor do serviço civil brasileiro, setor que especialmente interessa à Revista do Serviço Público e que constitui apenas um dos muitos beneficiados pela ação construtiva do novo regime outorgado ao Brasil pela singular visão política do Presidente Getúlio Vargas.

Os sistemas de administração de pessoal e de material, as reorganizações estruturais e funcionais de repartições públicas, a assistência social aos servidores do Estado, o sistema do mérito, o aperfeiçoamento do pessoal, eis aí sintetizados imensos problemas de administração já resolvidos ou já decisivamente encaminhados pela ação do D.A.S.P. ao se comemorar o quinto aniversário do Estado Nacional.

E, mais do que as realizações objetivas, aí está, evidenciando-se a cada passo, embora imponderável, a poderosa influência psicológica exercida pela obra do D.A.S.P., tanto entre os servidores do Estado, exaltando-lhes as funções e dando-lhes a consciência viva da dignidade de sua profissão — como entre o público em geral, grangeando-lhe a confiança pela evidenciação da honestidade de propósitos que presidiu a criação desse órgão, cuja

finalidade é, em última análise, proporcionar-lhe serviços mais eficientes e mais econômicos. Aí está, também, a influência exercida pelo D.A.S.P. nas administrações regionais, muitas delas já se pautando pelas normas de administração geral adotadas no serviço federal, por serem, de fato, as recomendadas pela doutrina e pela prática.

"Cinco anos de unidade e de ação" é o que, efetivamente, sintetiza de forma admirável a trajetória do Estado Nacional no seu primeiro lustro de existência, trajetória essa para a qual o D.A.S.P., dentro da sua esfera de ação, procurou contribuir com o melhor de seus esforços, trabalhando infatigavelmente, aceitando todas as críticas bem intencionadas e mostrando-se indiferente às de outra natureza, tendo em vista unicamente dotar o Brasil de um serviço civil à altura do seu progresso e da posição que ocupa no concerto das nações civilizadas.

Unidade nacional — eis a maior realização do Presidente Vargas. Assim como Deodoro passou à História como o Proclamador e Floriano como o Consolidador da República, Getúlio Vargas será, para a posteridade, o Unificador da Nação.

Mas, cumpre salientar também que ao regime que comemorou a 10 de novembro o seu quinto aniversário, deve o serviço civil brasileiro o prestígio de que desfruta presentemente e a força com que se expandiu. Assim, ao lado daquele título, que lhe cabe com toda a justiça, e de outros que exprimirão a atuação fecunda do Presidente Vargas em todos os setores da vida nacional, não será, sem dúvida, dos de menor significação, o de Criador do Serviço Civil Brasileiro.

O funcionamento na racionalização administrativa

ALFREDO NASSER

(Tese apresentada ao concurso para a carreira de Técnico de Administração do D. A. S. P. — 1941 — Secção “Organização”)

INTRODUÇÃO

PLANO E SUA JUSTIFICAÇÃO

ORGANIZAR não é, apenas, dividir o trabalho. Mas uma organização, a mais rudimentar, surgiu no dia em que, pela primeira vez, um propósito teve que ser dividido para ser realizado. Outra afirmativa — e esta domina todo o presente trabalho — é a de que o problema da organização, onde quer que se apresente e requeira uma solução racional, deve ser considerado nos seus dois aspectos fundamentais, em tratamento absolutamente distinto e com a primazia, em qualquer hipótese, do primeiro: estrutural e funcional, estático e dinâmico, anatómico e fisiológico. Estas duas últimas denominações são aplicadas segundo a definição do professor Dastre (1) e com o pensamento na comparação estabelecida por Claude Bernard entre os animais e as máquinas industriais. Na composição dos órgãos que vão formar a estrutura de um organismo administrativo, isto é, na composição dos objetivos parciais que, considerados como um todo, representam a sua finalidade, o primeiro cuidado técnico é o de ter presentes as razões que determinam no organismo humano a boa saúde. A expressão é de H. Dubreuil (2) depois de assinalar a comparação entre

a solidariedade necessária ao trabalho moderno e aquela dos órgãos dos animais superiores, exposta por Emile Durkheim em “De la division du travail social”. Efetivamente,

“cada órgão, nos animais superiores — afirma Durkheim (3) — tem sua fisionomia especial, sua autonomia, e, no entanto, a unidade do organismo é tanto maior quanto mais relevante for esta individuação das partes. Em razão desta analogia propusmo-nos chamar *orgânica* a solidariedade devida à divisão do trabalho”.

Na estrutura das sociedades constituídas, não por uma repetição de segmentos similares, mas por um sistema de órgãos diferentes, tendo cada um uma função especial, essa solidariedade, segundo Durkheim, prepondera. Os órgãos estão coordenados e subordinados uns aos outros em torno de um órgão central que exerce sobre o resto do organismo uma ação reguladora; e quanto a esse órgão, se os outros dependem dele, ele, à sua vez, depende dos outros.

Sem a segurança de que uma tal solidariedade se estabeleceu na parte estática da organização, nada há que justifique uma expectativa de bom rendimento do trabalho, quaisquer que sejam as medidas racionalizadoras adotadas em relação ao funcionamento.

Dependendo, de maneira fundamental, a eficiência deste último, de sua estrutura, a esta cabe em todo o *processus* racionalizador, a precedência no tratamento e a segurança da nenhuma parti-

(1) — “Pode-se pois dizer da fisiologia que ela é o estudo dos organismos considerados em sua atividade, como a anatomia é o estudo dos organismos considerados em repouso”

(“On peut donc dire de la physiologie qu'elle est l'étude des organismes considérés dans leur activité, comme l'anatomie est l'étude des organismes considérés au repos”)

— Dic. Larousse.

(2) — “Dans l'organisme humain, c'est l'état de parfaite solidarité organique qui assure la bonne santé, c'est ce signe de l'harmonie physique qu'il faut prendre pour modèle dans la recherche de la meilleure organisation du travail” — *Nouveaux Standards* — Edition Bernard Grasset — Paris 1931 — Pág. 218.

(3) — “Chaque organe, en effet, y a sa physionomie spéciale, son autonomie, et pourtant l'unité de l'organisme est d'autant plus grande que cette individuation est plus marquée. En raison de cette analogie, nous proposons d'appeler organique la solidarité qui est due à la division du travail”. DURKHEIM, Emile — “De la division du travail social” — 1922 — Pág. 101.

cipação de fatores que possam perturbar a movimentação do esforço através do organismo.

Essa movimentação é o funcionamento.

A mesma advertência de Taylor (4) quanto à confusão, muito generalizada, entre o mecanismo e a essência da organização, isto é, entre o seu mecanismo e a sua filosofia, pode ser aplicada ao seu conjunto, querendo significar que a excelência das normas de trabalho não prescinde de um adequado tratamento dos fatores que estão ligados ao seu estudo, implantação e execução. Entre eles o fator humano.

Um assunto dessa ordem bem poderia ser encimado, como complemento à racionalização estrutural, pelo que escreveu Person, diretor da Sociedade Taylor, em "Scientific Management in American Industry" (5):

"Para todos aqueles que possuam alguma experiência das relações humanas, e particularmente nas empresas em que individualidades de tipos variados devem juntar-se para um esforço comum, é evidente que não existe sistema de procedimento inflexível que possa ser comprado e instalado como uma caldeira ou máquina; ao contrário, o que existe é qualquer coisa de natureza orgânica, que deve basear-se sobre a harmonia das relações interiores do grupo".

Entretanto, a primeira dissociação no sistema administrativo brasileiro se verificou nas relações interiores do homem com o seu trabalho e, posteriormente, com os próprios meios que deveriam reconciliá-los. É que o exercício da função pública entre nós, até o advento da profissionalização, sempre padeceu da falta de um mínimo de compensação material e moral.

Alimentado continuamente por toda sorte de fatores negativos, o homem a serviço do Estado, no Brasil, sempre se manteve alheio a quaisquer indagações que fugissem ao conformismo fatalista do seu trabalho.

Ainda assim não é na contrariedade em que sempre viveu, e que forma a sua base espiritual, que os atuais métodos tiveram a sua origem. Como clima, entretanto, para a aceitação passiva,

(4) — "Le mécanisme de l'organisation scientifique ne doit pas être confondu avec son essence

Des centaines de gens ont déjà fait cette confusion entre le mécanisme du système et son essence" — TAYLOR Frederic W. — *Principes d'organisation scientifique* — Trad. de Jean Royer — Paris — 1927 — Pag. 107.

(5) — "Il est évident pour toute personne possédant quelque expérience des rapports humains, et particulièrement dans les entreprises dans lesquelles des individualités de types variés doivent se joindre pour effort commun,

mesmo para a adoção de improvisações temerárias, nada poderia haver de mais propício.

O termo improvisação diz bem.

Mesmo hoje o gosto pela ação inspirada no momento, pelas soluções cômodas, pela transferência do estudo ou da responsabilidade, domina, incontrastável, na maioria das repartições. Uma observação, mesmo superficial, bastará para convencer de que não existe aí apenas uma tendência pessoal, mas — o que é pior — uma mentalidade.

As formações individuais mais autônomas foram e se vão anulando nesse meio, vencidas pela poderosa influência dos preconceitos burocráticos, a que anos de uso deram foro de procedimento administrativo.

E como consequência direta de toda essa sedimentação burocrática, o "processo", com a sua feição física de folhas que se empilham e se amarelecem, é a própria história da ineficiência do serviço civil brasileiro: uma repetição mecânica de velhas fórmulas, que se multiplicam na fuga à responsabilidade, no conflito de atribuições, nas conclusões apressadas, nas protelações, no apego equivocado à letra, ao espírito e à inteligência das leis.

A honesta compreensão dessa tremenda realidade justifica plenamente a conduta observada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, quanto à técnica para a sua solução. Era preciso cuidar da estrutura: cuidou. Mas não bastava, em face das circunstâncias locais.

Apesar da sua impressionante importância, o problema da execução do trabalho no serviço público não poderia ser solucionado nem pela superposição de novos métodos, nem pela sua introdução abrupta.

A indiscutível complexidade da matéria, como acontece sempre que o fator humano é elemento preponderante, não aconselhava técnica diversa. O vulto das primeiras realizações, nas quais preponderou uma ausência completa de compreensão quanto aos propósitos da obra — e a reforma administrativa brasileira subsistira à custa de notórios sacrifícios — acentuara o valimento da nova conduta.

qu'il n'existe pas de système de procédure inflexible qui puisse être acheté et installé là comme une chaudière ou une machine, qu'au contraire, qu'il y a quelque chose d'une nature organique qui doit être basé sur une harmonie des rapports intérieurs du groupe" — Citado por H. DUBREUIL, *op. cit.* — Pág. 217.

"...o grande problema da transformação do sistema de organização consiste em uma modificação completa na atitude e nos hábitos, ao mesmo tempo, dos operários e daqueles que os dirigem.

Essa modificação do espírito do operário requer tempo e não se pode tentar fazê-la rapidamente",

dissera Taylor (6) com o pensamento nas reações que traçam o destino comum de todas as reformas. Assim, só depois de definida uma política administrativa poderá o problema do funcionamento — no seu aspecto predominante de implantação de um novo sistema de trabalho — ser encarado na sua solução prática.

Essa foi a ordem seguida nesta proposição: considerações preliminares sobre a estrutura e, a seguir, o funcionamento, nos seus diversos aspectos.

Este trabalho não se apresenta com a pretensão de resolver o assunto. O seu intuito é oferecer uma contribuição ao estudo de um dos mais momentosos problemas com que se tem defrontado a atual reforma administrativa brasileira. Na sua orientação geral, esse problema tem já a sua conduta traçada pelo órgão a que está afeta a sua solução. Mas a sua interpretação doutrinária, a fixação teórica dos seus principais aspectos, a análise dos seus elementos, considerados no seu próprio ambiente, podem valer-se de contribuições. Oferecendo a sua, este trabalho pode ter descido, por vezes, a minúcias aparentemente desnecessárias. A experiência, entretanto, de dois anos e meio de exercício na Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P., mesmo como um dos seus mais humildes colaboradores, — o que não impediu que tivesse contacto com a realidade brasileira no domínio da racionalização dos serviços públicos — deu ao autor deste trabalho a convicção de que essa preocupação é necessária. "*C'est par des détails que périssent la plupart des entreprises qui échouent*", afirma Courcelle Seneuil, ao advertir que se é necessário conceber os negócios no seu conjunto, para torná-los grandes, é preciso acom-

(6) — "...le grand problème de la transformation du système d'organisation consiste en un changement complet dans l'attitude et les habitudes, à la fois des ouvriers et de ceux qui les dirigent.

Ce changement de l'esprit de l'ouvrier demande du temps et on ne peut essayer de l'obtenir trop vite" — *Op. cit.* — Pág. 108.

panhá-los nos seus pormenores, para torná-los seguros.

Nos assuntos onde o fator humano é decisivo, o grande problema é fixar até onde se deve ir. Em seguida, como se deve ir.

DESENVOLVIMENTO

CONSIDERAÇÕES SOBRE A ESTRUTURA

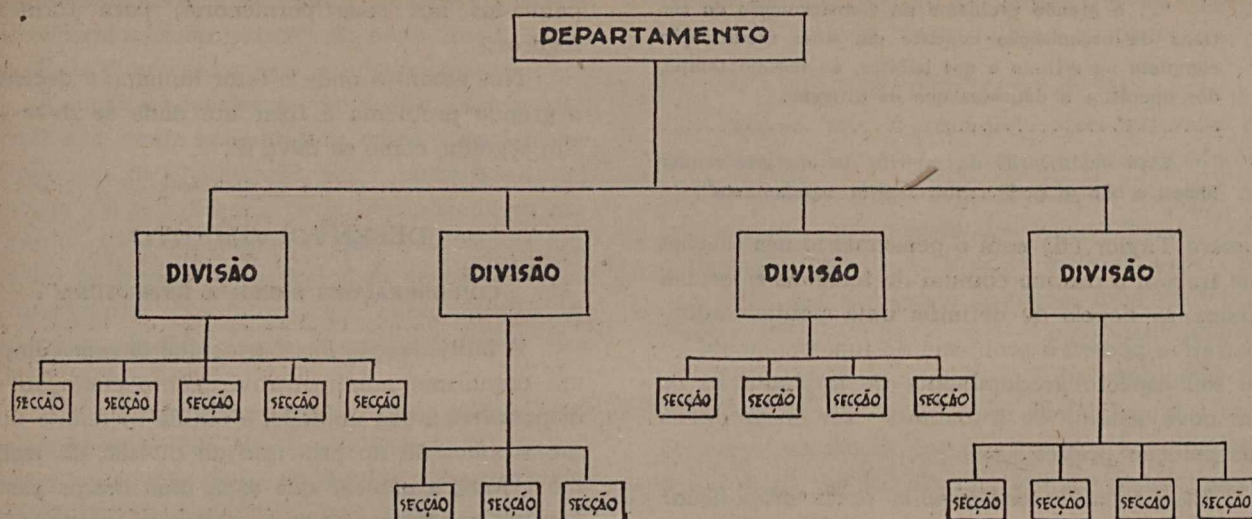
A individuação das partes que devem compor um organismo administrativo, como condição indispensável à sua unidade, é obtida mediante uma sábia aplicação do princípio da divisão do trabalho. Mas, a não ser que cada uma dessas partes venha a constituir um compartimento estanque, indiferente à finalidade do todo, que assim não se realiza, esse princípio deve ser acompanhado dos elementos capazes de assegurarem a coordenação desse trabalho.

O agrupamento, em um mesmo órgão, e dentro de cada um, de atividades afins, realiza a individuação que se busca e a organização será tanto mais perfeita quanto mais preciso for esse agrupamento. Dá-se aí, em outras palavras, a aplicação do princípio de *homogeneidade*, cuja inobservância avulta sobre todos os erros e vícios da organização administrativa que a reforma encontrou. Tal individuação não pode ser nem muito extensa, nem indefinida, mas condicionada aos "limites inextoráveis da natureza humana" que determinam o alcance do controle. Essa limitação, enunciada por Luther Gulick (7) aplica-se inteiramente à divisão do objetivo comum, como às sub-divisões subsequentes de cuja criação a estrutura de autoridade vai surgindo naturalmente. O organograma na página seguinte ilustra perfeitamente essa asserção. Trata-se da estrutura de uma organização departamental na sua expressão mais comum. No topo, o Departamento que consubstancia o objetivo principal, o qual, evidentemente, deve ser claro e definido. Em subordinação direta, as divisões e subordinadas às divisões, as secções. Es-

(7) — "Exatamente como a mão do homem não pode alcançar senão um limitado número de notas no teclado do piano, assim também a mente e a vontade humana não podem abarcar senão um número limitado de contactos imediatos".

GULICK, Luther — *Notes on the theory of organization*, in "Papers on the Science of Administration" — New York — 1937 — Pág. 7.

"Just as the hand of a man can span only a limited number of notes on the piano, so the mind and will of a man can span but a limited number of immediate managerial contacts".



tas se comporão de turmas. De alto a baixo, das divisões às secções, a localização de funções veio obedecendo ao princípio de homogeneidade. O número, entretanto, das divisões e das secções esteve sujeito ao princípio do alcance do controle. Uma linha de autoridade ao longo e em toda extensão dessa estrutura poderá assegurar a coordenação do trabalho, se nos postos de chefia forem colocados homens que possuam os requisitos indispensáveis ao desempenho cabal dessa função. Poderá assegurar: em qualquer hipótese, sem chefia, a coordenação só se dará excepcionalmente e em circunstâncias muito especiais. E' o que, fundada na experiência, ensina a boa doutrina, se o próprio senso comum não tivesse, antes, incorporado a realidade ao seu domínio (8).

A aplicação de todos esses princípios na composição de uma estrutura é traduzida pelo regimento e, de modo mais amplo, pelo próprio regulamento. São estes dois instrumentos os inter-

(8) — "A experiência revela que se pode chegar à coordenação por duas vias primordiais, que são:

1 — Por organização, isto é, pelo interrelacionamento das subdivisões mediante colocação dos respectivos chefes ao longo de uma estrutura de autoridade, de modo que o trabalho possa ser coordenado através de ordens de superiores a subordinados escala hierárquica abaixo, descendo assim do tope até à base de toda a empresa.

2 — Pela dominância de uma idéia

GULICK, Luther — Art. cit. in "Papers on the Science of Administration" — Pág. 6.

("Experience shows that it may be achieved in two primary ways. They are:

1 — By organization, that is, by interrelating the subdivisions of work by allotting them to men who are placed in a structure of authority, so that the work may be coordinated by orders of superiors to subordinates, reaching from the top to the bottom of the entire enterprise.

2 — By the domination of an idea

pretos por excelência desse aspecto da racionalização, os seus definidores, a sua expressão legal. Não é rara, porém, a afirmativa de que a estrutura é determinada pela lei que cria o órgão ou o reforma. Evidentemente, por vezes, é levada pela conveniência de definir desde logo os cargos em comissão ou as funções gratificadas, a administração tem estabelecido, antes do regimento, a osatura da organização, sem discriminação alguma de atribuições parciais.

Na procura dos meios para atingir a uma finalidade, a estrutura, *grosso modo*, distribue o *que fazer a quem deve fazer*. O funcionamento determina *como se deve fazer*. O primeiro é definição de forma, de atribuições, de competência ao longo de uma hierarquia. O segundo é método. Um pouco mais: é sistema.

Se o legislador pretendesse ir além da pura conveniência administrativa de resolver, desde logo, a situação da chefia, não se deteria numa enunciação primária dos centros diretores. O decreto-lei n. 3.963, de 31 de março de 1941, que criou o Departamento Nacional de Estradas de Ferro, abona literalmente esse juízo. Depois de definir no art. 1.º e itens a finalidade do D.N. E.F., o citado decreto-lei dispõe:

"Art. 2.º — São órgãos do Departamento:

I — A Divisão de Administração, compreendendo:

- a) — Secção do Pessoal
- b) — Secção do Material
- c) — Secção do Orçamento
- d) — Secção de Comunicações
- e) — Biblioteca.

II — A Divisão de Fiscalização, compreendendo:

- a) — Secção de Tomada de Contas
- b) — Distritos Fiscais.

III — A Divisão Econômica, compreendendo:

- a) — Secção de Estudos Econômicos;
- b) — Secção de Tarifas e Contratos
- c) — Secção de Estatística.

IV — A Divisão de Planos e Obras, compreendendo:

- a) — Secção de Planos
- b) — Secção de Obras
- c) — Secção de Cadastro e Patrimônio.

Art. 3.º — A direção geral do Departamento caberá a um engenheiro nomeado dentre os possuidores de comprovados conhecimentos e tirocínio em assuntos de administração ferroviária.

Art. 4.º — Ficam incluídos no Quadro I do Ministério da Viação e Obras Públicas:

I — Cargos em comissão:

- 1 Diretor Geral, Padrão R;
- 3 Diretor de Divisão (de Fiscalização; Econômica; de Planos e Obras), Padrão P;

II — Funções gratificadas, anuais:

- 1 Diretor de Divisão (de Administração)
- 5 Chefe de Secção (de Tomada de Contas; de Estudos Econômicos; de Tarifas e Contratos; de Planos; de Obras Novas), cada um
- 5 Chefe de Secção (de Pessoal; de Material; de Orçamento; de Estatística; de Cadastro); cada um
- 1 Chefe de Secção (de Comunicações).

Art. 7.º — Dentro de sessenta dias, contados da data da vigência do presente decreto-lei, será baixado o regimento fixando a competência dos diferentes órgãos do Departamento e definindo as atribuições dos seus funcionários”.

Órgão sem função não pode determinar nenhuma estrutura, pela razão muito ponderável de não ter significação. Ao fixar a *competência dos*

diferentes órgãos, o regimento está dividindo e subdividindo o trabalho e, ao definir as *atribuições dos funcionários* (para usar a expressão do texto legal acima transcrito) é a “coordenação por organização” que está possibilitando.

Qualquer que seja a modalidade do organismo cuja estrutura vai fixar — criar, transformar ou reorganizar — o regimento não varia no seu caráter e é o mesmo, sempre, na sua essência. A técnica e os cuidados de sua elaboração são os mesmos de toda organização. Elaborado, marca o fim da primeira etapa do *processus* racionalizador. Dividido o trabalho, assegurada a sua coordenação, a tarefa imediata é determinar *como* executar esse trabalho para que o todo funcione harmonicamente, com o maior rendimento e o menor esforço. *Esse como* é o funcionamento.

O FUNCIONAMENTO

a) — *A situação atual*

Alem das imposições naturais de sua condição humana — e já São Paulo lembrava aos Tessalonicenses de que aquele que não trabalhasse não deveria comer (9) — são as próprias exigências orgânicas que levam o homem à fatalidade do trabalho.

E trabalho — segundo uma definição muito frequente — é a aplicação de forças que produz a fadiga. Vê-se, dessa forma, que o exercício da contingência tem por limite um fenômeno que sobrem invariavelmente e que assinala não apenas a sua duração como também o fim da capacidade de resistência dos órgãos. Qualquer que seja a natureza do esforço, quer trabalhe o homem com o cérebro, quer trabalhe com os músculos, esses são os seus imediatos efeitos (10).

E’ curioso, entretanto, verificar que toda a história do progresso encontra nesse entrave à ati-

(9) — “Quoniam si quis non vult operari, nec manducet” Ep. B. Pauli ad Tess. II, 3, vol. 10.

(10) — “La plus grande joie que j’aie ressentie au cours de mes études sur la fatigue, écrivait Mosso, c’est d’avoir découvert que la depression des forces, déterminée par l’action de la pensée ou par celle du mouvement, produit des effets identiques. Soit que l’homme travaille avec les muscles, soit qu’il travaille avec le cerveau, la nature de la fatigue est toujours la même, parce qu’il n’existe qu’une agissante: la force nerveuse” MOSSO, A. — cit. por J. Amar *Le Moteur Humain* — Dunod, Editeur — Paris — 1923 — Pág. 301.

vidade contínua a sua lei fundamental. Pergunta George Valois: (11)

"De onde vem ao homem a faculdade de inventar ferramentas e máquinas?

Do espírito, da inteligência, da imaginação.

Por que meio?

Sob a pressão da fadiga, sob a coação do sofrimento físico.

O excitador do espírito é o músculo cansado e a procura do menor esforço físico.

O homem é levado a intelectualizar o esforço para poupar a fadiga muscular".

Mas o processo de intelectualização requer, à sua vez, dispêndio — e dispêndio igualmente penoso — de energia. Coagido a transformar o esforço físico em esforço intelectual, o homem para fugir aos efeitos da fadiga apropria-se do trabalho alheio. Daí os dois caminhos que o economista francês viu abrirem-se à procura da economia do esforço: a invenção e o parasitismo, isto é, a lei da intelectualização do esforço e a lei do menor esforço, respectivamente. Os seus objetivos, porém, são os de uma só lei e eles próprios se confundem e se completam.

Como às invenções das ferramentas e máquinas, o homem foi levado à organização para aumentar a capacidade produtora à custa do menor esforço.

E aí novamente aparece, tão intimamente ligado ao progresso da técnica, esse admirável fator de rendimento que é a divisão do trabalho.

"Ora, em uma obra notável, *As origens da revolução industrial na Inglaterra*, Paul Mantoux demonstrou — escreve André Fourgeaud — (12) que uma das causas do aparecimento do maquinismo na In-

(11) — "D'où lui vient cette faculté de créer des outils et des machines?

De l'esprit, de l'intelligence, de l'imagination.

Par quel moyen?

Sous la pression de la fatigue, sous la contrainte de la peine physique.

L'excitateur de l'esprit, c'est le muscle fatigué, c'est la recherche du moindre effort physique.

L'homme est amené à intellectualiser l'effort pour s'épargner la fatigue musculaire".

Un nouvel âge de l'humanité — Librairie Valois — 1929.

(12) — "Or dans un remarquable ouvrage: *Les origines de la révolution industrielle en Angleterre*, M. Paul Mantoux a démontré que l'une de ces causes de l'apparition du machinisme en Angleterre résulte des progrès de la division du travail. Et l'on comprend immédiatement pourquoi: pour qu'un nouveau progrès dans l'intellectualisation de l'effort fût possible, pour que la machine pût apparaître et se développer, il fallait nécessairement que l'évolution de la division du travail dans les manufactures fût arrivée au stade de la composition des tâches. — *L'homme devant le capitalisme*. — Payot — Paris — 1936 — Pág. 243.

glaterra resulta dos progressos da divisão do trabalho. E compreende-se imediatamente porque: para que um novo progresso na intelectualização do esforço fosse possível, para que a máquina pudesse surgir e se desenvolver, era preciso, necessariamente, que a evolução da divisão do trabalho nas manufaturas tivesse chegado à fase da decomposição de tarefas".

Daí, talvez, o terem verificado muitos organizadores, e entre eles Taylor, uma escala ascendente, mesmo nos sistemas empíricos de trabalho, quanto à melhoria dos métodos, raramente transmitidos de uma geração à outra sem algum melhoramento.

Na história da execução do trabalho no serviço civil brasileiro essa tendência não se manifestou.

A fuga à fadiga não intelectualizou o esforço. Tão pouco buscou, a não ser aparentemente, a via da menor dificuldade.

O que sempre houve — uma simples transferência do dever mediante um despacho à mesa vizinha, num círculo de evasão e de aceitação mínima de trabalho e de responsabilidades — aliviava apenas momentaneamente a tarefa a ser realizada. Em compensação, ia criando um sistema em que as fases de trânsito se repetiam e se multiplicavam, e nessa progressão se foram consolidando.

E' o que se evidencia a quem se der ao trabalho de investigar, em uma repartição (e evidentemente o tom é genérico), o andamento de um processo. No seu próprio corpo, a balbúrdia na disposição dos papéis, a inobservância de ordem cronológica nas informações, pareceres e despachos, o vulto das fases de movimentação tornam esse trabalho impossível. Só investigações cuidadosas e pessoais permitem essa fixação. Procedeu a tais investigações o autor deste trabalho, obtendo como resultado o gráfico da página seguinte. Fixa ele o andamento normal (e por andamento normal se deve entender um desenvolvimento que seria realizado se não sobreviessem incidentes, o que raramente acontece) de um processo de aposentadoria por incapacidade para o serviço público em geral. Percorreu esse processo 55 etapas, tendo passado:

7 vezes pela Divisão de Comunicações,

9 vezes pelo Protocolo da Divisão do Pessoal,

12 vezes pelo Protocolo da Secção Administrativa,

6 vezes pelo funcionário encarregado de informá-lo na Secção Administrativa,

[illegible]

1-1	Requerimento	6-14	Aguarda o laudo	8-36	Assina os officios. A D. C. M.
2-2	Repartição a que pertence o funcionario.	3-15	O laudo dá entrada na D. C. M. E' enviado à D. P.	4-37	Trânsito
3-3	Autuação. Encaminhado à Divisão do Pessoal	4-16	Trânsito	3-38	Expedição. Devolve o processo à D. P.
4-4	Trânsito	5-17	Trânsito	4-39	Trânsito
5-5	Trânsito	6-18	Verifica se o laudo é pela aposentadoria.	5-40	Trânsito
6-6	Verificação do tempo de serviço. Estudo do processo: se está em condições de ser continuado. Officio ao diretor da fiscalização do exercicio profissional do Ministério da Educação solicitando seja submetido a exame médico o peticonário. Solicita, pessoalmente, à Secção de Assistência Social, designação do médico que deve acompanhar a inspecção	7-19	Encaminha ao Diretor do Pessoal	6-41	Verifica se o cargo é para ser extinto. Em caso afirmativo, lavra o decreto de extinção e a exposição de motivos
7-7	Encaminha ao Diretor do Pessoal	5-20	Trânsito	7-42	À consideração superior
5-8	Trânsito	8-21	Submete à consideração do Ministro	5-43	Trânsito
8-9	Assina o officio. Encaminha o processo à D. C. M.	9-22	Encaminha à Presidência da República	8-44	À consideração do Ministro
4-10	Trânsito	10-23	O decreto é assinado	9-45	Assina a exposição. O processo vai à Presidência da República
3-11	Expede o officio e devolve o processo à D. P.	9-24	À D. P. por intermédio da D. C. M.	10-46	O decreto é assinado
4-12	Trânsito	3-25	Trânsito	9-47	Devolução
5-13	Trânsito	4-26	Trânsito	3-48	À D. P.
		5-27	Trânsito	4-49	Trânsito
		11-28	Distribuição	5-50	Trânsito
		12-29	Anotação em ficha	6-51	Opina pelo arquivamento
		11-30	Trânsito	7-52	Concorda
		7-31	Assina a declaração de que foi anotado	5-53	Trânsito
		5-32	Trânsito	8-54	Arquive-se
		6-33	Officio à repartição a que pertence o funcionario e à Diretoria da Despesa Pública	4-55	Trânsito
		7-34	Encaminha ao Diretor da D. P.	3-56	D. C. M.
		5-35	Trânsito	13-57	Arquivo

• 6 vezes pelo Chefe da Secção Administrativa,

5 vezes pelo Diretor da Divisão de Pessoal,

4 vezes pelo Gabinete do Ministro,

2 vezes pela Presidência da República,

2 vezes pelo Fichário (S.A.),

1 vez pelo anotador (S.A.),

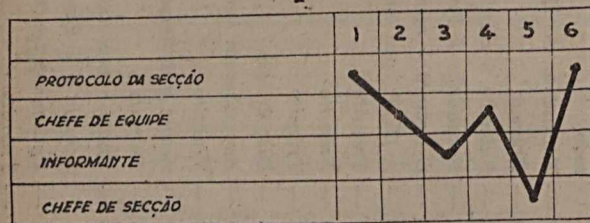
indo finalizar a sua "via crucis" no arquivo.

A circunstância especialíssima de não contar a *équipe* encarregada dos processos de aposentadoria com um *chefe*, reduziu, de muito, essas etapas.

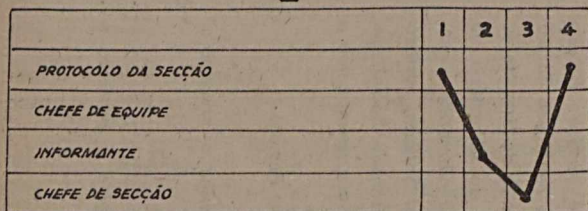
Nas que o possuem, a distribuição de papéis se faz de maneira muito mais complicada e sem nenhuma uniformidade. Ora os papéis vão ao *chefe de équipe* para redistribuição, ora diretamente aos servidores. Esse critério varia, ainda, de secção para secção.

Na Secção Administrativa, por exemplo, o mesmo caso, em duas *équipes*, é resolvido da seguinte forma:

I



II



Quanto à "compartimentage" em *équipes* distintas e a criação dos *chefes de équipe*, dá-se a entender que o princípio da divisão do trabalho foi aplicado não somente à execução, mas à própria direção. Realmente o que se quer do *chefe de équipe* é que assista com a sua experiência o trabalho individual no conjunto a que pertence, tornando-se solidário e responsável por ele. Entretanto, sem atribuições bem definidas, sem autoridade para o desempenho de sua função, consti-

tue, apenas, nas relações de serviço, onde pouco lhe toca, mais um entrave à circulação do esforço.

Colocado de permeio entre a direção e os servidores, é invariavelmente absorvido por aquele que lhe retira, na prática, as prerrogativas de que o investiu. Assim, não instrue, não dirige, não controla. Dentro de sua *équipe*, os movimentos se dão à sua revelia. E, às vezes, não se dão, tudo dependendo da atitude voluntária dos que lhe estão subordinados. Destes, alguns chegam a desconhecê-lo. Certos do pouco valor da opinião de seu virtual orientador imediato, procuram diretamente a chefia da secção. Esta resolve, atravancada de detalhes, de explicações, de pedidos. Resolve como pode. Nem sempre pode e, nesse caso, adia.

Nos setores de trabalho, onde foram colhidas estas observações, a falta de imprescindíveis recursos de produção, o barulho, o movimento, o vaim generalizado e permanente, a interpelação, a interrupção, toda uma série de fatores negativos, transformam-nos em um quase peso morto quanto à sua finalidade e em um foco de perturbações físicas e morais para os que neles servem. Não houve um dia em que, findo o expediente, o estado de depressão e de desânimo, facilmente verificável, em que se encontravam os que ali desenvolvem sua atividade, respondesse, de qualquer modo, por uma produção intensa: materializava, apenas, um considerável dispêndio de energia quase infecunda, gasta no esforço nobilitante, mas praticamente inútil, de concentrar a atenção, sob a influência da idéia predominante de que havia *acúmulo de serviço*.

Todas essas observações e outras — processos que vão e veem, voltam e retornam, um, dois meses à procura de quem queira tomar uma decisão; disputas doutrinárias que uma vez iniciadas se renovam, invariavelmente, em todos os casos idênticos; a ausência de quem queira impedir a sua repetição, e quantas mais! — não dizem de erros desta ou da anterior geração. Os que chegam teem, somente, a preocupação de se adaptar. E' pouco? As coisas estabelecidas exercem o efeito de um rolo compressor, contra o qual as iniciativas individuais de nada valem. No caso brasileiro, o mal não é de pessoas, mas de uma mentalidade sedimentada em anos, formando um corpo de concepção e de hábitos. O trabalho no serviço civil

brasileiro, na palavra autorizada do Presidente do D.A.S.P. (13),

"tendo surgido para atender às primeiras necessidades da administração, nem sequer foi inspirado nas normas elementares do bom senso para satisfazer às exigências do Estado, na sua fase embrionária. Essa primitiva orientação acompanhou o desenvolvimento de nossa vida pública, indiferente a quaisquer pesquisas no domínio técnico do rendimento. A repetição do trabalho criou o automatismo e este, por sua vez, todo o sistema de regras administrativas de que se constitui, em essência, a nossa burocracia".

Fundada numa rotina que assim se originou e apoiada na falta de novas regras, a execução do trabalho administrativo resume-se, atualmente, em duas palavras: tradição e improvisação. Basta a primeira para impedir o êxito de qualquer sistema que se pretenda implantar. O que caracteriza a tradição é conseguir dos que se imantam do seu espírito, incorporarem ao patrimônio intelectual todos os erros alheios, de forma tal que o tradicionalista se sente responsável por eles. Passam a ser seus os erros e, portanto, não são erros.

b) — A análise

A uma observação apressada poderá parecer paradoxal que a distribuição de atribuições às turmas não tenha sido incluída na racionalização de estrutura. Em boa técnica é ali que essa tarefa deverá ser incluída. A preocupação, entretanto, do autor deste trabalho, é conciliar tanto quanto possível a doutrina e o ambiente brasileiro.

Não resta dúvida de que compor de turmas uma secção é proceder a toda uma racionalização estrutural, de indisfarçável importância. Mas não se pode negar, também, que esse trabalho está intimamente ligado a um outro (por que não dizer idêntico?) de redistribuição, dentro das turmas, das funções de conjunto entre os mais aptos para o seu exercício.

Se a organização científica conta, entre outras fases, com a da análise, que deverá preceder a qualquer outra, ainda que ao organizador não seja atribuído explicitamente estruturar a secção, o seu dever é verificar se a estrutura existente é sólida, caso não queira expor o seu esforço a um fracasso indiscutível. Não há bom funcionamento sem boa estrutura e as falhas desta podem evidenciar-se ao se analisarem as daquele.

A investigação dos melhores métodos de execução do trabalho é subsidiária da análise do fun-

cionamento. E essa análise requer, de quem a faz, e fora do quadro rigorosamente especializado de fixar os métodos, qualidades de tato e verdadeiro senso de oportunidade.

Na personalidade do servidor público, além do ceticismo em que se amparam suas convicções e, talvez, por isso mesmo, existe uma prevenção instintiva contra quaisquer processos de melhoria. A idéia de que o abordam com o fito exclusivo de prejudicá-lo é a primeira que lhe ocorre ao ser interpelado, ainda que habilmente, sobre um assunto normal: qual a sua função, por exemplo.

A preparação psicológica, universalmente reconhecida como necessária à substituição de um sistema de trabalho por outro, e que está prevista na atual reforma administrativa (14), pode tornar mais fácil a tarefa de investigação das falhas existentes. Mas não resolve de todo as dificuldades que à coleta de dados pode oferecer a resistência do elemento humano. O primeiro cuidado do técnico, dessa forma, deve ser o de saber encarar o servidor público na sua condição humana, interessando-o na pesquisa. Este, sentindo-se considerado, toma-se da consciência de um valor que antes não pressentira. Passa a se julgar compreendido. O detalhe é de grande importância no trato com a sua personalidade e não levá-lo em conta é frassar nos empreendimentos desse gênero.

O trabalho de adaptação e explicação influirá posteriormente na própria aceitação dos novos métodos. Sabe-se que não se muda facilmente um sistema, quaisquer que sejam as suas consequências para quem se habituou ao seu curso. A primeira reação é a que caracteriza a comodidade que traz o hábito, cuja força, diz J. Izart,

"é perigosa porque potencial; subestimada porque invisível; mas ao se pretender modificar o regime ela surge temível e catastrófica como um volante que se pretendesse deter bruscamente" (15).

Sim — continua Izart — só aquele que, gradativamente, passa de um estado de coisas a ou-

(14) — A Secção de Coordenação da D. C. do D.A.S.P. conta, entre suas várias atribuições, com a de "promover, por meio de palestras, documentários e cartazes, a difusão de ensinamentos sobre racionalização e suas vantagens", como evidente preparação para um movimento dessa ordem.

(15) — "La force de l'habitude est dangereuse parce que potentielle, on la méconnaît car elle est invisible; mais veut-on changer le régime elle apparaît redoutable et catastrophique comme un volant qu'on voudrait arrêter brusquement" — *Méthodes Economiques d'Organisation dans les Usines* — Paris — Dunod e Pinat — Editores — Pág. 16.

(13) — Luiz Simões Lopes — Relatório de 1940, in *Revista do Serviço Público*, setembro de 1941.

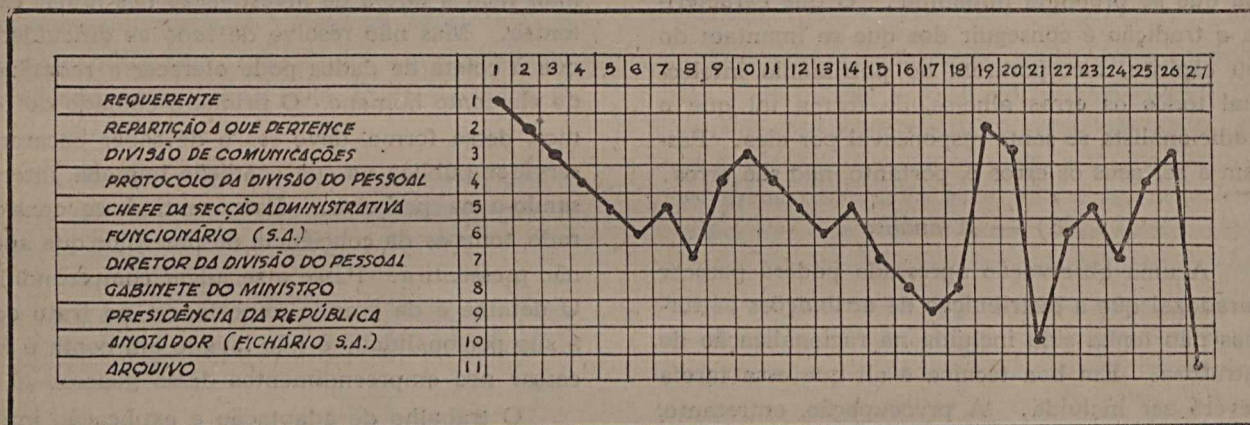
tro, de tal modo que cada etapa seja facilmente assimilável pelo pessoal, merece o nome de inovador. Aquele, entretanto, que pretende renovar

"a golpes, sem levar em conta o ambiente e o hábito estabelecido, jamais teve a si o encargo de dirigir. Sua "reorganização" não pode ser senão uma lamentável desarrumação e seu "sistema" um papelório embaraçante" (16).

O hábito, comportando uma atitude, não opõe apenas uma resistência, que podemos classificar

(16) — "Celui qui prétend renouveler, en un tour de main, sans tenir compte de l'ambiance et de l'habitude établie, est un Monsieur qui n'a jamais rien dirigé lui-même. "Sa reorganisation" ne peut être qu'un lamentable chambardement et son "système" qu'une paperasserie embarrassante". — Op. cit. — Pág. 17.

PROCESSO DE APOSENTADORIA — ANDAMENTO PROPOSTO



OPERAÇÕES

- 1- 1 — Requerimento
- 2- 2 — Repartição a que pertence o funcionário
- 3- 3 — Autuação. À Divisão do Pessoal
- 4- 4 — Trânsito
- 5- 5 — Distribuição
- 6- 6 — Verificação do termo de serviço. Estudo do processo. Ofício ao Diretor da Fiscalização do exercício profissional solicitando seja submetido à inspeção médica o peticionário. Nota ao S. S. para que designe seu representante.
- 5- 7 — Encaminha ao Diretor do Pessoal
- 7- 8 — Assina o ofício. À expedição
- 4- 9 — Trânsito
- 3-10 — Expede o ofício. O processo deve aguardar na Divisão de Comunicações o laudo. Juntada e remessa à Divisão do Pessoal
- 4-11 — Trânsito
- 5-12 — Distribuição
- 6-13 — Verifica se o laudo é pela aposentadoria. Em caso afirmativo lavra o decreto. Se o cargo for excedente, o respectivo decreto de extinção e a Exposição de Motivos
- 5-14 — Encaminha ao Diretor do Pessoal
- 7-15 — Ao Ministro
- 8-16 — Assina a Exposição
- 9-17 — Assina os dois decretos
- 8-18 — Remete à D. C. M.
- 3-19 — À D. P.
- 4-20 — Trânsito
- 10-21 — Anotado em ficha

de física, às investidas da inovação. O curso repetido das mesmas regras traz, inflado de preconceitos, uma convicção intelectual da sua eficiência. Raros são os que, manejando-as durante anos, quotidianamente, não se sintam no dever de defendê-las. Por isso, a primeira tentativa contra o sistema repercute como um ataque pessoal a cada um dos que o aceitam e praticam. Pretender a sua modificação, implica estabelecer, antes, um plano.

Mais: uma política.

Não basta uma preparação no sentido de vencer os trabalhadores públicos dos erros que praticam e das excelências de um novo regime de trabalho. E' preciso captar-lhes a boa vontade para a sua adaptação às novas regras. Boa von-

- 6-22 — Ofícios: à repartição a que pertence o funcionário e a Diretoria da Despesa Pública. Expedidos os ofícios deve o processo ser arquivado.
- 5-23 — Assina a declaração e anotação em ficha. Encaminha ao Diretor do D. P.
- 7-24 — Assina os ofícios. Determina que, em seguida, o processo seja arquivado
- 4-25 — Trânsito
- 3-26 — Expede os ofícios. Ao Arquivo
- 4-27 — Arquivo

Foram eliminadas 30 operações:

Protocolo da Secção Administrativa.....	12 (Extinto)
Divisão de Comunicações.....	4
Protocolo da Divisão do Pessoal.....	5
Informante (Secção Administrativa).....	3
Chefe Secção Administrativa.....	1
Diretor da Divisão do Pessoal.....	2
Gabinete do Ministro.....	2
Presidência da República.....	1
	30

O Protocolo da Secção Administrativa, como de todas as outras secções, deixa de existir. As outras reduções são uma consequência da conduta de trabalho do "informante" da Secção Administrativa. Basta que esta, ao lavrar o decreto de aposentadoria, lavre, também, o de extinção do cargo (no caso excedente) e a respectiva Exposição de Motivos. As da Divisão de Comunicações, como resultado disso e de não devolver o processo à D. Pessoal antes de proceder à juntada do laudo.

tade no conceito de uma atitude mental favorável, a cujos primeiros embates só uma discussão pessoal — no sentido tranquilo de uma troca de idéias — poderá resistir. Depois de conseguida essa adesão, ou bem preparado o terreno para que ela se dê, pode o organizador iniciar a pesquisa dos métodos em curso, utilizando-se dos meios mais comuns e já fartamente experimentados: o inquérito e a observação.

Tratando dos recursos com que se pode chegar à descoberta das aptidões requeridas num determinado trabalho industrial, Leon Walther cita, entre outros meios simultâneos, e em primeiro lugar, o inquérito por meio da conversação ou do questionário e a observação. Tanto a conversação como o questionário apresentam convenientes e inconvenientes.

"E' que — diz Walther — se a conversação tem a vantagem de não sugestionar e de deixar falar livremente as pessoas sobre o que pensam do seu ofício, tem, por outro lado, a desvantagem de fornecer muitas vezes respostas vagas, apresentando omissões; há coisas que não aparecem na conversação, embora sejam importantes. E' esse defeito da conversação livre que o questionário procura evitar. Mas o questionário apresenta, por sua vez, o defeito de sugerir a resposta na maioria dos casos. Será necessário, pois, que grande número de pessoas respondam ao mesmo questionário sobre o mesmo ofício, para que as respostas obtidas possam ser confrontadas" (17).

A observação compensará as falhas que, ainda assim, porventura existirem.

Na análise apreciada por Walther só o psicólogo pode estudar o ofício, pois este é encarado do ponto de vista psicológico.

Não acontece o mesmo, a rigor, no serviço público.

A observação, aí, tem um sentido e um objetivo mais diretos, e produzirá, conjugada à *boa vontade* do meio, cabais resultados.

Essa mesma análise dos métodos de trabalho deve ser estendida às condições físicas onde ele se realiza.

Toda função que apresenta um caráter de permanência requer, desde logo, *ambiente*. Mas acontece, quase sempre, que devido às más condições do meio, ou a outras, igualmente desfavoráveis, esse ambiente não existe. No entanto, a ausência de condições adequadas exerce no organis-

mo poderosa influência negativa e se constitui num dos mais decididos obstáculos ao rendimento.

"Para que o organismo humano possa funcionar eficazmente são necessários uma boa iluminação, com abundância de luz difusa, e um sistema de ventilação que faça circular pelo *ambiente* um ar puro e revigorante.

Se as oficinas são muito frias, os dedos perdem a agilidade necessária ao trabalho; se a sua temperatura é muito elevada, o sangue afluente à superfície do corpo para refrescá-lo e fazer funcionar as glândulas sudoríparas, deixando, assim, de circular nos músculos. O ruído e a trepidação, que destroem o trabalhador, esgotam os nervos, de maneira que a fadiga, cuja origem é nervosa, aparece mais depressa" (18).

Integrando o funcionamento, as condições de trabalho devem ser asseguradas de maneira a permitirem o desenvolvimento normal das atividades. Se isso não for possível, todas as outras medidas terão o seu valor muito reduzido. Não se deve perder de vista que se "não há trabalho sem fadiga, há fadiga sem trabalho", e os efeitos são os mesmos: o limite da capacidade produtora.

c) — Métodos e normas de trabalho

"A origem dos padrões remonta aos primeiros albos da História. Nossos ancestrais, ao fazer experiências com seus machados de sílex e lanças, estabeleceram, inconscientemente, padrões grosseiros para a fabricação e o manejo de armas. Com a formação dos agregados humanos, regras de conduta, formas, tamanhos e pesos definidos de artigos destinados à troca, foram logo considerados necessários à vida quotidiana. A própria família era um padrão; a palavra, a indumentária, a gravura, a escrita, a religião e a divisão do tempo representavam uma forma de padronização tão verdadeira quanto a produção em cadeia de uma moderna fábrica de automóveis (19).

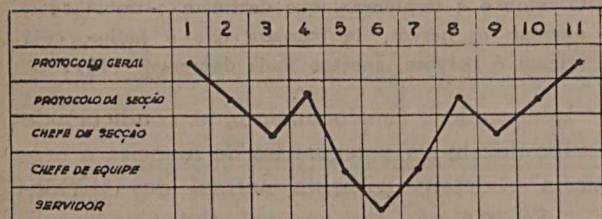
(18) — "Para que el organismo humano pueda funcionar eficazmente son necesarios un buen alumbrado, con abundancia de luz difusa, así como un sistema de ventilación que haga circular por el ambiente un aire puro e vigorizador. Si los talleres son demasiado frios, los dedos pierden la agilidad que es necesaria para el trabajo; si la temperatura que reina en ellos es demasiado elevada, la sangre acude a la superficie del cuerpo para refrescarlo y hacer funcionar las glandulas sudoriparas, de manera que ya no circula por los musculos. El ruido y la trepidacion, que distraen al trabajador, agotan además los nervios, de modo que la fatiga, cuyo origen es nervioso, aparece más prontamente". — JONES, Eduardo D. — *Organización y Administración de Empresas Industriales* — Trad. de Victor Alená — Ed. Labor — 1934 — Pág. 480.

(19) — "The origin of standards reaches back into the very dawn of history. Our forbears, experimenting with their stone axes and spears, unwitting set up crude standards for the construction and performance of weapons. With the formation of groups of people, rules for

(17) — WALTHER, Leon — *Tecno-Psicología do Trabalho Industrial* — Trad. Lourenço Filho — Pág. 177.

Recolhidos todos os elementos fornecidos pela análise, procede-se ao estudo das operações inúteis e do *procedimento* capaz de eliminá-las. O procedimento não é outra coisa senão o próprio método cuja primeira aplicação terá caráter experimental. Tais sejam os seus resultados e ele será adotado como *norma*.

A entrada e trânsito de papéis em determinada secção, por exemplo, sua distribuição, seu encaminhamento de regresso, obedecem ao seguinte critério, obtido *in-loco*:



O registo e controle desses papéis, sua movimentação interna e sua devolução são feitos nas fichas e guias de remessa, em três cadernos e dois livros. Recebidos no protocolo vão ao chefe da secção que designa a equipe que deve estudá-los. Do chefe da secção voltam novamente ao protocolo que dá carga na ficha e no caderno (existe um para cada equipe) ao *chefe da equipe*. Este passa o recibo na carga, na ficha e no caderno. Designa o servidor que deve estudá-los, recebe-os depois de volta, encaminha-os ao protocolo (onde há nova carga, assinatura de recibo, etc.) que os remete ao chefe da secção e este, por sua vez, ao superior hierárquico.

O excesso de movimentos sem significação alguma é evidente nesse setor. Se a análise de outros setores, porém, revelar-se idêntica ou, mesmo, menos insatisfatória, e resultar do confronto de uns e outros, a convicção de que os protocolos seccionais não apresentam qualquer utilidade prática capaz de compensar, em parte, os desserviços que prestam à boa marcha dos trabalhos, a sua extinção, assim, se imporá prementemente. Em seu lugar surgirá o método que parecer mais conveniente para o registo e controle dos papéis. Que

conduct and definite forms, sizes, and weights of articles for barter were soon found necessary to daily life. The family itself was a standard; speech, clothing, pictures, writing, religion, and division of time were all as truly a form of standardization as is the assembly line of a modern automobile factory". — LESTER, Bernard — *Applied Economics for Engineers* — John Wiley & Sons, Inc. — New York — 1939 — Pág. 117.

parecer mais conveniente. Será o mais conveniente? A prática se encarregará de dizê-lo. E quando, fixado o mais conveniente — isto é, o mais racional, o mais simples, o mais eficiente — a sua adoção se tornar obrigatória por meio de um instrumento legal, o método se terá transformado numa norma.

No gráfico de andamento atrás apresentado (processo de aposentadoria por incapacidade para o serviço público em geral) uma observação mesmo destituida de qualquer espírito científico, mediante o simples conhecimento das providências necessárias à solução do assunto, não relutaria em concluir pela eliminação de trinta operações, no mínimo das cinquenta e cinco ora em curso. As operações que subsistissem, constituiriam um novo andamento, de cujo valor a experimentação diria a última palavra. Supondo-se que esta lhe fosse favorável, ter-se-ia, com a sua adoção, uma norma para o andamento dos processos desse gênero.

Que esta idéia se torne bem clara: a norma não é apenas um método. É o melhor método.

Essa opinião não se ajusta à que é mais corrente entre os que, no Brasil, se dedicam ao estudo dessa importante questão.

Mas não há por onde deixar de aceitá-la.

"A normalização implica uniformidade; as normas ideais — ou sejam as mais eficazes — são aquelas mediante as quais se consegue a uniformidade empregando os melhores métodos",

escreve Eduardo D. Jones (20), da Universidade de Michigan, depois de apresentar o seguinte e sugestivo exemplo:

"Se se ordena que em um local deverão ser fornecidos 75 metros cúbicos de ar puro por hora, para cada trabalhador, mediante procedimentos de índole mecânica, ter-se-á fixado uma norma relativa às instalações para o sistema de ventilação" (21).

Mediante procedimentos de ordem mecânica, isto é, o *melhor método* para o fornecimento do ar requerido e, por isso mesmo, adotado como norma.

(20) — "La normalización implica uniformidad; las normas ideales — o sean las más eficaces — serán aquellas mediante las cuales se consigna la uniformidad empleando los mejores métodos". — *Op. cit.* — Pág. 267.

(21) — "Si se ordena, por ejemplo, que en un local habrán de ser suministrados 75 metros cúbicos de aire puro por hora, para cada trabajador, mediante procedimientos de índole mecánica, se habrá fijado una norma relativa a las instalaciones para el sistema de ventilación". — *Op. cit.* — Pág. 266.

Nem outra é a convicção de Bernard Lester na sua obra já citada.

"Padronização de processo é a adoção do método mais econômico e eficiente de executar cada operação, método esse descoberto em prévia experiência", diz Lester (22).

Em uma memória intitulada "Prática e Teoria do Rendimento Industrial" apresentada, em 1910, à Fundação Carnegie para o Fomento do Ensino, assim se exprimia Morris L. Cooke (23) sobre a normalização:

"Em relação aos princípios de administração científica moderna, uma norma é simplesmente um método, estudado com cuidado, de executar certas funções, ou bem, uma especificação, aperfeiçoada cuidadosamente, relativa a algum produto, ferramenta ou material".

André Fourgeaud dá ao conceito de norma uma extensão maior. Para o autor de "La Rationalization", as normas fixam o melhor método, mas para que constituam um progresso, devem fixá-lo *momentaneamente* (24), querendo advertir, com essa afirmativa, que a sua adoção não significa permanência contra a evolução.

A opinião de Fourgeaud é a de muitos outros autores: as normas nada tem de imutável e essa verdade nada pode conter de novo para os que aprenderam a considerar que

"a organização tendo introduzido por toda parte a ordem e o método, nada criou de imutável"

e que, ao contrário,

"ela procura aperfeiçoamentos. A marcha normal dos serviços deve compreender o estudo de novos processos, novos produtos, etc., que assinalam um progresso real sobre os precedentes" (25).

(22) — "Process standardization is the adoption of the most economical and efficient method of performing each operation as discovered by previous experience" — *Op. cit.* — Pág. 133.

(23) — Citado por JONES — Pág. 268.

(24) — "Les normes qui constituent un progrès sont celles qui, à une époque donnée de l'évolution, fixent momentanément le meilleur outil: c'est-à-dire celui qui coûte le moins et "rend" le plus; le meilleur produit: celui qui donne le meilleur service au meilleur marché; la meilleure méthode de travail, de fabrication, de transport, de vente, etc." — FOURGEAUD, André — "La Rationalization" — Pág. 136.

(25) — "L'organisation, qui introduit partout l'ordre et la méthode, ne crée rien d'immuable: elle recherche au contraire les perfectionnements. La marche normale des services doit comprendre l'étude des nouveaux procédés, des nouveaux produits, etc., qui marquent un progrès réel sur les précédents". CHEVALIER, Jean — *La Technique de l'Organisation des Entreprises* — Dunod — Paris — 1933 — Pág. 149.

A pesquisa do melhor método entra em todas as frações do trabalho a ser realizado e em todas as suas fases. Não é possível demarcar as suas fronteiras, sem o conhecimento objetivo da natureza e da extensão de muitos fatores, que são os únicos que devem determiná-las. Entretanto, a palavra de ordem, hoje, para o serviço público é: *normalização*.

Mas por onde começar?

Por um plano que estabeleça:

- a) — a análise, simultânea, da estrutura das seções, dos métodos de trabalho, das condições físicas, em serviços que fossem "homogêneos em trabalho, em técnica e em propósito";
- b) — a verificação por meio de questionário, quando dessa análise, das preferências dos servidores quanto ao gênero de trabalho; o confronto dos resultados e o estudo dos novos métodos;
- c) — a sua implantação, acompanhada de minuciosas explicações, procedida simultaneamente com a reestrutura das seções e redistribuição dos servidores pelas turmas; a verificação dos resultados, modificações, estabelecimento de normas.

O plano consideraria, de início, o sistema de comunicações (o aconselhável seria a racionalização do sistema em toda a administração); em seguida, a normalização dos processos, como os de aposentadoria, licença, etc., que se sucedem frequentemente, e, assim, sucessivamente, ao longo de todo o serviço público.

Evidentemente, não se pode pretender uma solução em conjunto nem, de começo, uma solução em larga escala. A racionalização do funcionamento é lenta e difícil. Não surge a golpes de mágica, nem se efetiva com a simples excelência dos meios que institue. Exige perseverança e, mais do que perseverança, técnicos experimentados que saibam compreender a delicadeza e a complexidade do seu mecanismo e da sua essência. Que saibam compreender, sobretudo, que

"Se se confia a um operário sempre o mesmo trabalho e sempre a mesma fase do mesmo trabalho, é lógico e necessário que se lhe procure um modelo, ou

standard, ao qual cada reprodução desse trabalho deva corresponder exatamente" (26).

e percebam que esse axioma não significa, no campo administrativo, a morte da iniciativa, mas da improvisação. E que não significa também a apoloogia de uma especialização levada ao excesso.

c) — A qualidade do elemento humano

"O D.A.S.P. surgiu duplamente amparado pelos reclamos de necessidades práticas e pelos princípios da teoria administrativa mais aceita.

A obra, apenas iniciada, que lhe cumpre levar a efeito, demanda o esforço total de uma geração de administradores profissionais, caprichosamente treinados e escolhidos" (27).

Batendo-se, em França, na *Tribune du Fonctionnaire*, a 24 de junho de 1926, por uma reforma administrativa, Joseph Patonillet declarava solenemente que a mesma deveria começar por uma "bousculade" dos chefes. Esse propósito encontrava correspondência no espírito da classe, vencida de que os postos de direção estavam de fato entregues, em toda a escala hierárquica, a pessoas aferradas em demasia à tradição e à rotina. A reforma, dizia-se, não pode ser animada senão por chefes cuja mentalidade se adapte completamente à nova concepção da vida burocrática. Assim, o chefe não deve confinar-se aos negócios de gabinete: o que ele deve é ser um organizador, um condutor de homens.

O intuito, porem, com que se reclamava essa reforma, inspirava-se mais no interesse partidário do que, propriamente, no da eficiência administrativa.

Uma substituição de sistema, entretanto, não se processa dessa forma, pela própria razão de que, do ponto de vista do benefício geral, o que interessa não é triunfar a golpes de força e, sim, pela persuasão.

O caso brasileiro é típico.

Apreciados pelo prisma da reforma, os que hoje dirigem as repartições, exceção feita de muitos que a compreenderam e nela colaboraram —

(26) — "Si l'on confie à un ouvrier toujours le même travail et toujours la même phase d'un même travail, il est logique et nécessaire de lui procurer un modèle, ou standard, auquel chaque reproduction de ce travail doit correspondre exactement". — GOING, Charles Buxton — "Principes d'Organisation Industrielle", — Payot — Paris — 1922 — Trad. Bertrand Thompson — Pág. 56.

(27) — Benedicto Silva — Curso de Extensão de Administração Pública — D.A.S.P. — Aula inaugural — 1941.

não satisfaziam, em grande maioria, os interesses gerais. Mas da idéia que surgia trazendo a inovação não se poderia exigir mais do que subsistir a essas primeiras e tenazes resistências. Duas épocas e não apenas dois sistemas separavam a antiga e a nova concepção de serviço público. E é preciso reconhecer que a boa vontade, vencendo prevenções iniciais, trouxe, ao encontro do espírito moderno, os que se detinham no passado. Se não progrediram no sentido técnico — e essa é uma afirmativa que não se pode fazer sem elementos seguros — deixaram de se opor, sistemática e intransigentemente, o que é muito.

E' muito, mas não basta.

A qualidade dos que dirigem não deve ser motivo de menor preocupação do que a daqueles que executam o trabalho.

Qualidade não apenas técnica, não apenas especializada, mas humana, no sentido de uma compreensão superior da responsabilidade que lhes toca, de maneira especial, na nova ordem administrativa e, em particular, no campo onde exercem a sua autoridade.

E' imperativo, no problema da direção, ter em conta

"que o fundamento psicológico essencial da direção racional tem por base a unidade de vistas, esforços coordenados, métodos e responsabilidade definida" (28).

Sem essa unidade de vistas, a "coordenação dos esforços", que é o "principal propósito da organização"; o "método", que é o seu meio; e a "responsabilidade definida", que é um princípio de disciplina e de ordem, não passarão do terreno das hipóteses.

Há, no serviço público, entre o homem que dirige e o que é dirigido, um traço que pode ser comum: o interesse do Estado. Mas é através do primeiro que a ação deste alcança o segundo. E não há decisões sábias quando executadas facciosamente.

Erros que constituíram o clima de outras gerações e que sempre repercutiram em desastrosos efeitos no estímulo e na confiança de cada unidade humana a serviço do público, no Brasil, ainda teem, infelizmente, curso.

(28) — "...que le fondement psychologique essentiel de la direction rationnelle des entreprises a pour base l'unité des vues, d'efforts coordonnés, de méthode et de responsabilité définie" — CASACOF, Christo — *Direction des entreprises industrielles* — Paris — Dunod — 1937 — Pág. 5.

E essa era uma pesquisa a ser feita: que pensam dos seus chefes imediatos, os servidores do Estado?

“Descontentamento e incompreensão — afirma Urbano Berquó — constituem as duas fontes donde promana a resistência passiva, cujas manifestações mais nítidas até os observadores desprevenidos não hesitam em enquadrar na definição de *sabotagem* (29).

E onde quer que essa análise revelasse uma direção má, só haveria para o órgão racionalizador uma atitude, e essa imperativa: o estancamento das fontes, mediante a substituição sumária.

O empreendimento que a atual geração tomou sob a sua responsabilidade não permite modificações na superfície, onde elas se fazem necessárias mais profundamente.

Contemporizar é fracassar.

E o descontentamento tanto pode ser dos dirigidos como dos dirigentes. As consequências são as mesmas sobre o interesse geral.

“O descontente é, com efeito, a chaga da organização; é melhor, cem vezes, confiar um posto a um homem abaixo da condição requerida, do que a um acima. O primeiro, lisongead, e sustentado pelo interesse, procurará aperfeiçoar-se; o segundo não fará mais que exasperar-se, transformando-se em um foco de infecção, pois nada é mais contagioso que as recriminações e o desânimo” (30).

Quanto ao servidor público, qualquer que seja a sua formação burocrática, quer tenha ingressado antes, quer depois da profissionalização — e esta é sua fiadora — a normalização, se for implantada com a necessária cautela, resolverá o seu problema. Resolverá, se ele, à sua vez, for conduzido cientificamente.

A ninguém restará dúvida que essa *ciência* é uma administração de pessoal fundada nos princípios que “fortificam o corpo social e facilitam o seu funcionamento”.

Fora do estudo do homem — ocupe este ou aquele lugar na escala hierárquica — não há solução possível para os problemas do rendimento.

Na sua obra “*Quelques idées américaines modernes sur la formation des ingénieurs*”, o en-

genheiro André Rabut aconselhava a jovens engenheiros recém-formados:

“Eu vos recomendo estudar os homens. Desde que começardes a estudá-los, ireis muito naturalmente estudar o papel e a razão de ser da organização. Muitos engenheiros julgam que, para se fazer uma coisa, basta dar uma ordem...

Para dirigir os homens com sucesso é preciso agir de três maneiras: primeiramente, escolhê-los e adaptá-los ao seu trabalho de forma tal que possam dar o máximo de rendimento; depois, comunicar-lhes as ordens necessárias para que saibam o que tem a fazer; por fim, atrair ao trabalho não somente seu corpo e seu espírito, mas ainda sua vontade, de tal forma que eles *queiram* dar o máximo” (31).

Nada há de rígido, nem de absoluto em administração, diz Fayol: tudo aí é uma questão de medida. Pois bem, o homem, ensina a filosofia grega, é a medida de todas as coisas.

CONCLUSÕES

O problema da organização só poderá ter uma solução racional, onde quer que se apresente, se for considerado, em tratamento distinto, na sua estrutura e no seu funcionamento.

(Introdução)

II

A precedência no tratamento cabe à estrutura e se esta não for assegurada, solidamente, não poderá haver bom funcionamento.

(Introdução)

III

Por estrutura racional não se entende, apenas, a denominação dos órgãos que compõem um organismo administrativo. Assim, a lei que cria o órgão não fixa ou determina a sua estrutura. Essa

(31) — “Dès que vous aurez commencé d'étudier les hommes, vous en viendrez tout naturellement à étudier le rôle et la raison d'être de l'organisation... Bien des diplômés semblent croire que, pour faire une chose, il suffit d'en donner l'ordre... Pour diriger les hommes avec succès, il faut agir sur eux de trois façons: d'abord les choisir et les adapter à leur travail de telle façon qu'ils puissent donner leur maximum de rendement; en second lieu leur communiquer les ordres nécessaires pour qu'ils sachent ce qu'ils ont à faire; enfin attacher au travail, non seulement leur corps et leur esprit, mais encore leur volonté, si bien qu'ils *veulent* donner leur maximum”. — Cit. por VICTOR CAMBOM — *L'Industrie Organisée d'Après les Méthodes Américaines* — Payot — Paris — Pág. 33.

(29) — In Revista do Serviço Público — Vol. II N. 1 — 1938.

(30) — IZART, J. — *Méthodes Economiques d'Organisation dans les Usines* — 1919 — Pags. 14 e 15.

incumbência pertence ao regimento e, em alguns casos, ao regulamento.

(*Considerações sobre a estrutura*)

IV

Os dois princípios que devem ser observados em racionalização de estrutura são o da homogeneidade e o do alcance do controle. A estrutura de autoridade que vai, posteriormente, assegurar a coordenação, surgirá, naturalmente, das divisões e sub-divisões do objetivo comum.

(*Considerações sobre a estrutura*)

V

A história do progresso encontra, na fadiga, o seu fator preponderante.

(*O Funcionamento — a*)

VI

O homem — *homo faber* — foi levado à organização pela lei da intelectualização do esforço.

(*O Funcionamento — a*)

VII

Muitos organizadores verificaram, mesmo nos sistemas empíricos de trabalho, uma escala ascendente quanto à melhoria dos métodos. Essa tendência não se manifestou no serviço civil brasileiro.

(*O Funcionamento — a*)

VIII

A execução do trabalho, no serviço civil brasileiro, resume-se, atualmente, em duas palavras: tradição e improvisação.

(*O Funcionamento — a*)

IX

A estruturação das secções deve ser procedida quando da análise dos métodos de trabalho e das condições em que ele se realiza; a análise do funcionamento antecede a investigação dos melhores métodos.

(*O Funcionamento — b*)

X

A preparação psicológica, universalmente reconhecida como necessária à substituição de um sistema de trabalho por outro, não resolve todas as dificuldades que a resistência do elemento humano pode oferecer à coleta de dados. E' necessário interessar o servidor público na pesquisa.

(*O Funcionamento — b*)

XI

Pretender a modificação de um sistema de trabalho implica no estabelecimento prévio de um plano ou, melhor, de uma política.

(*O Funcionamento — c*)

XII

Recolhidos os elementos, procede-se ao estudo das operações inúteis e do *procedimento* capaz de eliminá-las. O *procedimento* não é outra coisa senão o próprio método, cuja aplicação se dará em caráter experimental.

(*O Funcionamento — c*)

XIII

A norma é o melhor método.

XIV

As normas podem ser modificadas e não constituem, assim, um obstáculo ao aperfeiçoamento.

XV

Fora do estudo do elemento humano — em toda escala hierárquica — não há solução para o problema do rendimento.

(*O Funcionamento — d*)

BIBLIOGRAFIA

- AMAR, J. — Le Moteur Humain.
 BERQUÓ, Urbano — "Eficiência Administrativa e Sabotagem Burocrática" — *In* Revista do Serviço Público.
 CAMBOM, Victor — L'Industrie Organisée.
 CASACOF, Christo — Direction des Entreprises Industrielles.
 CHEVALIER, Jean — La Technique de L'Organisation des Entreprises.
 DURKHEIM, Emile — De La Division du Travail Social.
 DUBREUIL, H. — Nouveaux Standards.
 FAYOL, Henry — Administration Industrielle et Générale.
 FOURGEAUD, André — La rationalisation.
 FOURGEAUD, André — L'homme devant le Capitalisme.
 GOING, Charles Buxton — Principes d'Organisation Industrielle — Trad. de A. Blandin.
 GULICK, Luther — *In* Papers on the Science of Administration.
 IZART, J. — Méthodes Economiques d'Organisation dans les Usines.
 JONES, Eduardo D. — Organización y Administración de Empresas Industriales — Trad. de Vitor Alena.
 LESTER, Bernard — Applied Economics for Engineers.
 LOPES, Luis Simões — Relatório do DASP, 1940.
 SILVA, Benedicto — Aula inaugural — Curso de Extensão de Administração Pública.
 TAYLOR, F. W. — Principes d'Organisation Scientifique — Trad. de Jean Royer.
 WALTHER, Leon — Tecno-Psicologia do Trabalho Industrial — Trad. do Prof. Lourenço Filho.

QUE É INFLAÇÃO?

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. O EQUILÍBRIO MONETÁRIO

A PALAVRA “inflação” é hoje no mundo inteiro um termo da moda e, como acontece em tais casos, o seu uso é pouco preciso e muitas vezes, mesmo, bastante confuso. O público adquiriu o hábito de considerar e designar todo aumento de preços como prova ou consequência da inflação, ou simplesmente como inflação.

Essa generalização é aliás desculpável, uma vez que mesmo na doutrina econômica o termo é pouco conciso e uniforme. Especialistas eminentes em matéria monetária, que dedicaram aos fenômenos e problemas da inflação capítulos e livros inteiros — como o economista norte-americano E. W. Kemmerer (1) e o inglês R. G. Hawtrey (2), perito do Tesouro britânico — teem evitado dar uma definição nítida do termo inflação. Até há pouco tempo podia-se definir a inflação como a expansão demesurada dos meios de pagamento; mas, como vamos ver, essa definição ainda é hoje demasiado limitada.

Ademais, é evidente que a definição citada acima é uma daquelas respostas que provocam imediatamente outra pergunta. Se se designa a inflação como um estado econômico no qual há excesso de meios de pagamento, ou, como dizemos por uma abreviação não de todo correta, excesso de moeda, tem-se o direito de perguntar qual seja a justa quantidade de moeda. A dificuldade primordial dos problemas de inflação, não apenas

em teoria, mas também na prática, reside, com efeito, nessa questão preliminar.

A noção de inflação, denunciando um desequilíbrio, implica a idéia de equilíbrio entre a moeda, de uma parte, e as mercadorias, serviços, impostos e outras obrigações a pagar, de outra parte. Ora, a moeda é um instrumento quantitativo; por conseguinte, não basta encontrar, para o equilíbrio, uma fórmula qualitativa, como se tem feito para o equilíbrio político ou social. Em matéria monetária é preciso medir, calcular, comparar numericamente. Só os processos e reflexões que permitem uma aplicação quantitativa teem razão de ser.

Quando, em fins do século dezessete, começou-se a se ocupar mais intensamente dos problemas monetários, procurou-se logo, por boas razões, determinar exatamente o *quantum* de moeda necessário a um país de determinada estrutura econômica, para realizar sem atritos nem entraves as suas transações comerciais internas e externas. Ainda que as respostas a tal pergunta fossem essencialmente empíricas, elas são hoje de grande interesse. O mercantilista inglês William Petty (3) explica que a Inglaterra precisa de uma quantidade de moeda igual à metade da renda proveniente de seu solo, mais um quarto da renda proveniente dos imóveis, mais cerca de um quarto do valor de suas exportações durante um ano. Seu compatriota e contemporâneo Locke (4), que foi não apenas um ilustre filósofo, mas também um economista perpicaz, diz, de maneira mais geral: um quinto dos salários, mais um quarto

(1) E. W. Kemmerer, *Money and Prices* (New York 1909) — *Controlled Inflation* (American Economic Review, Suplemento, março de 1934) — *Money* (New York, 1938).

(2) R. G. Hawtrey, *Currency and Credit* (London 1919) — *Monetary Reconstruction* (2nd. edition London 1926); esse último livro contém o célebre ensaio “Inflation”, escrito em setembro de 1916, o qual expõe o problema da inflação como efeito das finanças de guerra.

(3) *Quantulumcumque Concerning Money* (1695), reproduzido em *The Economics Writings of Sir William Petty*, Ed. C. H. Hull (Cambridge 1899), Vol. II.

(4) *Some Considerations of the Lowering of Interest and Raising the Value of Money e Further Considerations Concerning Raising the value of Money* (1695), cf. *The Works of John Locke* (10a. ed. Londres 1801), Vol. V.

da renda dos proprietários de terras, mais um vigésimo do lucro dos intermediários, bastarão, para por em movimento o comércio de qualquer país. Uma geração mais tarde, o financista francês Cantillion (5), um dos precursores dos fisiocratas, depois de um estudo aprofundado da questão, chegava à conclusão de que o total da moeda em circulação em um país devia ser igual a um nono da produção nacional, fórmula que até hoje ainda corresponde mais ou menos à relação efetiva na maior parte dos países, em tempo normal.

Os esforços e resultados dos economistas "pre-clássicos" foram infelizmente abandonados e negligenciados depois da vitória da escola liberal, ou seja, depois da segunda metade do século dezoito. Adam Smith trata já da questão fundamental de saber quanto de moeda deve ter um país para evitar tanto a inflação como a deflação — isto é, o contrário da inflação, a sub-alimentação em moeda — com um ceticismo e mesmo com um tom irônico bem raro no grande mestre da economia política. Declara ele: "É impossível determinar a proporção... tem sido computada por diferentes autores em um quinto, um décimo, um vigésimo ou um trigésimo do total da produção anual". (6)

II. INFLAÇÃO DE MOEDA METÁLICA

Durante um século, predominou a doutrina de que o equilíbrio monetário se estabeleceria automaticamente e seria fácil mantê-lo, uma vez que a moeda fosse baseada solidamente no ouro. Mas só os países ricos podiam se permitir o luxo de uma moeda-ouro e, o que era ainda mais embaraçoso: o ouro que era considerado um valor imutável, graças à sua raridade e à sua força mágica de atração, não constituía de modo nenhum uma garantia contra o perigo inflacionista. Os primeiros fenômenos de uma inflação metálica já se haviam manifestado no século dezesseis, quando o ouro e a prata da América eram drenados para a Europa e a súbita abundância desses metais preciosos provocou uma alta dos preços. Foi nessa ocasião que o jurista e escritor político

francês Jean Bodin (7) assinalou pela primeira vez a relação entre a quantidade de moeda e a de mercadorias, relação que se chamou mais tarde "Teoria de quantidade de moeda".

O fenômeno de uma inflação da moeda de ouro reproduziu-se com mais veemência em meados do século dezenove, depois da descoberta das regiões auríferas da Califórnia e da Austrália, e no fim do século passado, depois da abertura das minas de ouro da África do Sul. Em cada uma dessas ocasiões, os preços no mundo inteiro aumentaram, não porque as mercadorias escasseassem, mas porque havia mais moeda. Por causar um aumento rápido de sua produção, o ouro se depreciou como acontece com qualquer mercadoria. Quanto à prata, a depreciação em consequência da superprodução foi tão grande que esse metal não pôde mais ser utilizado como padrão monetário.

Por outro lado, quando a produção do ouro diminuía durante um certo tempo, os preços das mercadorias baixavam. Em vez de uma inflação havia uma deflação. O economista sueco Gustav Cassel (8) estabeleceu, baseado nessas observações, uma teoria do equilíbrio monetário consistindo no seguinte: A produção mundial de mercadorias aumenta de ano a ano na média de 2,8%; para compensar esse excesso de mercadorias, a produção de ouro deve aumentar na mesma proporção, sem o que haverá perturbações econômicas, quer no sentido inflacionista, quer no sentido deflacionista.

A tese de Cassel, mesmo se fosse admitida até 1931, perdeu sua validade desde que a maioria dos países abandonou o padrão-ouro. Todavia, a questão do ouro continua a ser um dos elementos das perturbações monetárias. O ouro afluía aos países que têm uma balança de pagamentos particularmente ativa ou que, por razões políticas, gozam da confiança internacional. Por uma e outra dessas razões, é que mais de 4/5 do ouro mundial se acumulou nos Estados Unidos e que as reservas de ouro do Brasil aumentam.

Mas as reservas-ouro estão hoje em quase todos os países centralizadas nos Tesouros ou nos

(5) *Essai sur la nature du Commerce en général*, tradução inglesa, Londres 1931. A obra-prima de Cantillion (1680-1734) somente foi publicada muito tempo depois da sua morte (Amsterdam 1756).

(6) *Wealth of Nations* (1776), Livro II, Cap. II.

(7) Jean Bodin, *Réponse... aux paradoxes de monsieur de Malestroict touchant l'enchérissement de toutes les choses* (Paris 1568). — Bodin tratou novamente da questão nos seus famosos *Six livres de la République* (1576).

(8) Gustav Cassel, *The Theory of Social Economy* (1918). Tradução inglesa (5.ª edição, Londres e New York 1932), pgs. 476 e seg.

Bancos do Estado. Ainda que o ouro afluia ao país em pagamento das exportações, ele não pertence automaticamente ao Estado. O governo ou o banco central encarregado dos negócios do ouro devem comprá-lo aos exportadores e, para isso, emitir moeda-papel. O mesmo acontece se o Estado quiser comprar o ouro produzido nas minas do país. Neste caso também, o governo deve procurar meios de pagamento para essas compras e, o mais das vezes, faz para esse fim uma emissão de moeda-papel. Se bem que tais emissões sejam totalmente "cobertas" pelo ouro que permanece em poder do Tesouro, elas constituem um aumento da moeda em circulação e exercem uma influência inflacionista sobre o nível dos preços.

III. INFLAÇÃO DE MOEDA-PAPEL

As grandes inflações, evidentemente, não proveem da abundância do metal precioso, mas do aumento arbitrário da moeda-papel. No "Fausto" de Goethe, Mefistófeles ensina ao imperador a arte de fabricar moeda-papel e, assim, enriquecer seu país e satisfazer seu povo. A cena, que se passa na idade média, constitui um belo anacronismo, pois naquela época a moeda-papel não havia ainda sido inventada.

É certo que manipulações monetárias, arbitrariamente organizadas pelos próprios governos para o financiamento de suas despesas, já existiram na mais alta Antiguidade. Parece mesmo que a possibilidade de o Estado determinar em seu proveito o valor da moeda tenha sido o principal motivo da moedagem do metal precioso, que já circulava anteriormente como moeda mas era avaliado conforme seu peso. O direito exclusivo do Estado, de cunhar moedas, foi logo utilizado para proceder à depreciação, quer pela redução do peso metálico da unidade monetária, ou o que é a mesma coisa, pela elevação arbitrária do valor nominal das moedas metálicas de um certo peso. Sabe-se que esse método já fora praticado, no século IV A.C., por Dionísio de Siracusa, que fez recolher toda a prata em circulação e aplicar às moedas metálicas uma nova marca indicando que as moedas de uma dracma passariam a valer, de então por diante, duas dracmas. Os cidadãos recebiam da Casa da Moeda o mesmo valor nominal que tinham trazido, mas o Estado retinha a metade do metal e o utilizava para pagar a dívida pública.

Processos análogos, com múltiplas variações, têm sido empregados até nossos dias em quase

todos os países do mundo. É necessário, contudo, insistir numa diferença importante: Sob o regime exclusivo de moeda metálica, uma inflação arbitrária não é possível sem uma desvalorização simultânea, pois o Estado não pode aumentar a seu bel-prazer a quantidade de metal. Sob o regime da moeda-papel, cuja substância não vale quase nada e cuja fabricação é relativamente barata, o Estado pode fazer uma inflação monetária sem desvalorização. Na maioria dos casos de inflação de moeda-papel, o governo não tem a intenção de fazer uma desvalorização, nem mesmo de efetuar uma simples depreciação, ou seja uma alta dos preços no mercado interno. Emitindo mais moeda-papel, o governo quer apenas se proporcionar maior número de meios de pagamento e, para isso, está naturalmente interessado em que o valor da moeda permaneça intacto.

Até um certo grau, o aumento da moeda em circulação é possível sem que o seu valor — o que quer dizer: o poder de compra da moeda — diminua. Nas situações monetárias consideradas como bem equilibradas, há sempre margem para o acréscimo dos meios de pagamento. Em geral, um aumento de 20-30% da moeda-papel, em relação à quantidade normal, é facilmente absorvido, seja por entesouramento, seja pela animação dos negócios, sem repercussões sensíveis sobre os preços das mercadorias. Depois os preços começam a subir, a princípio não ainda na mesma proporção do aumento da moeda em circulação. A quantidade de moeda pode dobrar, enquanto os preços aumentam somente, digamos, de 50%.

Mas pouco a pouco esse desvio desaparece. Os preços aumentam no mesmo ritmo da moeda em circulação e, se a inflação monetária continua, manifesta-se uma divergência no sentido oposto: os preços sobem mais depressa que o aumento da moeda. No fim das grandes inflações, tais como a do marco e as das outras moedas da Europa central depois da primeira guerra mundial, o índice dos preços era duas, três e mesmo quatro vezes mais elevado que o índice do montante da moeda em circulação, embora esta tivesse sido acrescida em dimensões fantásticas. É a prova evidente de que o Estado não pode multiplicar os meios de pagamento em proporções ilimitadas. Criando mais moeda, ele cria menos valor e, afinal, reduz mesmo o valor global da moeda em circulação.

IV. INFLAÇÃO DE MOEDA ESCRITURAL

O mecanismo acima descrito não corresponde perfeitamente à teoria de quantidade da moeda em seu sentido integral, isto é, à tese de que o nível dos preços depende da relação entre a quantidade de moeda e a quantidade de mercadorias e de serviços que se permutam por intermédio da moeda. Para explicar a dupla divergência de que, em caso de inflação, os preços aumentem a princípio mais lentamente e depois mais rapidamente que a quantidade de moeda, os teóricos tem insistido sobre o fator da velocidade da circulação monetária. Desde séculos observou-se que as necessidades, em moeda, de um país dependem não somente do volume de suas transações comerciais, mas ainda da rapidez das trocas. Já Locke verificou: "The very same shilling may, at one time, pay twenty men in twenty days: at another rest in the same hands one hundred days together." (9). Se a moeda circula muito depressa, a economia nacional necessita de menos moeda; se a circulação é lenta — em caso de entesouramento e de estagnação dos negócios — o comércio e a população em geral tem necessidade de uma quantidade de moeda relativamente elevada. Ora, numa inflação muito adiantada, a circulação da moeda é extremamente rápida, porque o público desconfia da moeda instável. Eis porque, no fim de uma hiper-inflação, os preços sobem mais depressa que o volume monetário.

Já se tem tentado dar a essa relação uma expressão matemática. A equação simples da teoria de quantidade diz que o nível dos preços (P) é diretamente proporcional à quantidade de moeda em circulação (M) e inversamente proporcional ao volume das mercadorias e serviços a permutar (T), abreviação da palavra inglesa "Trade", ou seja comércio. A fórmula é então, a seguinte:

$$P = \frac{M}{T}$$

Levando-se em conta a velocidade da circulação monetária (V), chega-se à equação:

$$P = \frac{MV}{T} \text{ ou } PT = MV$$

(9) *Some Considerations etc.* "The Works of John Locke", vol. V pg. 23.

Foi o economista norteamericano Simon Newcomb (10) que, em 1884, estabeleceu essa fórmula fundamental de todas as discussões modernas sobre a moeda. Quando, porém, outros economistas norteamericanos — em particular Edwin W. Kemmerer e Irving Fisher — tentaram aplicar a fórmula de Newcomb ao movimento real da moeda e dos preços, verificou-se que a equação não dava resultados exatos. A principal razão parecia estar no fato de que a moeda em circulação não constitui o único meio de pagamento.

Nos Estados Unidos, por exemplo, e sobretudo ali, uma parte muito grande de todos os pagamentos — hoje provavelmente 90% — é efetuada por meio de cheques, ou seja pela utilização de depósitos bancários. Essa moeda é chamada nos países anglo-saxões "deposit currency" e nos outros países "moeda escritural", para distinguir da moeda-papel e da moeda metálica. Se bem que moeda escritural seja, no fundo, uma moeda privada e um afastamento do princípio do monopólio monetário do Estado, ela é admitida em todos os países e desempenha essencialmente as mesmas funções que a moeda corrente em papel ou em metal. E tem também os mesmos efeitos. Uma expansão muito grande dos depósitos bancários e de sua utilização como meio de pagamento pode ter consequências inflacionistas, e a contração e imobilização dos depósitos bancários pode ter repercussões deflacionistas sobre os preços. A quantidade como a velocidade da moeda escritural são, por conseguinte, de grande importância para o equilíbrio ou o desequilíbrio monetário e devem encontrar também sua expressão na equação da teoria de quantidade. Irving Fisher (11) lhe deu a fórmula:

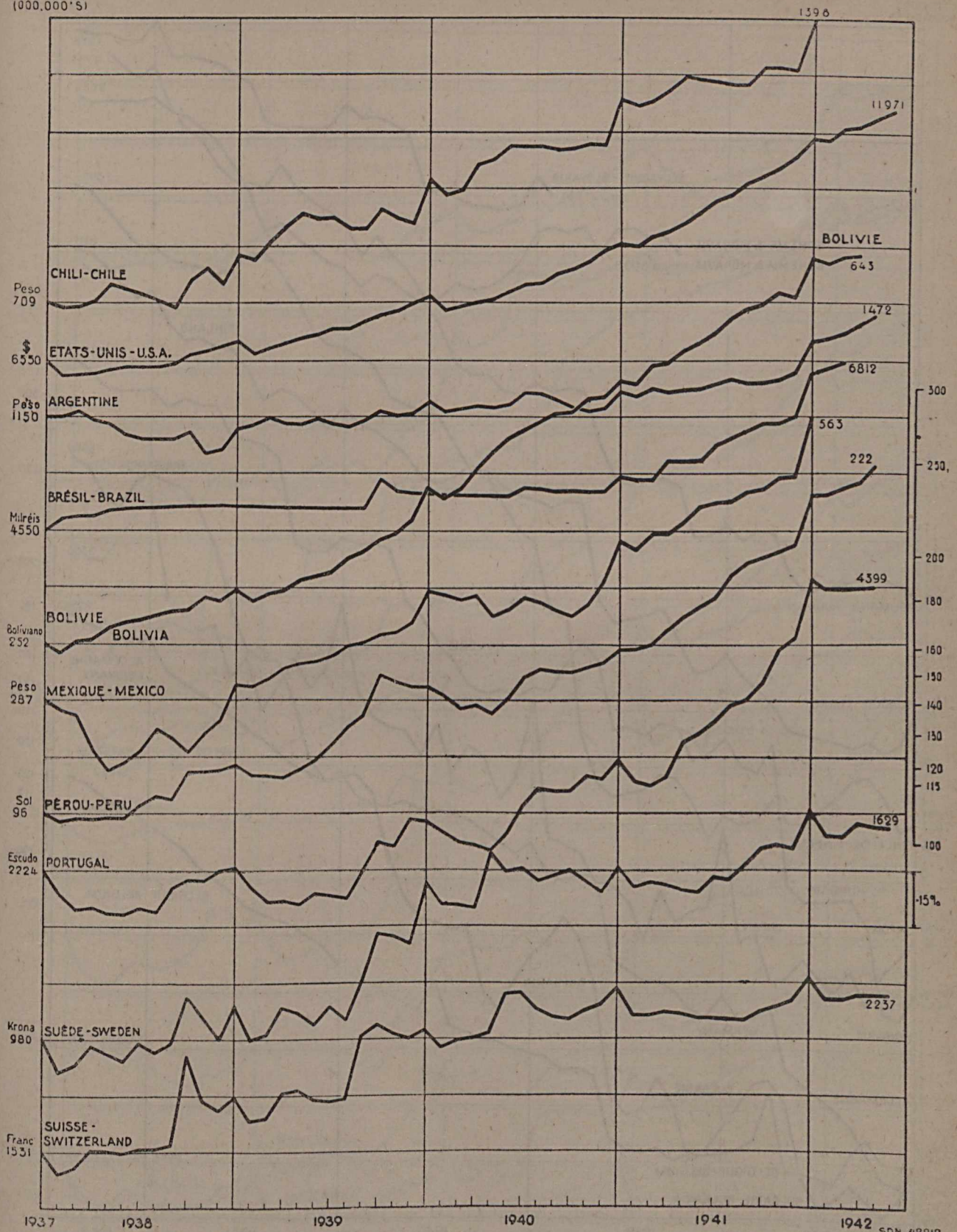
$$P = \frac{MV + M'V'}{T}$$

na qual M' é o volume e V' a velocidade de circulação da moeda escritural.

(10) Simon Newcomb, *Principles of Political Economy*, Parte IV, Cap. II. — Newcomb usava outros símbolos matemáticos, escrevendo: VR=KP (V para moeda, R para velocidade, K para comércio, P para preço).

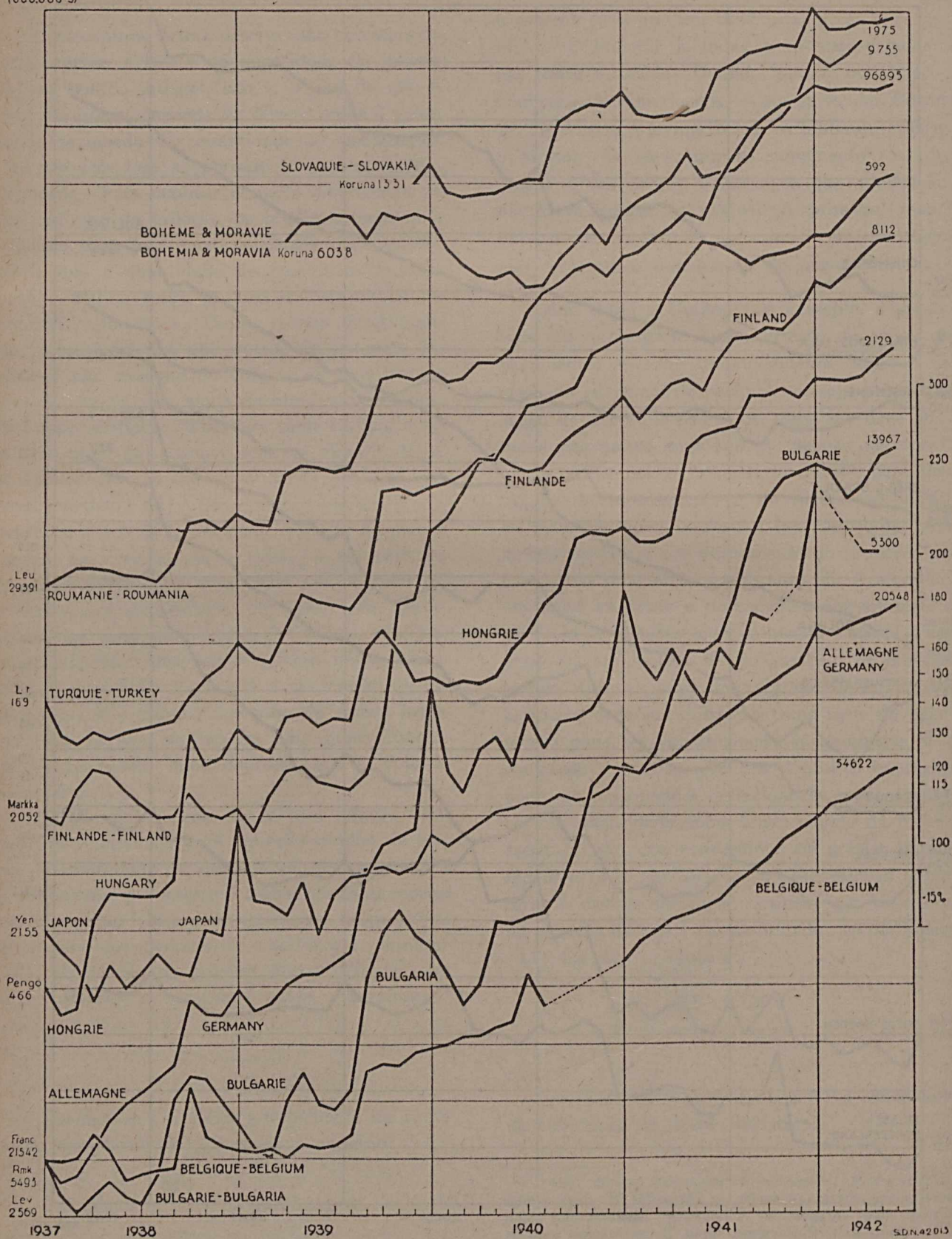
(11) Irving Fisher, *A Practical Method of Estimating the Velocity of Circulation of Money* (Londres 1909). — *The Purchasing Power of Money* (Nova York, 1911).

em milhões)
(000.000'S)

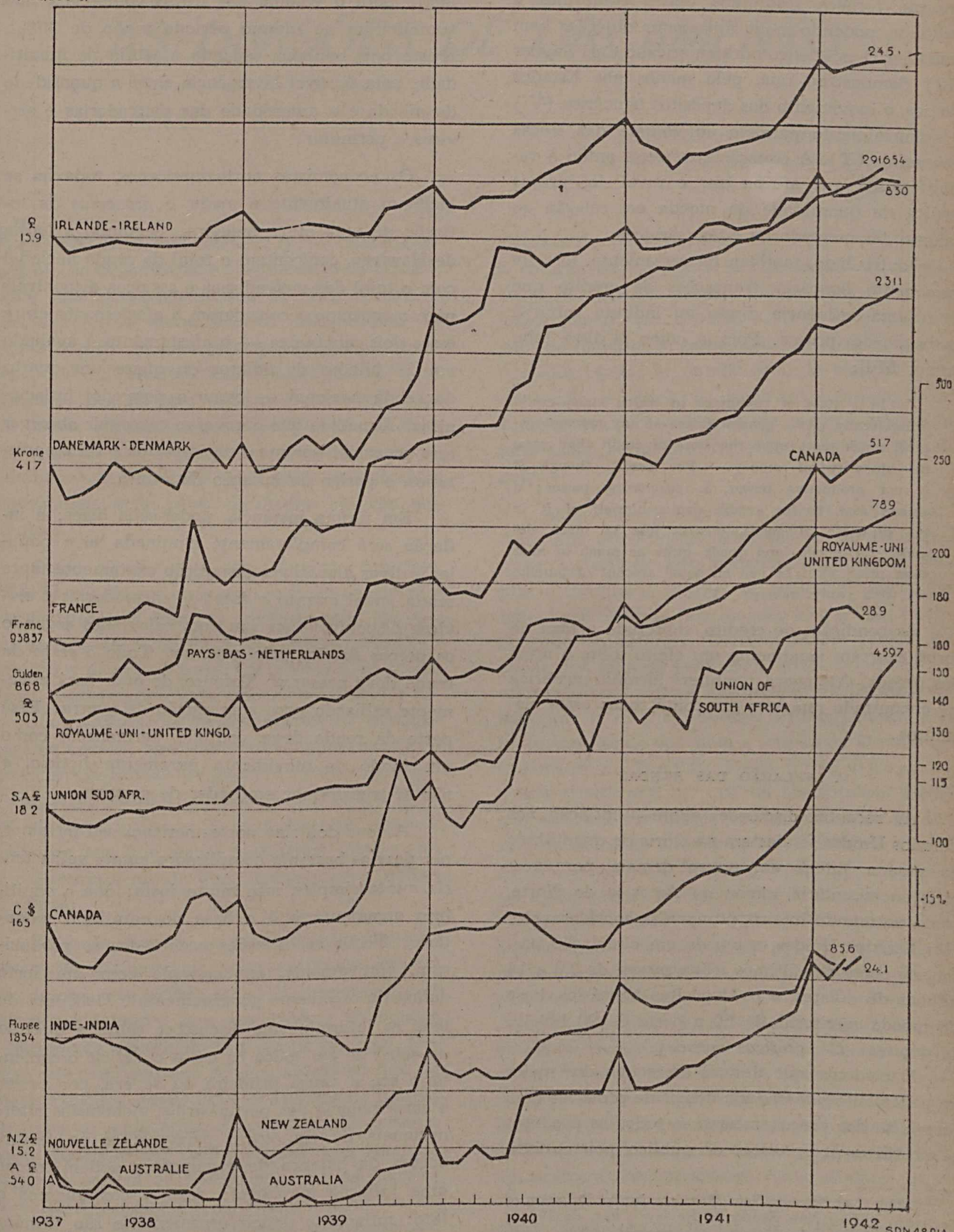


Aumento da moeda-papel no mundo, no período 1939-1942. Nota-se que, no Brasil, o aumento é inferior ao verificado na maioria dos outros países. (Gráficos reproduzidos do "Bulletin Mensuel de la Société des Nations", junho de 1942)

(in millions)
(000.000's)



(en millions)
(000.000 's)



Ainda com esse complemento, contudo, a equação fornece resultados pouco conformes à realidade, podendo-se-lhe apresentar objeções bem fundadas. O estatístico norteamericano Carl Snyder (12) demonstrou que, pelo menos nos Estados Unidos, o movimento dos depósitos bancários (V') é essencialmente paralelo ao volume das trocas comerciais (T). A equação reverteria então à velha fórmula que afirma que o nível dos preços resulta da quantidade da moeda em relação ao volume das mercadorias e dos serviços.

De outro lado, também há certamente, fora do movimento bancário, transações de crédito que têm uma influência direta ou indireta sobre a formação dos preços. Porque, como já disse John Stuart Mill:

"In a state of commerce in which much credit is habitually given, general prices at any moment depend much more upon the state of credit than upon the quantity of money. For credit, though it is not productive power, is purchasing power; a person who, having credit, avails himself of it in the purchase of goods, creates just as much demand for goods, and tends quite as much to raise their price, as if he had an equal amount of purchases with ready money" (13).

As condições de crédito, sobretudo a taxa de juros, exercem igualmente um efeito sobre o nível dos preços. Até agora, nenhuma fórmula algébrica foi encontrada que leve em conta todos esses elementos.

V. INFLAÇÃO DAS RENDAS

As recentes discussões sobre a inflação nos Estados Unidos se afastam da teoria de quantidade da moeda, talvez um pouco demais, porque a inflação monetária tomou na América do Norte, como no mundo inteiro, proporções consideráveis. Nos Estados Unidos, a moeda em circulação passou, no curso dos últimos trinta meses, de 7,8 a 14 bilhões de dólares, e os depósitos bancários, base da moeda escritural, de 60 a perto de 90 bilhões de dólares. (V. gráficos anexos).

É evidente que um tal acréscimo dos meios de pagamento não poderia deixar de provocar uma forte alta dos preços, mesmo se todos os produtos se achassem à disposição do público, pois os índi-

ces da produção e dos transportes, melhor barômetro para o volume das trocas comerciais, não aumentaram no mesmo período senão de 30%. Existe pois também, segundo a teoria de quantidade, uma sensível divergência entre a quantidade da moeda e a quantidade das mercadorias e serviços a permutar.

Os economistas norteamericanos, todavia, se inclinam atualmente a medir o *processus* da inflação de uma outra maneira. Seguindo a teoria de Hawtrey, confrontam o total da renda nacional com o total das mercadorias e serviços disponíveis para o consumo e consideram o afastamento entre esses dois montantes — o afastamento é avaliado em 24 bilhões de dólares ou quase um quarto da renda nacional — como o potencial inflacionista. À medida que o governo conseguir absorver esse potencial por meio de impostos e de empréstimos, o perigo de inflação diminuirá.

Em última instância, poder-se-ia dizer: a inflação será completamente eliminada se a população tiver à sua livre disposição exatamente tanta renda anual quanto o total de mercadorias e serviços disponíveis por um ano, calculados segundo os preços fixados pelo governo. Todo o resto da renda deve passar ao Tesouro, de onde será novamente utilizado para a produção de guerra. Essa parte da renda deve, contudo, permanecer como um fundo de movimento puramente fictício, e não se transformar em poder de compra.

A nova doutrina norteamericana vai terminar, por desvios bastante complicados, numa velha teoria muito simples, mas muito justa: que o equilíbrio orçamentário é a base do equilíbrio monetário. Todas as inflações acentuadas se produziram, efetivamente, em conexão com um forte deficit do orçamento governamental. Deixamos de lado as intermináveis discussões sobre a questão de saber se em todos os casos o deficit orçamentário era a causa primeira ou se era, por vezes, a consequência das perturbações monetárias internacionais, ou em outras palavras: se as perturbações da balança de pagamentos podem tornar uma inflação inevitável. Apenas consignamos o fato: inflação e deficit orçamentário são "irmãos siameses". Quanto mais se consegue reduzir o deficit, mais fácil se torna impedir a inflação.

(12) Carl Snyder, *New Measures in the Equation of Exchange* ("American Economic Review", dez. de 1924); *Business Cycles and Business Measurements* (New York, 1927); *Capital the Creator* (New York, 1940).

(13) John Stuart Mill, *Principles of Political Economy* (1848), Livro III, Cap. 11, Seção 3.

AS DIVISÕES DE ORÇAMENTO

SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA

Diretor da D.O. do Ministério da Agricultura

NO EXCELENTE relatório com o qual a Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P. expôs suas atividades no ano de 1941, adverte-se que a reforma administrativa empreendida no último decênio se vem caracterizando pela observância de um princípio fundamental, relativo à organização dos serviços públicos: a centralização, em órgãos adequados, das atividades de administração geral. Tal orientação, acrescenta o relatório, é amplamente justificada, quer pelos ensinamentos doutrinários, quer pelos resultados práticos que produz.

Como resultado da adoção deste princípio, todos os ministérios civis, com exceção unicamente do Ministério da Fazenda, possuem hoje um Departamento de Administração, desempenhando as atividades de ordem geral, necessárias para a execução de suas atividades específicas. Como é natural, a estrutura dos departamentos de administração é mais ou menos uniforme, apresentando divisões especializadas nos assuntos relativos à administração de pessoal, material e orçamento, além dos serviços auxiliares de comunicações, arquivo, biblioteca, etc. Em alguns ministérios, integra ainda o Departamento de Administração uma Divisão de Obras.

Entre as divisões componentes dos departamentos de administração pode-se afirmar, sem receio de erro, que as de pessoal já apresentam perfeitamente definidas suas atividades e finalidades e claramente delimitado seu campo de ação. Deve-se este resultado sem dúvida, não só ao fato de estarem criados, desde 1938, os serviços de pessoal em todos os ministérios, como ao desvelo ultimamente devotado aos assuntos relativos à administração do pessoal no serviço público. As divisões de material, por sua vez, já começam a ter sua esfera de ação delineada, embora as suas principais finalidades — fiscalização rigorosa do emprego do material nos serviços do Estado, combate ao des-

perdício de material em suas diversas modalidades e solução do intrincado problema das aquisições feitas pelo Estado — não tenham sido ainda atacadas com o rigor necessário. Nota-se que os órgãos de material se preocupam em excesso com as questões ligadas à contabilidade do material: escrituração, requisição de pagamentos, processamento de contas, adiantamentos etc. e veem relegando para plano secundário aquelas finalidades principais.

As divisões de orçamento, porem, ainda aguardam uma estruturação adequada e um funcionamento satisfatório, para poderem executar suas amplas e complexas funções de estudo e solução de todos os problemas relacionados com a vida financeira dos ministérios. Diversas razões podem ser apontadas, afim de justificar o atraso verificado na outorga de um regime de trabalho plenamente satisfatório às citadas divisões. Primeiramente, não foi julgada ainda oportuna a criação da Divisão de Orçamento do D.A.S.P. Desta forma, o Departamento criado pelo art. 67 da Constituição ainda não exerce a sua função constitucional de fiscalizar, em nome do Presidente da República, a execução orçamentária, fiscalização esta que só poderá ser exercida com a colaboração de órgãos especializados nos ministérios. Não sentiu, portanto, o D.A.S.P., até o momento, em toda a sua força, a necessidade da existência, nos ministérios, de órgãos especializados em orçamento, tecnicamente subordinados à sua Divisão de Orçamento e que permitam à mesma, não uma fiscalização puramente formal e superficial da execução orçamentária, e sim um controle dos gastos públicos sob o ponto de vista de sua utilidade, oportunidade e razoabilidade. Em segundo lugar, as atuais divisões de orçamento se apresentam como remanescentes das antigas diretorias de expediente e contabilidade. Verifica-se assim, por parte das mesmas divisões, uma certa resistência, cremos que involuntária, para se adaptarem à atual organização admi-

nistrativa, na qual figuram órgãos especializados para o trato dos assuntos ligados a pessoal, material, obras etc. Preocupam-se as divisões de orçamento em ainda manter uma escrituração em livros próprios, reproduzindo as funções da Contadoria Geral da República e suas delegações e se insurgem muitas vezes contra a execução, pelas divisões do pessoal e do material, de uma contabilidade própria e especializada.

Nota-se, todavia, um movimento orientado pela Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P. para a concessão de uma estrutura e um regimento do serviço adequados a todos os órgãos cujo conjunto deverá constituir o sistema de elaboração e fiscalização do orçamento federal. Este nosso trabalho representa nossa colaboração em prol de tão patriótica tarefa e resume observações colhidas na direção de uma Divisão de Orçamento, assim como o resultado de estudos e pesquisas em torno dos problemas ligados ao orçamento público.

Em dois grandes grupos podem ser distribuídas as atribuições das divisões de orçamento: preparar a proposta orçamentária do ministério e, uma vez publicado o orçamento, fiscalizar a sua execução.

As divisões de orçamento, cumprindo uma de suas finalidades essenciais, veem preparando anualmente as propostas orçamentárias do ministério, de acordo com as instruções expedidas pela Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, órgão instituído para a elaboração da proposta do Orçamento Geral da União até que seja criada a Divisão de Orçamento do D.A.S.P. No relatório com que fez acompanhar a proposta orçamentária para o exercício de 1942, o Presidente da Comissão de Orçamento faz notar que a maioria das divisões de orçamento, já organizadas, apresentaram propostas parciais em condições de suportar um vantajoso cotejo com as enviadas nos exercícios anteriores por comissões improvisadas e não aparelhadas para o trabalho de que eram incumbidas. Está longe, todavia, de ser perfeito o trabalho de preparação das propostas orçamentárias dos ministérios. A falta de obediência, pelas repartições e serviços, aos prazos prefixados para a apresentação de suas propostas a um esmerado e rigoroso exame. A exiguidade do tempo de que dispõem as divisões de orçamento tem reduzido a sua função, muitas vezes, ao mero trabalho material de confecção da proposta ministerial. Evidentemente, muito mais rele-

vante é o papel a ser desempenhado pelas citadas divisões no futuro sistema orçamentário brasileiro, cujas colunas mestras já vão se esboçando. As propostas orçamentárias apresentadas pelas unidades administrativas deverão ser apenas o material bruto de que se utilizará a Divisão de Orçamento para, tendo em vista o plano de trabalho do ministério no próximo exercício e de acordo com as diretrizes baixadas pelo Ministro de Estado e pelo órgão central de orçamento, elaborar a proposta orçamentária do ministério. Para o bom desempenho de suas funções, as divisões de orçamento deverão coligir toda a documentação legislativa, estatística, financeira e econômica que lhes permita apreciar com segurança as propostas enviadas pelas repartições e serviços. As alterações introduzidas nas propostas devem ser pormenorizadamente justificadas para que o órgão central de orçamento tenha elementos para proferir sua decisão final. Com as divisões de orçamento deverão colaborar as divisões do pessoal, material e obras, por ocasião de ser elaborada a proposta orçamentária, prestando-lhe a indispensável assistência em seus setores especializados. Devendo ser a proposta orçamentária, do Ministério o seu plano de trabalhos no próximo exercício e a tradução da política ministerial, é a mesma apresentada sob a responsabilidade do Ministro de Estado que, impossibilitado de examiná-la em todos os seus detalhes, deverá receber da Divisão de Orçamento elementos capazes de lhe permitir uma apreciação segura e real.

Durante o período de exame e discussão, no órgão central de orçamento, das propostas orçamentárias dos ministérios, deve ser bem mais estreita do que é atualmente a colaboração entre o mesmo órgão e as divisões de orçamento. Deverão estas últimas coligir toda a documentação necessária àquele órgão central para levar a bom termo o seu trabalho. Dadas as grandes deficiências ainda apresentadas, não só pelas propostas das unidades administrativas como pelas propostas ministeriais, a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda vê-se obrigada a fazer repousar todo o seu trabalho em longas e exaustivas discussões com os diretores e chefes de serviço. Em seu último relatório, o Presidente da Comissão de Orçamento reconhece os graves defeitos do sistema de entendimentos diretos com os aludidos diretores e chefes. Afirma-se naquele documento ser solução pouco prática e que multiplica os trabalhos de prepara-

ção da proposta de orçamento. São palavras do relatório :

“Torna-se necessária a apresentação de uma justificação detalhada das dotações pedidas, de forma que possam ser reduzidos ao mínimo indispensável os entendimentos pessoais, que, sendo possíveis para as repartições localizadas na Capital Federal, tornam-se impraticáveis com relação aos serviços disseminados pelo interior do País” (1).

O sistema apresenta, sem dúvida alguma, graves defeitos. Ocasiona muitas vezes a concessão de dotações insuficientes a serviços dirigidos por chefes tímidos que não sabem defender com ardor as suas propostas. Ao contrário, podem ser aquinhoadas em excesso repartições chefiadas por indivíduos de palavra fácil e dotados de capacidade de discussão. Outras vezes, diretores de repartições técnicas, pouco afeitos às questões de orçamento e de contabilidade pública, sentem-se embaraçados na discussão de suas propostas. Na opinião do signatário, o trabalho do órgão central de orçamento deverá se basear em dados concretos que lhe sejam fornecidos pelas unidades administrativas e pelas divisões de orçamento, transformando-se os entendimentos verbais em medida excepcional e só utilizada em casos especiais. Como argumento final contra o sistema pode-se afirmar que, traduzindo a proposta de orçamento um plano de trabalho apresentado sob responsabilidade do Ministro de Estado, não se compreende que esse plano possa ser livremente alterado mediante simples audiência dos diretores e chefes de serviço a que falta, como é natural, a indispensável visão de conjunto.

As divisões de orçamento devem ter ainda a seu cargo tarefas complementares à elaboração da proposta de orçamento do respectivo ministério. Entre elas se destacam o expediente relativo à abertura de créditos adicionais, depois de convenientemente estudada a sua necessidade, a confecção de tabelas de distribuição de créditos, etc.

Função relevante a ser desempenhada pelas divisões de orçamento será igualmente a realização de estudos e pesquisas tendentes a apurar o custo de serviços e estabelecer comparações com o custo de serviços análogos, de natureza pública ou particular. Poderão assim as divisões de orçamento propor medidas tendentes a reduzir o preço dos ser-

viços do Estado, tornando-os mais econômicos e eficientes.

O segundo grupo de atribuições das divisões de orçamento diz respeito à fiscalização da execução da lei de meios, na parte relativa ao respectivo ministério. Trata-se de uma função delicada e difícil, que deverá ser cuidadosamente delimitada, afim de se evitar conflitos de atribuições com outros organismos da administração pública. Em nossa atual organização político-administrativa, o controle da execução do orçamento é exercido por um sistema de órgãos, entre os quais se destacam o Tribunal de Contas, o Ministério da Fazenda e o D.A.S.P. Como fiscal da administração financeira, o Tribunal de Contas acompanha em seus detalhes a execução do orçamento, registrando tabelas de distribuição de créditos orçamentários e adicionais, ordens de pagamento e de adiantamento, contratos que interessam à receita e à despesa públicas, julgando responsáveis por bens e dinheiros públicos etc. O Ministério da Fazenda fiscaliza, também, a execução do orçamento, arrecadando receitas e pagando despesas e, principalmente, centralizando em um de seus departamentos a contabilidade pública federal. Finalmente, de acordo com preceito constitucional, o D.A.S.P., por delegação do Presidente da República e na conformidade de suas instruções, fiscaliza a execução do orçamento. Como já afirmamos no início deste trabalho, a fiscalização da execução orçamentária será exercida pelo D.A.S.P. através de órgãos especializados nos diversos ministérios: as divisões de orçamento. A fiscalização a cargo do D.A.S.P. e das divisões de orçamento não se confunde com o controle exercido pelo Tribunal de Contas. Este Tribunal examina as despesas públicas sob o seu aspecto formal, verificando sua conformidade com as tabelas orçamentárias, com as leis e regulamentos de contabilidade pública e com a legislação administrativa em geral. O D.A.S.P. e as divisões de orçamento, porém, apreciarão as despesas sob o ponto de vista de sua conveniência, utilidade, oportunidade e razoabilidade. Agirão assim em uma esfera vedada ao Tribunal de Contas, combatendo o desperdício sob diversas modalidades e procurando obter economia e eficiência nos gastos públicos. Temos ouvido mui frequentemente a afirmação de que as divisões de orçamento só poderão acompanhar a execução do orçamento em cada ministério se lhes for atribuída a centralização da escrituração de suas despesas. Nada menos exato; simples ba-

(1) Proposta orçamentária para 1942 — *Relatório* — pág. 124.

lancetes das operações financeiras executadas nas diversas dependências do Ministério permitirão à Divisão de Orçamento registrar em fichários próprios a execução orçamentária e fiscalizar, mediante exame de documentos e inspeções "in loco", as despesas feitas. Nada impede, outrossim, que a Contadoria Geral da República e suas Contadorias Seccionais remetam às divisões de orçamento os dados que lhes sejam necessários. E' indispensavel suprimir-se de uma vez a idéia de serviços e repartições auto-suficientes. A máquina administrativa deve formar um todo homogêneo, cujas peças funcionem em conjunto e perfeitamente articuladas. Em matéria de controle orçamentário não podem as divisões de orçamento ter uma atitude puramente passiva de registo de operações. E' preciso que as mesmas exerçam, realmente, uma função fiscalizadora, zelando pela execução do orçamento em escrita concordância com o programa de ação nele traduzido.

Em alguns ministérios, função relevante tem as divisões de orçamento a exercer no controle da arrecadação de rendas provenientes da prestação de serviços, cobrança de taxas e emolumentos diversos, etc. Em outros ministérios, as repartições

de carater industrial ou produtoras de utilidades deverão ter suas atividades sujeitas à supervisão da Divisão de Orçamento, que cotejará as receitas e despesas respectivas, propondo medidas destinadas à melhoria da produção e dos serviços e à redução do respectivo preço de custo.

Cremos haver esboçado, em largas pinceladas, a magnitude das tarefas atribuídas às divisões de orçamento no quadro da reforma administrativa brasileira. Mercê de um paciente trabalho de divulgação e instrução, cujo mérito pertence à Comissão de Orçamento, já se começa a ter em todos os setores da administração uma idéia nítida da importância de um orçamento bem elaborado e executado para o bom funcionamento dos serviços públicos. O orçamento, como programa das atividades governamentais, é um trabalho de conjunto, unificação de esforços diversos para a obtenção da mesma finalidade: distribuição equitativa dos recursos exigidos do povo através da tributação. A eficiência do sistema orçamentário brasileiro dependerá, antes de tudo, do conveniente aparelhamento das divisões de orçamento dos diversos ministérios, com uma estrutura adequada, um regimento racional disciplinando suas atividades e pessoal especializado para a execução de seus serviços.

Teoria dos Departamentos de Administração Geral

BENEDICTO SILVA

I

FIXANDO no celuloide e transportando para o conforto e a quietude dos recintos cinematográficos *cenar filmadas em ação*, os modernos jornais animados frequentemente nos fazem — a nós *moviegoers* — tomar parte, como testemunhas oculares, em vivíssimos combates aéreos, marítimos e terrestres, feridos nos diferentes *fronts* pelas forças armadas dos países beligerantes.

Dentre as muitas novidades que tais cenas de guerra proporcionam ao elemento civil, se destaca, pelo seu caráter espetacular de verdadeiro fogo de vista, a famosa “bala traçante”, que, de dia, giza a sua trajetória no eter com um risco de fumaça e, de noite, com um risco de fogo. Fica-se com a impressão de que seria possível fazer que um projétil percorresse, em sentido contrário, a trajetória de uma “bala traçante”, estabelecendo assim uma ligação de retorno entre o alvo ou ponto de chegada e a origem ou ponto de partida.

Similarmente, se se pudesse percorrer, do presente para o passado, o curso descrito, através do tempo e do espaço, pelas idéias; e se fosse possível remontar, por esse meio, à sua verdadeira origem — à origem original — estou certo de que muitas noções, que hoje consideramos novidade, se filiam a eras recuadíssimas e emanaram de fatos ou procedimentos comezinhos, aparentemente tão sem importância que, uma vez “descobertos”, haveriam de causar perplexidade aos observadores.

A *soi-disant* moderna idéia dos departamentos de administração geral, por exemplo, se fosse retracada à sua origem, mergulharia indefinidamente pelo passado a dentro e, em algum ponto dessa trajetória retrospectiva, muito próximo da origem, resvalaria por ensinamentos imemoriais, como os contidos no seguinte trecho do capítulo XVIII do *Êxodo*, segundo livro do Velho Testamento:

13. *Ao outro dia assentou-se Moisés para dar audiência ao povo, que se apresentava diante dele, desde a manhã até a tarde.*

14. *E seu sogro tendo visto tudo o que ele fazia ao povo, disse: Que é isto que tu fazes com o povo? Por que estás tu só assentado, e todo o povo esperando desde a manhã até a tarde?*

15. *Ao qual Moisés respondeu: O povo vem a mim para ouvir pronunciar a sentença de Deus.*

16. *E quando entre eles sucede haver alguma diferença, veem ter comigo, para que eu julgue entre eles, e para que lhes mostre os preceitos de Deus, e as suas leis.*

17. *Não fazes bem, disse Jethro.*

18. *Tu te consomes com um trabalho vão, a ti e a este povo, que está contigo: este é um trabalho sobre as tuas forças, e tu só não o poderás aturar.*

19. *Mas ouve as minhas palavras e conselho, que te vou a dar, e será Deus contigo. Presta-te ao povo naquelas coisas, que dizem respeito a Deus, para expores ao Senhor os seus requerimentos.*

20. *Para lhes ensinares as cerimônias e o modo, com que devem honrar a Deus; o caminho por onde devem andar; e as obras que devem fazer.*

21. *Mas escolhe dentre os do povo uns tantos homens poderosos, e tementes a Deus, nos quais haja verdade, e que aborreçam a avareza: e do número destes homens constitue a uns no governo de mil, a outros de cem, a outros de cinquenta, a outros de dez.*

22. *Os quais julguem o povo em todo o tempo, porem que te deem conta do que for de mais suposição e eles julguem somente os negócios menos graves. Desta sorte o peso que te oprime virá a ser mais leve, sendo repartido entre outros.*

23. *Se fizeres isto, cumprirás com o que Deus manda; poderás ser capaz de executar as suas ordens; e todo este povo voltará em paz para suas casas.*

24. *Moisés tendo ouvido isto, fez tudo que seu sogro lhe sugerira.*

25. *E tendo escolhido dentre todo o povo de Israel homens de valor, os constituiu príncipes do povo, para uns governarem mil, outros cem, outros cinquenta, outros dez.*

26. *Os quais faziam justiça ao povo em todo o tempo: mas davam conta a Moisés de todos os negócios mais difíceis, sentenciando eles somente os mais fáceis*".

Tangenciaria, igualmente, pela velha sabedoria chinesa, como indica a seguinte passagem de um dos quatro livros clássicos de Kung-fu-tse (Confúcio):

"Sendo Tszhe-hsiâ governador de Chu-fu, perguntou sobre o governo. Disse o Mestre: "Não desejes que as coisas se façam rapidamente. Não te fixes nas pequenas vantagens. Desejar que as coisas se façam rapidamente impede que se façam conscienciosamente. Fixar-se nas pequenas vantagens impede que se realizem as grandes empresas."

Com efeito, parece evidente que a idéia dos departamentos de administração geral está parcialmente contida, em germe, tanto no conselho que Jethro ministrou a seu genro Moisés, como no que o Mestre deu ao Governador de Chu-Fu.

Mas nem só os textos sagrados e veneráveis, originários da Antiguidade, assinalam a marcha da idéia dos departamentos de administração geral. Borboleteando através do tempo e do espaço, ela "pousou", mais recentemente, em velhos documentos políticos do Novo Mundo. White, por exemplo, conta que um deputado por Delaware, falando do chefe executivo, em 23 de julho de 1789, durante a primeira reunião do Congresso Americano, emitiu a opinião de "que o Presidente devia ser aliviado dos deveres inferiores de seu cargo por funcionários designados para atendê-los, sob a sua inspecção; assim, com o espírito livre e desembaraçado das minúcias dos negócios, ele poderia atender às operações da máquina inteira..." (1).

Como realidade autônoma, porém, os departamentos de administração geral constituem um broto relativamente tenro na árvore da arte administrativa. Trata-se de uma teoria já bem contornada mas ainda em formação e só muito recentemente extraída dos "limbos da incerteza". As suas traduções práticas, algumas ousadas e vigorosas como o D.A.S.P., se encontram, igualmente, em

estágio tão experiencial, que ainda não perderam o caráter de novidade, razão por que são tão mal compreendidas e julgadas. Apesar disso, a própria justificação teórica, que deu origem ao aparecimento dos departamentos de administração geral, não só os demarca na hierarquia governamental, como também lhes discrimina e define as atribuições.

À luz da doutrina preferida, modernamente refinada e reformulada, entre outros, por Willoughby, Mooney, Pfiffner, Walker, Gulick, a divisão do trabalho de qualquer grande empresa deve incluir um ou mais departamentos de administração geral, incumbidos de exercer, horizontalmente, aquele grupo de encargos denominados "atividades institucionais" ou "*housekeeping activities*" pelo primeiro dos autores citados neste período.

Em outras palavras, aos departamentos de administração geral incumbe o desempenho de algumas funções específicas da chefia executiva, nomeadamente o planejamento, a estruturação, a elaboração e controle orçamentários, a contabilidade, o recrutamento de pessoal, a aquisição de material, a informação administrativa e pública. A integração dessas *atividades-meios* em alguns departamentos de administração geral, organizados como prolongamento inseparável da chefia executiva, tem por efeito exonerar os grandes departamentos verticais, que realizam os propósitos da empresa, de uma tremenda massa de trabalhos subordinados, comuns a todos eles, o que lhes permite concentrar o grosso de suas energias e atenções nas *atividades-fins*, ou, em se tratando da administração pública, nos propósitos finais das instituições políticas.

Antes de ser criado, entre nós, o Departamento Administrativo do Serviço Público — primeiro órgão dessa natureza taxativamente previsto por uma Constituição Política — todos os ministros de Estado eram obrigados a dedicar grande parte do seu tempo e de suas energias à solução de questões de pessoal, concursos, nomeações, promoções, transferências, remuneração, reclamações e muitas outras. Mas não só a função de constituir e fiscalizar o organismo social dos respectivos ministérios taxava fortemente o tempo e as energias dos ministros. Todas as atividades-meios, em regra, solicitavam e captavam de tal maneira, como ainda hoje solicitam e captam, se bem que em menor grau, as atenções dos ministros, que estes só podiam dedicar, aos seus planos de trabalho, as sobras de tempo e de energia, porventura escapadas dos problemas rotineiros.

(1) LEONARD D. WHITE — *Introduction to the Study of Public Administration*, edição revista, 1939, pág. 67.

Alguns dos mais notáveis e operosos ministros dos que já dignificaram a administração pública do país contribuíram para que se formasse, entre nós, a crença de que o administrador eficiente é o que se imiscue em pequenas questões, em fases da rotina ordinária dos serviços. Dentre esses ministros, são indiscutivelmente citáveis o Barão do Rio Branco e Pandiá Calógeras, ambos considerados, sem favor, não apenas estadistas experimentados, mas também administradores de grande envergadura, cuja obra imorredoura aí está para lhes atestar a capacidade de ação. Sabe-se, efetivamente, que José Maria da Silva Paranhos e João Pandiá Calógeras eram dados a preocupar-se com questões de somenos importância e operações insignificantes, até manuais, como seja o manejo de uma ferramenta no arsenal ou o registro de um documento no protocolo.

No primeiro volume de seu livro de memórias, relata Medeiros e Albuquerque fatos e passagens da vida funcional do Barão do Rio Branco, que mostram quanto era constitucional no grande estadista, o "desejo de ver tudo, de fazer tudo" pessoalmente, o que, embora traduzisse boa intenção e zelo, o levava a consumir tempo enorme e largas doses de sua preciosa energia no trato dos "nadinhas" da rotina ministerial.

"Ninguém sabia, no Ministério, onde estava qualquer papel: podia sempre estar com o Barão, que ora abria o expediente recém-chegado, ora tomava qualquer trabalho sobre a mesa deste ou daquele empregado, com um grande desejo de ver tudo, de fazer tudo, mas que tinha às vezes graves inconvenientes" (2).

Tal a sua paixão da minúcia que, quando morreu, em 1911, o geógrafo e economista Levasseur (Pierre-Emile), o Barão do Rio Branco redigiu do próprio punho um telegrama à Legação do Brasil em Paris, determinando-lhe que enviasse uma coroa ao grande morto. Que um ministro de Estado, especialmente um da estirpe de Rio Branco, redigisse pessoalmente o telegrama para esse fim, já se pode considerar pouco usual. O Barão do Rio Branco, porém, foi além: *"o formidável telegrama indicava tamanho, preço, cor, fitas, inscrições, casa onde comprar — absolutamente tudo!"* (3).

Pandiá Calógeras, segundo ele mesmo depõe em vários de seus escritos, também se imiscuia frequen-

temente em tarefas que, de acordo com todos os regulamentos e regimentos, nunca deveriam ser executadas por ministros. Quando o Governo do Brasil apreendeu, durante a primeira Guerra Mundial, alguns navios alemães, correram boatos segundos os quais as tripulações germânicas pretendiam opor-se pela força a que os navios fossem ocupados pelo pessoal do Lloyd. Referindo-se ao episódio, Pandiá Calógeras confessa:

"... e eu não me sentia com autoridade moral de enviar meus subordinados a correrem um risco que eu próprio não partilhasse. Acompanhei-os, pois, quando tomaram conta dos barcos e fui sempre o primeiro a entrar a bordo" (4).

Convenhamos em que um ministro de Estado não precisa tomar parte em diligências policiais para ter autoridade moral (5), tampouco para administrar com eficiência. A atitude de Pandiá Calógeras foi bela e máscula, sem dúvida. Traduzia, entretanto, a sua tendência em fixar-se também "nas pequenas vantagens" (6).

No prefácio que escreveu para o livro *Estudos Históricos e Políticos*, de Pandiá Calógeras, Batista Pereira, com a intenção evidente de elogiar o autor, diz que, quando ministro, este era incansável, dando à sua pasta quase que a totalidade do seu tempo.

"Levantava-se de madrugada — depõe Batista Pereira — inspecionava pessoalmente os trabalhos, multiplicava-se, parecia ter o dom da ubiquidade. Muitas vezes, nos arsenais ou oficinas, os operários que consertavam ou instalavam máquinas, eram surpreendidos por um contra-mestre desconhecido, que lhes apressava, ensinava e participava os trabalhos. A blusa ocasional não conseguia dissimular aquele estranho operário, cujo as-

(4) PANDIÁ CALÓGERAS, *Problemas de Administração*, São Paulo, pág. 102.

(5) "Authority, on the other hand, is a right. Hence we use the expression 'moral authority', and may say of some teacher, as was said of Jesus, the greatest of all teachers, that he speaks 'as one having authority', which means that he has a moral right to speak as he does. In organization, authority is likewise a right, because it inheres legitimately in the structure of the organization" (MOONEY & REILEY, *Principles of Organization*, 1940, pgs. 7-8).

(6) "Es un grave defecto para un gran jefe consagrar mucho tiempo a detalles que los agentes subalternos podrían ejecutar tan bien, sino mejor que él, cuando existen importantes problemas que esperan solución porque no consiguen hallar tiempo para ocuparse de ellos".

"Un jefe debe saber todo, pero no puede ver todo ni hacer todo. El cuidado que preste a las pequeñas cosas no debe hacerle descuidar las grandes. Una buena organización tiene a ello". — HENRI FAYOL, *Administración Industrial y General*, trad. esp., pg. 153).

(2) MEDEIROS E ALBUQUERQUE, *Minha Vida*, 1.º vol., pág. 267.

(3) Idem, idem, pág. 270.

cedente imediato, feito de saber e experiência, todos sentiam.

"E' o ministro!" — corria de boca em boca. E era realmente. O próprio ministro não se contentando em mandar, viera ver, ensinar, executar, concluir".

Parece estranho que exatamente dois dos mais extraordinários ministros que o Brasil já possuiu a seu serviço, desprezando, como desprezavam, os princípios da divisão científica do trabalho, ávidos por executarem a tarefa impossível de tudo ver com os próprios olhos, tudo fiscalizar diretamente, revelassem tamanha incapacidade para delegar funções (7). O mais extraordinário é que, fixando-se eles, comumente, "nas pequenas vantagens", hajam levado a efeito "grandes empresas". E' preciso não esquecer, porém, o esforço extraordinário e consuntivo que lhes era necessário despende, afim de conseguir o que conseguiram.

Pode-se dizer que tanto o Barão do Rio Branco como Pandiá Calógeras eram ministros 24 horas por dia. Do Barão do Rio Branco, especialmente, a afirmativa é verdadeira, tanto que o grande brasileiro morreu na sua sala de trabalho.

"Ele foi um extraordinário patriota — diz Medeiros e Albuquerque (8). A sua singularidade estava no fato de ser um ministro que viveu cerca de dez anos, inteiramente, completamente, exclusivamente, para o serviço nacional. Não tinha preocupações de família, não cogitava de política interna; era ministro, ministro, ministro, acordado ou dormindo, a todas as horas do dia e da noite."

Alem disso, tanto Rio Branco como Pandiá Calógeras eram indivíduos intelectualmente superdotados, extraordinários pela cultura geral, famosos pela memória que possuíam e, sobretudo, raríssimos pelo patriotismo lúcido e incansável que lhes norteava a ação pública.

Com efeito, grandes ministros! (*)

(7) "Uma das tragédias da experiência humana é a frequência com que homens, sempre eficientes em qualquer coisa que possam fazer pessoalmente, acabam falhando sob o peso de deveres acumulados, que eles não sabem nem podem aprender como delegar" (MOONEY & REILEY, *op. cit.*, pág. 20).

(8) MEDEIROS E ALBUQUERQUE, *op. cit.*, pág. 289.

(*) Em virtude de nos ter sido enviado com atraso, o presente artigo, interrompido aqui, continuará na próxima edição (N. da R.).

O novo Código de Contabilidade e a estimativa das rendas públicas

MORAES JUNIOR

NO BRILHANTE trabalho intitulado "Métodos de estimativa das rendas públicas", com que o eminente professor Dr. Benedicto Silva ilustra seis páginas da "REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO" do mês de novembro último, meu obscuro nome vem citado por duas vezes, juntamente com o do Dr. Ubaldo Lobo, a propósito dos artigos 60 e 61 do ante-projeto do Código de Contabilidade da União, de que somos autores, no desempenho da honrosa tarefa com que nos distinguiu a confiança do Exmo. Sr. Dr. Luiz Simões Lopes, illustre presidente do D.A.S.P.

Não fosse a citação nominal, talvez deixássemos passar "em branca nuvem" a apreciação algo injusta do brilhante e talentoso articulista. Mas, para evitar a pecha de displicentes ou revéis, somos obrigados, cada qual a seu turno, a acorrer à liça, não para travar polêmica, mas apenas para esclarecer convenientemente o assunto.

De todas as coisas eternas, a Verdade é, sem dúvida, uma das mais belas e das mais raras.

Ela reponta em tudo, diáfana, cristalina, inconfundível, por mais que nos esforcemos, às vezes, por obumbrá-la.

A sabedoria popular nos mostra, constantemente, na simplicidade dos provérbios, a cristalização eterna da Verdade.

Um deles nos adverte sempre, sensatamente: "a pressa é inimiga da perfeição".

E é mesmo. Tanto assim que a luminosa inteligência do Dr. Benedicto Silva foi transviada do bom caminho pela pressa com que lançou

um furtivo olhar sobre os artigos 60 e 61 do ante-projeto do Código de Contabilidade.

A pressa é hoje o ritmo universal. O automóvel, o rádio, o avião, a via estratosférica, onde a resistência do ar se dilue, — tudo isso transformou aquela calma paradisíaca que fazia da humanidade uma espécie feliz.

E é por isso que nem sempre acertamos, esquecidos de que a pressa é inimiga da perfeição.

Se o preclaro articulista tivesse tido tempo para ler atentamente o que dizem os artigos 60 e 61 em apreço, não teria, por certo, feito duas afirmativas absolutamente destituídas de fundamento, quais sejam:

a) que o art. 60 do ante-projeto do Código de Contabilidade Pública consagra o processo da média aritmética trienal na estimativa das rendas da União;

b) que o art. 61 do mesmo ante-projeto comete ao D.A.S.P. o poder de "aumentar, reduzir ou mesmo suprimir impostos", quando esse poder "compete privativamente ao Parlamento Nacional e, enquanto este não se reunir, ao Presidente da República".

Procedendo com método, como é de rigor entre aqueles que se dedicam ao estudo da ciência das contas, analisaremos primeiramente a controversia estabelecida acerca do disposto no art. 60.

O Dr. Benedicto Silva transcreve esse artigo e chama a atenção para os seus grifos. Pois não obstante esses grifos, que faço meus, a parte grifada não foi bem compreendida por ele próprio.

Reproduzo, por isso, o artigo, tendo apenas o cuidado de estender um pouco mais os grifos, de sorte a abranger também a parte restante:

“Art. 60 — Quanto ao orçamento geral da receita, cabe ao Ministério da Fazenda, em face dos dados fornecidos pela Contadoria Geral da República, enviar ao Departamento Administrativo do Serviço Público, até 30 de abril de cada ano, as previsões a serem incluídas no orçamento, justificando-as com *quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios, estatísticas e estudos referentes às variações verificadas*”.

Será que o período “justificando-as (as previsões) com *quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios*” equivale a determinar que a *previsão seja igual à média aritmética da arrecadação trienal*? Ou será que os vocábulos, tangidos por uma estranha rebeldia, não querem prestar-se mais a exprimir aquilo que desejáramos fosse compreendido?

Mas se o nosso período significasse a recorrência do termo médio trienal, *calculado aritmeticamente*, — a que vinham, então, as palavras subsequentes “*estatísticas e estudos referentes às variações verificadas*”?

Para que essas estatísticas e para que esses estudos, se a previsão teria que enquadrar-se dentro da média aritmética, certa, positiva, indubitável?

E para que, ainda, a atribuição conferida ao D.A.S.P. de

“proceder às investigações, que se fizerem necessárias, quanto à incidência dos impostos e seu aspecto econômico e social, podendo aumentar, reduzir ou mesmo suprimir aqueles cuja previsão seja *insuficiente, excessiva, desnecessária ou inconveniente*”,

uma vez que a média aritmética seja o imperativo da lei?

Não. O eminente professor Dr. Benedicto Silva não teve tempo de ler nem de meditar sobre a matéria contida no art. 60 do ante-projeto.

Porque, se o fizesse, teria verificado que a expressão :

“justificando-as com os quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios”

é a reprodução, em outros termos, do disposto na lei n. 317, de 21 de outubro de 1843 :

“Nos futuros orçamentos a tabela da receita geral trará a comparação do produto arrecadado nos três últimos anos com o orçado para o ano futuro”.

O mais interessante é que o ilustre articulista, comentando esse dispositivo da lei de 1843, acha (e com justa razão) que ele não autoriza o processo de avaliar as rendas pela média trienal. São suas as seguintes palavras :

“O que o legislador quis dizer e disse, pouco importa se mediocrementemente, é que, nos futuros orçamentos, a tabela da receita incluiria, para efeito de comparação, — não de equiparação — as rendas orçadas para o próximo exercício financeiro e as rendas arrecadadas nos três últimos anos. De acordo com o citado artigo da lei, o documento orçamentário de 1942, por exemplo, deveria ter, na parte da receita, pelo menos 4 colunas — as três primeiras destinadas respectivamente às arrecadações efetuadas em 1939, 1940 e 1941 e a quarta à estimativa da receita para o exercício financeiro de 1943. Como se vê, a lei não só não determina que se calcule a média aritmética das rendas arrecadadas nos três últimos anos, como também nem sequer sugere que a receita orçada para o próximo exercício financeiro seja *igualada* à referida média. O que a lei manda é que se comparem as *estimativas de receita para o próximo exercício* com as *receitas realizadas nos três últimos*”.

As próprias palavras acima transcritas aplicam-se com admirável justeza ao texto do artigo 60. Quem o tiver lido atentamente, concluirá como o Dr. Benedicto Silva :

“Como se vê, a lei (no caso seria o ante-projeto) não só *não determina* que se cal-

cule a média aritmética das rendas arrecadadas nos três últimos anos, como também *nem sequer sugere* que a receita orçada para o próximo exercício financeiro seja igualada à referida média". (Os grifos são meus).

Assim, com as palavras do próprio Dr. Benedicto Silva defendemos a verdadeira interpretação do artigo 60 do ante-projeto da lei de contabilidade pública.

E uma vez que o eminente professor forneceu, de si mesmo, os argumentos mais convincentes para a defesa da redação do artigo de que se trata, passaremos, sem delonga, à controvérsia seguinte.

Queremos, entretanto, assinalar, de passagem, que já o artigo 141 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, de minha autoria, procurava eliminar da legislação esse método de *igualar* a receita orçada à média aritmética dos três últimos exercícios.

Vejamos o que diz esse dispositivo :

"Art. 141 — A organização das estimativas da receita deverá ser feita fundando-se nos resultados apurados na arrecadação do último exercício liquidado. Na ausência ou insuficiência destes dados, servirá de base à avaliação da receita a média da exação dos três últimos exercícios liquidados".

Como se vê, só na *ausência* ou *insuficiência* dos dados relativos ao último exercício encerrado, manda o art. 141 utilizar a média da exação dos três últimos exercícios liquidados, *não como equiparação*, mas apenas *como base à avaliação* da receita a arrecadar.

Base de avaliação é uma coisa e adoção da média aritmética é coisa bem diferente.

Quanto à afirmativa de que o art. 61 do Ante-projeto comete ao D.A.S.P. atribuição privativa do Parlamento Nacional, não é a pri-

meira vez que a vemos formulada, pois já alguém focalizou, inadvertidamente, o assunto, quando da remessa de sugestões ao referido ante-projeto da lei de contabilidade pública.

O Dr. Benedicto Silva, além de incidir no mesmo engano, ainda comenta :

"Além de ser inconstitucional e até subversiva, uma vez que arrebatada ao Legislativo a mais líquida, pacífica e indiscutível de suas competências, a referida proposta constitui novidade em matéria de divisão do trabalho governamental".

Sempre a pressa a perturbar uma assimilação perfeita e, consequentemente, a justeza do conceito.

Não fosse a pressa, seria fácil verificar que a matéria está enquadrada na secção IV do capítulo II do título II do ante-projeto, secção essa que trata "DA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA".

Será admissível confundir "elaboração da proposta orçamentária" com projeto de lei?

A atribuição privativa do Parlamento Nacional é votar projetos de lei e não "elaborar proposta orçamentária", matéria pertinente à competência do D.A.S.P.

Ora bem. Na sistemática da previsão das rendas introduzida no futuro Código de Contabilidade vemos que :

a) a Contadoria Geral da República deve fornecer ao Ministério da Fazenda, como elemento de estudo, os dados necessários;

b) em face desses dados, que compreendem necessariamente, os quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios, o Ministério da Fazenda, utilizando ainda as estatísticas e estudos referentes às variações verificadas, organiza a proposta das previsões a serem incluídas no orçamento (art. 60).

O ante-projeto não estabelece o método a ser observado pelo Ministério da Fazenda no avaliar as previsões. Para que estas possam ser tão apro-

ximadas quanto possível, manda que se lhe forneçam os elementos para isso necessários: — quadro demonstrativo da arrecadação no triênio anterior, estatísticas e estudos das variações respectivas.

Que mais exigir nesta fase preliminar?

c) Remetidas as previsões ao D.A.S.P., a este compete, segundo o art. 61, “proceder às investigações que se fizerem necessárias, quanto à incidência dos impostos e seu aspecto econômico e social, podendo aumentar, reduzir ou mesmo suprimir aqueles cuja previsão seja insuficiente, excessiva, desnecessária ou inconveniente”. (Esta redação foi melhorada pela própria Comissão, ao rever o ante-projeto).

O D.A.S.P. estuda, portanto, um a um, os tributos incluídos na elaboração primária recebida do Ministério da Fazenda, investiga, analisa, apura e conclue pela necessidade ou não de aumentar ou reduzir as cifras previstas. (Como isto está longe do processo das médias aritméticas!).

Investiga, analisa e estuda também a incidência de cada imposto, quanto ao seu aspecto econômico e social.

Admitamos que, nesta altura, o D.A.S.P. se convence da desnecessidade ou da inconveniência de determinado imposto.

Deve esse órgão, não obstante, incluí-lo na proposta do orçamento? Seria ilógico. Seria inconcebível. Não inclui e, necessariamente, explica as razões que o levaram a assim proceder.

O Chefe do Executivo encaminha, em seguida, a proposta, devidamente justificada, ao

Parlamento Nacional, e este, se não estiver de acordo com a supressão, usará, — então sim — de sua soberania e incluirá no *projeto de lei* orçamentária o imposto que fora suprimido na *proposta do orçamento*.

Se, ao contrário, conformar-se com as razões pelas quais o imposto foi suprimido na proposta, basta convertê-la em projeto de lei, e o imposto indesejável ficará, assim, suprimido no exercício a que se refere o orçamento, por isso que

“a arrecadação da receita proveniente de imposto *dependerá sempre* da inserção deste na lei do orçamento”. (Reg. G. de Cont. Pública, art. 133, última parte).

Uma vez que determinado imposto não figura na lei orçamentária, não poderá ser cobrado no exercício financeiro regido por essa lei. Está, portanto, suprimido, até que nova lei de orçamento o venha, porventura, considerar outra vez em vigor.

Caem, assim, fragorosamente, as duas afirmativas do autor do excelente trabalho “Métodos de estimativa das rendas públicas”, inserto na “REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO”, do mês de novembro último, afirmativas essas referentes a matéria incontroversa contida no ante-projeto de que somos autores eu e o meu eminente companheiro e amigo Dr. Ubaldo Lobo.

Estamos certos de que, estudando serenamente o assunto, o Dr. Benedicto Silva será o primeiro a nos fazer justiça.

Recrutamento e cultivo das fontes de provisão de pessoal

ARLINDO VIEIRA RAMOS

Técnico de Administração

"L'ordre social ainsi compris suppose resolues deux operations administratives des plus difficiles: — une bonne organisation et un bon recrutement".

HENRY FAYOL — *Administration Industrielle et Générale* — Paris — Dunod — 1931, página 52.

"No element of the career service system is more important than the recruitment policy".

BETTER GOVERNMENT PERSONNEL — Whiteley House — MacGraw-Hill Book Company, pág. 37.

A expressão RECRUTAMENTO DE PESSOAL designa as atividades empregadas em *atrair e orientar* trabalhadores para empregos ou serviços numa organização. Despertar interesse pelas colocações e proporcionar orientação aos pretendentes — são os problemas do recrutamento de pessoal. A descoberta e o desenvolvimento das fontes de suplência conseguem-se com o uso e aperfeiçoamento destes recursos.

O termo recrutamento foi usado, por alguns autores, como sinônimo de procura e obtenção de empregados, incluindo-se nesta acepção lata, a aplicação dos próprios processos de escolha ou seletivos. É, contudo, tendência atual considerá-lo como expressão das atividades que precedem a inscrição. ("Recruitment ends with an application" — MOSHER and KINGSLEY — *Public Personnel Administration* — Harper Bros. — 1941, página 138).

Objetiva, assim, o recrutamento, proporcionar um número conveniente de candidatos, para atender às necessidades de provimento dos lugares. Suas atividades compreendem providências tomadas num sentido ou noutro, conforme as modificações que sofrem a oferta e a procura dos empregados. Não usa, deste modo, de processos rijos; pelo con-

trário se deve conformar às situações, afim de alcançar realmente eficácia.

Para sua realização, impõe-se a consideração de fatores que influem sobre a quantidade e qualidade dos elementos oferecidos no momento, afim de que os processos possam ser convenientemente afeiçoados.

As oportunidades de emprego no Serviço Civil Federal são muito amplas. Em 1941, foram providos (1) por nomeação 3.308 cargos e admitidos 3.080 extranumerários-mensalistas. Somam-se, assim, 6.388 ingressos, não estando inclusos os extranumerários-diaristas e contratados.

É fácil compreender-se a multiplicidade de atribuições que representa esse grande número de cargos e funções, a exigir requisitos, conhecimentos e experiência que interessam as fontes mais variadas do nosso mercado de trabalho.

A movimentação de multidões de pretendentes não é motivo para, por si só, louvar o recrutamento, nem a situação oposta, de simples redução do número de candidatos. A excelência dum serviço de fornecimento de pessoal há de avaliar-se pela capacidade de atrair os melhores candidatos, provocando interesse nas boas fontes de suplência, de modo que se garanta à seleção possibilidade de grande aproveitamento, com pouco trabalho e economia de tempo e material.

Esta etapa preliminar, que se esforça em interessar pessoal habilitado, quer para produção imediata, quer para uma preparação rápida e proveitosa, exige, evidentemente, um ativo aparelhamento.

É claro que não se improvisam análises num mercado de trabalho, sobretudo quando as fontes

(1) LUIZ SIMÕES LOPES — Relatório do D.A.S.P., de 1941 — Pag. 284 e seguintes.

a, apreciar são numerosas e distantes. Justifica-se, assim, um estudo permanente dos núcleos de fornecimento, pelas oscilações cíclicas, habituais em todas espécies de mercado. De um modo geral, esses centros podem ser divididos em dois grupos, assim considerados, após estudo pormenorizado dos elementos por eles fornecidos:

- a) Fontes prováveis de pessoal utilizável;
- b) Fontes certas de pessoal habilitado.

Em vista da multiplicidade dos elementos a considerar, convém que o julgamento se firme em dados objetivos e fuja de indicações ou meras sugestões.

Um largo recrutamento, antecipadamente aberto, a visar provável necessidade, ou para aproveitar serviços instalados, de um modo objetivo em todos os sentidos, atende às contingências possíveis; com isso se informa a agência central recrutadora do que há de melhor e mais aproveitável não só quanto ao número mas também quanto à qualidade.

Se é assim em tempo normal, com mais energia e precisão deve ser encarado o problema em época de guerra, em que há mister provisão pronta de pessoal preparado e em quantidade suficiente, para funções de natureza diversa na retagarda. Não só a respeito do número dos candidatos precisa ser apreciado o problema. A qualidade e preparo do pessoal, cumprem devidamente averiguadas. Igualmente, alta eficiência devem ter os serviços dos elementos não armados.

O recrutamento e seleção em tempo de guerra pedem ampliação e aperfeiçoamento para maior eficiência. Necessitam obter, com presteza, para cada caso, pessoal habilitado, economizando cursos de preparo ou treino, não só para os que possuem aptidões, como também para gêneros de serviço que se tornem, de começo, realmente imprescindíveis e nos quais o meio seja pobre de elementos qualificados.

O homem apto no lugar devido é condição imperativa em qualquer organização — especialmente nas de guerra — que, como entre as que visam competição, será vitoriosa a que se organizar melhor.

Um estudo, ainda que sumário, sobre recrutamento de pessoal, inclui pontos essenciais. Não importa se variem os processos e métodos em

função do mercado: há necessidade de se precisarem normas e de se organizarem recursos para enfrentar as situações com possibilidade de sucesso. Cabe definir as atribuições e apontar os elementos que delas se encarregarão.

I. A PROCURA DE PROVÁVEIS PRETENDENTES

As atividades referentes a este item se desdobram nas seguintes:

a) *Descoberta dos melhores candidatos*

Indicação dos empregados da mesma organização.

Ficha a ser preenchida pelos pretendentes, em casa ou no balcão da agência recrutadora.

Contacto com os servidores, em cargos de nível baixo, que desejam melhorar.

Divulgação em escolas, sindicatos, companhias ou cidades, onde haja centros de formação, serviços estaduais, universidades, etc.

Anúncios em jornais, rádios, cinemas; cartazes, indicando tipo de serviço, qualificação e remuneração. Publicações periódicas e permanentes.

Em qualquer organização pública ou particular o auxílio prestado pelo antigo empregado é dos mais úteis, quando indica elementos capazes de desempenhar trabalho que ele conhece e do qual tem experiência. Ajuda assim o recrutamento, sendo sempre necessária a seleção entre os indicados, visto como não se pode apoiar em informes, frequentemente evitados de subjetivismo.

As fichas acima referidas, que permitem se apresentem, em qualquer época e para qualquer função, os pretendentes que estejam já colocados na organização (pois não são poucos os empregados capazes que querem melhorar sua situação), constituem um processo já empregado em outros lugares e que, de fato, revela desejos e aspirações, às vezes ocultos, mas valiosos na prática do recrutamento.

Todas as modalidades de contato, entre prováveis candidatos e empregador, destinadas a estender o campo de ação do recrutamento, evidentemente fortalecem as atividades reveladoras dos

melhores pretendentes. A divulgação ostentosa, ou pelo menos atraente, impõe-se, nos lugares onde seja possível entrar em contato com os que possam se interessar pelos empregos vagos e que tenham capacidades para os desempenhar. Não se dispensa o estudo dos locais que comportem uma específica propaganda, tais como os centros profissionais, centros de formação, reunião, de recreio, de exercício de atividades iguais ou congêneres, sociedades de estudos e de pesquisas, ou institutos sobre assuntos relacionados com as atribuições a serem exercidas.

A enumeração das atribuições nos folhetos não é sem importância. Esclarece o futuro candidato sobre os conhecimentos de que deve ser portador, não só os de ordem teórica, como os de natureza prática. Os pretendentes que conhecem sua especialidade tem gosto em concorrer às provas a ela referentes e habitualmente fogem das que apresentam caráter geral, onde o sucesso pode sorrir, somente ou igualmente, aos que memorizam nas vésperas os pontos dos programas apresentados.

Evidentemente, a preferência para apresentação de programa ou de exemplo de tipo do trabalho ou de especificação pormenorizada das atribuições conforma-se com o nível dos pretendentes e, assim, em função do mercado. Em certas especialidades, a sua simples denominação já lembra todo um conjunto imprescindível de conhecimentos doutrinários e práticos, dentre os quais podem ser apontados logo os essenciais ou básicos. Em outras, porém, como é escassa a formação, há necessidade de citar miudamente, para possibilitar estudo preparatório, bem como incluir conhecimentos gerais ou vulgares, afim de ampliar o âmbito do recrutamento.

Assim, os editais de abertura, os folhetos de instruções, bem como os programas, são auxiliares do recrutamento, antes que da seleção propriamente dita. As provas é que interessam à seleção e podem afastar-se ou ficar distante dos pontos centrais dos programas, como habitualmente ficam, dada a amplitude que estes comportam. Informativos e orientadores, são os programas meros elementos do recrutamento.

A objetividade das provas, a sua relação com o trabalho ou com o tipo de conhecimentos ou aptidões, a sua excelência na aferição dos melhores, sua fidelidade e validação — é o que pertence propriamente à seleção.

Com relação às atribuições a serem transcritas nos folhetos, convém lembrar o que usa a *United States Civil Service Commission* em suas publicações. Aí são copiadas as atribuições e requisitos que figuram na lista da classificação dos cargos. Como bem diz ISMAR BARUCH em *Position Classification in the Public Service* (Chicago, 1942, pág. 67):

"In its contact with the public in recruiting employees, the central personnel agency can effectively utilize a position-classification plan".

E, mais adiante:

"Not only does a position — classification plan tend itself to the advertising of single examinations but it also aids in publishing information of broader scope and viewpoint with respect to the opportunities and requirements of government employment".

Entre nós, como não estão especificadas as atribuições das carreiras, podiam ser relacionadas as apuradas nos estudos para organização dos concursos na Seleção. Estes estudos são do maior interesse e não perdem sua razão de ser, ainda que já implantada a classificação de cargos (2).

A especificação que figura no plano de classificação é ampla e não satisfaz às necessidades dos processos seletivos. Basta evocar a experiência de dois grandes nomes da *Civil Service Commission*, respectivamente na direção da Seleção e da Classificação de Cargos:

"If the selection methods of these agencies are to be made more valid, careful analysis of duties is essential". — O'ROURKE, *A New Emphasis in Federal Personnel Research and Administration*, Washington, 1930, pág. 3.

"The classification of position to be filled furnishes the basic facts". "For some types of tests a more detailed analysis of duties is sometimes required". — ISMAR BARUCH, *Position Classification in the Public Service*, Civil Service Assembly, Chicago, 1942, pág. 68.

E adiante (pág. 248):

"Specification developed to a sufficient degree of refinement for some purpose will not serve other purpose".

(2) Seria melhor: classificação funcional de cargos ou classificação por atribuições e responsabilidades; ficaria claro, então, que o plano de classificação considera primordialmente as funções e não é apenas uma simples ordenação de cargos em classes, sem outra preocupação.

"... this emphasis, however, has frequently made them too broad a tool for process requiring a more detailed analysis of duties operations, e. g., for the purposes of the technician constructing some kinds of tests or developing in-service training curricula".

E para completar o pensamento, lembrando ainda uma grande autoridade, é de notar que:

"A análise do trabalho (referindo-se também à seleção) emprega notadamente os seguintes recursos: estudo da psicologia do ofício, no seu conjunto; exame psicológico de um grupo de trabalhadores considerados excelentes, nesse mister, e de outro grupo de deficientes nele; inquérito entre chefes de serviço e mesmo entre profissionais". — LOURENÇO FILHO, *A Psicologia, ao Serviço da Organização*, Imprensa Nacional, Rio, 1942, pág. 14.

É certo que a técnica usada para classificação de cargos não vai tão longe.

Elemento certo de interesse é a divulgação das atribuições, responsabilidades e remuneração dos empregos oferecidos. Feita esta por cartazes, anúncios, em forma de breves indicações, deve levar, contudo, esses elementos fundamentais. Informes mais amplos serão prestados em agência recrutadora próxima, onde todas condições e requisitos são bem pormenorizados. Assim é aconselhável nos lugares de reunião ou de comparecimento de grande número de pessoas ou profissionais, que não são os melhores para leitura de longos editais ou instruções. Os mais interessados procuram, então, o local de distribuição dos folhetos e literatura, tornando-se, assim, mais econômica a divulgação e diretamente difundida entre os pretendentes e seu grupo.

O registo do interessado, de seu nome, endereço, motivo por que procurou a agência, educação, nível de vida, etc., tem a maior significação para satisfazer serviço urgente, quando for necessária a convocação de candidatos de certo tipo ou com determinados requisitos. Em todo caso, o cadastro dos pretendentes prováveis, renovado bianualmente, salientando-se as preferências, experiência, vida anterior, provável nível de salário, interessa para remessa periódica de publicações ou mesmo de instruções ou editais.

Atraídos, estes candidatos, que comparecem isolados ou por iniciativa própria à agência recru-

tadora, são detidamente examinados, o que permite saber, com dados objetivos, se há realmente fontes de fornecimento, dignas de apreço, ou somente interessados dispersos. Convém sejam os fatos apreciados com cuidado, para um pronunciamento que se deve seguir a uma prova, podendo a primeira ser de ensaio. É verdade que prova seletiva, sem validação ou relação com critério razoável, não tem valor; será sempre de ensaio, ainda que repetida.

Deste modo se podem distinguir os centros: em centros capazes de fornecer, de fato, bons candidatos, e em centros prováveis, que podem contribuir, com auxílio da agência recrutadora, para o respectivo preparo ou formação. Não é preciso salientar que a agência recrutadora se deve revestir da maior habilidade, de grande cuidado nas inspeções, de discreção na apuração dos fatos, e deve estar verdadeiramente instruída de como basear-se em dados objetivos.

x x x

Deste modo podemos esquematizar as atividades que deparamos em seguida:

b) Cultivo dos melhores centros

Contacto com os possíveis fornecedores ou centros de preparo dos bons candidatos, informando-os das vantagens oferecidas pelo empregador e dos requisitos de que devem ser portadores os pretendentes.

Contacto com os fornecedores certos de bons candidatos, oferecendo, para seus indicados, desde que realmente provada por elementos anteriores a excelência da fonte, as vantagens de estágio remunerado ou interinidade.

Este contacto é mantido por correspondência, por circulares, literatura, sendo expostas as vantagens e pormenorizados os métodos de escolha para o emprego oferecido.

Compreende-se que este contacto não passa de remessa de circulares, literatura, instruções, etc. Com os fornecedores prováveis, só interessa à agência recrutadora a excelência dos pretendentes que eles apresentam e esta é somente apreciada nas provas.

Sabe-se que, no Serviço Público, entre nós, as atribuições dos cargos e funções não são idênticas às compreendidas nas profissões, tais como ensinadas nos institutos oficiais ou não. As Universidades ou escolas técnicas ministram conhecimentos que não satisfazem a certas modalidades de trabalhos a serem prestados pelos servidores. Por exemplo, no Serviço Público, há necessidade para preenchimento de certos cargos, de pessoal que conheça, ao mesmo tempo, matemática em nível só alcançável em curso de engenharia, contabilidade que exige estudo sistemático desta matéria, e ainda legislação sobre diversos aspectos, inclusive a extensa legislação sobre seguros sociais e seus órgãos.

Outros cargos exigem legislação atualizada sobre imigração, conhecimentos práticos de várias línguas, de geografia, história e ainda prática de serviços peculiares.

Há cargos em que os conhecimentos de direito se alternam com os de medicina, os desta com os de psicologia e de matemática, os de higiene com os de química e legislação, os de química com os de geologia e crenoterapia, os de estatística com os de contabilidade e direito. Seria um longo enumerar, mas é assunto bem conhecido dos que tratam dessas questões no Serviço Público. Salientam-se, ainda, as necessidades especiais no que respeita à variedade, extensão e diversidade de conhecimentos ou técnicas exigíveis para desempenho de funções de extra-numerários-mensalistas.

Evidentemente certos diplomados, por sua formação, seriam os melhores executantes de determinados serviços, se tivessem outros conhecimentos que estão fora do âmbito de seus estudos acadêmicos, mas que, de fato, não podem ser dispensados para realização conveniente do trabalho. Seria ingênuo supor que o governo pudesse resolver esta questão, sem transferir grande parte do ensino para as repartições especializadas ou sem se socorrer da iniciativa privada.

As fontes certas de pessoal habilitado são julgadas depois de exame cuidadoso e repetido dos elementos aproveitados. Numa organização do vulto da dos serviços públicos federais, essas fontes podem ser *internas*, isto é, situadas dentro do serviço, ou *externas*. Estas duas espécies de centros de suplência exigem naturalmente cultivo.

O estudo das provisões possíveis leva a considerar os seguintes casos:

- a) funções muito oferecidas pelas empresas particulares;
- b) atividades ou profissões novas ou pouco desenvolvidas no meio, de modo que este é pobre de elementos classificados;
- c) funções só existentes no serviço público.

Nestes casos, não que ser tentados os incentivos quanto ao salário, afim de despertar interesse pessoalmente dos candidatos ou estimular a iniciativa privada para colaborar na formação. Há, contudo, sob certos aspectos, necessidades de admitir-se estagiários, para este preparo anterior ao trabalho efetivo. Aliás, é uma prática já experimentada alhures. Podemos considerar, como estágio antes da entrada, o ingresso provisório, em nível baixo de remuneração, para aprendizado ou exercício nos trabalhos próprios do cargo ou função, estágio que termina com nomeação ou admissão após prova seletiva.

Faz então, o estagiário na repartição, um treino diário e assiste, obrigatoriamente, a exposições ou demonstrações; não fica obrigado a todo o horário da repartição, que se divide entre eles. A demonstração de interesse, estudo ou aproveitamento é obrigatória, com verificações parciais, independente da prova final.

Assim pode ser admitido grande número, sempre superior ao das vagas existentes, para que a seleção examine amostras numerosas.

Não se dispensa, para aceitação de estagiário, um amplo recrutamento, com boa divulgação, fazendo-se escolha prévia sob base de aptidões e interesse, quando os candidatos excederem as possibilidades do ensino no serviço.

A interinidade podia ser lembrada como recurso para este preparo anterior. A legislação vigente, contudo, parece indicar que o intuito da interinidade é uma substituição para execução de trabalho, até o preenchimento do cargo por pessoa habilitada em concurso. Mas, compreende-se que não há inconveniente — em certas carreiras, em que o estágio, em nível baixo, não é possível — em propor-se a interinidade com tipo de estágio. O interino, ao contrário do estagiário, prestaria ser-

viço e se prepararia em cursos ou exercícios, sendo-lhes estes facilitados. Como no outro caso, a prova seletiva seria final para efetivação, mas sempre exigidas demonstrações parciais de aproveitamento ou dedicação, sobretudo quando a interinidade fosse longa.

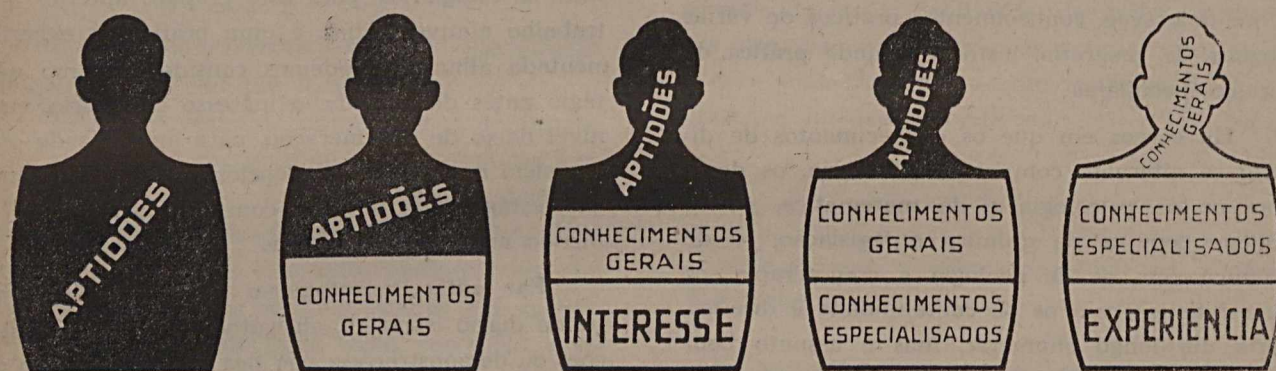
O inconveniente é que os cargos interinos são iguais em número aos lugares a serem preenchidos; assim não seria facultado julgamento de maior número para escolha.

Os institutos científicos particulares e alguns do serviço público não dispensam este recurso de recrutamento, que é aceitação de estagiários. Mas, o defeito do processo está na inexistência de remuneração, na ausência de controle quanto ao

anterior deficiente é uma iniciativa que alarga as possibilidades de preparo antes da entrada.

Há de se esmerar o órgão do aperfeiçoamento, especialmente nestes casos, visando rigorosamente o trabalho, visto como a aprendizagem é o motivo da criação destes lugares provisórios.

Em face das fontes possíveis ou certas de suplência, é possível, ainda que grosseiramente, para atender aos aspectos práticos do problema, qualificar os elementos que procuram a agência recrutadora. Podemos considerar modalidades de acordo com os 5 tipos abaixo, afim de se articular vantajosamente, o recrutamento, a seleção e o aperfeiçoamento:



aprendizado e na incerteza do possível aproveitamento do estagiário, após prova.

No serviço público, estes institutos que ministram, eles próprios, conhecimentos necessários a seus auxiliares, em vista de serem paupérrimas ou inexistentes no meio as fontes de suplência — como Museu Nacional, Instituto Oswaldo Cruz, Instituto de Tecnologia, Casa da Moeda e talvez também o Instituto Médico-Legal — se quiserem melhorar a seleção para seus cargos iniciais, exigem uma fonte de provisão alimentada ou cultivada no próprio serviço. Esta, contudo, não poderá ser considerada única, ou melhor, cumpre que, na medida do possível, sejam incentivadas outras, com auxílio dos institutos interessados, sem vantagem de qualquer espécie, visto como o aproveitamento dos estagiários, qualquer que seja a sua fonte, será após competição final, em termos de absoluta igualdade.

O desdobramento dos cargos de interinos, no sentido de aproveitar as verbas, para aumentar o número de estagiários nos casos de recrutamento

A aptidão referida é apreciada em termos de potencialidade. Esta tende a ser afastada como elemento a considerar, quando a capacidade profissional pode ser analisada e, portanto, julgada em termos de eficiência.

Nos dois primeiros grupos, a seleção dos pretendentes atende às contra-indicações, sendo que para os últimos escolhem-se os mais capazes entre os capazes, em função da capacidade no trabalho.

O interesse foi considerado como aproximação ou iniciativa para por-se em contacto com estudos ou atividades determinados. Assim, em um sentido específico ou especial e não geral. Como a palavra tem acepções várias, é bom precisar a em que é usada.

Não se lhe aplicam deste modo, testes gerais ou de aptidões, mas cabe apreciado pelos seus efeitos, isto é, pela revelação de conhecimentos adquiridos nesta aproximação. E, como interesse inicial, pode ser verificado pelo enquadramento exato que é dado ao assunto, pela bibliografia conhecida, pelo conhecimento das divisões essen-

ciais do problema, e também pela definição da terminologia usual na especialidade respectiva.

Quando os conhecimentos ou a produção no trabalho atingem certo nível, já podem ser pesquisadas sob o aspecto de conhecimentos especiais ou próprios ao exercício do trabalho. Cabe aqui, assim, ao interesse, este sentido. BINGHAM compreendeu-o também:

"The outward manifestations of interest, then, are concentration of attention and persistence of activity". — *Aptitudes and Aptitude Testing*.

Ou considerando-o de um modo geral:

"In a word, it is always a problem of adjusting a relationship of person to activity" — ORDWAY TEAD, *Human Nature and Management*, MacGraw-Hill, 1933, pág. 243.

Mais adiante, na fixação da orientação, este problema vai assumir uma importância considerável. BURTT resume, deste modo, uma opinião já generalizada:

"Interest as well as ability is important in vocational prediction" — *Employment Psychology*, The River Press, 1926, pág. 490.

Não é de menor significação no trabalho. Pode-se evocar esta noção hoje pacífica:

"Creative and efficient work is inseparable from a spontaneous interest in what one is doing" — WATKINS and DODD, *The Management of Labor Relations*, MacGraw-Hill, 1938, pág. 276.

A experiência designa a aplicação anterior a especialidades ou ao trabalho determinado e pode ser resumida em encargos, empregos, títulos ou estudos referentes à atividade, que assim indicam já dedicação às funções.

Estes dados estabelecem recursos para apreciar o campo, quanto à qualidade dos elementos a serem recrutados. Dentro do critério escolhido, pode-se ampliar ou reduzir a área, para facilitar ou tornar mais eficiente a tarefa da seleção.

O Serviço Civil Inglês faz escolha sob a base de aptidões, o que permite trabalhar largo campo. A seleção se estabelece em termos de contra-indicações e a respeito de conhecimentos gerais. Limita, por outro lado, contudo, o recrutamento impondo condições de idade entre 21 e 25 anos.

Atualmente, com a grande guerra, os EE.UU. ampliaram o recrutamento, utilizando o recurso de abandonar as restrições quanto à idade. Os folhetos de inscrição distribuídos pela *United States Civil Service Commission*, permitem a inscrição de candidatos de 60 e 65 anos, sendo o limite, em alguns casos, o da idade da aposentadoria, como 70 anos para *Marine Engineer* (V. *Announcement of Open Competitive Examinations for the Position*). Por exemplo, as seguintes: *Junior Clerk*, 53 anos; *Project Auditor*, 60 anos; *Inspector Ship Construction*, 65 anos; *Agent Trade and Industrial Education*, 60 anos; *Housing Management Supervisor*, 60 anos; *Naval Ordinance Materials*, 65 anos; *Marine Engineer*, 70 anos.

Dentro destes campos podem-se juntar correntemente várias restrições que limitam ou compensam a extensão do recrutamento e, também, o orientam num sentido ou noutro, desviando seu alvo, de modo a concentrar ou especificar amostras com o fim de melhorar a seleção.

A limitação referente ao sexo, adotada para o Ministério do Exterior é estabelecida também para certas funções e cargos, cujas exigências de trabalhos, atividades, força e resistência não se acham conformes às condições médias da mulher em nosso meio.

Não temos restrições quanto à cor e residência.

Outro elemento que reduz, evidentemente, ainda que de maneira indireta, o nosso recrutamento em geral para o serviço público é a impossibilidade de desempenhar funções cumulativamente, quer se trate de cargos federais, estaduais, municipais ou para-estatais.

Foi esta uma medida salutar que se estendeu até às carreiras técnicas e ao professorado e que, além do alcance moral, teve consequência benéfica para o serviço, forçando maior dedicação do funcionário ao seu cargo.

Entre as causas diretas não se podem colocar os conhecimentos exigidos, porque propriamente eles não alteram o campo do recrutamento, desde que não são feitas exigências nas inscrições. Este continua amplo; todos podem inscrever-se, apenas a seleção afastará os que não satisfizerem.

A exigência de trabalhos e experiência concentra fortemente as amostras no sentido da espe-

qualidade e, conforme o seu cultivo no meio, de modo mais ou menos restrito. Há especialidades em que os centros de formação são tão deficientes que se limita consideravelmente a possibilidade de obter candidatos com o pedido de experiência, títulos ou monografias nos editais de inscrição.

Outras limitações que foram impostas pela guerra são as que se referem à nacionalidade.

É de notar que, pela vastidão do território, pelas distâncias existentes entre as agências recrutadoras e as cidades em que se realizam as provas, as dificuldades na prestação dos concursos limitam o interesse dos residentes em locais muito afastados.

Para ampliar o campo, neste caso, seria preciso difundir as agências recrutadoras para maior facilidade na inscrição e menos dispêndio na realização das provas. As novas fichas de inscrição adotadas pelo D.A.S.P., que permitem o candidato se inscreva, sob confiança, com a declaração apenas da posse dos documentos exigidos, facilitam consideravelmente, notando-se a circunstância de ser possível a remessa de tudo, pelo correio, ao posto de inscrição.

Assim as restrições e ampliações do campo de recrutamento não dependem só de exigências que figurem nos editais ou folhetos de inscrição, como também de medidas correlatas ou dispositivos legais que dizem respeito, inclusive, aos direitos e deveres dos próprios empregados ou, de um modo geral, das imposições do patrão em qualquer espécie de atividade.

É de ver-se que as vantagens oferecidas pelo empregador e o método de escolha inicial na empresa influem consideravelmente. No Serviço Público é preciso considerar a importância que veem desempenhando a imparcialidade e lisura com que o D.A.S.P. realiza concursos e provas.

A imposição de concurso ou prova para ingresso confina o recrutamento, em certos setores, de tal modo que o problema se torna digno de análise. Tendo que fornecer os meios ou o pessoal, os órgãos de administração geral ou de administração de pessoal falhariam ao seu objetivo, se, por um motivo ou por outro, deixassem de o fazer, necessitando por isso adotar medidas condizentes com as exigências do mercado, desde que respeitado o princípio de habilitação para o cargo.

É verdade que convém esperar quando se pode obter por regime idêntico o preenchimento de todos os cargos para que se atenda o aspecto político do problema. Mas a restrição, em certos campos, é de tal ordem que a Un. St. C.S.C. considera certos lugares preenchíveis depois de provas e outros não (*non competitive*), aliás estes em pequeno número. Cumpre acentuar que entram, às vezes, em conta os resultados conseguidos anteriormente, isto é, nos casos em que, por razões diversas, não foram descobertos pelo recrutamento senão poucos candidatos, o que, segundo MOSHER and KINGSLEY, se dá quando o número deles não excede a quatro (5). É preciso observar, contudo, se o recrutamento foi realizado como devia e se outras causas indiretas não intervieram.

Evidentemente, há certas funções que não comportam concurso, como as dos trabalhadores braçais, cargos de caráter confidencial, ou de confiança, cargos temporários — o que o D.A.S.P., com sua lucidez habitual, considerou entre os de extranumerários-diaristas, cargos isolados e de gratificação. E para afastar dúvidas e garantir a flexibilidade que caracteriza o bom recrutamento, note-se:

"but the merit system and competition are not synonyme terms". — MOSHER and KINGSLEY, *Public Personnel Administration*, Harper Brothers, 1941, página 110.

II. DEPOIS DA APRESENTAÇÃO DOS PRETENDENTES

A atividade dos encarregados do recrutamento é aqui de orientação e aconselhamento.

Deste modo, podem ser esquematizados os trabalhos:

- a) *orientação antes da inscrição* (aconselhamento ao candidato ainda incerto sobre vocação, aptidões e capacidade):

Entrevista.

Exame das aptidões.

Exame dos conhecimentos gerais.

Proposta como estagiário ou indicação para frequência de curso antes da admissão.

(5) MOSHER and KINGSLEY — *Public Personnel Administration* — Harper Bros. — 1941, página 111.

Indicação para certo tipo de trabalho ou para carreira em que possa ser aproveitado, após prova.

- b) *orientação depois da inscrição* (antes de realizar prova):

Indicação bibliográfica e noções sobre conhecimentos exigidos nos programas.

Informações sobre tipos de trabalhos sobre os quais versem as provas práticas ou de serviço.

- c) *orientação a candidatos inhabilitados que desejam ser orientados* (assistência aos inhabilitados).

Inhabilitados em exame de capacidade física.

Inhabilitados em provas de conhecimentos.

Exame de sanidade e capacidade física.

Exame mental.

Exame de aptidões.

Exame de conhecimentos.

Indicação para inscrição em provas ou concursos.

A observação dos candidatos às provas ou concursos no serviço público sugere imediatamente a necessidade do aconselhamento dos pretendentes.

Os recrutas aqui são também novatos ou principiantes, como os da vida militar, e tal como lá, de acordo com a derivação da palavra: crú-duas-vezes — assim, frequentemente novos, no ambiente a serem admitidos e também na matéria que devem versar. Entre eles se encontram os que não sabem se orientem sua inscrição pelo nível de conhecimentos exigidos, pelo salário dos cargos a preencher ou pela brevidade de realização das provas.

Apresentam-se assim com qualificações muito diversas, em grupos positivamente heterogêneos. Cumpre distingui-los para não aplicar processos que não cabem em todos os casos. Convém precisar, contudo que a entrevista é indispensável, na qual cumpre sejam colhidos dados sobre a história pregressa do candidato e suas condições atuais, referentes a saúde, preferências, vocação, meios de vida, constância no trabalho, incluindo no interrogatório perguntas que permitam apre-

ciação sobre seu estado mental. É de acentuar-se, nessas situações de mundança de vida ou profissão, o número de instáveis, fronteiros, nos quais se impõe logo uma observação mais demorada de seu comportamento.

Como recurso informativo inicial, a entrevista exige ser estimada, embora o conceito de que possa empregar-se como único recurso, deva ser olhado com desconfiança. A importância que se lhe vem atribuindo é notada por BINGHAM and MOORE em *How to interview*, N. Y., Harper and Bros. 1941:

“Depois dos núcleos de suplência terem sido desenvolvidos, um dos principais processos é a entrevista dos candidatos. Como demonstra uma indagação em 233 companhias, 90% destas entrevistam seus candidatos”.

Um estudo circunstanciado dos pretendentes ainda sem orientação levaria naturalmente à organização duma norma que se modificaria conforme os casos, mas que devia ser inicialmente esquemmatizada:

NORMA GERAL PARA EXAME DOS PRETENDENTES SEM ORIENTAÇÃO

SÍNTESE

Anamenese:

Anamenese pregressa: — todos os dados sobre saúde, preferências, estudos, trabalhos, diversões e tendências na juventude.

Anamenese atual: — dados referentes à vocação, estudos, situação atual de vida, nível social, aspectos caracterológicos e de adaptabilidade ao trabalho ou profissão nos últimos anos.

ANÁLISE

Exame individual:

Resistência física.

Aparelho locomotor.

Orgãos dos sentidos: visão, audição.

Sistema neuro-vegetativo.

Psico-motricidade.

Inteligência: — exame global, nível mental; exame analítico quando necessário.

Conhecimentos gerais:

Línguas.
Matemática.
Legislação.
Ciências Naturais.

Aspectos caracterológico e de adaptabilidade profissional:

Interesse pela profissão e grau deste interesse.
Outras observações sobre a conduta.

III. ESTUDO DOS RECRUTAMENTOS ANTERIORES

Estas atividades compreendem um trabalho de análise e revisão das inscrições e provas anteriormente realizadas. Como aí está inclusa, além da coleta dos dados, a interpretação dos mesmos para auxiliar os novos recrutamentos, não se pode deixar de destacar os trabalhos deste setor. Resumem-se suas atribuições:

- 1) Análise dos concursos e provas já realizadas: — número de candidatos, aprovações, qualificações, títulos, fonte de origem, centros de preparação, etc;
- 2) Apreciação das causas que influem no recrutamento pelo resultado das experiências anteriores;
- 3) Estudo das carreiras ou funções em que o recrutamento é deficiente ou defeituoso;
- 4) Estudo das carreiras em que há necessidade de treinamento *pre-entry* e dos elementos que devam ser apreciados para organização de programas, afim de levar sugestões ao aperfeiçoamento;
- 5) Estudo das provas anteriores para informar sobre o nível dos candidatos e possível estado do mercado.

Um dos problemas a considerar é o que consiste em verificar se o indivíduo selecionado correspondeu, de fato, no exercício do trabalho. O acompanhamento do estágio probatório somente esclareceria esta questão para, por fim, ser comprovado se a seleção atingiu os objetivos visados.

A relação deste problema com as atividades do recrutamento é grande, embora não, evidentemente, de sua alçada. É verdade que os benefícios prestados pela observação do comportamento dos selecionados em face do trabalho estendem-se, igualmente, a todas atividades ligadas à seleção. Este é um assunto complexo que seria realmente considerado, se posto em termos de produção. Não é demais lembrar que, em certos casos, um contacto obrigatório entre a seleção e a repartição que recebeu os novos funcionários poderia orientar medidas de melhoria da seleção e outras ainda diretamente relacionadas com o recrutamento.

Esquematzamos as atividades do recrutamento e juntamos os elementos destinados a realizá-las, numa agência central, segundo o gráfico anexo.

Não há dúvida que só uma agência central não satisfaria as necessidades exigidas, em nosso país, pelo recrutamento para o serviço público.

As agências estaduais estendem sua rede recrutadora, a prestar excelentes serviços nas atividades de divulgação e propaganda. Situadas nos grandes centros, hão de encontrar com facilidade elementos que exercitem as funções de orientação, desde que os encarregados das mesmas compreendam as finalidades do recrutamento de pessoal.

O maior problema neste setor e, por certo, o das agências municipais. E convem ser devidamente exaltado. O recrutamento para o serviço público só poderá receber sua consagração, quando orientar e encaminhar os brasileiros, onde estiverem, levando por toda a parte o espírito sadio do sistema do mérito, numa obra de combate ou oposição à mentalidade politiqueria, ainda tão difundida no interior. Esta iniciativa, além de interessar diretamente os serviços públicos, é de educação e influiria sobre o próprio espírito dos dirigentes municipais, antes de se estender ao município o sistema do mérito.

Este serviço assumiria, incontestavelmente, um resultado fácil de prever-se, se as agências recrutadoras municipais fossem entregues aos diretores de grupos escolares ou de escolas primárias (um em cada município).

A importância do recrutamento do pessoal civil cresce em tempo de guerra, num grau que bem sugere a relação abaixo, dos objetivos fixados

R E S U M O

RECRUTAMENTO DE PESSOAL

ATIVIDADES

ESTUDO DOS RECRUTAMENTOS ANTERIORES	ORIENTAÇÃO DOS PRETENDENTES Antes da inscrição Depois da inscrição Dos inhabilitados	CULTIVO DOS MELHORES CENTROS	DESCOBERTA DOS MERCADOS
GRUPO DE ESTUDO E REVISÃO	GRUPO DE ORIENTAÇÃO	GRUPO ENCARGADO DE DIVULGAÇÃO E PROPAGANDA	GRUPO ENCARGADO DE PEDIDOS E OFERTAS DE EMPREGADOS-RESPECTIVO CADASTRO
Estudo das provas ou concursos anteriores, sob aspecto do recrutamento Estatística referente a recrutamentos realizados; interpretação dos elementos necessários, conforme a carreira. Estudo das fontes de suprimento, sua localização e nível dos candidatos Revisão de condições e normas para novas provas e concursos Coordenação com o Aperfeiçoamento para telno pre-entry	Orientação a candidatos inscritos em várias provas Aconselhamento de pretendentes não orientados. Exames. Fornecimento de informações, bibliografia e notícias sobre provas práticas ou técnicas Assistência a inhabilitados. Exames e aconselhamento.	Redação de folhetos, annuários, literatura, cartazes, etc. Organização de Plano de divulgação Coordenação com as agências dos estados e municípios sobre fontes de suprimento Estudo dos locais de divulgação	Recebimento e fichamento de pedido de empregadores Recebimento e fichamento da oferta dos pretendentes Coordenação das agências estaduais e municipais sobre ofertas e procuras Distribuição de literatura e folhetos, etc. Cadastro de fontes de formação e provisão

ORGÃOS

pela *Civil Service Commission* dos Estados Unidos, nessa emergência: (6)

- 1) Fornecer pessoal pronta e oportunamente;
- 2) Manter contacto permanente com os órgãos de defesa nacional, para atender prontamente às necessidades de tais órgãos;
- 3) Executar um programa intenso de recrutamento positivo, para o pessoal da defesa nacional;
- 4) Sugerir, estimular e prestar assistência à execução de programas que visem produzir maior número de pessoal habilitado e desenvolver os respectivos centros de formação;
- 5) Dar garantia de que todos os candidatos sejam pessoas de bom caráter e leais;
- 6) Manter a política afastada das atividades de defesa nacional.

Nessa política se acentua a extensão do recrutamento positivo, a colaboração intensa com os centros de formação e a capacidade de prover oportunamente, com elementos de suplência, as necessidades dos órgãos de defesa nacional.

O conceito de "recrutamento positivo" mereceu, no caso, outra interpretação bem examinada por GEORGE GANT (7):

"What we call *positive recruitment* is not complete answer, however, because fully qualified candidates are not available",

para esclarecer adiante, com a designação que teve nas discussões da 33.^a conferência anual da *Civil Service Assembly* reunida em outubro de 1941, em Jacksonville:

"a process of recruitment at a level or grade lower than that to be filled, when fully qualified candidates are not available".

Assim em termos de probabilidade de preparação, exigindo "um plano formal de treino" que permitirá, pela objetividade, uma produção imediata. Deste modo, são justificadas as etapas recomendadas:

(6) ARTHUR FLEMMING — *Seleção dos funcionários na emergência atual* — Rev. Serv. Pub., novembro de 1941, pág. 39 — Trad. de Astério Dardeau Vieira.

I) "Classificação positiva": novo arranjo de funções e responsabilidades para aproveitar os elementos existentes.

II) "Treino intenso": como parte integral do recrutamento, de maneira tal que "this process might be called "recruitment-training". (7)

As atividades de guerra desviam o alvo do recrutamento. Há departamentos em que os serviços são consideravelmente aumentados, como os de polícia, bombeiros e serviços de proteção (8). Por outro lado, o alistamento para forças armadas e as necessidades das indústrias restringem os recursos dos centros fornecedores, por aumentar consideravelmente a procura.

Com uma concorrência maior, o empregado classificado escasseia e o recrutamento tem que se intensificar, ao mesmo tempo que a seleção se apressa na escolha dos que devem ir para o aprendizado e dos que devem ser logo colocados no trabalho. Os programas de treinamento são reduzidos ao essencial e diretamente referentes às funções a desempenhar, devendo ser rigorosamente estudadas as atribuições para este fim e admitidas as mulheres, os já avançados em idade, e os de capacidade física diminuída.

Outra questão que, em qualquer época aliás, tem grande importância é a da admissão de pessoal técnico ou altamente especializado. Entre nós, no serviço público federal, está este pessoal entre os extranumerários-contratados. O seu recrutamento em tempo de paz já é um problema delicado. Sem agência recrutadora, pouco pode informar o órgão de fornecimento de pessoal sobre as possibilidades de aquisição de tais elementos para as repartições necessitadas. Certos departamentos, pelo fato de lidarem com especialistas em setores vizinhos, têm vencido a dificuldade. Não será estranho prever que um estudo das fontes de suplência conduziria o recrutamento, naturalmente, a considerar esse problema que com ele se articula. Os contactos mantidos com os centros de pesquisas, trabalho ou exercício de atividades iguais ou semelhantes, facilitariam possibilidade de

(7) GEORGE GANT — *Public Personnel Administration in the National Emergency*, em "Public Personnel Review" — Jan. 1942, pág. 3.

(8) LEONARD WHITE — *O programa de pessoal em tempo de guerra* — Rev. Serv. Público, Agosto de 1942, pág. 55 (trad.).

prestar informação e ajuda que, provindo de estudo dos centros respectivos, se revestiriam de idoneidade suficiente para uma colaboração útil.

O registo pessoal dos especialistas, a consulta das próprias fontes, a propaganda e divulgação a respeito das vantagens dos contratos com o serviço público federal — constituiriam todo um programa de ação, do qual não se pode negar o valor.

x x x

A ação das atividades do recrutamento de pessoal se reflete sobre as repartições com possibilitar-lhes um melhor tipo de pessoal e abrir-lhes uma maior colaboração com os órgãos de administração geral.

A colaboração que o recrutamento de pessoal presta ao Aperfeiçoamento já foi anteriormente referida e compreende muitos aspectos, entre eles os seguintes: informar sobre o mercado do traba-

lho, sugerir cursos *pre-entry*, colaborar nas sugestões sobre programas destes cursos, dar informações sobre técnicos e professores que possam realizá-los, informar sobre fontes possíveis de co-participação no treinamento técnico, encaminhar pretendentes ao Aperfeiçoamento para uma apreciação objetiva sobre os candidatos aos cursos de *pre-entry*.

A colaboração oferecida à Seleção é muito grande e de certo modo permanente e íntima, que não se compreende afastamento entre Recrutamento e Seleção, ainda que a orientação impressa ao recrutamento interesse vários aspectos da administração do pessoal.

Como elemento de articulação entre as Repartições e a Seleção, e, igualmente, entre esta e o Aperfeiçoamento, o serviço de recrutamento de pessoal é de auxílio substancial para organizar uma seleção eficaz e um satisfatório aperfeiçoamento antes do ingresso.

A guerra e a seleção profissional

BELGRANO MONT'ALVERNE

Médico da Secção de Assistência Social
do Ministério da Viação

PRODUZIR! Produzir mais e melhor! E' a palavra de ordem. A guerra exige esforços sobrehumanos nas trincheiras, nas oficinas, na agricultura, nas ciências e nas artes, que todas são igualmente campos de batalha indispensáveis à consecução final da vitória.

No momento em que se vai solicitar do homem o máximo de sua capacidade produtiva, parece oportuno lembrarmo-nos de todos os recursos capazes de mantê-lo sadio, de conservá-lo produtivo e, até, de multiplicar-lhe as possibilidades.

Não só o soldado deve ser preparado para que em campanha possa render o máximo pelas suas qualidades físicas e morais, mas também os operários, os agricultores e o povo precisam ser amparados por cuidados higiênicos que conservem sua saúde e seu alevantamento moral.

Tudo se resume na higiene do trabalho. Que fazem as forças armadas na paz, dando aos soldados cultura física aprimorada, adestrando-os nas manobras militares e nos segredos da guerra, cultivando-lhes todas as faculdades psíquicas no sentido de acrisolar no seu coração, cada vez mais, o patriotismo, a renúncia e o espírito guerreiro? — Higiene do trabalho militar.

Higiene do trabalho militar é, ainda, o uso das roupas adequadas, de máscaras contra gases tóxicos, de disfarces que impedem a descoberta dos soldados pelo inimigo, a alimentação, a limpeza dos acampamentos, a filtragem da água e tantos outros recursos.

Pois não visam todos esses cuidados tornar o soldado mais produtivo, mais resistente e mais sadio e impedir que morram facilmente sem defesa?

De igual cuidado precisam os combatentes da retaguarda — as populações civis, os funcionários, os operários, os camponeses, etc.

A guerra moderna está aí a mostrar-nos: não se decide mais nas trincheiras, nem pode ficar confiada somente à bravura dos militares. Todos os recursos vitais das nações se mobilizam integral-

mente. Tão necessário é o fusil como a pena; tão valioso é o avião como o rádio, tão indispensável é o ribombar dos canhões como o martelar nas bigornas.

A preparação das retaguardas é tão difícil e complexa quanto a das vanguardas. Não teríamos a pretensão de cuidar desse problema, que pertence aos técnicos militares, aos técnicos sociais, aos psicólogos, aos técnicos de administração e à propaganda cientificamente organizada.

E' tão importante a retaguarda na guerra atual que basta citar o exemplo da Inglaterra, logo após o desastre francês. Não fôra a resistência moral inquebrantável daquele povo; não fôra a sua preparação psicológica, a compreensão do quanto pode uma vontade coletiva e a Inglaterra teria igual destino ao da França. A resignação consciente do forte diante das cidades arrasadas e dos mais duros revezes prova a confiança na sua fortaleza espiritual, a avassaladora vontade de vencer que manteve acesa no coração de todos a chama da vitória.

Triunfo esplêndido das populações civis essa resistência inglesa nas horas trágicas de Coventry.

Não sabemos o que nos vai exigir essa guerra de sacrifícios, de dedicação, nem o tempo que precisaremos para vencê-la, justificando-se, portanto, o preparo dos combatentes civis. E dentre esses se destaca o operariado que deve produzir, produzir sem parar, nessa única emergência em que não há superprodução.

E' lógico que, ao lado do aparelhamento material das fábricas, se pense na melhoria do operário, para que possa haver paralelismo entre máquinas e homens e se obtenha o resultado compensador.

A primeira coisa de que nos lembramos quando é preciso aumentar a produção é de diminuir o descanso do trabalhador, suprimindo-lhe as férias e dilatando-lhe o tempo de trabalho diário,

Os que se dedicam aos assuntos de assistência social a trabalhadores já conhecem os efeitos desastrosos dessa providência. Muitas pessoas, entretanto, ainda desconhecem que foi esse procedimento que, na guerra passada, deu causa a grande progresso no terreno da higiene industrial. Foi na guerra de 1914 a 1918 que os operários dos países beligerantes, levados pelo patriotismo, se ofereceram espontaneamente aos patrões para trabalhar o máximo possível, havendo fábricas onde o horário chegou a ser de quinze horas diárias. Com espanto geral e com as mais sérias apreensões se apresentou nas indústrias o angustioso problema da queda da produção.

A morbidade aumentou assustadoramente desertando as oficinas, e os operários que ainda se mantinham no trabalho passaram a produzir, nas quinze horas, menos do que anteriormente no horário normal. O problema apresentava-se tanto mais grave quanto se não podia atribuir àqueles homens má vontade, resistência ou sabotagem. Pois não tinham eles se oferecido para aquele horário? Pois não eram nacionais como os soldados que morriam nas trincheiras? Pois não tinham muitos deles irmãos, filhos e outros parentes lutando nos campos de batalha? E não se sentia o fervor, a dedicação com que procuravam produzir?

Tinha que haver um fator estranho, diabólico, influndo no recesso das fábricas, manietando o operário, acidentando-o, adoecendo-o, arrebatando peças de máquinas e desanimando as resistências mais decididas. Lembraram-se, então, de reunir forças que sempre trabalharam dispersas, isoladamente, sem desconfiarem que se completavam. Tal como a eletricidade, só esperavam quem lhes fechasse o circuito para acenderem a mais potente lâmpada sobre o trabalho humano. A medicina, a fisiologia e a psicologia deram-se as mãos para investigarem as causas misteriosas da queda da produção no momento em que ela devia multiplicar-se, e descobriram que o homem era um motor animado, muito diferente da maquinária industrial; que tinha uma alma com suas preferências, servida por um sistema nervoso que se esgotava na razão inversa dessas preferências; que tinha um limite de resistência ao trabalho que não devia nem ser atingido, quanto mais ultrapassado; que há predisposições mórbidas que o contraindicam a determinados exercícios, etc., etc..

Estava fundada a higiene do trabalho, alicerçada na ciência, com futuro garantido, portanto.

O labor humano que até aquele momento vivera entregue ao empirismo de mestres e feitores, sofria tal transformação que já se constituía em ciência.

Chegou a nossa vez. Temos de trabalhar redobrados de esforços e de fé. Não permitamos que se reedite no Brasil o acontecimento que relatamos. Não deixemos que a nossa produção caia para depois pensarmos no seu soerguimento.

Devemos ir, quanto antes, ao encontro das reais necessidades da indústria — mão de obra sadia, selecionada e protegida. Só assim redobramos nossos produtos.

Cuidado com os serões, com os expedientes prorrogados em demasia e, principalmente, com o falso estimulante de salários elevados. São todas rematadas mentiras que a prática tem sobejamente desmascarado. O exemplo das indústrias estrangeiras na guerra passada dispensa comentários.

Na paz os serões e os expedientes dilatados são fatos espaçados e não duradouros, que tem por fim ultimar uma encomenda urgente ou regularizar uma produção que se atrasou. Os salários elevados só são conseguidos à custa de excepcional esforço.

Os primeiros, em épocas normais, pela sua intermitência, não chegam a determinar efeitos danosos e o último já tem, na história do trabalho, uma recordação desagradável no taylorismo. Taylor acenava com excelentes salários aos mais perfeitos e ágeis trabalhadores que, seduzidos por essa miragem, se atiravam de corpo e alma ao trabalho até o completo esgotamento, que não tardava. Não atingindo já ao rendimento inicial, eram miseravelmente despedidos, neurastênicos, doentes de toda espécie, inválidos.

Essa a moralidade de uma organização mecanicista do trabalho que fundou sua reputação na invalidez das elites operárias, sacrificadas vilmente pela inconsciência a serviço da ganância de patrões insaciáveis.

Ninguém hoje ignora o que seja taylorismo — uma organização mecânica da atividade fabril a que se não pode recusar o mérito da simplificação dos tempos necessários à consecução da obra. Não há nesse regime de trabalho operações supérfluas ou complicadas; obtem-se uma peça com movimentos simples e indispensáveis. Esse aprimoramento mecânico era estudado e adotado em pura perda do motor humano. Não se reduziam os seus esforços, não se procurava descansar o operário;

a finalidade era bem outra — o aproveitamento excepcional da sua capacidade produtora.

Taylor conseguiu multiplicar o rendimento das fábricas porque dispôs de abundante mão de obra, trazida pela imigração. Dispensava em massa os operários medíocres e substituiu-os por excepcionais que, por sua vez, eram demitidos quando já não pudessem acompanhar o ritmo cronometrado do trabalho.

Taylor enriquecia os patrões de dinheiro e a sociedade de inválidos. Ah! se pudessemos acompanhar esses infelizes ex-excepcionais nas suas doenças, na sua decadência profissional, na sua indigência...

Na guerra, e principalmente no Brasil, não há excesso de mão de obra. Não há porque as exigências redobradas das indústrias nessas ocasiões não contam, como as forças armadas, com classes de reservistas. E' verdade que muitos operários aposentados reverterem à atividade, mas o seu número e a sua capacidade produtiva nem chegam para suprir os claros deixados pelos trabalhadores chamados às armas.

Com a guerra chega, portanto, o momento, de iniludível gravidade para a produção. Aos trabalhadores toca o dever do esforço, da renúncia, da colaboração sem limites, da fé, da vontade de vencer, e as inequívocas demonstrações de solidariedade, que o Governo tem recebido das classes trabalhadoras, traduzem a segurança dessa disposição de ânimo que nunca faltou aos brasileiros nas horas amargas. Aos dirigentes, além dos deveres dos operários, fica a responsabilidade de aproveitar até os mínimos detalhes os fatores capazes de aumentar a produção. E esses só se conseguem organizando-se cientificamente o trabalho sobre base biológica.

A higienização dos locais de trabalho, a escolha de máquinas e ferramentas, a simplificação dos processos industriais, a divisão dos trabalhos, a alimentação não terão valor se não tivermos previamente escolhido a mão de obra, que não pode ser admitida arbitrariamente.

Entretanto, nem todos compreendem assim. Quando querem reformar uma fábrica, multiplicar-lhe a produção, quando desejam modernizar um escritório, pensam em tudo menos no homem. Estudam-se máquinas, fazem-se experiências com motores, compram-se armários exclusivos, organizam-se fichários complicados, mas esquecem-se daquele que deve mover todo esse mecanismo exigente.

Quando muito perguntam ao operário se conhece o ofício; ao escriturário, se sabe ler e escrever. E depois apresentam tudo isso como trabalho organizado...

Não incriminamos os responsáveis pelas fábricas e escritórios. Ninguém se pode lembrar do que não conhece. Quando puderem verificar o interesse que o trabalho desperta àqueles que possuem as aptidões psico-físicas requeridas, o progresso industrial onde não há desajustados, apressar-se-ão em formar ao lado daqueles que já compreenderam isso.

O surto renovador do Departamento Administrativo do Serviço Público levará sua benemerência até os domínios particulares. Não estará longe o dia em que a administração deixará de ser encargo de confiança para se transformar em prêmio ao merecimento.

A carreira de técnicos de administração, que o Departamento Administrativo do Serviço Público inaugurou, é a célula mater da administração científica no Brasil. Seus frutos desbordarão, pela abundância, os limites públicos para as organizações particulares.

Os técnicos de administração poderiam, com a autoridade que o cargo lhes confere e a cultura ratifica, iniciar uma campanha propagadora dos benefícios de toda ordem que a organização científica do trabalho proporciona a patrões e empregados.

Lembraremos aqui, rapidamente, o que podem a seleção e a orientação. Não só os moveis e as máquinas devem estar espanados e azeitados; também os homens precisam estar arrumados nos seus justos lugares, limpos, sadios e protegidos contra os fatores que lhes possam diminuir as possibilidades.

A seleção é uma necessidade do trabalho ao passo que a orientação é um imperativo biológico. Aquela pressupõe o conhecimento das exigências psico-físicas da atividade para depois procurar-se o homem que a deva exercer. Esta se resume na escolha do trabalho que requeira as características já estudadas no candidato à profissão.

Sendo um imperativo biológico, é compreensível que a orientação se processe, muitas vezes, naturalmente, sendo o indivíduo levado à escolha da atividade que condiz com suas possibilidades psico-físicas. Essa orientação ainda se observa, espontaneamente, nas oficinas ou nos escritórios, quando ouvimos frases como esta: "Ninguém aqui gosta daquele serviço; pois eu não quero outro".

E' fato de observação constante encontrarmos empregados que, com admiração geral de leigos, dão conta sozinhos de serviços que antes eram feitos por dois ou mais companheiros, mas que colocados em outros misteres se comportam mediocrementemente.

A orientação e a adaptação espontânea nem sempre se verificam por causa de inúmeros fatores onde sobressaem, por exemplo, o desejo dos pais de que os filhos sigam essa ou aquela carreira, a necessidade de ganhar a vida impondo a aceitação de qualquer emprego, etc. . . Outras vezes, o rapaz é levado a uma profissão por falso entusiasmo, porque acha bonita uma farda ou futura uma empresa, etc. . .

O resultado de tudo isso é a multidão de desajustados, de desiludidos, de fracassados que constituem um fardo pesado à sociedade e um entrave ao progresso.

Infelizmente, a orientação nem sempre é fácil, mesmo entregue a especialistas. Estes precisam precaver-se contra enganos e falsas interpretações que não são raros nos perfis psicológicos, sendo mesmo indispensável a observação dos examinados na sua vida social e, até, particular, para que se possa chegar a conclusões definitivas.

Por outro lado, os psicotécnicos ainda se não entenderam definitivamente no assunto e são constantes as opiniões diversas sobre o valor dessa ou daquela qualidade, inclusive entre as mais decisivas para o êxito profissional — vocação e aptidões.

"Parece-nos exagerada a afirmação de Bogen de que na orientação profissional o exame da aptidão é um fator secundário diante da análise vocacional. Ele está em desacordo com o nosso conceito da integridade do exame psico-profissional, no que não admitimos fatores de distintas classes nem prioridade cronológica entre eles. A vocação para uma determinada espécie de trabalho é uma condição necessária, porem nunca uma indicação suficiente para assegurar ao indivíduo o êxito profissional". "Acreditamos, não obstante, que a análise vocacional seja um aspecto essencial da personalidade profissional e insistimos em seu devido estudo na prática da orientação" (Chleusebaigue, *Orientación Profesional*, págs. 161).

Podemos considerar, entretanto, essas divergências como particularidades que não afetam ao estudo global da personalidade e são, por outro lado, louváveis manifestações de atividade científica.

O que não é permitido, hoje, é considerar-se o motor humano inespecífico às solicitações do trabalho e querer manejá-lo arbitrariamente.

O homem sente, pensa e quer. Sentir, pensar e querer, eis o retrato da sua biologia, que as necessidades da vida social ainda não conseguiram modificar fundamentalmente, porque estão na dependência da morfologia, da bio-química e do comportamento endocrínico de cada indivíduo, fatores esses que se correlacionam tão intimamente e com determinismo tão constante que constituem o fundamento científico da biotipologia.

Não só o caráter e o temperamento expressam o quadro reacional da estática do indivíduo, mas ainda se podem verificar com igual frequência determinadas doenças em determinados biotipos — é o que se conhece em patologia com o nome de diátese.

Pende e Vidoni lembram, com muita razão, as vantagens do conhecimento do terreno mórbido individual dos candidatos a emprego, afim de os afastarmos dos ofícios que os exponham a doenças profissionais e possam modificar, assim, a sua capacidade produtiva.

Diátese é "a impressão sintética e imprecisa da orientação dinâmico-humoral-individual servindo de base habitual a um grupo de fenômenos mórbidos" (Berardinelli, *Biotipologia*, 3.^a ed., p. 318).

Essa predisposição mórbida pode ser exteriorizada e exacerbada por fatores externos, próprios de determinados trabalhos, e transformar-se em verdadeiras doenças. Daí a vantagem de conhecermos as preferências das diáteses pelos biotipos.

Esse assunto foi bem estudado por Pende e apresentado aqui pelo brilhante biotipólogo Berardinelli, de cujo livro — *Biotipologia* — recolhemos as linhas que seguem :

"Sob o ponto de vista prático, podemos considerar as seis seguintes diáteses mórbidas fundamentais :

- O terreno heredo-tuberculoso,
- O terreno heredo-artrítico,
- O terreno heredo-neuro-endocrinopático,
- O terreno heredo-psicopático,
- O terreno heredo-neoplásico,
- O terreno heredo-sifilítico.

Sabemos que o terreno heredo-tuberculoso caracteriza o biotipo longilíneo astênico; este deve evitar os ambientes de trabalho ricos em poeiras e em gases irritantes ou tóxicos, e deverá escolher, quando é possível, os trabalhos ao ar livre e que não exijam um dispêndio exagerado de força muscular.

e de energia nervosa. O mesmo biotipo é muitas vezes também portador da diátese neuro-endocrínica e de certas formas de psicopatia endógena, como a esquizotimia (Krestschmer).

Ele deve evitar todas as ocupações e ofícios que exponham os indivíduos a emoções repetidas e a intoxicações eletivas para o sistema nervoso e para as glândulas endócrinas (chumbo, arsênico, óxido de carbono). Ele deve evitar as profissões em que se trabalha à noite e que gastam o sistema nervoso, ou que se praticam em uma atmosfera superaquecida (usinas, máquinas a vapor e cozinha) ou que predisponham ao abuso do álcool e à criminalidade precoce dos heredo-psicopáticos.

A diátese psicopática pode determinar facilmente, segundo Krestschmer, a psicose ciclotímica no indivíduo brevilineo. Segundo a opinião de Pende, é sobretudo no tipo brevilineo hiperestênico que pode se desenvolver a forma hipomaniaca e no brevilineo astênico a forma melancólica e depressiva.

O brevilineo estênico, segundo os estudos de Bisake e de outros morfologistas, é muitas vezes portador de diátese neoplásica. Segundo os estudos de Pende, o longilineo estênico e de temperamento hipertiróideo é mais predisposto ao cancer do estômago. Para esses biotipos é preciso pois considerar os perigos ligados às profissões que expõem a pele e as mucosas ao contato de substâncias cancerogêneas como o pez, o alcatrão, a parafina, a anilina, o arsênico, a fuligem, os raios X, etc..

No biotipo brevilineo estênico e astênico aparece muito caracteristicamente a diátese artrítica e hipertensiva ou angio-esclerótica (as diferentes litíases, as afecções articulares agudas e crônicas, a hipertensão chamada solitária, as diferentes escleroses cardíaco-arteriais e viscerais, as mialgias, nevralgias, celulites, etc.).

E' mesmo frequente observar nestes indivíduos as diversas manifestações da diátese coloidoclástica (asma, urticária, enxaquecas, cólicas abdominais).

O biotipo brevilineo, sobretudo o astênico, deve evitar de trabalhar nos lugares onde o ar é muito úmido, dada a sua predisposição ao reumatismo articular agudo e suas complicações cardíacas.

O terreno heredo-sifilítico pode se achar associado sobretudo ao biotipo longilineo astênico; pode-se aplicar a esta diátese as observações relativas às predisposições destas duas variedades fracas e meioprágicas do tipo humano aos diferentes fatores nocivos do trabalho" (Biotipologia, pgs. 481 e 482).

Como já dissemos no início deste trabalho, foi a fadiga a causa da queda da produção e do aumento da morbidade nas fábricas dos países em guerra de 1914 a 1918, e o fator determinante dos modernos estudos de seleção e orientação.

O conhecimento das possibilidades normais e das predisposições mórbidas dos biotipos dão-nos elementos bastantes para a escolha da profissão que melhor lhes convenha, e para a determinação de horários tendo em vista suas resistências à fadiga — outro problema fundamental do trabalho.

Não devemos terminar este lembrete aos responsáveis pela produção de guerra no Brasil sem insistirmos na questão da fadiga. Nessas horas de vibração patriótica, em que todos disputam as posições de maior sacrifício, em que cada um quer dar o máximo de suas forças para a vitória, é dever de patriotismo dos mais esclarecidos, e principalmente dos diretores de repartições e de fábricas particulares, valerm-se da ciência para uma racional adaptação de seus auxiliares, segundo suas possibilidades psico-físicas, e para a determinação de horários razoáveis, que impeçam o esgotamento prematuro de seus servidores e o conseqüente e inevitável cortejo que o segue de perto — queda de produção, trabalho imperfeito, inutilização de material, aumento dos acidentes do trabalho, doenças profissionais, etc..

A "Merchant Association" de Nova York calculou em trinta milhões de dolares para os Estados Unidos e cem milhões de libras esterlinas para a Inglaterra as perdas dependentes da falta de seleção profissional. Ao contrário, graças à introdução do exame prévio, a flutuação obreira nas oficinas Ford baixou de 54% para 18% ao fim de poucos meses (1914-1915). A "New Psychological Corporation" calcula em setenta mil milhões de dolares por ano o aumento da riqueza dos Estados Unidos com a utilização de todos os cidadãos segundo suas aptidões psico-físicas (Ferrannini, cit. pelo doutor Donato Boccia, Med. del Trabajo, págs. 150).

Depois deste exemplo só nos resta permitir que a ciência entre nas nossas oficinas, para grandeza do Brasil.

Higiene mental no funcionalismo público

DR. PLINIO OLINTO

A IDÉIA de organizar um serviço de Higiene Mental para o funcionalismo foi recebida no D.A.S.P. a princípio com grande entusiasmo. A divulgação desse propósito do Presidente Dr. Simões Lopes pela imprensa, a sua repercussão pelas associações culturais do país e os aplausos recebidos de todos os Estados criou um ambiente de simpatia em torno do assunto e as pessoas de boa vontade e de responsabilidade deram à idéia o seu assentimento. Logo depois, porem, começaram as desconfianças: dizia-se que o D.A.S.P. pretendia se imiscuir na vida íntima dos funcionários públicos; perguntas do interior, na sua simplicidade, foram dirigidas ao Presidente do Departamento e chegou-se a espalhar que o D.A.S.P. iria dirigir o pensamento dos servidores do Estado. Desconhecendo a verdadeira significação de Higiene Mental e as suas finalidades, achou-se que isso seria uma coação e que o funcionalismo não merecia tal. Assim sendo, deixou-se às próprias necessidades das carreiras exigissem, como estão exigindo, o concurso da Higiene Mental. Por ela será possível um maior aproveitamento das atividades dos funcionários, com ela se fará facilmente o afastamento dos funcionários relapsos, pois a seleção, cientificamente organizada, assegura, desde logo, a vitória do mais apto e estimula as energias dos que querem trabalhar.

Já dissemos, muitas vezes, que o nervosismo da vida moderna está exigindo de nossos neurônios uma atividade a que eles não foram destinados, um gasto demasiado e umas tantas formas de reação diferentes daquelas a que eles foram destinados, pois são também diferentes as situações que se apresentam, exigindo respostas prontas, rápidas, incisivas, definitivas, enfim. Vivemos diariamente

esgotados. Fatigamo-nos cada dia sem repousar suficientemente. Não temos compensações das energias despendidas pela nossa maneira de viver nos tempos que correm. Disso resultam, nos menos resistentes, abalos emocionais que se traduzem por estados de irritabilidade capazes de conduzir a distúrbios mentais, tendo por manifestações psicosses reacionais.

Os exemplos de cada dia não precisam ser exaltados. Todos conhecemos esses casos muito comuns nas nossas repartições públicas.

Seria interessante distribuir entre os diretores e entre os chefes, questionários cujas respostas nos permitiriam levantar uma estatística da frequência desses casos e das modalidades com que eles se apresentam. Por outro lado, os inquéritos entre os pequenos funcionários nos dariam, por certo, boas informações sobre a eficiência do trabalho conduzido pelos que exageram a sua dominação e exercem atrabiliariamente as funções de comando. Umas e outras são, quase sempre, resultados da irritabilidade constante em que trabalham esses espíritos, sob a pressão das taras que trazem de seus antepassados sobrecarregadas pelas causas ocasionais da controvérsia entre as suas tendências em choques.

A PROVOCAÇÃO DAS APOSENTADORIAS

Há funcionários que, sem serem alienados, manifestam, contudo, distúrbios nervosos ou mentais que os impossibilitam de exercer a sua atividade e esses merecem ser tratados, para depois voltarem ao exercício de suas funções.

São simples casos de licenças para tratamento de saúde, como se dá com as doenças comuns.

Ultimamente, porem, tem aparecido frente aos S.S. alguns nervosos que pretendem fazer do seu *nervosismo* base para se afastarem definitivamente do serviço público, continuando, apesar disso, nos serviços particulares, onde a sua atividade parece até exaltar-se com os proventos da aposentadoria. Torna-se difícil convencer os ditos nervosos de que seus males são suscetíveis de tratamento ou que há quase sempre um gênero de trabalho em que o seu nervosismo encontra a sua terapêutica.

O nervosismo da época está repercutindo profundamente nas repartições públicas, isso é verdade. Mas é preciso também não aceitar facilmente, como tais, esses casos de neurastenia, que traduzem, às vezes, falta de interesse pelo trabalho ou queda de energia psíquica suscetível de correção pelo tratamento adequado. Só inimigos da Higiene Mental não reconhecem nela recursos para corrigir esses desânimos tão prejudiciais.

O aproveitamento desses funcionários, pois, redundaria em economia para o Estado e em benefício para o indivíduo.

As comissões médicas de inspeção tem sido censuradas pelo rigor com que julgam os casos que lhes são confiados. Força é convir que é esse o seu papel e que os seus exames devem ser feitos com toda a isenção de ânimo.

Para completar esse esforço seria conveniente também que os S.S. dos Ministérios acompanhassem o tratamento dos funcionários licenciados por doença orgânica ou mental para que o tempo concedido para isso fosse devidamente aproveitado, com vantagem para o funcionário e para o Estado.

Não são raros os que requerem licenças para tratamento de saúde, licenças que se renovam, sem que durante elas seja realizada qualquer espécie de terapêutica, nem mesmo a do repouso. Ou por desídia, ou por ignorância, ou por falta de recursos, os dias passam e o doente não se trata. Se nas doenças orgânicas, que produzem dores, isso acontece, imagine-se nos distúrbios mentais em que o paciente não se convence de seus males, porque atribue aos outros as condutas inadequadas que ele manifesta no meio social.

O advogado, o padre, os parentes interveem, durante longos períodos, até se convencerem de que o caso não é de jurisprudência, de religião, de sentimento afetivo, mas puramente médico, e às vezes até simplesmente higiênico, quando não apenas psicológico. E', pois, para esses casos que se reclama o concurso da Higiene Mental.

UM PLANO DE AÇÃO

O Departamento Administrativo do Serviço Público, no propósito de povoar as nossas repartições de funcionários competentes e sadios, sob o ponto de vista físico e mental, ao submetê-los às provas de concursos para as diferentes carreiras em todos os Ministérios, utilizou-se do Serviço de Biometria Médica do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, para a realização dos exames médicos rigorosos dos que se destinam às várias carreiras e funções. Também no intuito de amparar o funcionalismo federal, estabeleceu-se em todos os Ministérios as equipes médicas dos Serviços Sociais como uma dependência das Divisões do Pessoal, para a realização dos exames médicos dos que requerem licenças ou aposentadorias.

Mas não são apenas os distúrbios orgânicos que impossibilitam os indivíduos de desempenharem certas atividades, que determinam o afastamento temporário ou definitivo dos funcionários, ou que lhes reduz a capacidade de trabalho. Na sociedade moderna a resistência psíquica é posta à prova a cada momento. Além das condições atuais do trabalho, a própria vida civilizada, regulamentada, convencionada, cronometrada, com prazos certos, tarefas marcadas, sinais luminosos, sinais sonoros, etc., está exigindo uma capacidade de atenção dispersada, que é preciso cultivar. As longas distâncias a percorrer, por mais velozes que sejam os veículos, as posições incomodas em que diariamente nos transportamos ao trabalho, as escadas, os elevadores, os obstáculos a vencer, a precipitação nas refeições, as emoções de todas as horas, tudo nos prepara uma tensão nervosa que fadiga e abate, principalmente porque o nosso sistema nervoso não foi construído para suportar os rigores

que a técnica moderna impôs ao seu próprio organizador.

E' assim que as doenças mentais estão se tornando cada vez mais frequentes e os casos leves, em início, passam despercebidos na sociedade, permitindo que alguns indivíduos nessas condições ingressem nos quadros do funcionalismo público causando toda a espécie de prejuízo a si e ao Estado.

Além disso, muitos distúrbios mentais atípicos ou ainda não bem caracterizados, veem, pouco a pouco, influyendo nas atividades dos servidores da nação e diminuindo a sua energia vital.

Quando essa energia fica comprometida de maneira definitiva e global, impõe-se então a substituição do trabalhador esgotado e a sua consequente manutenção pelo Governo, resultando que, daqui a algum tempo, haverá pelo menos dois empregados para cada lugar. E a Assistência Social terá sob o seu amparo, um exército de inaptos e desadaptados.

Exames psiquiátricos feitos cuidadosamente impediriam a entrada de casos de personalidades psicopáticas e não permitiriam que se agravassem os casos leves existentes.

Sendo impossível tentar a vultosa tarefa da revisão dos quadros, seria, entretanto, necessário fazer intervir o psiquiatra nos processos de licenças ou de aposentadoria com o propósito de aproveitar os funcionários públicos, segundo as capacidades reveladas nos exames médicos, em diferentes casos onde, sem prejuízo de sua saúde física ou psíquica, pudessem eles ainda prestar bons serviços.

O nosso Estatuto do Funcionário Público permite colocar cada um no exercício das funções apropriadas ao seu temperamento. Todos devem ser aproveitados de acordo com as suas vocações, afim de que haja maior rendimento de trabalho nas repartições públicas.

Assim sendo, o Departamento Administrativo do Serviço Público necessita a colaboração da Higiene Mental.

Tal colaboração poderia ser exercida através de uma Secção de *psicologia normal e patológica* encarregada de estudar as diferentes carreiras e funções sob o ponto de vista da psicologia do trabalho, de examinar os candidatos aos concursos e provas de suficiência, de orientar candidatos na escolha das profissões, utilizando-se para isso de um *laboratório* para pesquisas de aptidões, onde também seriam confirmadas as vocações e verificada a manutenção das capacidades dos servidores já no desempenho de suas funções.

Orgãos de execução seriam: uma Secção destinada ao preparo da *readaptação* realizando exame de sanidade mental de funcionários para efeito de transferência de carreira, função ou lotação; outra Secção, de *licenças e aposentadoria*, daria sua cooperação aos Serviços Sociais dos Ministérios, fornecendo laudos e pareceres sobre candidatos ao afastamento do serviço, portadores de distúrbios nervosos ou mentais, pois é sabido que essa organização não possui psiquiatras nas equipes de seus médicos, nem turmas de *Visitadoras Sociais* indispensáveis à investigação que deveria ser feita nos processos tanto das licenças e aposentadorias, como também nos de inscrição a concursos de certas carreiras, transferência, remoção e reajustamento de alguns funcionários. O valor dessa investigação social, que já se faz para a carreira de diplomata e outras, seria estendido a outros processos e poderia surpreender casos de desadaptação social, de alcoolismo e outras toxicomanias, de muitos desequilíbrios mentais que teem suas origens ou sua manifestação no meio familiar.

Colaborando com a Comissão de Estudo de Ambiente de Trabalho, onde se cogita da Fisiologia do Trabalho, o Serviço de Higiene Mental daria a sua contribuição sobre a Psicologia do Trabalho. Colaborando com a Secção de Seleção e Orientação, faria a apreciação das capacidades, o estudo das tendências, a caracterização do perfil psicológico, o que viria concorrer para uma feliz escolha entre os candidatos aos concursos das diferentes carreiras e funções.

Organização internacional do trabalho no mundo de após guerra

STANISLAW FISCHLOWITZ

QUEM teve o ensejo de observar a dinâmica atividade do *Bureau International du Travail* que, com a sua transferência de Genebra para Montreal, nada perdeu de sua posição central na arena internacional; quem leu os relatórios da XXVI Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada durante o mês de outubro de 1941, em plena guerra, em Nova York; quem, enfim, teve oportunidade de examinar as minutas da Sessão da Conferência Interamericana de Seguros Sociais, levada a efeito em Santiago do Chile, em setembro de 1942, — não pode deixar de admirar aquele órgão internacional, único que resistiu vitoriosamente às provas da presente guerra.

E' evidente que os trabalhos do B.I.T. não se relacionam com os acontecimentos desta guerra, sendo, por assim dizer, efetuados à margem da mesma, tendo a finalidade de preparar as bases do mundo de após guerra (1).

Todos sabem que os paradoxos de G.B. Shaw despertam, por toda parte, o maior interesse, de vez que refletem sempre, do modo mais exato, o polo oposto à verdade.

Não é diferente o que acontece a respeito do seu último *palpite*, divulgado sob a forma de entrevista concedida ao *Sunday Express*: "Ninguém tem nem pode ter planos para a reconstrução do mundo após a guerra", disse G.B. "Os propalados planos de reconstrução do mundo terão o mesmo sabor dum peixe frito numa chaleira". . .

Quaisquer que sejam as probabilidades de um desfecho, próximo ou remoto, do presente conflito — primeira guerra mundial propriamente dita — não se podem considerar prematuras as iniciativas no sentido de preparar a regulamentação futura do mundo, uma vez terminado o mesmo.

Todas as experiências relacionadas com o desfecho da chamada primeira guerra mundial (1914

a 1918) demonstram a que consequências desastrosas conduzem uma paz mal preparada e uma defeituosa organização econômica, social e política do mundo; uma solução racional, adotada em Versailles, Sevres, Trianon, St. Germain e Neuilly, não teria acarretado, 21 anos mais tarde, nova catástrofe mundial, de alcance incomparavelmente maior, sem precedentes na História.

Não é segredo para ninguém que, enquanto o Eixo se acha de posse de planos para a regulamentação do mundo futuro, sob a forma da "Nova Ordem", há mais de dois anos, o campo oposto acusa em seus trabalhos no mesmo sentido um atraso (atraso, eterna culpa das democracias. . .) apenas reparável com a entrada dos Estados Unidos na guerra.

Não pode ser considerado senão como esboço rudimentar desse programa, no setor social que nos ocupa aqui especialmente, o art. 5.º da Carta do Atlântico, do seguinte teor:

"Estabelecer uma colaboração entre todas as nações, de modo a proporcionar a todos melhores condições de trabalho, de progresso econômico e de segurança social".

Neste momento, trabalham paralelamente vários centros de pensamento das democracias unidas, dedicando-se à preparação do mundo de após guerra, na Inglaterra, nos Estados Unidos e também no Brasil, onde funciona com tanto sucesso a Comissão Jurídica Interamericana, com a participação ativa e eficiente dos representantes do Brasil.

Que me seja permitido acentuar aqui, de passagem, uma observação que me atrevo a formular: parece-me que o Brasil, o maior país da América Latina, para o qual se deslocará, por certo, o centro de gravidade do mundo futuro, o Brasil, que dispõe de todos os elementos capazes de lhe garantir o sucesso nesta grande crise histórica, tem um interesse particular e um dever especial de preparar a sua contribuição para a solução dos grandes pro-

(1) V. os trabalhos iniciados sobre o tema "Em prol de uma paz do povo", pela "Comissão da Crise" do B.I.T., na sessão realizada em Londres em abril de 1942.

blemas que, pacificamente, deverão ser resolvidos no fim da guerra.

Não tenho a menor pretensão de focalizar aqui minha opinião pessoal sobre a solução de problemas tão graves e complexos que a humanidade deverá enfrentar no fim desta guerra; o que pretendo é, apenas, mencionar timidamente problemas que, a meu ver, deverão ser resolvidos neste setor, em futuro provavelmente não muito distanciado.

Quais as condições preliminares à orientação geral dos trabalhos nesse sentido?

- 1) Terminação da guerra, sem sua prolongação por conflitos outros que, eventualmente, possam surgir da mesma;
- 2) Resultado vitorioso do conflito para as Nações Unidas, especialmente para as potências ocidentais dessa frente;
- 3) Regulamentação do conjunto de problemas econômicos e sociais de ordem internacional, não necessariamente, aliás, através de um tratado de paz, instrumento tradicional no desfecho das guerras, no jogo normal do direito das gentes, parecendo, todavia, menos aconselhável para a solução de um conflito com países que ainda não evoluíram suficientemente para pertencer à comunidade das nações que se submetem ao direito internacional;
- 4) Regulamentação dessas questões pela forma coletiva, com a cooperação de todos os países, grandes e pequenos;
- 5) As bases dessa regulamentação deverão afastar-se, tanto quanto possível, dos precedentes das soluções wilsonianas; o fracasso absoluto da organização da família das nações daí resultante (com uma única e importante exceção que vamos submeter linhas abaixo a uma análise mais pormenorizada) foi tão grande que a regulamentação de 1919 e 1920 não poderá constituir o ponto de partida natural para todas as atuais iniciativas nesse sentido;
- 6) A situação dos países beligerantes, muito especialmente a dos países europeus, resultante direta ou indiretamente da presente guerra, será muito crítica; a miséria das populações será desesperadora, destruição das cidades e dos centros industriais tão generalizada que a reconstrução dos países devastados será necessariamente

te um dos deveres mais urgentes do período de após guerra;

- 7) A passagem da economia dirigida, de guerra, para a economia normal, pacífica, exigirá um esforço enorme (a crise de transportes internacionais, por causa da falta de tonelagem!), para se ter uma idéia exata da gravidade dos problemas econômicos, cuja solução será tentada coletivamente;
- 8) A solução almejada deverá ser capaz de reduzir, tanto quanto possível, o risco de repetição do atual conflito, talvez menos sangrento que os anteriores, mas, de certo, incomparavelmente, de maior destruição de bens materiais e morais e de muito maior crueldade que qualquer outro conflito internacional, desde as mais remotas guerras medievais.

Evitando tudo aquilo que, mesmo indiretamente, nos aproxime de assuntos políticos, desejamos apenas frisar esses itens, abstraindo-nos da sua análise.

Outro preliminar a que dedicaremos, todavia, toda a atenção é o caráter essencial e a própria natureza dos conflitos sociais no período posterior à guerra.

III

Tudo parece indicar que esses conflitos terão alcance particularmente grave, o que imporá a necessidade de reforçar ainda mais a política social, de maneira a torná-la mais ativa e dinâmica do que nunca.

No Brasil, um dos países socialmente mais adiantados do mundo, graças à política ousada, cheia de boas iniciativas e tão eficiente do Estado Novo, esse ritmo da evolução provável da política social concorda plenamente com os fundamentos básicos do país, tão bem familiarizados com os diversos problemas da legislação social.

Não nos parece supérfluo, contudo, um relance de olhos em:

- 1) certos elementos da evolução nesse sentido, que, segundo todas as suposições, aparecerão na arena internacional nos próximos anos de após guerra; e
- 2) em certos ante-projetos da solução desses problemas no plano mundial.

Procurando examinar "sine ira et studio" os problemas complexos das causas do presente conflito bélico, não podemos deixar de concluir que não nos deveríamos contentar com explicações demasiadamente simplificadas. Não pode haver a menor dúvida de que esta guerra foi provocada pela tentativa, por parte de um só país agressor, tentativa essa, primeira na História Universal, para conseguir o domínio de todo o mundo. Por trás desta verdade, se ocultam, porem, num plano diferente, muito mais profundo e essencial, fenômenos de ordem diversa, que talvez possam ser qualificados por uma única palavra: *Social*.

Procurando as raízes da profunda crise das relações internacionais, de que somos testemunhas, nos últimos 20 anos, e cujo ato final, apenas, constituiu a tragédia iniciada no dia 1 de setembro de 1939, chegamos, forçosamente, à conclusão de que a distribuição inadequada e injusta das riquezas (capitais e matérias primas), em relação com a distribuição diferente da população — com a sua densidade e, muito mais, com o seu acréscimo natural — a nosso ver constituía o elemento mais determinante do desequilíbrio das forças econômicas, que originou a crise internacional permanente verificada no último quarto de século.

Uma das consequências dessa situação era a desigualdade do nível de vida entre continentes e países, contrastando muito essas diferenças com a interdependência crescente da humanidade contemporânea.

O problema do padrão de vida diferente das diversas classes sociais constituiu o ponto verdadeiramente crucial da questão social. Baseando-se nesse conceito do problema social, não se pode, também, negar o aspecto social da crise internacional contemporânea.

Sem se deixar impressionar pela teoria eixista, análoga, tão em voga, explorada tão unilateralmente pelos agressores de todas as cores, parece, todavia, incontestável que também dentro da sociedade das nações se faziam sentir ultimamente, os contrastos entre os países "burguezes" e os países "proletários".

Além desse aspecto imensamente interessante que aqui frizamos sem encarar todas as inúmeras consequências deste estado de coisas, existe, também, um setor diferente, capaz de acentuar o papel dos problemas nitidamente sociais no período posterior ao desfecho da atual guerra. Temos em mente os movimentos migratórios resultantes, por um

lado, dos fenômenos demográficos por assim dizer autônomos, e por outro lado, da pressão externa das condições econômicas. A história nos ensina que, a todas as grandes guerras e com absoluta regularidade, seguem-se movimentos migratórios massivos quase que espontâneos, provocados pelas alterações econômicas, sempre verificadas em consequência dessas mesmas guerras e causadas pelo deslocamento dos centros da produção industrial e do comércio mundial (sem mesmo fazer alusão à revisão das fronteiras, opções, etc.). Aliás, independentemente das migrações de caráter transitório e político (consequências da obrigatória transferência de populações sob a égide da "Nova Ordem", re-emigração dos refugiados de guerra, repatriamento das minorias eixistas, etc.), pode-se prever grandes movimentos migratórios de natureza econômica, que transformarão, talvez mais do que se possa imaginar neste momento, o aspecto do mundo na segunda metade deste século. Ora, não existem fatores que façam nascer tantos e tão complicados problemas sociais como os da emigração e imigração, dando mesmo origem a um conjunto de questões internacionais.

Não se pode acentuar suficientemente os efeitos da guerra — especialmente os de um conflito do alcance do que vemos presentemente também sobre as questões sociais, no sentido mais estreito da palavra. As "classes baixas", sempre mais numerosas, suportam, num grau incomparavelmente mais elevado do que as "classes altas", o peso das guerras; a contribuição das classes baixas, em sangue e sacrifícios físicos e materiais, é tal que, uma vez restabelecida a paz, exigem sempre uma posição melhor na vida de após guerra.

Psicologicamente, é natural que, justamente nesse momento, reclamem uma participação mais elevada na distribuição da renda nacional que, automaticamente, lhes cabe na distribuição espontânea da renda entre o capital e o trabalho, em consequência do livre jogo dos processos econômicos. Essa participação é sempre considerada como insuficiente e injusta para o trabalho. A economia de guerra, com a limitação artificial dos lucros, rigoroso racionamento do consumo, subordinação da produção às finalidades de interesse coletivo, forçosamente diminui a distância entre as classes sociais superiores e inferiores. Por isso, nada mais natural de que a tendência de manter essa situação favorável para os economicamente fracos e socialmente dependentes também em tempo de paz. A presente guerra, a primeira realmente totalitária,

demonstrou com uma clareza que nada deixa a desejar e contra todos os tradicionais preconceitos econômicos do "laissez faire et laissez passer" — a eficiência produtora da economia dirigida. O volume verdadeiramente astronômico da produção bélica, os resultados inesperadamente tão positivos da regulamentação dos transportes e do consumo popular, demonstraram, por um lado, quais as reais capacidades técnicas da economia produtora, e por outro, com que êxito estupendo, o imenso potencial dos países industrializados — com o enorme capital acumulado, com as matérias primas racionalmente exploradas e com os seus processos técnicos cada vez mais aperfeiçoados — pode ser aproveitado para determinadas finalidades, dentro do regime da economia dirigida.

E' claro que todos esses elementos contribuirão — como bem o demonstra o "clima" tão surpreendentemente modificado da Inglaterra de 1942 — para o reforço das reivindicações sociais das classes trabalhistas.

Tudo o que precede não tem nada que ver com tendências revolucionárias. Acreditamos que, em oposição com a situação posterior à primeira guerra mundial, com o bolchevismo de 1917, a ameaça de movimentos extremistas será, apesar de todas as aparências contrárias, incomparavelmente menor no fim deste conflito. Particularmente, falta agora o contraste, outrora tão acentuado, entre as bases econômico-sociais do sistema revolucionário e os demais regimes contemporâneos, já tão distantes do clássico liberalismo.

A nosso ver, qualquer que seja o ritmo da evolução dos países de cultura ocidental, não pode haver a menor dúvida de que o sistema econômico predominante será, mau grado todas as resistências opostas ao desenvolvimento nesse sentido, o da economia dirigida e planejada, que tão vitoriosamente se saiu das provas por que passou nesta guerra.

Ora, que é a política social, senão um predecessor, num determinado setor da economia desse gênero, que, pela sua natureza, finalidades e métodos de ação, se acha relacionada mais estreitamente com tudo o que esse sistema implica?

Somente depois da guerra de 1914, a política social atingiu à sua posição predominante, constituindo, no fundo, um denominador comum de todos os países civilizados, sem distinção da sua estrutura e ideologias; em consequência da última guerra mundial, a intervenção social tornou-se, nesses úl-

timos 25 anos, uma coisa bem comum à humanidade. Ora, tudo parece indicar que depois da presente guerra, assistiremos a uma remodelação idêntica, apenas, em sentido muito mais radical e profundo.

Se um certo nivelamento do "standard of living", — na forma da igualdade dos salários reais, expressos no seu poder de compra — torna-se, por motivos evidentes, difícil senão impossível, essa mesma finalidade pode ser conseguida em todo caso, com maior facilidade, por meio do instrumento que proporciona o conjunto das medidas da política social. Os seguros sociais, a proteção ao trabalho e as demais instituições da legislação social diminuem, de fato, a distância que separa os países industrialmente mais atrasados e adiantados. Esse traço de união concorre muito para empréstar aos países da cultura ocidental uma certa uniformidade, apesar de todas as divergências que os separam.

IV

Nessas condições, não nos parece inoportuno perguntar se, à luz dessa evolução geral e paralela, não seria supérflua a iniciativa nesse sentido, no terreno internacional.

Assim, antes do mais, parece-nos que existem certos problemas sociais internacionais que, pela sua natureza especial e particularidades, tais como, por exemplo, os movimentos migratórios, não podem ser resolvidos em sua totalidade, senão internacionalmente.

Abstraindo-nos mesmo desse problema de caráter especial, todas as experiências verificadas com a implantação e aplicação das legislações sociais parecem indicar que, sem bases internacionais, a evolução autônoma e isolada dos regimes sociais não é capaz de conseguir os resultados almejados, quando menos seja, por causa das repercussões que provoca nos mercados mundiais a concorrência das mercadorias encarecidas pelos encargos sociais com as mercadorias mais baratas devido à falta desses mesmos encargos.

O fracasso completo e incondicional de todos os esforços em prol da cooperação internacional, no período de 1918 a 1939, constitui um truismo que torna supérflua toda a tão fácil crítica à Liga das Nações.

Diga-se também, de passagem, que no setor social, que especialmente nos interessa aqui e que formava uma parte subsidiária da atividade da própria Liga (regulamentação da assistência pública, p. ex.), os trabalhos genebrinos não foram também coroados de qualquer êxito tangível.

O quadro da situação torna-se, todavia, nitidamente diferente, quando submetemos a um exame imparcial o balanço da Organização Internacional do Trabalho com o seu órgão principal o B. I. T.

A Sociedade das Nações de Woodrow Wilson fracassou, mas o B. I. T. de Albert Thomas alcançou êxitos, agora reconhecidos quase que unanimemente. Não conseguiremos nos aproximar da paz internacional enquanto a idéia da paz social não atingir às suas finalidades absolutas.

E' interessante que, mau grado a sua orientação ideológica tão distante do totalitarismo — em todas as suas formas — os êxitos da Organização Internacional do Trabalho não eram também desconhecidos nos países do Eixo.

Até o presente momento a Hungria continua como Membro da Organização. A Alemanha, por sua vez, só saiu da mesma em 1938; a Itália afastou-se da mesma só em 1938; e o Japão não quis se afastar dessa Organização, apesar da sua saída da Liga das Nações, até 1938.

Que nos seja permitido fazer referência nesta altura à opinião do professor de economia rural Shirosohi Nasu a respeito da Organização :

"It may seem rather odd but it is not without meaning that the Labour Chapter was inserted in the Versailles Peace Treaty, which has so many defects and drawbacks but, at least, has one merit, one point conducive to the world's peace, and that is nothing but the Labour Chapter itself".

O sucesso do B. I. T. deve ser atribuído a alguns elementos que diferenciaram essa organização de cooperação internacional, de todas as demais anteriormente planejadas de modo paralelo :

- 1) Essa Organização era mais aproximada do Universalismo do que qualquer outra do mesmo alcance e da mesma finalidade;
- 2) Com os seus centros de disposição na Europa, nunca subordinava os interesses de outros países de outros continentes aos interesses Europeus; organizou fora dos Estatutos Sociais um sistema regionalista aplicável, em primeiro lugar, às Américas;

- 3) Existia sempre, e agora existe ainda mais, uma colaboração muito feliz e útil entre a América Latina e o B. I. T., o que lhe proporciona uma posição bem forte neste continente do futuro;
- 4) Graças à sua construção tripártite (representantes dos Governos, ao lado dos representantes dos empregadores e dos empregados), o funcionamento da Organização, não era tão afastado das classes diretamente interessadas, como em qualquer outro setor da cooperação internacional;
- 5) A técnica autônoma da atividade desse organismo é baseada nos moldes, os mais interessantes, estabelecidos de ante-mão e adaptados às específicas finalidades do mesmo.

A melhor prova da eficácia da O. I. T. é o fato de que a mesma, não se contentando com o estabelecimento das bases internacionais da legislação interna, atacou, com uma coragem impressionante e ambição digna de todos os encômios, as questões mais difíceis, consideradas como especialmente delicadas, tais como diversos aspectos da emigração e imigração, conseguindo soluções adotadas quase sempre por unanimidade.

E' difícil resumir em duas palavras uma obra tão complexa e variada como a da Organização. Aliás, o tempo de funcionamento da Organização não nos permitiria tirar conclusões definitivas a respeito da sua influência sobre as condições econômicas e sociais do mundo.

Em todo caso, o que pode ser considerado como incontestável é o seguinte :

A Organização abrangeu, com a sua atividade, todos os domínios da política social, criando bases internacionais da regulamentação de todos os setores da legislação social.

Num prazo relativamente curto, direta ou indiretamente, deu um impulso admirável ao progresso social em todos os países do mundo, contribuindo num grau que dificilmente poderia ser avaliado em algarismos ou estabelecido com exatidão científica — mas em todo o caso bem elevado — não só para a melhoria das condições de trabalho e da existência das largas massas de trabalhadores, mas também para o nivelamento do padrão de vida no mundo inteiro.

Passando, agora, à análise dos métodos de ação da Organização, cumpre-nos observar que o ponto mais grave dos seus trabalhos é, sem a menor dúvida, a chamada legislação internacional do trabalho, destacando-se, entre as medidas da mesma, o instrumento especial do direito internacional, que implica em compromissos jurídicos bem definidos e concretos: a convenção internacional do trabalho.

Não se pode silenciar a circunstância de que os Estatutos Sociais da Organização não impõem aos países que dela fazem parte, relativamente às convenções, nada mais do que um único e determinado compromisso, que consiste em submeter-se as mesmas às autoridades competentes, sem qualquer outra obrigação a respeito.

Aquí, tocamos no tendão de Aquiles da Organização, que não constitui, por assim dizer, senão uma fábrica de convenções internacionais, cuja sorte ficava nas mãos dos países de que ela se compõe.

Essas convenções poderiam ser ratificadas ou a sua integração nos quadros do direito nacional poderia ser rejeitada, ou, enfim, poderia ser tomada uma atitude intermediária entre esses dois polos opostos.

O balanço da evolução nesse sentido é bem mais favorável do que se poderia esperar, tomando em consideração a crise profunda da colaboração internacional, especialmente acentuada no último decênio, embora esteja ainda longe do ideal absoluto.

Durante 26 sessões consecutivas, nada menos de 67 convenções foram elaboradas, chegando o número de ratificações registadas a perto de 883; algumas dessas convenções foram ratificadas por 30, 33 e até mesmo 35 países, o que equivale a dizer que uma maioria apreciável dos países civilizados aderiu aos compromissos assumidos em Genebra, que, destarte, entraram em vigor quase no mundo inteiro.

Uma avaliação objetiva e imparcial da aplicação da letra e do espírito do direito social internacional não é fácil. A fiscalização central do cumprimento fiel dos compromissos assumidos depara-se com evidentes e compreensíveis dificuldades, causadas pelas soberanias nacionais.

A conclusão a que chegamos aquí é bem simples.

A única coisa que, até agora, sobreviveu do imponente edifício da cooperação internacional, construído com tanto empenho, mas, infelizmente, com pouca solidez em 1919 — a Organização Internacional do Trabalho — poderá e deverá servir como ponto de partida para a regulamentação futura da colaboração internacional.

Para poder fazer face aos grandes deveres que terá no mundo de após guerra, a O.I.T., deverá submeter a sua constituição a uma profunda remodelação.

A competência do organismo em questão deverá ser alargada, tanto quanto possível, para que não encontre embaraços nos limites traçados até agora, de maneira demasiadamente rigorosa e rígida.

Certos princípios básicos da proteção social deverão ser aplicáveis de pleno direito.

A aplicação dos compromissos internacionais deverá ser garantida de modo mais eficaz do que na "Carta do Trabalho" de 1919.

O princípio fundamental, tripártite, da Organização, aquele da colaboração direta — na legislação internacional do trabalho — das classes sociais interessadas, deverá ser mantido, sendo, entretanto, a sua aplicação submetida a uma revisão, de acordo com todas as experiências feitas desde 1920 e até 1942.

As diretrizes da política social deverão ser adaptadas ao sistema econômico que será estabelecido uma vez terminada a presente guerra, sendo prevista a sua mais fácil e simples adaptação à evolução do regime econômico no futuro.

O instinto de poder na ordem social

ARMANDO GODOY FILHO
(Eng. cl. L do Q.P. do Ministério
da Fazenda)

II

VII — O INDIVÍDUO, SEU MEIO, SUAS ASPIRAÇÕES

AS CONSIDERAÇÕES que a seguir faremos não devem ser apreciadas em caráter positivo ou verdadeiramente científico. São meras hipóteses explicativas de alguns fatos da atividade psico-sociológica, que a nossa experiência tem podido observar.

Isto porque, se apreciarmos o quadro histórico das muitas teorias que tem sido formuladas para explicar os fenômenos psíquicos, verificamos que diversas, dentre elas, entraram em moda, atingiram o seu apogeu, depois, em dado momento, diante de contradições verificadas, alguém se lembrou de arranjar melhores e mais completas explicações para os fatos analisados ou conhecidos, dando nascimento a novas teorias, etc.

Como a verdade deve ser uma só, somos forçados a concluir que algumas explicações dos processos psíquicos ainda podem ser consideradas mais sob o domínio da metafísica do que das ordens científicas, positivas e imutáveis.

O certo é que o homem não se contenta com a simples constatação dos fatos: — carece sempre de uma explicação que satisfaça a sua curiosidade intelectual.

O reconhecimento da própria incapacidade para a descoberta das causas reais dos acontecimentos, desagrade à mentalidade, dando ao indivíduo uma sensação de inferioridade. Ao invés disso, ele prefere desenvolver uma teoria subjetiva, ligando as verdades, acreditadas como tal pela sua mente, com as novas impressões recebidas do exterior através dos sentidos e relativas aos fatos que envolvem os fenômenos em exame.

Esse processo, muitas vezes, é lógico, mas pode não coincidir com a explicação única, verdadeira, da marcha real dos acontecimentos que se ligam

aos fenômenos em estudo. E, para que essa explicação pudesse ser tomada em caráter positivo de verdade científica, tornar-se-ia necessário um controle experimental metódico de acontecimentos semelhantes reproduzidos sempre segundo os mesmos processos e diante das mesmas causas previstas ou inicialmente introduzidas no sistema em experiência.

Vemos, de antemão, que esse controle experimental, para explicar os fatos interiores da mentalidade humana, é muito difícil, principalmente se os resultados almejados forem de ordem mensurável.

E' bem verdade que hoje, pelo estabelecimento de analogias, rigorosamente controladas, em relação a fatos fisiológicos passíveis de medida, por meio de secreções glandulares que são ponderáveis, já se vai, com o desenvolvimento da teoria dos reflexos condicionados de PAVLOV, tentando levar para o mecanismo cerebral o velho processo seguro e preciso da experimentação usada nas ciências físicas.

De fato, esse método, de notáveis perspectivas para o futuro da psicologia, procura envolver, justamente, essa ciência na fisiologia, para dar aos fenômenos daquela uma explicação mais física, de ordem neurológica.

Voltando ao exame que vinhamos fazendo das teorias puramente subjetivas dos fenômenos psíquicos, julgamos que elas devem ser consideradas, principalmente, como artifícios explicativos, aceitos pela mentalidade dos homens para justificar certos acontecimentos. E' bem possível que alguma, dentre as muitas surgidas ou por surgir, consiga foros de verdade, consagrando-se na ordem imutável das ciências; mas, enquanto a inteligência humana não encontrar uma forma experimental de comprovar seguramente o seu valor científico, dentro da

sã filosofia não devem ser consideradas senão como hipóteses ou formas metafísicas de justificativa daqueles fenômenos.

O certo, porém, é que prestam serviço à mentalidade dos homens e servem, muitas vezes, de verdadeiro trampolim para os saltos da imaginação no alcance de grandes descobertas.

Elas também, a nosso ver, podem ser consideradas como originárias do instinto de poder atuando na mentalidade dos homens. E a coisa parece se processar mais ou menos dessa maneira: — o indivíduo, normalmente, custa a aceitar a idéia da sua incapacidade para explicar os acontecimentos observados; procura, então, achar uma saída lógica para a sua dificuldade, formulando a sua hipótese, quase sempre, por um processo de analogia com outras ocorrências semelhantes, por ele conhecidas; dessa forma ele contenta o seu “ego”, porque o envolve de uma impressão agradável de domínio dos fatos ou de poder do indivíduo sobre os acontecimentos, explicando-os.

Embora alongando um pouco essas considerações preliminares, de ordem filosófica, vamos citar um exemplo real, assistido pelo autor, no decurso de sua vida profissional de engenheiro, para justificar a nossa tese sobre o mérito relativo das fórmulas puramente subjetivas para explicação de certos fenômenos.

Uma tarde, estávamos examinando uma pequena ponte em construção, da estrada Areias-Caxambú, na serra da Mantiqueira, quando desabou uma grande tempestade. Procurámos, então, abrigo no rancho mais perto do local, que era habitado por pedreiros e alguns serventes. Como a tempestade se prolongasse, ali tivemos de permanecer por muito tempo, distraíndo-nos em ouvir a palestra do pessoal e meditar sobre as considerações que eram feitas, por aquela gente rude, a propósito de vários assuntos.

Assim, ao terminar o estrondo causado por um dos muitos raios que caíram, um dos pedreiros disse: “Parece que esta nuvem rebentou com toda a dinamite do depósito!”

Outro, que era de nacionalidade estrangeira, retrucou: “Tu não sabes que as nuvens não arre-bentam; elas se esbarram umas às outras como pedras que descem pela grotta abaixo quando se rebenta uma pedreira, e vão tirando fogo para todo lado. Falam que teem *enletricidade*, mas,

para mim, é o mesmo que fogo que sai de duas pedras que se esbarram!”

O primeiro, que também não havia nascido no Brasil, tornou a objetar: “*Pra mim é mesmo a enletricidade que faz o relâmpago e a trovoada; tu vês, a nuvem vem pesada de água e está cheia de enletricidade, como se fosse dinamite que estivesse espalhada por todo lado; quando ela se esbarra com a outra, rebenta a enletricidade, faz o trovão e cai o fogo cá pra baixo*”.

A discussão continuou em torno do assunto, e, quanto mais se acalorava, mais os indivíduos sentiam e davam impressão de que as suas opiniões eram convictas, traduzindo a verdade absoluta dos fatos!

Em dado momento, porém, fui chamado à intervir, afim de julgar as opiniões manifestadas. Então, chamei um preto velho, servente de pedreiro, que estava a um canto do rancho, encolhido por causa do frio de suas roupas molhadas, e perguntei-lhe: Que acha você sobre a trovoada? — “*Pra mim é Deus que manda, sim Sinhô!*” respondeu ele.

A minha resposta, em vista da filosofia que procurei tirar daquela experiência, foi a seguinte:

“Cada um de vocês tem a razão que julga ter, e, na realidade, nenhum tem a noção exata do que se passa quando se dá o relâmpago. Eu estudei estes assuntos nos livros, mas, não vou procurar explicar-lhes o que aprendi, porque as minhas idéias não poderiam ser completamente entendidas por vocês. Contudo, devo ser sincero; — o que os livros dizem, para explicar certas coisas como a trovoada e os relâmpagos, não deve, também, ser tomado como a verdade final e absoluta sobre elas; isto porque, de um dia para outro, alguém pode fazer uma nova descoberta e verificar que toda essa explicação que está nos livros não serve, achando coisa melhor. Assim, eu também poderia vir a não ter de fato razão se fosse tomar parte na discussão de vocês, afim de defender a minha explicação sobre as causas íntimas dos relâmpagos. O único fato, para todos nós, que deve ser tido como certo, mas certo de verdade, porque pode ser observado, em qualquer tempo, pelos nossos sentidos, é que o raio queima a árvore quando a atinge e a trovoada faz barulho, incomodando os nossos ouvidos”. E, neste ponto, suspendemos a discussão. (Julgamos, aqui,

indispensável este pequeno parêntese, para que o leitor não venha a fazer um juízo menos verdadeiro a propósito da filosofia que procurámos aplicar ao caso, a qual, infelizmente, não poderia subir a considerações muito elevadas, pela deficiência de cultura do pessoal a que era dirigida; mas, para o leitor, continuamos).

Quanto à natureza elétrica do relâmpago, também não se pode ter dúvidas, à vista do controle experimental que a ciência tem realizado. Mas, no que diz respeito ao íntimo de muitos acontecimentos dessa natureza, faltando a exata verificação experimental dos seus processos reais de efetivação, a justificativa dos livros pode, ainda, com o tempo, vir a ser substituída por outra mais moderna.

Serve este exemplo para esclarecer, perfeitamente, a relatividade da apreciação dos fatos pelos indivíduos, de acordo com a mentalidade de cada um.

Alem disso, os indivíduos procuram explicar as coisas com a linguagem que lhes é peculiar, tomando para termo de comparação, sob a forma de analogia, os fatos mais objetivos do trato corrente.

Meditando, ainda, sobre a palestra dos pedreiros, pensamos que Augusto Conte devia ter razão quando formulou a sua lei dos três estados: *teológico, metafísico e positivo*, aplicável à evolução da mentalidade dos homens, na sua tentativa de esclarecer as causas reais dos fenômenos observados durante a existência.

Possivelmente, ainda voltaremos a tratar dessa experiência, simples e de aparência sincera, de uma discussão entre indivíduos rudes e analfabetos, quando entrarmos no estudo da psicologia das opiniões.

Por enquanto ela nos serviu apenas para justificar o nosso conceito sobre o mérito relativo das teorias puramente imaginativas ou subjetivas, como instrumento de explicação dos fatos realmente observáveis pelo homem, direta ou indiretamente, através dos sentidos.

Entrando agora, mais diretamente, no assunto desse capítulo, podemos começar com uma sentença, que reflete a apreciação da nossa mentalidade em relação aos fatos anteriormente examinados:

a) todo indivíduo constitui um sistema complexo de apreciação dos fatos que observa no ex-

terior, através dos sentidos, e a sua mentalidade se esforça por explicá-los, procurando adaptar-se à justificativa dos mesmos;

b) as imagens de que dispõe cada pessoa, no cérebro, fornecidas pelos sentidos (e combinadas entre si pela inteligência), constituem a aprendizagem; a inteligência joga com elas em relação às novas imagens que, permanentemente, vão chegando ao conhecimento do indivíduo, para conseguir o entendimento ou auto-justificativa dos fatos observados;

c) a inteligência goza da faculdade feliz de combinar imagens ou fatos interiores para estabelecer conclusões; mas, pela imperfeição do aparelho mental do homem, essas conclusões não devem ser consideradas absolutamente verdadeiras, sem um controle experimental, objetivo, em face dos fatos a que se referiram;

d) no processo de entendimento ou de adaptação da mentalidade aos novos fatos observados, a importância da lógica está, precisamente, na forma ordenada da linguagem e da expressão com que ela procura engrenar fatos novos com anteriores, exemplificados ou subjetivamente já tomados como certos pela mente;

e) desde que os fatos não permitam, porém, um exame metódico e ponderado de todas as suas relações, torna-se difícil o estabelecimento das razões verdadeiras a que estão sujeitos, devendo o indivíduo desconfiar do poder exclusivo da lógica para justificá-los;

f) o entendimento de uma exposição nem sempre significa que ela traduza a verdade real dos fatos;

g) entre a época, o meio social, o nível do conhecimento ou de experiência deste e o indivíduo, há sempre uma grande dependência no sentido de uma adaptação, tanto quanto possível uniforme, da mentalidade, na justificativa ou aceitação geral dos fatos que repetidamente a impressionam; essa uniformidade aproximada, que representa o senso comum, é tanto mais exata, de indivíduo para indivíduo, quanto se refira a fatos simples ou que comportem medida ou tradução sob forma matemática; o senso comum varia, com a evolução dos conhecimentos humanos, de época para época, bem como, naturalmente, entre indivíduos de meios diferentes; ele depende, para um mesmo indivíduo, do trato permanente com os seus seme-

lhantes ou com as manifestações intelectuais destes;

h) admitindo-se a hipótese de uma evolução sempre progressiva da espécie humana e dos seus conhecimentos, através dos tempos, e, por conseguinte, da mentalidade dos homens e do senso comum, — o resíduo que nesta permanecer constante, inalterável diante da observação dos fatos e justificativa dos mesmos pela inteligência, deverá ser a verdadeira sabedoria, isto é, a ciência e a boa filosofia.

Depois dessa ressalva que fizemos sobre o valor relativo das hipóteses e teorias puramente imaginativas, julgamo-nos com o direito de interpretar os fenômenos apreciados pela nossa mentalidade, livremente, da maneira que melhor satisfaça à nossa compreensão.

Vamos, agora, então, procurar esquematizar certos processos psíquicos, em linguagem simbólica, exclusivamente como artifício de raciocínio, necessário ao entendimento de alguns fatos psicológicos observados na vida social.

Admitimos que o organismo do homem seja dirigido por um comando central, a que chamamos “ego”, em atenção ao grande psicanalista Freud.

Quanto ao aspecto neurológico da questão, isto é, se o “ego” deve estar localizado aqui, ali ou acolá, no cérebro do homem, não nos interessa. Pode ser mesmo (o que é mais provável) que ele resulte da ação solidária, por intermédio das comunicações nervosas e do plasma sanguíneo, de todas as células ou elementos vitais do corpo. (Os estudos de Carrel, sobre a vida dos tecidos de animais, isolados do corpo, corroboram esse ponto de vista). (7)

O que mais nos interessa, porém, desse “ego” simbólico, no conjunto orgânico do *homo sapiens*, são as suas atribuições ou responsabilidades biológicas na direção geral do ser.

Se imaginarmos o corpo humano subdividido em órgãos, com responsabilidades definidas, mas perfeitamente coordenados ou articulados uns aos outros em vista da atividade permanente a desenvolver, caberá ao “ego” a maior responsabilidade no governo dessa ordem vital assim esquematizada.

Observando-se os fatos da vida psico-sociológica do meio em que vivemos, procurando analisá-los, afim de pesquisar as razões sempre presentes no caso das mesmas manifestações do comportamento humano, estamos, verdadeiramente, buscando a ciência, na precisão das relações entre causa e efeito dos fenômenos apreciados. Mas, diante dos seus objetivos elevados, na pesquisa das verdades, a inteligência precisa, inevitavelmente como já dissemos, lançar mão de grande número de hipóteses simbólicas, relacionadas aos acontecimentos em exame, da mesma forma que o construtor carece de andaimes, que pode desprezar posteriormente, para executar a sua obra. Parece para nós aceitável, portanto, nessa ordem simbólica de raciocínio, atribuir-se ao “ego”, no todo biológico, as seguintes funções precípua:

I — manter a vida, ou responder, de um modo geral, pela defesa do patrimônio biológico a que pertence e que constitui a individualidade;

II — assegurar, durante a existência do indivíduo, a continuidade vitoriosa do mesmo no meio em que vive, bem como fazer prevalecer ou perdurar tudo que nele tiver origem, desde que interesse ao prestígio ou à satisfação da individualidade;

III — promover, tanto quanto possível, pela reprodução, a continuidade, através da espécie, dos característicos biológicos do organismo a que se acha ligado e assegurar, de melhor maneira que puder, a subsistência e o êxito dos seus descendentes;

IV — manter a solidariedade ativa e defensiva entre indivíduos do mesmo grupo social; fundamentalmente, porém, como meio de defesa da própria individualidade ou das suas manifestações interessantes.

A esses atributos da individualidade, que são espontâneos e independem da aprendizagem ou da educação, preferimos denominar fatos instintivos; nascem com o ser biológico e estão intimamente solidários com o destino da espécie. (Torna-se importante observar, do ponto de vista sociológico, a relativa constância desses atributos, através dos séculos, pois Buda, seiscentos anos antes de Cristo, já os havia notado, quase todos).

Não vamos aqui, por fugir aos objetivos deste pequeno trabalho, estudar a origem desses atributos na evolução da espécie, nem examinar deti-

(7) ALEXIS CARREL — *O Homem, Esse Desconhecido* — Ed. Educação Nacional.

damente a razão de ser da discriminação acima, quanto às responsabilidades do "ego".

Elas resultaram, para o autor, não só da aceitação da opinião de alguns mestres de psicologia, como também, principalmente, da observação e análise de vários fatos da vida corrente.

Acreditamos, porem, e aqui devemos destacar esse ponto de vista, que os atributos do "ego" tenham surgido, — primeiro, de uma força criadora que determinou as leis gerais de todo o Universo, e que, entre estas, estabeleceu as de formação e evolução da vida. Esse poder, incompreensível para a inteligência, postulado precípua de todas as construções da nossa mentalidade, por muitos povos tem recebido o grandioso nome de Deus.

Além disso, complementarmente, essas funções do "ego" podem ter nascido e se desenvolvido, no ser humano, em consequência de uma adaptação sempre forçada dos indivíduos ao seu *habitat* ou ao seu meio, diante da necessidade primordial de viver e de promover a continuação da vida.

Julgamos conveniente, contudo, por parecer interessante ao desenvolvimento futuro deste trabalho, descrever, a seguir, uma das observações ou experiências psicológicas que nos levaram a definir os atributos secundários do "ego", contidos no item IV.

"Trata-se do caso de um menino de dois anos e meio, de inteligência normal, boa saúde e aparência de perfeito equilíbrio mental para a sua idade.

Nas suas manifestações egoístas, quando procurava apoderar-se dos brinquedos da irmã mais velha, de seis anos, e ao ser advertido por esta, que tentava, com cuidado, tomar dele o objeto, reagia sempre valentemente, insistindo na posse do mesmo e, por vezes, chegando a agredir a irmã, para conseguí-lo.

O pai, então, intervindo na luta, tomava do pequenino o objeto e entregava-o à irmanzinha. Depois da admoestação costumeira de ordem educativa, feita pelo pai, o menino, esboçando um beijo e ar de choro, característicos do choque sentimental, na sua primeira reação, naturalmente instintiva, levado pela sensação da grande inferioridade de força em relação ao pai, procurava apelar para a solidariedade de outrem, a seu favor. (A experiência algumas vezes teve ocasião de

ser repetida, ora o pai, ora a mãe, representando, no caso, o papel principal de educador).

O interessante é que, nessa procura de apoio ou de solidariedade seguida, normalmente, a escala decrescente dos seus maiores afetos; primeiro apelava para a mãe (ou para o pai, na experiência inversa); se esta não o apoiava, apelava então para o avô, dizendo: "vou chamar o vovô para bater no papai." De certa feita, o pai disse: "vovô não pode com o papai; então, o pequenino retrucou, vcu chamar o sôdado pra prendê o papai!"

Desse simples fato, de aparência sem importância (tratando-se porem, do caso de um menino de menos de três anos, no qual a consciência apenas começava a desabrochar), julgamos poder tirar algumas conclusões, que nos parecem muito uteis ao nosso estudo.

Para não nos alongarmos demasiadamente na análise minuciosa dos fatos precedentemente citados, preferimos concluir ou sintetizar, com alguma generalização, ligada a outras experiências do autor, deixando aos cuidados da inteligência do leitor o trabalho de raciocinar, se assim lhe parecer indispensável.

Dessas experiências, então, concluímos:

a) a solidariedade humana tem sua origem fundamental na necessidade de apoio recíproco entre os homens para a realização de seus objetivos primordiais; desde, portanto, que haja contraposição séria de interesses entre os indivíduos, a solidariedade termina por desaparecer, dominada pelos instintos mais fortes da individualidade;

b) a forma afetiva, da amizade, por exemplo, é o grande reforço da solidariedade instintiva, mas só pode, em geral, perdurar, quando não interveham decididamente, outros instintos mais violentos do ser biológico; assim, uma razoável harmonia de interesses ou de pontos de vista entre os homens e a ausência de fortes competições, são fatores indispensáveis ao desenvolvimento da solidariedade e da amizade entre eles; o próprio valor de alguém, por maior que seja, só pode ser convenientemente apreciado pelos elementos de um grupo social, quando esse alguém se achar fora das competições desse grupo;

c) a idéia de posse imediata da coisa desejada é instintiva ou espontânea na individualidade, cabendo às ações restritivas do caráter, fixadas na

mentalidade pela educação e pelo convívio social, regular ou limitar a sua influência; a ausência indefinida de controle nas ações administrativas em que a individualidade esteja permanentemente sob a influência dos estímulos da coisa desejada, deve ser tida como perigosa e capaz de corromper os homens de educação média, pouco aferrados à idéia viva e principal da moralidade; a verdadeira moralidade, na ordem social, parece resultar do equilíbrio, mais ou menos estável, entre os desejos naturais e instintivos do homem e o temor de censura ou de crítica que possa abalar o prestígio da sua individualidade.

Partindo da mesma experiência, associada a outras observações, julgamos poder ainda fazer uma generalização: — *Toda manifestação dos instintos é sempre mais ou menos reforçada, em cada caso, por um sentimento correspondente que a eles se associa.* Assim, por exemplo, o amor é o mais sublime reforço biológico do instinto sexual ou de continuação da vida através da espécie. E o ódio pode nascer de um interesse defensivo da individualidade, ou mesmo agressivo, no sentido da prevalência indispensável das atitudes, das opiniões e do prestígio do indivíduo em relação a outrem ou ao meio social a que pertence. Daí, concebemos o sentimento como a forma biológica escolhida pela natureza para determinar a concentração de força e preparação adequada de todos os elementos vitais do organismo para o alcance, manutenção ou defesa do seu íntimo objetivo emanado do “ego”; ele tem, para cada caso, a intensidade e a coloração que convem à individualidade e se prende diretamente ao instinto principal a que estiver relacionado esse objetivo.

Depois de havermos fixado os atributos do “ego”, vamos tentar, agora, dar uma idéia materializada da sua posição no comando da individualidade sem procurarmos, no entretanto, entrar com muita profundidade nessa matéria psicológica, perigosa e insegura para as apreciações e generalizações da inteligência humana; daremos, apenas, uma ligeira idéia simbólica e objetiva de certos processos psíquicos, que seja tanto quanto possível simples, para facilitar a compreensão do assunto pelos leitores menos acostumados com ele. Trata-se, apenas, de uma analogia para ajudar o raciocínio no estudo da questão, sem qualquer hipótese de significação real.

Admitiremos, assim, que esse “ego”, centro de todas as manifestações da individualidade, seja re-

presentado por um ponto, gozando da propriedade de promover ações ou reações mais ou menos intensas da pessoa, interiores ou exteriores, e que dependem sempre da capacidade vital do indivíduo ou dos característicos biológicos a este inerentes.

Cumpre-nos, ainda, aceitar um postulado biológico, que firma a hierarquia ativa e defensiva do “ego” no todo individual, e, segundo esta, as alterações ou mutações do psiquismo devem sempre corresponder ao interesse primordial de servir ao “ego” que, por sua vez, procura, em primeiro lugar, defender ou manter a vida.

Todas as outras funções mentais, por conseguinte, devem ser consideradas órgãos auxiliares ou de cooperação desse governo central do nosso ser.

Envolvendo esse ponto imaginado, a pequena distância do mesmo, em primeiro lugar, dentre os órgãos auxiliares, vem uma membrana esférica, imaginária, a que denominamos *écran* de sensibilidade do “ego”. Ela se destina a analisar e filtrar as impressões recebidas, ora diretamente da imaginação, ora do mundo exterior, por intermédio dessa, ou mesmo, nos casos de importância imediata para a defesa da vida, podendo receber os avisos de perigo, por exemplo, encaminhados pelos sentidos, automaticamente, sem reflexão conciente ou ação imaginativa. Esse conjunto, além de poder comunicar-se com todas as partes da estrutura mental, está constantemente banhado pelo líquido vital do sentimento, cuja contestura química a membrana de sensibilidade do “ego” goza do poder de alterar, em cada caso, de conformidade com as manifestações do indivíduo que a direção central venha a julgar necessárias ou indispensáveis.

As insinuações do meio sobre o indivíduo, passando através da imaginação, chegam até o *écran* de sensibilidade do “ego”, para aí percutir, promovendo a reação instintiva daquele. *Esta reação pode ser um desejo ou uma repulsão e, ao ato de percutir o écran, podemos chamar de emoção.*

Os desejos parecem corresponder aos toques ou insinuações do meio ou da própria imaginação, afetando, na sensibilidade do “ego”, a sua parte feliz, isto é, aquela em que ele cumpre a sua missão mediante o entusiasmo ou alegria do todo biológico que ele comanda. As repulsões devem corresponder à parte contrária, isto é, às reações de dor, que, além de determinarem no

organismo as providências necessárias à sua defesa, servem de aviso contra as suas faltas, que ocasionaram essas repulsões e podem deixar no caráter traços acentuados ou inibições, capazes de impedir a repetição dos mesmos erros.

Tanto os desejos como as repulsões passam a afetar instantaneamente a contestura química do líquido vital (do sentimento), determinando a manifestação de um sentimento correspondente que estimula todas as partes do organismo para o cumprimento das ordens emenadas do "ego".

Dito isso, vamos agora lançar mão de um artifício geométrico, para que o leitor possa claramente entender a distinção por nós feita, neste estudo, entre individualidade e personalidade.

Admitiremos que o sistema mental, governado pelo "ego", seja coberto por uma superfície envolvente, ligada à memória, que possa marcar todas as atitudes exteriores do indivíduo, isto é, a cada ponto da mesma, em comunicação com o "ego", deve corresponder uma atitude ou movimento sensível ou visível da pessoa. A sucessão desses pontos, permanentemente em contato com o "ego", determina o gráfico mental do comportamento, que define a personalidade de cada indivíduo. (Os "behavioristas" (8) (9), que se preocupam exclusivamente com a psicologia das atitudes ou do comportamento procurariam, se esse gráfico existisse, fazer a sua ciência a partir dos elementos nele contidos).

Assim, julgamos que a individualidade, para o efeito do nosso trabalho, deva representar o todo bio-psicológico do ser humano, com seus conflitos psíquicos internos e sua química sentimental; ao passo que a personalidade é apenas a exteriorização, internamente controlada ou censurada, da individualidade, na sua representação social da grande peça da existência no teatro da Humanidade.

Esse gráfico pode apresentar certas particularidades notáveis, que merecem ser apreciadas.

Quando o indivíduo nasce, por exemplo, essa superfície de movimento da personalidade deve ser considerada quase completamente livre e desimpedida para as manifestações do "ego" ou ati-

tudes mais instintivas do comportamento. Na verdade, contudo, a personalidade não deixa de possuir, também, as suas tendências hereditárias.

O que parece interessante acentuar, porém, é que, com o tempo, durante a experiência social, sob a influência, provavelmente, do desejo de imitação (que, também, parece ser um fato instintivo, muito observável nas crianças) dos exemplos alheios, das sugestões de outras pessoas, das emoções de temor ou dos choques, mais ou menos intensos, entre desejos e repulsões, vão se criando na memória das atitudes, no que interessa, por conseguinte, a essa superfície de movimento da personalidade, verdadeiros caminhos livres ou de fácil movimentação, outros difíceis ou cheios de obstáculos, e, finalmente, pontos ou passagens fortificados, constituídos pelas resistências morais e pelos "tabús".

Tudo isso vai sendo criado, pouco a pouco, desde a primeira infância, no psiquismo do ser humano, à custa da experiência ou da aprendizagem, e constitui a tradição bio-educacional da individualidade.

Os caminhos livres, acima referidos, representam, principalmente, os hábitos da pessoa, os quais, em face da biologia, podem ser compreendidos como uma espécie de aceitação universal, pela ordem da vida, da lei de Kepler, ou da continuação do movimento, que governa a Mecânica Geral.

No grupo das dificuldades à movimentação franca do comportamento, o que encontramos de mais interessante são as restrições sagradas da personalidade, que têm merecido a denominação de "tabús". Elas são meros receios enquistados na memória do comportamento ou espectros do castigo e lembram certas instituições religiosas que proibiam o contacto com objetos sagrados.

Assim, os movimentos ou manifestações exteriores da individualidade não são completamente livres; eles obedecem, continuamente, à tradição ou inércia da experiência psicológica da pessoa. As leis biológicas que determinam essas maneiras de agir do ser vital ou do homem, foram sabiamente estabelecidas pelo poder criador do Universo, para garantir a sobrevivência dos animais, em face dos perigos e tormentos a que constantemente estão expostos.

A esse fato psicológico, ou tendência individual, para a repetição mais ou menos permanente das

(8) DRABS, SOLLIER — *La Psychotechnique* — Ed.: Comité Central Industriel de Belgique.

(9) H. PIÉRON — (Trad. Prof. Lourenço Filho) — *Psicologia Experimental* — Ed. Melhoramentos de São Paulo.

mesmas atitudes em face de circunstâncias semelhantes apresentadas pelo meio à sua imaginação, podemos denominar *princípio da repetição ou da inércia psicológica*. (A estatística aplicada à ordem social, encontra seu apoio fundamental nesse princípio; sem ele, ela não poderia existir).

Depois dessa divagação, vamos retornar ao nosso caminho principal, tratando do "ego".

Este, na ordem do psiquismo, desempenha a sua função, na maioria dos casos, de duas maneiras:

a) por influência das lembranças ou da memória refletindo na imaginação; e

b) por influência do ambiente ou suas insinuações, levadas a todo instante pelos sentidos até a imaginação.

Quando, porém, o "ego", em face dos seus atributos de chefe, sente-se inspirado pelos desejos a conduzir as manifestações exteriores da individualidade em contraposição às restrições do caráter, encontra, então, a censura imediata das lembranças, ou impressões das coisas perigosas e erradas da tradição psicológica, que atuam mais como repercussão de temores ou inibição instantânea (isto é, pelo efeito emotivo, neutralizante dos desejos, sobre o próprio "ego"), do que como recordação dos fatos perigosos que a eles se associaram na memória da vida passada: — o indivíduo esquece os fatos ou as causas das inibições da personalidade e guarda, apenas, o espectro das emoções desagradáveis que a eles se associaram; esse espectro, em qualquer tempo, está sempre pronto a impressionar o "ego" (lembra a importância do bicho papão, nos receios infantís), como uma espécie de remorso instantâneo dos seus erros passados.

Neste ponto, não podemos deixar de fazer uma referência à importância do dever na orientação da personalidade.

A noção do cumprimento do dever pode, também, influir na atividade ou na manifestação produtiva da individualidade, agindo, a nosso ver, sob dois processos psicológicos:

a) a atividade, realizada sob a influência da idéia do dever a ser cumprido, não satisfaz, de forma alguma, às inspirações felizes do "ego", ou não resulta de desejos, mas atende às repulsões, diante das lembranças de receio ou prejuízos futuros para a individualidade pelo não cumprimento do dever (esta é a forma tipicamente dis-

ciplinar das ações pessoais; ela pode chegar a adquirir um poder de repercussão semi-automático, ou sem reflexão, no comando da personalidade, por influência do hábito ou sucessão das mesmas ordens, perfeitamente observável na disciplina militar);

b) a atividade, no cumprimento do dever, associa-se a uma esperança de grandeza, para a individualidade, que emociona o "ego", dando nascimento a um desejo de ação pela glória ou manifestação da superioridade individual; esta, do ponto de vista da eficiência e da felicidade da pessoa no trabalho, é a melhor forma, a nosso juízo, para o cumprimento do dever, e a única capaz de conquistar a colaboração e a dedicação sinceras, que nascem do íntimo da individualidade. Napoleão compreendeu bem a importância do instinto de poder, na ordem militar, quando estabeleceu o simbolismo da glória, nas cruces e medalhas distribuídas aos seus valentes soldados.

Em face da biologia e, mais especialmente, da psicologia, devemos admitir, como postulado básico do estudo do comportamento humano, a idéia de que *todas as manifestações da individualidade tem um fundo egoísta*.

Essas manifestações, em muitos casos, podem ter uma aparência externa perfeitamente altruísta. Assim acontece, por exemplo, nas atitudes de pesar, de piedade, de auxílio aos fracos ou naufragos da existência e outras. Mas, para os psicólogos, essas nobres expressões do comportamento humano, filhas da sociabilidade, devem ter suas razões íntimas na própria individualidade, embora possam estar ocultas, muitas vezes, até para o próprio agente. A piedade, por exemplo, na história biológica da evolução do homem em sociedade deve lembrar, no psiquismo, a solidariedade indispensável do forte para com o fraco, diante da imagem contrária, para o primeiro, tomada diariamente do exemplo social, de que um dia poderá ser fraco e vir a precisar dos fortes em seu auxílio. (Quase todas as religiões sentiram o mérito do processo de compensação psicológica, entre ações ou sacrifícios e expectativas de recompensas, bem assim no estímulo ao cumprimento das suas determinações ou no consolo dos aflitos e sofredores, diante da promessa das infinitas venturas do Alem).

Alem disso, os psicólogos, apreciando, em média, o mérito das atividades gerais dos homens em sociedade, são obrigados a reconhecer que as

formas chamadas altruistas da personalidade, em face de certas situações essenciais da individualidade, são abatidas por forças egoístas de maior importância no ser biológico.

Os instintos, quase sempre, não se manifestam isolados na movimentação externa da individualidade; em geral agem compensativamente, predominando sempre, no indivíduo normal e nas situações difíceis, aqueles que mais diretamente se prendam à defesa vitoriosa da vida ou da sua continuação através da espécie.

As manifestações egoístas do indivíduo em sociedade, felizmente, na maioria dos casos, pendem mais para o bem e para o justo do que para o mal; isto porque o bem e o justo devem ser tidos como as formas biológicas normais de reação da sensibilidade do *écran* do "ego". (Neste particular, pelo menos, J. J. Rousseau (10) devia ter alguma razão quando afirmava que o homem é bom, nasce bom e a sociedade o corrompe. Esta concepção, no entretanto, não pode ser tão amplamente aceita, porque, o maior ou menor grau de bondade ou de maldade, de indivíduo para indivíduo, varia, também com os característicos hereditários dos mesmos).

As únicas forças que, de fato, se contrapõem às manifestações livres dos instintos, nascem da própria individualidade e são as restrições do caráter.

Em certas circunstâncias, no entretanto, a ação do "ego" pode insistir em conduzir a personalidade de encontro às restrições morais ou aos "tabús" do psiquismo. Felizmente, porém, para a sociedade, eles são difíceis de serem derrotados e resistem à luta, surgindo, em alguns casos, o drama psicológico da individualidade, no conflito entre os desejos ou suas paixões e a honra ou segurança do caráter.

Pode acontecer que, desse conflito entre o desejo ou interesse íntimo da individualidade e as restrições do caráter, resulte grandes modificações químicas no líquido do sentimento, as quais, muitas vezes, terminam por produzir alterações permanentes do caráter ou das manifestações da personalidade. Nesse caso, também, segundo pensamos, pode haver mudança no grau de sensibilidade do *écran* do "ego".

O interessante, porém, é que essas alterações parecem ter sempre, do ponto de vista biológico, o objetivo de compensar a insatisfação normal do "ego", cujo desejo primeiramente se dirigia no sentido do impossível ou do censurado.

Assim, sob a influência do sentimento, a mentalidade procura adaptar-se, convenientemente, às contingências da realidade, por vezes invertendo fatos ou situações, de maneira a dar ao "ego" (seu grande chefe), finalmente, uma impressão de vitória, ou, pelo menos, resguardá-lo pela insensibilidade, contra os efeitos sempre penosos do meio e permanentemente contrários à satisfação normal dos seus íntimos desejos ou aspirações.

Nas lutas inglórias e duradouras da individualidade para vencer as barreiras do meio social contrárias às suas aspirações de progresso emanadas do instinto de poder, essas perturbações ou anomalias da mentalidade podem surgir.

Nesse ponto do nosso trabalho, julgamos interessante fazer um esquema, tanto quanto possível materializado, de algumas das principais funções psíquicas do ser humano, afim de ajudarmos o leitor a compreender e a aceitar as vantagens práticas da concepção teórica aqui admitida para a ordem mental, partindo do "ego" como centro de todas as atividades psicológicas. Assim, admitiremos, imaginativamente, recapitulando e generalizando, que os processos psicológicos correspondam ao seguinte esquema:

a) a mentalidade forma-se, quanto ao seu material de trabalho, das impressões recebidas do exterior através dos sentidos;

b) essas impressões ou imagens gravam-se, na memória, sempre solidariamente com as lembranças das emoções de pesar ou de bem estar que conseguiram despertar no "ego";

c) essas imagens devem ocupar, na memória da coisa entendida, posições adequadas em que se associem ou se adaptem satisfatoriamente às suas correlatas, já ali arrumadas em épocas anteriores;

d) as imagens que não conseguem encontrar a sua posição conveniente são recalçadas para a parte inferior e mais desordenada da memória e, de lá, esperam a sua oportunidade de subir à galeria superior das idéias nobres, constituída das verdades consagradas pelo "ego"; nesse plano inferior, algumas jazem amortecidas por toda a vida,

(10) *Los Grandes Pensadores* — Ed. Escuela Moderna — Barcelona — Capítulos XIII a XVIII (Do Contrato Social).

em vista do desinteresse causado ao "ego" por ocasião da sua passagem pela imaginação; outras, pelo contrário, permanecem vivendo ou vibrando, no seu plano de inferioridade (apesar do recalque sofrido, da parte da atenção, diante do reconhecimento da sua incapacidade para arrumá-las no arquivo nobre do entendimento), sob a ação da energia do interesse do "ego", a elas comunicado durante a estadia das mesmas na imaginação, até que possam encontrar uma oportunidade de alcançar o nível superior da memória; toda vez que o conseguem, proporcionam uma sensação de desabafo ou de alívio ao "ego", em consequência do entendimento; nesse plano inferior também devem ficar todas as lembranças de incertezas, de dúvida ou de indecisão, de remorso e de insatisfação dos grandes desejos ou paixões recalçados; nem todo esse material, no entretanto, se extingue completamente ou cai no esquecimento, porque algumas lembranças esperam ou espreitam as oportunidades de fraqueza da individualidade, para fazer valer a sua energia recalçada que pede expansão diante do prazer ou da alegria do "ego"; *na concepção de Freud, este plano inferior da memória deve estar no subconsciente*; (não trataremos aqui da memória puramente decorativa, que é uma espécie de ante-sala da memória da coisa entendida);

e) a atenção conciente pode ser tida como uma espécie de visão, durante a vigília, dirigida do "ego" para a imaginação, e a imaginação é o quadro vivo da individualidade onde são recebidas e submetidas à apreciação do "ego", tanto as imagens externas, fornecidas pelos sentidos, como as internas, reavivadas na memória pela atenção; convém ponderar que a atenção só pode se dirigir, em cada instante, a uma imagem ou grupo de imagens associadas;

f) a imaginação funciona como se fosse um foco luminoso, projetado do "ego", passeiando sobre a superfície da memória, de um lado para outro, e nela projetando, permanentemente, as imagens fornecidas pelos sentidos; a atenção parece guiar a imaginação neste movimento constante sobre o plano da memória, e, ao mesmo tempo, procura a melhor arrumação para as imagens que chegam, ou para as que lá já estão e podem merecer disposições mais interessantes ao entendimento, no interesse do juízo, das aspirações ou objetivos do "ego"; (o "ego" aprecia os fatos que deve julgar, de acordo com as impressões do bem ou do

mal que esses fatos podem produzir no seu écran de sensibilidade, depois de confrontados, na sua passagem pela imaginação, com as impressões morais existentes na memória);

g) a inteligência é todo esse processo de combinação ou de arrumação de imagens; ela está sempre movimentando essas imagens ou idéias, de maneira a ordená-las sob formas estéticas cada vez mais interessantes ao "ego", e dispondo-as sempre, associativamente, na ordem de correlação dos fatos exteriores a que se relacionem; a função da lógica está, justamente, no encaminhamento desse processo demonstrativo da correlação que deve existir entre as idéias associadas e os fatos;

h) toda vez que a inteligência consegue uma posição estética satisfatória para o agrupamento associativo de idéias correlatas dá-se o entendimento, o qual nada mais é que uma forma especial de contentamento do "ego", *afetando o instinto de poder*;

i) nesse trabalho de mera organização do arquivo mental, pela inteligência, a lógica desempenha a função de servidor habil, capaz de encontrar facilmente a posição desejada para o material em exame que, pouco a pouco, vai chegando do exterior para o arquivo ou mesmo dele saindo durante as manifestações sociais do indivíduo;

j) quando essa posição não aparece facilmente (podendo mesmo dar-se o caso de não haver no cérebro vaga adequada para as imagens novas que chegam, por falta de cabedal ou cultura), mas desde que haja para o "ego" interesse fundamental de encontrar posição própria para as imagens em vista, então a sua sensibilidade reage, determinando o aparecimento da vontade (que é uma forma especial de sentimento, ou de alteração química do líquido vital que envolve o "ego"), que faculta ao organismo uma apropriada concentração de energia, sob a influência da atenção, para ser consumida no trabalho de resolver a dificuldade; — *a vontade, então, nesse esquema, é uma forma de sentimento emanado do instinto de poder*;

l) a sensação íntima de prazer, no ato da solução de uma dificuldade, ou da resolução de um problema pela inteligência, por exemplo, é de natureza psico-fisiológica; parece resultar, inicialmente, de um choque emotivo da sensibilidade de prazer do "ego", o qual começa por descarregar a mentalidade e o todo biológico, do seu estado de

tensão anterior (preocupação), em que se achava, sob a influência sentimental da vontade; durante a preocupação, o organismo, no cumprimento dedicado das ordens emanadas do "ego", emprega a fundo todas as suas reservas de energia acumuladas, por toda parte, nos tecidos, utilizando-as no trabalho interno necessário para vencer a dificuldade; atingido o *desideratum*, o organismo trata de providenciar, o mais rapidamente que for possível, a recuperação dessa energia de reserva dos seus tecidos, e, durante esse trabalho de recuperação, o indivíduo torna-se geralmente um pouco desatento e possuído de uma lassidão agradável;

m) o caráter é a memória das atitudes ou imagens do comportamento, associadas a emoções de receio ou de respeito, de admiração ou de imitação, quer pela experiência própria, quer pelo exemplo ou conhecimento e aceitação íntima da experiência alheia, que restringem, impedem ou orientam, pela lembrança, a movimentação livre e egoísta da personalidade;

n) a personalidade é a manifestação externa, visível ou sensível, da individualidade no meio social; resulta, sempre, do encaminhamento apertado das ordens de ação, emanadas do "ego", por entre as lembranças de coisas proibidas, ou inibidas e prejudiciais; essas lembranças são gravadas na memória, associativamente com as emoções de pesar ou de temor, em benefício da harmonia do indivíduo com os perigos ou censuras da vida social; a sinceridade é um dos aspectos da personalidade.

A sinceridade, nas manifestações sociais, é sempre mais ou menos elástica de indivíduo para indivíduo, e pode ser admitida como o resultado das seguintes fases do processo mental:

a) reconhecimento da verdade pelo "ego" em face da imaginação;

b) necessidade egoísta, muitas vezes, de conformar a apresentação externa do fato julgado pelo "ego" de acordo com o íntimo interesse deste, que defende, antes de mais nada, a individualidade e suas aspirações;

c) reação do caráter ou justaposição das ordens, filhas da conveniência, e emanadas do "ego", ao grau de sinceridade que devem ter diante da manutenção do equilíbrio moral da pessoa;

d) ela depende, também, na fase de julgamento ou de conformação do fato, verdadeiramente conhecido, aos interesses do "ego", dos caracterís-

ticos hereditários do indivíduo, mais ou menos propensos para o bem ou para o mal, para o certo ou para o injusto e ligados ao seu écran de sensibilidade.

Parece-nos, ainda, interessante, fazer aqui uma consideração filosófica sobre a memória e a inteligência.

A memória do homem, esse admirável aparelho de arranjo sistemático e de guarda dos conhecimentos, na sua ordem de formação biológica, em relação ao quadro de certos fatos ou leis gerais que governam a atividade universal, parece ter guardado alguma afinidade ou similitude entre o fato aparente e real da natureza e a posição ou espaço infinitesimal nela reservado para a imagem do mesmo.

Poderemos assim dizer, pelo estabelecimento de uma analogia, que a memória é o grande filme, em miniatura, da verdade universal, cabendo à inteligência, com o auxílio da experiência, a missão de revelá-lo.

Nesse filme, há sempre lugares mais destacados para as verdades evidentes e para os fatos intuitivos ou de entendimento imediato.

Devemos, ainda, ponderar que a inteligência, na ordem social, tem, fundamentalmente, um objetivo: *analisar os fatos, para compreendê-los, afim de utilizá-los em benefício do homem e da coletividade.*

Cumpre-nos, agora, fazer algumas considerações sobre a importância da adaptação do indivíduo às contingências do meio.

A natureza dotou o homem e os demais seres vivos da faculdade de promover atrofia interna, num sentido, e hipertrofias noutros, de maneira que o ser biológico possa, da melhor forma possível, tirar partido de sua posição no meio, vivendo e promovendo a continuação da vida. Nesses processos de adaptação, que resultam sempre de mudanças de estado do equilíbrio psicofisiológico do indivíduo, se as variações, ou novas exigências do meio, não são demasiado intensas ou bruscas, correspondendo, naturalmente, à capacidade elástica de funcionamento dos órgãos para atender a essas mutações previstas pela natureza — o aspecto externo da individualidade, isto é, a sua personalidade, não chega a ser afetada.

Há casos, porém, em que tal não acontece, pela violência das mutações do meio ambiente, do trabalho, das lutas ou dos conflitos da individuali-

dade com as dificuldades do meio; então, o organismo trata de arranjar as coisas, da melhor maneira possível, pondo de lado, no entretanto, mais o aspecto externo da sua individualidade, e cuidando de defender, principalmente, as condições básicas, de ordem interna, indispensáveis à manutenção da vida. Procura, assim, antes da personalidade que é a fachada da individualidade, defender e contentar o "ego", que comanda toda a ordem vital, devendo merecer, por essa razão, os maiores cuidados da natureza.

Alem disso, há na natureza do homem certas leis de economia interna que se refletem sempre na personalidade e no trabalho ou atividade produtiva do indivíduo.

Uma delas é a lei do menor esforço.

O todo orgânico, biologicamente, diante de uma preocupação da natureza de manter o indivíduo sempre em bom estado, ou melhor, munido de reservas de energia vital em quantidade suficiente para os possíveis embates do futuro, faz a sua previsão ou a sua economia, não só guardando nos tecidos sobras alimentares, como também evitando que elas sejam despendidas em excesso ou inutilmente, em face da missão individual a ser cumprida. Assim, a lei biológica do menor esforço, que sempre se reflete nas atividades de ordem animal, afeta o homem, atinge a sua personalidade e domina toda a organização da produção econômica da vida social.

Há um aspecto interessante, da aplicação dessa lei, no caso individual, que pode dar margem a considerações filosóficas. Isto porque, na prática, verificamos que, se o trabalho é empolgante e entusiasmo a individualidade, a produção é farta, a fadiga é mínima e a felicidade é grande.

Nesse caso, a lei do menor esforço deixa de afetar tão profundamente a mentalidade do homem, permitindo uma despesa ampla, quase sem

restrições, das reservas orgânicas da energia acumulada nos tecidos. E por que razão?

Claro que o sentimento desempenha nesse processo biológico o seu grande papel. Mas de que forma?

E' bem possível que a natureza, que escolheu a forma do prazer sexual para a perpetuação da vida, e a dor, como aviso do perigo ou da morte, tenha deixado, na memória íntima da evolução do ser biológico, associativamente à marca da luta esperada em face do temor e do desagradavel ou enfadonho, a determinação de reservar ou economizar forças, para o seu emprego, em grande escala, na batalha em expectativa.

Pode-se compreender melhor esse processo psicológico, quando se está diante de um trabalho longo e muito aborrecido: — o indivíduo, pouco a pouco, vai se sentindo enervado, denunciando uma preparação biológica para a luta, e em dado instante pode chegar à imaginação um desejo quase desesperado de abandonar o trabalho. (Nessa situação, se alguém, por exemplo, tocar de leve o calo do paciente, apanhará na certa!).

Assim, quando falta o incentivo do prazer, o organismo procura guardar-se, num estado de economia quasi absoluta de energia, na expectativa de uma luta iminente, onde essa energia deva ser utilizada ao máximo para a sobrevivência, na batalha da vida. (Os exércitos modernos procedem dessa forma, com os seus homens, que são obrigados a repousar, tanto quanto possível, antes dos combates próximos).

O prazer, pelo contrário, lembra, para o indivíduo, na memória histórica da espécie, a presa dominada, o alimento facil e a recuperação biológica imediata da energia dispendida na luta.

Por isso, a forma de prazer ou de entusiasmo deve ser fundamentalmente a escolhida para se conseguir a aplicação eficiente do indivíduo ou do servidor ao trabalho.

A mão de obra em tempo de guerra

RESOLUÇÕES DA "WAR MANPOWER COMMISSION" DOS ESTADOS UNIDOS

(In MONTHLY LABOR REVIEW, de agosto de 1942)

Trad. de GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS

EM 22 DE JUNHO de 1942, foram baixadas pelo Sr. Paul McNutt, presidente da Comissão da Mão de Obra, oito resoluções destinadas a "promover a efetiva mobilização e utilização da mão de obra nacional para o prosseguimento da guerra". Atingem as repartições federais interessadas nas várias categorias da mão de obra e constituem programa para coordenar informações sobre a oferta de trabalho e "canalizar" os recursos humanos disponíveis aonde haja mister aproveitá-los, isto é, na indústria bélica e agricultura.

O Serviço de Emprego dos Estados Unidos se obriga a preparar e manter listas de atividades e ocupações essenciais, bem como listas de ocupações em que exista deficiência de pessoal. Cumpre-lhe também designar pessoas experientes em ocupações críticas de guerra, para preencher vagas na produção bélica, fazendo designações preferenciais de acordo com as necessidades relativas das fábricas, na forma determinada pela Junta de Produção Bélica. O Serviço já compilou uma lista de 138 ocupações essenciais à produção de guerra, nas quais existe deficiência de pessoal, em toda a nação. Encontram-se as mais sérias deficiências nos ofícios vitais de metalurgia e mecânica industrial e nas ocupações particularmente importantes da construção de navios e do fabrico de aviões, ferramentas e material bélico.

Após completar a classificação profissional dos que se registaram no serviço militar em consequência da Lei do Serviço Seletivo, o Serviço de

Emprego se obriga a convidar os que possuem as "necessárias" habilitações a se apresentarem num escritório de emprego público, onde serão feitos razoáveis esforços para persuadí-los a se transferir a emprego mais essencial. Os escritórios de emprego público devem apresentar ao presidente da Comissão da Mão de Obra uma lista dos casos em que as pessoas se recusam, sem razoável justificativa, a serem transferidas. Devem também relatar os casos em que os empregadores dissuadem ou desencorajam os empregados de serem transferidos.

O diretor do Serviço Seletivo está autorizado a conceder isenção temporária aos homens empenhados em ocupações essenciais. As juntas de alistamento local são também solicitadas a concederem aos homens uma oportunidade razoável de se empenharem nas atividades, antes de serem convocados.

Das oito resoluções, cinco se referem ao emprego industrial, ao passo que as três restantes dizem respeito ao trabalho agrícola e meios de transporte e subsistência. Seguem os sumários das oito resoluções:

1. Lista de Atividades e Ocupações Essenciais

O Serviço de Emprego dos Estados Unidos, com o auxílio da Junta de Produção Bélica, Departamentos de Guerra, Marinha e Agricultura e outros departamentos e repartições adequados, fica obrigado a preparar e atualizar listas de atividades essenciais, ocupações críticas de guerra.

Nestas resoluções da Comissão da Mão de Obra são usadas as seguintes definições:

a) As atividades essenciais incluem: 1) atividades essenciais à guerra; 2) qualquer atividade necessária à manutenção de atividades essenciais à guerra, e 3) qualquer atividade essencial à manutenção da segurança, saúde, ou interesse nacionais.

b) As atividades essenciais à guerra abrangem a produção, conserto, transporte, ou conservação de equipamento, fornecimentos, recursos, ou materiais necessários ao prosseguimento da guerra.

c) Uma ocupação essencial significa qualquer ocupação, arte, ofício, capacidade, ou profissão, necessária a uma atividade essencial, na qual uma pessoa destreinada é incapaz de atingir eficiência razoável em menos de 6 meses de treinamento ou experiência.

d) Uma ocupação crítica de guerra significa uma ocupação essencial, cujo número de pessoas disponíveis e qualificadas para executar as suas tarefas foi considerado, pelo Serviço de Emprego dos Estados Unidos, insuficiente para satisfazer os requisitos existentes ou previstos nas atividades essenciais.

2. Informações referentes à importância relativa dos artigos bélicos em crise

A Junta de Produção Bélica, com o auxílio do Departamento de Guerra, Departamento da Marinha, Junta de Munições do Exército e Marinha, Comissão Marítima, Departamento de Agricultura, e outros departamentos e repartições, ficam obrigados a fornecer à Comissão da Mão de Obra informações correntes sobre a importância relativa (comparativamente à manutenção do programa nacional de fornecimento bélico) das vagas existentes nos estabelecimentos industriais e outros serviços.

3. Preferência de provimento

O Serviço de Emprego dos Estados Unidos está autorizado a tomar as necessárias providências no sentido de garantir que: —

a) Todo escritório local de emprego público exerça o máximo esforço; capacidade financeira e recursos quaisquer em acelerar o recrutamento e provimento de todos os operários necessários às atividades essenciais em primazia ao provimento de operário em qualquer outra atividade; e que

b) As designações dos operários necessários às vagas existentes em ocupações essenciais sejam feitas independentemente do local de trabalho, caso se trate de vagas referentes ao programa nacional de fornecimento bélico.

O Serviço de Emprego está autorizado a recusar-se a fazer designações para qualquer estabelecimento, fábrica, ou outra atividade, se prevalecer qualquer das seguintes condições:

a) Se os salários e condições de trabalho deixarem de ser, pelo menos, tão vantajosos ao trabalhador como os que prevaleciam em trabalho e estabelecimento congêneres na área industrial; ou

b) Se a deficiência de pessoal nas ocupações críticas de guerra deixou de ser devidamente reduzida ou eliminada por meio de uma eficaz utilização dos empregados no estabelecimento através de um bom programa de treinamento, promoções, transferências e simplificação de serviço; ou

c) Se a necessidade de aumento de pessoal nessas ocupações puder ser reduzida ou eliminada pela transferência de operários ocupados em atividades não-essenciais.

4. Transferências para atividades essenciais

Após declarar que o programa nacional de fornecimento bélico exige que se façam crescentes esforços no sentido de encorajar todo indivíduo que esteja desempregado ou que não esteja empregado numa atividade essencial a aceitar emprego adequado numa atividade essencial, esta Resolução autoriza o Serviço de Emprego a completar uma classificação ocupacional de cada pessoa que se registou no Serviço Seletivo Militar de 1940, na base do questionário profissional então distribuído.

O Serviço de Emprego está, além disso, autorizado a solicitar que se apresente ao mais próximo escritório de emprego público todo indivíduo qualificado a executar serviços essenciais, mas que não esteja utilizando neles a sua capacidade máxima. Caso se verifique ser ele capaz de executar serviços essenciais, mas não os esteja executando, o Serviço de Emprego exercerá todos os esforços razoáveis para persuadí-lo a que se transfira a emprego adequado numa atividade essencial onde ele seja necessário.

À guisa de método adicional para encorajar as transferências para atividades essenciais, o Serviço de Emprego se obriga a apresentar um relatório ao presidente da Comissão da Mão de Obra relativamente a 1) cada caso em que a pessoa, após ter-lhe sido oferecido emprego adequado numa atividade essencial, se tenha recusado a aceitá-lo, sem razoável justificativa, e 2) cada caso em que o empregador tenha buscado evitar que o empregado se transferisse para um emprego essencial.

5. Isenções ocupacionais

O Diretor do Serviço Seletivo Militar fica obrigado a tomar as necessárias providências no sentido de que 1) os indivíduos empenhados em trabalhos bélicos essenciais sejam isentos temporariamente do serviço militar e 2) os indivíduos não empenhados em atividades essenciais, mas que sejam qualificados, possam ter a oportunidade de empregar-se em tais serviços, antes de entrarem para as forças armadas.

O Serviço Seletivo Militar e o Serviço de Emprego dos Estados Unidos ficam autorizados a manter estreita colaboração, afim de garantir ampla utilização do mercado de trabalho.

6. Recrutamento de Trabalhadores Agrícolas

O Serviço de Emprego dos Estados Unidos, após consulta junto ao Departamento de Agricultura e outros departamentos e repartições, fica obrigado a estimar o número disponível de trabalhadores agrícolas e os requisitos previstos para esses trabalhadores. Se, com referência a qualquer

área, houver deficiência de trabalhadores agrícolas, o Serviço de Emprego está autorizado a tomar as providências necessárias ao seu recrutamento e provimento, inclusive:

- a) O estabelecimento e manutenção e provimento de trabalhadores agrícolas;
- b) A requisição de trabalhadores da *Work Projects Administration*, da *National Youth Administration*, do Departamento de Agricultura e de outros serviços particulares ou públicos;
- c) A requisição de trabalhadores agrícolas qualificados dos centros rurais e urbanos, grupos juvenis e instituições educacionais;
- d) A permanência, para tais propósitos, do pessoal agrícola qualificado, que de outro modo pudesse ser recrutado para provimento em atividades industriais menos importantes;
- e) O incentivo da utilização cooperativista dos trabalhadores agrícolas e o máximo aproveitamento dos trabalhadores temporários.

A resolução dispõe, entretanto, que o Serviço de Emprego não designe trabalhadores agrícolas para qualquer emprego em que os salários ou as condições de trabalho sejam menos vantajosos do que aqueles que prevaleciam para semelhante espécie de trabalho na localidade.

7. Alojamento adequado para trabalhadores agrícolas em trânsito

O Secretário da Agricultura fica obrigado na base das informações fornecidas pelo Serviço de Emprego e outros dados disponíveis, a preparar e atualizar informações relativas à disponibilidade de alojamento adequado nas áreas onde são necessários trabalhadores em trânsito para a produção, cultivo ou colheita de qualquer produto agrícola essencial ao eficaz prosseguimento da guerra.

Se, após consulta junto ao Serviço de Emprego e outros departamentos e repartições, o Secretário

julgar que são insuficientes as facilidades existentes de alojamento (inclusive o acampamento permanente ou transitório de trabalhadores) para abrigar os trabalhadores agrícolas em trânsito em qualquer área, as decisões que ele deverá tomar garantirão que:

- a) Todos os recursos de acampamento do Departamento de Agricultura, já existentes ou suscetíveis de existir em qualquer área, sejam utilizados pelos trabalhadores antes de serem tais recursos usados por outras pessoas; e que
- b) Os recursos suplementares de acampamento do Departamento da Agricultura sejam estabelecidos e mantidos, afim de fornecer abrigo adequado aos trabalhadores.

O Secretário também se obriga a tomar providências que garantam: a) facilidade de meios de transporte aos trabalhadores agrícolas e b) a prestação de serviços de assistência médica e social dos trabalhadores agrícolas e suas famílias, transportados ou alojados em decorrência desta resolução.

8. *Transporte adequado para os operários das atividades essenciais*

O Serviço de Emprego dos Estados Unidos, o Departamento de Agricultura e qualquer outro departamento ou repartição do governo federal que possuam informações relativas à transferência de operários para as atividades essenciais, ou a sua movimentação interna nestas atividades, ficam obrigados a prestar à Comissão da Mão de Obra, para transmissão periódica à Repartição do Transporte de Defesa, informações referentes a cada situação ou área em que os meios existentes ou previstos para o transporte de trabalhadores não estejam sendo supridos convenientemente com as facilidades atuais de transporte. A Repartição do Transporte de Defesa fica obrigada a estudar cuidadosamente as informações que lhes forem prestadas, no desempenho de suas funções, particularmente as que se refiram à garantia de fornecimento de meios de transporte aos trabalhadores designados para atividades essenciais ou transferidos de uma para outra, bem como aos trabalhadores que necessitem transporte entre seus lares e os locais de emprego nas atividades essenciais.

Introdução ao estudo das entidades autárquicas ()*

J. M. DOS SANTOS CAVALCANTI
Técnico de Administração

II

m) — Administração autárquica

SABE-SE que a administração autárquica se apresenta como um conjunto de atividades interrelacionadas e convergentes, no sentido da obtenção de um sistema de objetivos antecipadamente prefixados.

Essas atividades, no entanto, pressupõem órgãos que possibilitem a sua efetivação, e esses órgãos devem possuir estrutura peculiar aos fins colimados.

Em última análise, o que se deseja é um efeito cifrado na relação “maior utilidade — mais serviços — menor dispêndio”. Economicidade. Intensa e gradual eliminação dos desperdícios aparecidos (sob qualquer modalidade) nos domínios do pessoal, do material, das normas de trabalho e do tempo empregado.

Inegável, também, é que, simultaneamente com a obtenção dos fins visados, surgem as contingências dos onus, custos e desgastes inevitáveis. São os processos concomitantes de criação e degradação, as alternativas, o império do ritmo ao qual se subordina a dialética das contradições humanas. Em obediência ao imperativo do mínimo esforço urge reduzir, comprimir, eliminar mesmo, na medida do possível, os erros de origem, as deficiências de estrutura e funcionamento, os gastos de toda sorte.

Em suma, a redução e compressão das contingências mencionadas, para que se consiga a mais intensa produtividade. Tal a tarefa maior do encarregado de organizar ou reorganizar as entidades autárquicas.

Incontestavelmente teve razão o eminente professor Jorge Kafuri quando escreveu:

“...organizar é tarefa difícil que transcende de muito aquela fórmula simples de que organizar é dotar um todo de órgãos. Não basta diferenciar funções, criar órgãos e ajustá-los na unidade de um corpo. É necessário, sim, que este procedimento de análise e de síntese se faça à luz da Ciência, levando em conta todos os recursos técnicos existentes, para que a atividade global do futuro organismo satisfaça e verifique, em sua plenitude, os imperativos da economia, contidos no postulado da menor ação” (5).

n) — Racionalização da administração autárquica

Domina na Economia contemporânea a doutrina da racionalização; nas mais simples operações industriais como nos mais elevados empreendimentos da administração pública, luta-se pela descoberta e aplicação de meios de ação mais aperfeiçoados.

Ponto de partida é o exato equacionamento do problema; aparece, a seguir, a conceituação precisa, vindo depois a teorização — tanto mais útil quanto mais ajustada aos fatos observados.

Ao mesmo tempo efetuam-se sérios estudos de fins, meios e planos de ação, após os quais, pela cooperação e rigoroso controle dos resultados, procura-se o nível do rendimento ótimo.

Nesse conjunto está a racionalização, fórmula aplicável a qualquer ramo de ação humana.

Racionalizar a administração autárquica seria, pois, submetê-la a um minucioso processo analítico, decompondo-a e desintegrando-a em órgãos variáveis segundo a sua natureza e objeto, os quais, res-

(*) A primeira parte deste trabalho foi publicada em nosso número de outubro último, pág. 38 (N. da R.).

(5) Prof. Jorge Kafuri, Curso de organização, *Programa*, pág. 5, Rio, 1941.

pectivamente, seriam também, para os fins em vista, estudados sob todos os ângulos, considerados como essenciais os problemas da direção, estrutura, funcionamento, regime financeiro, pessoal, material, segurança, fundamentos jurídicos e relações com terceiros.

Finalmente verificar-se-ia a aptidão de cada unidade para o trabalho particular que lhe fora cometido.

E' chegado, agora, o momento de advertir que nesse domínio o bom senso dirá sempre a última palavra.

o) — Aplicação da técnica racionalizadora

O primeiro passo a ser dado está na análise completa do conjunto como um todo orgânico.

Cada autarquia será pormenorizadamente examinada em função das suas finalidades e do sistema no qual se enquadra. Em obediência a um dos princípios do taylorismo ter-se-á sempre presente a separação entre o plano e a execução.

Definidos os rumos obtidos analiticamente, poder-se-ia passar à segunda fase, ou seja, o planejamento, após o qual se daria início à organização propriamente dita. Em outras palavras, ter-se-ia a constituição dos órgãos adequados aos fins e meios do seu respectivo gênero de atividades.

Neste ponto deveria ser imediatamente iniciado o terceiro ciclo ou estágio, isto é, a compressão dos desperdícios por ventura ocorrentes em cada setor.

Finalmente, através da coordenação racional dos trabalhos efetuados, seria conseguida a ambicionada sinergia dos esforços para a meta desejada.

A essa altura, ter-se-á uma idéia da dificuldade do assunto e das qualidades mais importantes que os encarregados de semelhante trabalho deverão possuir :

- a) bom senso e inteligência ;
- b) acuidade mental ;
- c) conhecimentos especializados ;
- d) conhecimento específico da legislação ; e
- e) senso crítico.

O ponto nevrálgico da questão está, fora de qualquer dúvida, na aplicação prática dos planos racionalizadores elaborados. E' o ajustamento às

engrenagens e situações especiais dos fatos — a adaptação à realidade, sem a qual sobrevirão, inevitavelmente, as falhas ou o fracasso integral, evitáveis, contudo, em havendo senso da oportunidade e adequação.

Na aplicação da técnica racionalizadora se deve ponderar, com o máximo cuidado, sob pena de acúmulo de inúmeros vícios de origem prejudiciais, no futuro, à vida do ente autárquico :

- a) a situação do pessoal, ou seja, dos servidores que constituirão o "manpower" da entidade ;
- b) a estrutura dos serviços, agrupados segundo o critério das afinidades funcionais ;
- c) a dinâmica do funcionamento e a correspondência entre as normas de trabalho adotadas e os fins da autarquia ;
- d) as necessidades econômico-sociais das classes interessadas ; e
- e) os princípios da organização científica aplicáveis no caso.

Nessa conformação às normas técnico-científicas estão os fundamentos do êxito, a garantia da obtenção das finalidades perseguidas.

A desobediência e o esquecimento dessas diretrizes ocasionariam péssimas consequências comprometedoras dos resultados esperados.

p) — O controle é sempre um fator básico

Quando no processo descentralizador aparece um patrimônio auto-administrado, personalizado e, no entanto, sob a vigilância da autoridade central, surge a figura do ente autárquico.

Essa vigilância ora é intervenção (pela nomeação do pessoal); ora é, apenas, fiscalização (pela verificação das contas); ora tutela, pelo controle triplice da legitimidade dos atos : o controle "a priori", o concomitante e o "a posteriori" — isto é, pelo orçamento, pela fiscalização propriamente dita e pela prestação de contas, na opinião dos especialistas.

Esse controle múltiplo implica, evidentemente, nos bons ou maus resultados da entidade autárquica e não deve estar em contradição com a sua autonomia de movimentos. Antes da sua instalação e início de atividades; durante o ciclo do seu funcionamento e prestação de serviços; após a con-

sumação dos atos praticados — tais são, em última análise, os planos ontológicos nos quais se efetuam as múltiplas modalidades existentes de controle, imprescindíveis à boa marcha de qualquer organização, inclusive as entidades autárquicas.

O Governo, pelos seus órgãos apropriados, controla a administração dos entes autárquicos quando designa os presidentes, superintendentes ou diretores e, além disso, institue a Delegação de Controle com atribuições especificadas em lei.

A Delegação de Controle é uma fórmula que tem sido ultimamente posta em prática, como no caso recente da organização do S.A.P.S. (Serviço de Alimentação da Previdência Social — Decreto-lei n. 3.709, de 14 de outubro de 1941, artigos 11, 13 e 25) e estradas de ferro a que se concedeu autonomia financeira e administrativa.

Por sua vez, cada autarquia (através de regimentos, instruções, gráficos, etc.) nos limites de suas possibilidades controla:

- a) os seus próprios servidores (individual ou coletivamente);
- b) a marcha do trabalho, tendo em mira a fluência, a desejável continuidade das operações;
- c) os resultados obtidos;
- d) e, possivelmente, as repercussões produzidas.

O controle deverá ser ininterrupto, rápido, oportuno, conveniente e inexorável — quando for o caso.

Tão grande é a importância do controle que não me furto à tentação de citar o professor L. Le Prévoist a esse respeito:

“a ciência do organizador em parte consiste no estabelecimento de um sistema de controle que seja automático e no qual se faça impossível um descuido” (6).

E' da sua essência variabilidade: ele tanto pode incidir sobre os seres humanos, os seus atos, os resultados dos seus trabalhos, como sobre o tempo utilizado e gastos efetuados.

Todas as operações podem ser decompostas em unidades elementares susceptíveis de controle

quantitativo ou qualitativo, expresso em registos, fichas e variados tipos de diagramas.

O importante é frisar, mais uma vez, que o controle também deve ser exercido sobre as entidades autárquicas: nenhuma contradição há, no fato, pois o conceito de autarquia não implica, necessariamente, o de autonomia. Esta última pode e deve ser mais ou menos intensa, conforme o exijam os supremos interesses do Estado. Entidade autárquica não quer dizer entidade soberana...

q)—*Considerações finais sobre o tema em estudo: os últimos abencerragens do casuismo*

Como “fato”, “coisa em si”, realidade objetiva, nada mais velho do que a racionalização.

Novas são as interpretações aparecidas, as possibilidades de aplicação e sua desejabilidade, em uma palavra, as suas expressões formais e repercussões.

Após a guerra de 1914, quando o mundo sentiu intensa necessidade de recuperação de recursos — principalmente os estados centrais da Europa — e havia absoluta impossibilidade de regresso ao “statu-quo” anterior, recrudescceu a campanha pela racionalização, sobretudo no plano econômico-financeiro.

Nos países pioneiros desse movimento, como é sabido, chegou-se até a criar, em torno da idéia de racionalização, um vasto sistema de conhecimentos articulados num sentido que ultrapassou todas as expectativas atingindo, quiçá, as fronteiras de uma verdadeira obsessão dos novos tempos. E' ponto pacífico, porém, que a racionalização aplicada à administração, para resultar útil deve ser integral, abrangendo não só as partes isoladas, como também o conjunto, sobretudo em se tratando de entes autárquicos.

Seus fundamentos estão (7):

- a) na pesquisa e emprego técnico científico dos melhores métodos, materiais e pessoas para cada operação;
- b) na preocupação da mais intensa “economicidade” possível, garantida pelo emprego de um sistema aperfeiçoado de controles e pela eliminação dos desperdícios ocorrentes;

(6) Prof. Le Prévoist, *Economia Industrial y Organización de Talleres*, 1933 — Labor, 2.^a ed., págs. 101-102.

(7) J.M. dos Santos Araujo Cavalcanti, “Alguns Aspectos da Racionalização das Entidades Autárquicas”, Rio, 1941; “Considerações sobre a Dinâmica das Chefias Executivas”, *Revista do Serviço Público*, julho de 1942.

- c) na exploração e aproveitamento ao máximo de cada elemento de produção;
- d) na proteção ao trabalho contra todos os vícios, falhas, erros e anomalias;
- e) na divisão racional do trabalho para fins de :

- 1 — intensificação da produção,
- 2 — melhoria quantitativa e qualitativa da produção,
- 3 — produção no tempo mínimo,
- 4 — supressão das fases inúteis e fluência do trabalho;

- f) no emprego cauteloso e prudente de todas essas medidas, afim de evitar despesas excessivas de difícil compensação.

A racionalização das entidades autárquicas — possível e absolutamente necessária em virtude das contingências do momento — deverá ser iniciada quanto antes, levando-se em conta, no plano racionalizador, todos os fatores mencionados.

Como não há, ainda, entre nós, um órgão especializado no assunto, apesar de já possuímos diversas entidades autárquicas, o estudo da projeção e realização desse plano poderia ser iniciado pela "Secção de Administração Industrial e Parastatal" da D.C. do D.A.S.P. — para tal fim, convenientemente aparelhada, regulamentada e articulada :

- a) por um lado, com as diversas entidades autárquicas;
- b) por outro, com os institutos de pesquisas e órgãos técnicos dos vários Ministérios interessados.

As conquistas posteriores às grandes descobertas, o industrialismo intensivo, a multiplicação das massas humanas e sua concentração nos grandes centros urbanos, enfim, todos os complexos fenômenos dos dias que passam, exerceram profunda influência sobre o Estado, obrigando-o a criar novos órgãos para atender às novas condições. Não tem mais razão de ser a atitude constantemente assumida pelos metafísicos do liberalismo, para os quais as atividades do Estado são exclusivamente jurídicas.

Hoje, pela descentralização geo-institucional, o Estado interfere em todos os círculos, tudo faz, tudo deseja, tudo quer. Esse fenômeno determina, em parte, a crescente proliferação das entidades autárquicas no desígnio de atender às necessidades sociais.

A intervenção do Estado neste campo significa a decadência e irremediável queda de um tipo de mentalidade, o reconhecimento das limitações e fronteiras da liberdade individual, incompatível — quando não rigorosamente prefixada — com a multiplicidade e preponderância dos interesses coletivos.

As velhas fórmulas das democracias "vieux genre", abstencionistas, adstritas à garantia de ordem, defesa e representação externa, foram substituídas pela teoria geral da democracia intervencionista e realizadora, condicionada aos imperativos da economia e da eficiência dos serviços prestados.

Coincide com o aparecimento da fórmula da organização autárquica que harmoniza as vantagens do empreendimento privado com as indiscutíveis vantagens do Poder Público. A harmonia e fusão dos conceitos antinômicos liberdade-autoridade, numa síntese magnífica como o é a auto-administração outorgada pelo Estado (8), constituem um tema fascinante do Direito Público Moderno. Em vários países e atualmente no Brasil, multiplicam-se os estudos a esse respeito : não cabe, porém, neste instante, analisá-los.

Nesta ligeira introdução ao estudo das entidades autárquicas, elas são observadas sob o prisma das diretrizes de organização, e em função dos fatos concretos da experiência brasileira. O que tenho em vista é despertar vontades, mobilizar inteligências, suscitar entusiasmos para a grande obra de aplicação aos entes autárquicos dos princípios e da técnica da racionalização integral. Sem a formação de uma mentalidade impregnada de entusiasmo por esses elevados ideais, fracassarão as melhores tentativas dos administradores.

E quanto mais intervém o Estado na vida econômica — para discipliná-la no interesse dos próprios indivíduos — mais frequentemente se utilizam os Governos dos processos peculiares da descentralização, evidenciando-se, destarte, indispensável, o recurso a essas normas.

(8) Themistocles Cavalcanti, *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*, 2.^a edição, 1938, 1.^o vol. pág. 122.

Entre todos os tipos de intervenção, poucos, contudo, se me afiguram tão eficientes quanto a autarquia dos serviços públicos no plano da administração indireta do Estado.

Os motivos que justificam essa técnica especial de interferência do Governo — o ente autárquico — na forma por que é realizada, podem ser enumerados :

- 1.º) é um produto da evolução do Estado;
- 2.º) tem sólidos fundamentos jurídicos :
 - 1 — a criação pelo Estado,
 - 2 — a personalização de Direito Público,
 - 3 — a capacidade regulamentar ;
- 3.º) possui o apoio de uma base patrimonial e financeira auto-administrada ;
- 4.º) tem relevantes finalidades políticas, econômicas e sociais ;
- 5.º) goza de grande flexibilidade de ação ;
- 6.º) assegura uma maior facilidade de emprego dos progressos técnico-científicos, inclusive os princípios da organização racional.

Quando se fala em autarquia dos serviços públicos como uma modalidade peculiar da técnica organizatória do Estado, convém acentuar, sempre, o relativismo da instituição: as entidades autárquicas não constituem um fim em si; são “meios” pelos quais o Estado transfere encargos, delega competências, enfim, realiza as suas finalidades, num maior ou menor grau de descentralização.

A importância desta afirmativa, consiste na oposição que faço aos últimos abencerragens do casuismo — ainda existentes entre os publicistas do Direito Público — segundo os quais, a entidade autárquica é assim como uma espécie de “tabú” soberano, absolutamente independente do controle do Poder Central.

III

RESUMO E RECAPITULAÇÃO

1 — Não é mais lícito duvidar da extraordinária importância econômica, política e social das entidades autárquicas; reflexo dessa crescente im-

portância é a multiplicação das pesquisas sobre a sua essência e modos de agir. Por meio delas o Estado poderá, com maior flexibilidade e rapidez, evitar os desequilíbrios, desajustamentos e males sociais.

2 — As entidades autárquicas são instituições reguladas pelas normas do Direito Público; as várias modalidades sob as quais elas se apresentam, possibilitam a eficiência da administração indireta do Estado, evitando, no limite do possível, o congestionamento estatal.

3 — O processo de centralização e descentralização também se efetua no âmbito da ação administrativa das entidades autárquicas :

- a) há descentralização de atividades por imposição da divisão do trabalho;
- b) há, simultaneamente, intensa e gradual centralização das atividades de comando e controle por imposição das necessidades de coordenação.

Encarado isoladamente, como “coisa em si”, o ente autárquico é uma forma peculiar de descentralização do Estado.

4 — Pode-se, como ficou dito acima, afirmar que as autarquias constituem um tipo aprimorado de descentralização institucional, regulado pela técnica jurídica. Esse processo descentralizador permite, até, uma grande flexibilidade de ação, maleabilidade no modo de proceder, facilidade de obtenção dos fins visados sem as peias e freios que empernam, de frequente, o mecanismo burocrático.

5 — A inocuidade e insuficiência das tentativas de classificação e hierarquização das entidades autárquicas decorrem do fato de que, cada uma, constitui um caso específico, — o que não impede possam integrar um sistema..

6 — Os fundamentos jurídicos das entidades autárquicas assentam em 4 esteios principais :

- a) a noção de serviço público ;
- b) a delegação de competência ;
- c) o vínculo técnico-administrativo da tutela;
- d) a base patrimonial autônoma.

7 — A formação do ente autárquico se opera por meio de fases, num ritmo indeterminado, porém, real.

Nos dois extremos a análise situa :

a) a necessidade social de amparo, desenvolvimento, orientação, controle de determinados interesses, ou satisfação de certas necessidades coletivas;

b) “la mise-en-marche”, o funcionamento, a complementação e integração do conjunto.

8 — E’ possível, para fins de caracterização científica, ordenamento jurídico e formulação de conceitos, determinar a essência dos entes autárquicos.

9 — A integração dos entes autárquicos na ordem jurídica estatal estabelece para os seus atos — inclusive as relações com terceiros — o controle da juridicidade, a validade legal. Aliás, essa subordinação das entidades autárquicas às normas e princípios do Direito Público constitui um dos aspectos daquilo que os juristas denominam “administração legalizada”.

10 — A investigação cuidadosa da essência e da forma dos entes autárquicos esclarece, entre outros, dois aspectos que se podem considerar fundamentais :

a) as autarquias constituem um meio, instrumento, processo, forma de ação, técnica organizatória do Estado;

b) nas autarquias afirma-se o princípio da prioridade teleológica: todas as atividades se subordinam aos fins em vista e giram em torno dos objetivos fixados por lei.

11 — Por intermédio das entidades autárquicas a racionalização econômico-financeira do país tornar-se-á mais cautelosa e exequível; outrossim, elas permitirão ao Poder Central dar expressão e forma ao disposto no art. 135 da Constituição de novembro de 1937.

Nisso consiste sua ação econômica, a qual seria tanto mais profunda e eficiente quanto maior o grau de proteção às iniciativas privadas.

12 — Nos entes autárquicos se fazem representar as próprias classes interessadas, o que redundará na planificação econômica do país e ingresso, mais ou menos lento, num sistema de estruturação corporativa da sociedade.

Na opinião do professor Marcelo Caetano “há regime corporativo sempre que uma atividade é re-

presentada e regulada por aqueles que a desempenham” (9).

Em consequência, é de manifesta procedência a afirmativa de que, por meio das entidades autárquicas o Brasil, lentamente, se integra na ordem política, econômica e social de um corporativismo nitidamente democrático.

13 — As entidades autárquicas, quaisquer que sejam os tipos sob os quais aparecem, representam um grande esforço feito pelo Estado Moderno no sentido de intervir na esfera econômico-social, para realizar o equilíbrio relativo da Nação consoante uma fórmula que se tem manifestado assás eficiente.

Os motivos do largo emprego dessa fórmula explicam-se pelas seguintes vantagens :

a) geralmente possuem essas entidades base financeira e patrimonial, isto é, o caráter “self-supporting”;

b) poderes especiais conferidos por lei, que lhes permitem facilidades de recrutamento, remuneração e “estímulos” adequados, para a massa dos seus servidores;

c) a oportunidade de pesquisa e aplicação dos princípios de administração racional nos limites das respectivas áreas;

d) flexibilidade peculiar aferida pelos índices de rapidez na prestação dos serviços e ausência de atritos;

e) nenhuma outra forma de organização atende melhor às necessidades confinadas na zona intermediária dos interesses público-privados do que a organização autárquica;

f) autonomia financeira, cifrada no direito que o Estado lhes confere de cobrar taxas, contribuições, etc. e na colocação fora da órbita de controle do Tribunal de Contas;

g) melhor controle do elemento humano, do material, das normas e métodos de trabalho. Nos serviços diretamente administrados pelo Estado há necessariamente uma espécie de entrave à rápida fluência das operações;

(9) Apud Newton C. Ramalho, *Organização dos Serviços Industriais do Estado* — “Revista do Serviço Público”, Ano III, vol. II, n. 3, junho de 1940.

- h) maior adequação e adaptação aos fins, meios e diretrizes das instituições políticas, econômicas e sociais modernas.

14 — A organização dos entes autárquicos deve ser uma decorrência dos fins que lhes são atribuídos pela lei; cada entidade, representando uma modalidade especial de serviço, terá suas peculiaridades e estruturação, consentâneas com seus objetivos, acrescidos das necessidades impostas pelas circunstâncias e das suas possibilidades financeiras.

15 — As condições atuais das entidades autárquicas no Brasil acusam a existência de algumas falhas, deficiências e anomalias que repercutem sobretudo:

- a) na regularidade de seu funcionamento;
- b) no coeficiente das despesas de sua manutenção;
- c) na compressão e redução dos gastos.

16 — A administração autárquica como conjunto de atividades convergentes, no sentido da obtenção de um sistema de fins prefixados, exige:

- a) uma rigorosa formulação dos objetivos;
- b) a criação de meios de ação eficientes;
- c) uma estruturação racional;
- d) contínua coordenação das atividades;
- e) um controle permanente;
- f) uma constante subordinação aos princípios da organização sistemática;
- g) a prestação real dos serviços objetivados.

17 — Os princípios e a técnica da racionalização são aplicáveis às entidades autárquicas.

A aplicação da técnica racionalizadora depende, todavia:

- a) da personalidade dos agentes encarregados, os quais devem possuir as qualidades já enumeradas linhas atrás;
- b) da rigorosa dissociação analítica da entidade para fins de estudo, observados sob todos os ângulos possíveis os seus elementos constitutivos;
- c) do plano de trabalho formulado e do seu modo de execução;

- d) dos recursos disponíveis;
- e) do grau de obediência aos princípios de organização;
- f) da adequação à realidade.

18 — Elemento imprescindível na racionalização das entidades autárquicas é a implantação de um sistema de controles exatos, externo ou interno, v. gr.:

- a) do elemento humano;
- b) da marcha do trabalho;
- c) do tempo empregado nas operações;
- d) da qualidade e quantidade da produção obtida;
- e) do material;
- f) das normas e métodos de trabalho empregados;
- g) dos outros tipos de atividade.

19 — Do exposto nesta rápida apreciação de tão complexo problema se pode, ainda, concluir:

- a) a impossibilidade de resolvê-lo mediante soluções apressadas e descontínuas;
- b) a inadequação e manifesta inaceitabilidade dos critérios unilaterais.

Diante disso, conhecendo-se o quanto as entidades autárquicas e serviços industriais do Estado significam para o Brasil é que, na estrutura orgânica da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P. foi concebida uma Secção de Administração Industrial e Paraestatal. A esse importantíssimo setor do D.A.S.P. cumpre:

I — em relação aos Serviços Industriais do Estado:

- a) o estudo das suas condições atuais;
- b) determinar as irregularidades, falhas ou vícios porventura existentes;
- c) elaborar e sugerir, com base na análise levada a efeito, providências racionalizadoras;
- d) cooperar, íntima e ativamente, na implantação dos planos de reforma elaborados, tendo em mira sobretudo:
 - 1. eliminar as dificuldades naturais da adaptação às novas condições;
 - 2. facilitar o funcionamento dos serviços em apreço no período de transição;

- e) acompanhar o funcionamento dos serviços industriais do Estado tendo em vista verificar se, efetivamente, são atingidos os objetivos colimados ;
- f) verificar os "standards" de eficiência obtidos e tomar as medidas necessárias quando eles
 1. diminuírem,
 2. permanecerem estacionários,
 3. não forem, por qualquer motivo, proporcionais aos esforços despendidos e recursos empregados ;
- g) organizar um registo completo das atividades dos órgãos ou serviços para fins de :
 1. levantamento dos dados estatísticos relativos às diversas operações ;
 2. análise desses dados para apuração da regularidade e continuidade na prestação dos serviços ;
 3. elaboração dos estudos que se façam necessários ;
- h) manter contatos frequentes com os vários serviços industriais do Estado ;
- i) atualizar todos os dados relativos à sua organização e funcionamento, mantendo em dia as fichas administrativas, econômicas e financeiras de cada serviço ;
- j) promover a realização de pesquisas, estudos, investigações, enfim, tudo quanto, direta ou indiretamente, possa contribuir para aumentar a sua economia e a eficiência.

II — em relação às entidades autárquicas :

- a) estudar os planos de criação das entidades que tenham de ser instituídas ;

- b) colaborar na sua organização ;
- c) manter contato permanente com as várias entidades autárquicas existentes ;
- d) contribuir para melhorar as suas condições estruturo-funcionais ;
- e) apresentar planos de reforma das instituições cujo estudo lhe seja atribuído ;
- f) fornecer técnicos quando para isso solicitada ;
- g) verificar se, de fato, as entidades autárquicas estão cumprindo as finalidades para as quais existem ;
- h) estudar quais as condições que devem os serviços públicos satisfazer para serem organizados sob forma autárquica.

Para que pudesse desempenhar a contento as suas atribuições, facultou-se à Secção de Administração Industrial e Paraestatal a sua sub-divisão, inicialmente, nas seguintes turmas :

- I — Turma de órgãos de Previdência ;
- II — Turma de órgãos de Economia ;
- III — Turma de órgãos Industriais ;
- IV — Turma de órgãos Bancários ; e
- V — Turma de órgãos Sindicais.

E' de se esperar, num futuro próximo, que o exato desempenho de tão relevantes atribuições concorra, de maneira decisiva, para aumentar os índices de eficiência das entidades autárquicas, cujos delineamentos gerais tentei apresentar.

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

RUBENS DE SIQUEIRA

Técnico de Administração

VIII

TIPOS DE CARDÁPIOS PARA OS DIVERSOS GRUPOS ECONÔMICOS DE SERVIDORES

O PROBLEMA de cardápios econômicos para o povo, desde há muitos anos, tem despertado a atenção dos governos das nações verdadeiramente fortes e eficientes.

Para citar um exemplo típico, temos os Estados Unidos da América. O *Bureau of Home Economics* do Dept. Agriculture tem os estudos mais completos que se conhecem sobre o assunto, visando ajustar os níveis econômicos do povo americano às necessidades alimentares. Vários tipos de dietas — para uso de emergência, de custo mínimo, de custo moderado, de custo elevado, etc. — tem sido organizados por Stiebling e seus colaboradores no referido Bureau.

Economistas do quilate de um Stuart Chase, por exemplo, preocupam-se seriamente com o problema, colaborando, destarte, com a administração no sentido de alimentar bem o americano dentro das suas possibilidades financeiras.

No nosso meio, infelizmente, não tem o assunto em causa merecido a devida atenção não só dos especialistas em nutrição como também dos economistas nacionais.

Perca é a bibliografia, poucas as realizações nesse sentido.

O presente artigo, nota prévia, pode-se dizer, para um futuro ensaio sobre Nutrição e Economia Alimentar, ressaltar-se de uma série de falhas, reco-

nhecemos. Representa, porem, um discreto esforço de quem, há quase 9 anos, vem se dedicando sem esmorecimentos à causa da alimentação do povo brasileiro.

Compulsando dados que possuímos (todos eles relativos a 1941) vemos que o nível econômico do servidor do Estado é relativamente baixo. Senão vejamos:

Quadro A — Vencimentos de funcionários

	Porcentagem sobre o total de funcionários (54.000)
Vencimentos	
Acima de Cr\$ 3.000,00	1,06%
De Cr\$ 2.500,00 a Cr\$ 2.900,00	1,61%
De Cr\$ 2.000,00 a Cr\$ 2.400,00	2,10%
De Cr\$ 1.500,00 a Cr\$ 1.900,00	6,50%
De Cr\$ 1.000,00 a Cr\$ 1.400,00	13,12%
De Cr\$ 500,00 a Cr\$ 900,00	60,71%
Até Cr\$ 400,00	14,90%

Vemos, pois, que $\frac{3}{4}$ do funcionalismo ganham menos de Cr\$ 1.000,00.

O quadro B, referente a mensalistas, é bastante expressivo:

Quadro B — Salários de mensalistas

	Porcentagem sobre o total de mensalistas (54.850)
Salários	
Acima de Cr\$ 3.000,00	0,00%
De Cr\$ 2.500,00 a Cr\$ 2.900,00	0,00%
De Cr\$ 2.000,00 a Cr\$ 2.400,00	0,00% (1)
De Cr\$ 1.500,00 a Cr\$ 1.900,00	0,40%
De Cr\$ 1.000,00 a Cr\$ 1.400,00	1,82%
De Cr\$ 500,00 a Cr\$ 900,00	23,37%
Até Cr\$ 450,00	74,41%

(1) A rigor 0,001%.

Tendo em vista, pois, os dados fornecidos pelos dois quadros acima, organizamos 3 tipos de cardápios : a) baixo custo ; b) moderado custo ; c) liberal custo.

Devemos acentuar que mesmo os cardápios de baixo custo serão relativamente caros para famílias numerosas, em que o chefe perceba menos de Cr\$ 500,00. Não nos cabe, dentro dos limites do presente artigo, fazer considerações sobre melhoria do nível de vida do servidor do Estado e sobre eficaz proteção alimentar às famílias numerosas de baixa condição econômica. Por esse motivo, limitar-nos-emos a dar apenas os cardápios.

A — Cardápio de baixo custo — per capita
NOTAS

Leite.	300.0
Café (pó)	15.0
Açúcar.	100.00

Aquí se incluem doces, compotas, etc.

Banha.	25.0
Manteiga.	25.0
Bananas.	200.0

Ou outra fruta da estação, laranja por exemplo.

Farinha.	25.0
Feijão.	50.0
Legumes.	300.0
Pão.	200.0
Batata inglesa . . .	100.0

Ou batata doce, aipim, massas, cará, etc.

Arroz.	50.0
Carne.	150.0

Ou peixe, ou fígado, ou outra víscera, etc.

Ovo.	1(um)
--------------	-------

Com as substâncias acima, que servirão para o preparo dos diversos pratos do dia, gastará o servidor de Cr\$ 3,50 a Cr\$ 4,00 por pessoa, diariamente. Os dois preços extremos citados serão função dos legumes escolhidos (um repolho, por exemplo, custa relativamente barato em comparação com espinafre, brócoli, couve-flor, etc.), da qualidade dos gêneros (arroz, batata e carne principalmente) e da estação em que são adquiridos os alimentos. Devemos acrescentar que, no custo do cardápio, incluímos os condimentos (cebola, alho, etc.).

B — Cardápio de moderado custo

As mesmas substâncias do primeiro cardápio. O leite será aumentado para 500.0. Utilizar-se-ão, também, os derivados láteos : queijos e cremes. Variar-se-ão as frutas com mais facilidade : mamão, uva nacional, abacate. Os legumes poderão ser de melhor qualidade. Arroz, batata e carne de primeira. A farinha poderá ser abolida. Preço do cardápio : Cr\$ 4,00 a Cr\$ 5,00 por pessoa.

C — Cardápio de liberal custo

O indivíduo poderá gastar à vontade, obedecendo, porem, aos preceitos alimentares que a higiene aconselha. Dependerá, do indivíduo a escolha das substâncias que prefere. Assim, poderá comer sistematicamente aves e peixes, mais caros que a carne de gado. Brócoli, couve-flor, espinafre, alcachofra e outros legumes (sob essa terminologia, incluímos também os vegetais herbáceos), cuja aquisição é mais difícil para o servidor de nível econômico muito baixo.

O Departamento Nacional de Estradas de Ferro

REPORTAGEM DE ADALBERTO MARIO RIBEIRO

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO adotou um sistema prático de divulgar a organização e o trabalho de nossas instituições oficiais por meio de amplas reportagens, que, depois de publicadas nesse órgão do D.A.S.P., são reproduzidas em folhetos e distribuídas de forma adequada e conveniente, considerando-se o leitor a que possa cada publicação interessar.

Não é aconselhável a distribuição profusa, arbitrária e desordenada desses folhetos. Também a restrição rigorosa, visando-se exclusivamente determinadas pessoas cujas atividades estejam ligadas ao assunto do trabalho publicado, não nos parece conveniente.

Pode ampliar-se o círculo de leitores e atraí-los de forma agradável para um mundo de coisas a que eram indiferentes ou que ignoravam por completo, à falta de informações precisas e exatas.

Sempre é possível ressaltar-se pormenor curioso de um trabalho qualquer, à primeira vista desinteressante pela sua apresentação ou finalidade. A questão está em se levar em conta que é precioso o tempo dos leitores, devendo-se-lhes oferecer leitura leve e agradável, escoimada, quanto possível, de termos técnicos que eles possam ignorar ou pelos quais tenham provável aversão. Daí, pois, a preocupação de, ao escrevermos estas reportagens, trocarmos por miúdo certas expressões familiares a cientistas ou técnicos e estranhas e inexpressivas aos leigos.

Nada também de preciosismos.

Trecho em estilo solene como um órgão de igreja, no fim do segundo parágrafo, convida naturalmente o leitor a passar adiante, sem lhe dar tempo sequer de inteirar-se do assunto.

Mestre Laudelino Freire queria ensinar a gente a escrever bem aconselhando a leitura dos clássicos e bons autores, "afim de que a linguagem não se apresente semeada de rispidezas, calhaus e topadas"...

Disse ele que "se deve omitir o *que* nos incisos em que ele se torne inútil". Muito bem. Pois que, acentuou o mestre, tal repetição "desalinha, desafina e desprimora a frase". E, concluindo sua formal condenação, acrescentou:

"No português esse *que* é escalracho".

Sim, senhor, esse escalracho é de se lhe tirar o chapéu!

Imaginem estas reportagens, se fossem escritas em linguagem burilada, isenta de rispidezas e escalrachos, como seriam atraentes! Mas que pena o velho reporter não ter pendor para a literatura! E, assim, na sua meia língua, vai procurando dar conta do recado, como Deus é servido e sem poder enriquecer de preciosismos os trabalhos que escreve, à falta de trato com mestres insígnies, que à distân-

cia muito respeita, acata e venera. Mas agora podem eles ficar zangados, resmungando na estante, pois, infelizmente, não lhes desejamos dar "a mais mínima atenção", como diria Filinto Elísio, barbaça ilustre, autor de predileção dessa gente amante do bom vernáculo, da "linguagem desbastada, cepilhada e brunida".

Quanto a termos técnicos e científicos, deveria haver certa parcimônia no empregá-los em publicações acessíveis a toda a gente.

Mas só os termos técnicos e científicos?

Depois que se começou a falar aqui em racionalizar a produção, sob seus diversos aspectos, até mesmo o burocrático, uns neologismos esquisitos se foram introduzindo aos poucos na linguagem dos técnicos-escribas, em intromissão manhosa, assim de fininho, só perceptível aos caçadores, como nós, de tais preciosidades. Isso no princípio. Agora não há mais cerimônias...

Ainda há dias, a propósito da circulação do cruzeiro, lemos que o dinheiro *anvironante* do Rio de Janeiro (o grifo é nosso) etc. etc. não excede de tantos contos.

Se essa mania continuar assim, nesse crescendo, não há outro jeito senão fazer-se propaganda da oficialização da gíria, pecaminosa e espúria e tão malsinada pelos puristas e, no entanto, bem mais expressiva na sua chulice de pé rapado que o neologismo agressivo e pretensioso dos eruditos, que fazem tudo por se tornarem antipáticos e pouco lidos.

— Mas, afinal de contas, que tem toda essa história com a reportagem sobre estradas de ferro?

— Chegaremos lá, Dr. Waldemar Luz. Não podemos permanecer *sigiloso* (!) em assunto de tal natureza. O senhor e o Dr. Jorge Burlamaqui não perderão nada por esperar, pois lhes vamos dar trabalho de verdade.

Mas, como estávamos conversando, a gíria não é mesmo muito mais "igual" e camarada? Nem há dúvida! A palavra *encrenca*, na sua canalhice, metida entre o bolorento escalracho e o imbecil *anvironante*, só pode sentir-se mal e deslocada e, cuspinhando p'ros lados, sai arrastando seus chinelos velhos e dizendo palavras, como a Carola fazia com o Lima Barreto, à porta das tendinhas.

Bem, já conversamos muito e precisamos trabalhar. O Departamento Nacional de Estradas de Ferro está ali no décimo andar do Edifício Comercial, na Esplanada do Castelo, à nossa espera.

A SÉRIE CONTINUA

Tomamos gosto por estas reportagens. Razões: muitas.

Bem sentimos que há certo quixotismo de nossa parte em fixar aqui impressões colhidas em visita às nossas orga-

nizações de trabalho e depois... observar os resultados colhidos. E, afinal, contentamo-nos com pouco: agrada-nos a referência, em ligeiro encontro com um amigo, a este ou àquele serviço do Governo por nós descrito na *Revista do Serviço Público* e que ele desconhecia por completo.

— Não sabia que o Estado do Rio tinha aquelas estradas de rodagem que você descreve na revista do D.A.S.P. Fiquei até com vontade de ir ver de perto Araruama e o seu hotel rústico. No verão, aquela varanda de arcadas deve ser deliciosa! E, numa companhia amável, nem me fale!

— Não há dúvida, meu caro Dr. Camilo Ferrara, Araruama e Iguaba Grande são lugares muito românticos e propícios a umas férias preguiçosas.

Outro:

— Pensei que o Instituto de Estudos Pedagógicos tivesse apenas o Serviço de Biometria Médica. Os jornais só dão isso. E, no entanto, Você viu lá outras coisas. E aquela camaradinha dos Estados Unidos que escreveu pr'a cá e pediu uma boneca baiana para figurar numa exposição? Esses americanos tem cada mania! Ou, melhor, cada "hobby", dirá o Dr. Paulo Lopes Corrêa, com aquela dicção impecável.

Uma professora municipal:

— Lí a história do Instituto Benjamin Constant. Como o Imperador era bom e simples! A menina estava chorando e ele a pôs no colo, tirando-lhe os sapatos, que a incomodavam. E a cega Benedita Amaral? Olhe que aquela poesia dedicada à escritora Maroquinha Rabelo está bem feita!

Outro:

— Então, Ribeiro, o camarada Huet complicou-se todo com o casamento! Fiquei com pena do homem. Depois de tanto trabalhar, ele foi forçado a *torrar* o Instituto de Surdos Mudos por dois contos e quatrocentos. Você encaixou na sua reportagem aquela história de Nabuco, que eu desconhecia. Mas Nabuco foi mesmo um bicho bonito! E que prestígio tinha ele nos Estados Unidos! Se eu fosse o Oswaldo Aranha só arranjava gente bonita para as nossas embaixadas. Tenho medo, muito medo, de que um dia façam nosso embaixador em Washington o Paulo Ramos, atual interventor no Maranhão...

Dirão que não devemos transcrever aqui essas impressões, colhidas na rua.

Não faz mal. Registamos sim, porque revelam afinal a boa índole de nossa gente, sempre sensível aos grandes e nobres empreendimentos, como esses de que temos tratado na *Revista do Serviço Público*. São eles tão interessantes que, mesmo mal descritos como são, passam a ser compreendidos e olhados com simpatia por toda a gente.

Temos certeza de que vamos ouvir observações idênticas quanto a uma das mais novas organizações do Governo do Sr. Getúlio Vargas, pois foi criada no ano passado, e que é o Departamento Nacional de Estradas de Ferro.

ANTES DE VISITAR A SÉDE DO DEPARTAMENTO

Tínhamos idéia vaga das atribuições do Departamento Nacional de Estradas de Ferro. Também não nos achávamos a corrente da nova política ferroviária do Governo.

Como toda a gente, sabíamos ser insignificante a rede geral de nossas estradas de ferro em relação à extensão, à imensa extensão do país.

O *Boletim* do Ministério do Trabalho, que há nove anos se vem publicando regularmente, é repositório de magníficas informações sobre a vida social, política e administrativa do país. O texto é de primeira ordem. E a capa, até a capa, se acha devidamente aproveitada com outras informações, dispostas em quadro, e que nos avivam sempre a lembrança sobre as nossas coisas. Esse quadro tem este título: "Atualidade Brasileira", que logo de início informa isto:

Superfície do Brasil	8.511.189 km ²
Comarcas.	775
Termos.	1.294
Municípios.	1.574
Distritos.	4.842

E o Dr. Costa Miranda sabe que nunca é demais insistir nessas informações. Não custa repeti-las. Deviam até figurar na imprensa diária ao lado de outras publicações de interesse público.

— Meu caro Edmundo Castro, vamos ver o que revela a Atualidade Brasileira do *Boletim* sobre a quilometragem das estradas de ferro.

Lá está: 34.000 quilômetros e 204 metros.

Só isso, para mais de oito milhões de quilômetros quadrados de terras a se perderem de vista por esse mundo afora!

E nos Estados Unidos, país de superfície mais ou menos equivalente à do Brasil, há apenas 500.000 quilômetros de estradas de ferro! Papagaio! Quanto às causas dessa disparidade, só um Sampaio Corrêa poderia explicá-la suficientemente, ali na exata.

NA BIBLIOTECA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO

Muita gente ignora que no 3.º andar do Ministério do Trabalho há excelente biblioteca, franqueada ao público. Pois fomos descobri-la agora, afim de colhermos algumas notas para esta reportagem, antes de importunar os diretores de serviços do Departamento Nacional de Estradas de Ferro. Porque costumamos fazer assim: Primeiro, vemos o que há cá por fora sobre o assunto objeto de cada reportagem, e depois, conseguidas ligeiras tinturas sobre a matéria a versar, investimos contra o setor alvejado, até extenuar-lhe a guarnição, com terrível martelamento de... perguntas.

Que ambiente agradável o da biblioteca do Ministério do Trabalho!

Poucos funcionários: um contínuo à entrada e duas senhoras a atender o público. Não sabemos se o quadro de funcionários é maior.

Atendido prontamente, observamos a precisão com que foram situados os livros por nós pedidos. Não encontramos

alí nem displicência, nem mau humor. Só verificamos isto : solicitude, desejo sincero de bem servir, inteligência e distinção de trato.

Em cinco minutos estávamos aboletado à mesa, a ler "A Nova Política do Brasil" do Sr. Getúlio Vargas.

Com o dedinho no índice de cada volume, começamos a busca sobre coisas ferroviárias.

Pronto! Aachamos o que esperávamos.

A OPINIÃO DO SR. GETULIO VARGAS SOBRE AS NOSSAS CONSTRUÇÕES FERROVIÁRIAS

Na sua mensagem à Constituinte de 1933 disse o Sr. Getúlio Vargas :

"As construções ferroviárias não obedeciam a uma orientação técnica e econômica. Constituiu-se, por isso, uma comissão de engenheiros de notório saber e capacidade para elaborar um plano geral de viação, trabalho ultimamente quase ultimado".

E, mais adiante, afirmou o Presidente da República :

"Cogita-se, finalmente, da solução de vários problemas atinentes aos serviços de viação, como sejam : unificação, na medida do possível, das estradas de ferro de cada região do país, ampliação dos despachos em tráfego mútuo às empresas de navegação marítima e adoção definitiva do intercâmbio de material rodante entre as estradas da mesma bitola, para uma coordenação de todos os serviços de transportes ferroviários, fluviais e marítimos".

Mais tarde, em 1937, na proclamação ao povo brasileiro, lida no Palácio Guanabara e irradiada para todo o Brasil na noite de 10 de novembro daquele ano, declarou o Sr. Getúlio Vargas :

"Precisamos equipar as vias férreas do país, de modo a oferecerem transporte econômico aos produtos das diversas regiões, bem como construir novos traçados e abrir rodovias, prosseguindo na execução do nosso plano de comunicações, particularmente no que se refere à penetração do *hinterland* e articulação dos centros de consumo interno com os escoadores de exportação".

Ao deixarmos a Biblioteca do Ministério do Trabalho, conversamos ligeiramente com as Sras. Alice Simonsen e Lucia Souza Leite, externando-lhes inteira satisfação pela forma por que nos atenderam. Disse-nos então a senhora Alice Simonsen que a biblioteca, de que é encarregada a Sra. Carmen Unzer, fora reorganizada pelo Sr. Paulo Poppe de Figueiredo, atualmente funcionário do D.A.S.P. e agora designado membro da comissão que vai reformar a Biblioteca Nacional. A biblioteca do Ministério do Trabalho foi organizada com livros da antiga biblioteca do Serviço de Estatística do Ministério da Agricultura, contando hoje mais de 30 mil volumes.

UMA BELA INICIATIVA DO MINISTRO JOSÉ AMÉRICO

Quando ministro da Viação, o Sr. José Américo tratou de dar às construções ferroviárias do país uma orientação adequada e inteligente. Dessa bela iniciativa surgiu o

PLANO GERAL DE VIAÇÃO NACIONAL

O nosso presado amigo Dr. Francisco Mendes, em encontro conosco no Serviço de Documentação do D.A.S.P., nos advertiu da existência de trabalho impresso sobre esse plano. Diligenciamos por encontrar a publicação referida e nos alegamos então com a perspectiva de fazer, nesta modesta reportagem, referência à contribuição do eminente patricio, Dr. José Américo de Almeida, ao estudo do grave problema, que tanto tem interessado o Presidente Getúlio Vargas. Porque — é preciso acentuar, procuramos sempre dar a estas reportagens cunho imparcial, sem sacrifício da verdade, no registro das informações colhidas, descendo à minúcias que, à primeira vista, podem parecer supérfluas, umas, e inconvenientes outras. Até mesmo a linguagem deixa muito a desejar, bem sabemos, mas é essa mesma, e não temos outra...

E descobrimos a publicação referente ao Plano Geral de Viação Nacional.

Seria absurdo transcrevê-lo aqui.

Não fica mal copiar a portaria do Ministro José Américo, datada de 14 de abril de 1931, sobre o assunto :

"O Ministro de Estado dos Negócios da Viação e Obras Públicas, em nome do Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil.

Tendo em vista a conveniência de ser elaborado o plano de viação geral do Brasil, afim de que as futuras construções obedeçam a um programa conjunto de defesa nacional e expansão econômica, com o possível aproveitamento das obras já realizadas :

Resolve designar os engenheiros Arlindo Gomes Ribeiro da Luz, Francisco de Monlevade, Caetano Lopes Junior, Joaquim de Assis Ribeiro e Oscar Weinschenck para, em comissão, procederem ao estudo do plano de viação geral do Brasil.

O Ministério de Viação e Obras Públicas será representado na Comissão pelo seu consultor técnico e pelo inspetor federal das Estradas, e o Ministério da Guerra pelo major Nestor Figueiredo Pegado, já designado para esse efeito pelo ofício n. 3, de 12 de janeiro do corrente ano, do chefe do Gabinete daquele Ministério.

A Inspeção Federal das Estradas colherá, desde já, todos os dados necessários à elaboração desse plano.

Rio de Janeiro, 14 de abril de 1931.

a) José Américo de Almeida".

POSTO EM VIGOR O PLANO GERAL DE VIAÇÃO NACIONAL

A comissão nomeada pelo Ministro José Américo deu cabal desempenho à tarefa que lhe foi atribuída e hoje temos, afinal, um plano ferroviário completo, para todo o país.

O decreto n. 24.497, de 29 de junho de 1934, aprovou esse plano, bem como as portarias e o relatório da comissão elaboradora.

Assim, pois, o Plano Geral de Viação Nacional está em vigor e, pelo art. 1.º do decreto n. 3.163, de 31 de março de 1941, que criou o Departamento Nacional de Estradas de Ferro, ficou atribuída a este novo órgão da administração federal a incumbência de zelar pelo programa do referido plano referente à viação férrea, cabendo-lhe estudar e propor as medidas necessárias à sua execução.

TRECHO DE UM DISCURSO DO PROFESSOR SAMPAIO CORREIA

Agrada-nos registrar nesta reportagem a opinião do eminente professor Sampaio Correia, em discurso proferido na Constituinte de 1934, sobre as nossas estradas de ferro.

"A Constituição de 1891 deixou grande amplitude de ação às unidades federativas, no domínio das vias férreas, por exemplo. Seguiu, assim, o rumo que já vinha sendo impresso a este setor da coisa pública no tempo do Império, em que as concessões de estradas de ferro, com ou sem garantias de juros, tanto eram de competência do Governo Imperial, quanto da competência das províncias. Tanto assim, Sr. Presidente, que a lei n. 109, de 14 de outubro de 1892, regulamentadora do dispositivo a tal respeito consignado na Constituição republicana, classificava as estradas de ferro em federais, estaduais e municipais, conforme os territórios que percorressem.

Ora, Sr. Presidente, hoje, não mais é aconselhável semelhante distinção; todas as vias férreas, quaisquer que sejam, são sempre e sempre, de interesse geral, de interesse nacional, sem exceção, e, por isso, sobre todas a União deverá dispor, privativamente.

Hoje, porém, Sr. Presidente, penso que providência análoga já não satisfaz as nossas necessidades, em vista da influência sempre crescente das vias férreas, na defesa econômica e na defesa militar do país. As questões de bitola, de orientação dos traçados, das condições técnicas destes, da padronização do material rodante e de tração, da formação dos trens pesados e rápidos, — o que, tudo, tanto influe para a eficiência daquelas defesas, — forcem, obrigam a ação do Poder Central de preferência a quaisquer outros.

Do ponto de vista militar, basta considerar que nos tempos de guerra, as mobilizações rápidas e fulminantes exigem unidade de ação, intercâmbio de material, trens rápidos, comboios de alta lotação, grandes parques de material, o que tudo impõe a intervenção permanente e ativa da União".

OPINIÃO DO MINISTRO MENDONÇA LIMA SOBRE A CRIAÇÃO DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE FERRO

"O Departamento enfeixa poderes para dar uniformidade às atividades técnicas das ferrovias nacionais. As estradas de ferro particulares em nada serão atingidas em sua autonomia econômica e administrativa. Mas, as grandes linhas de uma, por assim dizer, política ferroviária brasileira, serão dadas pelo novo departamento. Isso nos faltava".

Mais tarde, numa entrevista dada a "O Globo", afirmou ainda o Ministro Mendonça Lima:

"A nossa rede ferroviária é uma colcha de retalhos, por ter sido elaborada por interesses regionais. Impõe-se a uniformização de nossas estradas de ferro quanto às suas condições de transporte. Falta-lhes, em resumo, unidade".

OS ANAIS DO III CONGRESSO DE ESTRADAS DE FERRO E LEGISLAÇÃO FERROVIÁRIA

Fomos adiante e lemos os "Anais do III Congresso de Estradas de Ferro e Legislação Ferroviária", reunido há pouco tempo em Belo Horizonte.

A Comissão de Administração apresentou em longo relatório um inquérito feito em todas as estradas de ferro do Brasil sobre as necessidades de um controle central que desse unidade às relações entre elas.

UMA UTIL PUBLICAÇÃO DO D.A.S.P.

Depois da leitura de tudo quanto ficou dito acima, folheamos o *Indicador da Legislação e Organização Administrativa do Executivo Federal*, organizado pelo D.A.S.P. e no qual fomos encontrar o roteiro a que deveríamos obedecer quando batessemos à porta do Departamento Nacional de Estradas de Ferro. Dá a nova organização com os nomes dos chefes de serviço e até números de telefones. E, como se isto não bastasse, publica ainda toda a legislação referente ao mesmo Departamento, expedida até 1 de janeiro de 1942. Essa legislação vai no fim desta reportagem.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE FERRO

(SÉDE : AVENIDA GRAÇA ARANHA, N. 416)

Diretor : Dr. Waldemar Coimbra Luz..... 42-6949

Divisão de Administração

Diretor da Divisão : Mauro Brochalo..... 42-9320
Secção de Pessoal — Heitor O'Dwyer..... 42-3320
Secção de Material — Eduardo Rios Filho.... 42-7353
Secção de Orçamento — Marcos Valdetaro da
Fonseca..... 42-5065
Secção de Comunicações — Alvaro Pereira da
Costa..... 42-9550
Biblioteca — Alvaro Benjamin de Viveiros.... 42-7745

Divisão de Fiscalização

Diretor da Divisão : Itagiba Escobar..... 42-5484
Secção de Tomada de Contas — Ruben Eugê-
nio de Freitas Abreu 42-7745
Distritos Fiscais (3.º) — Gustavo de Castro
Rebello Koch 42-9143

Divisão Econômica

Diretor da Divisão : José Palhano de Jesus
(substituto)..... 42-9140

Secção de Estudos Econômicos — Walter Ribeiro da Luz.....	42-9140
Secção de Tarifas e Contratos — Mário Simões Corrêa.....	42 9146
Secção de Estatística — Mário de Lacerda Gordinho.....	42-9140

Divisão de Planos e Obras

Diretor da Divisão : Jorge Leal Burlamaqui...	42-5516
Secção de Obras — Antônio Marcos da Costa Ribeiro.....	42-9740
Secção de Planos — Alvares de Araujo.....	42-9740
Secção de Cadastro e Patrimônio — Sylvio Cardoso de Aquino e Castro.....	42-9740

OUTRAS PUBLICAÇÕES DO D.A.S.P.

Esclarecimento necessário :

Alem desse indicador, de iniciativa da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P., outras publicações vai esse Departamento soltando todos os anos, por intermédio do seu Serviço de Documentação, dirigido pelo Dr. Alfredo Nasser, que está cercado de boa equipe de funcionários, alguns especializados na organização de trabalhos semelhantes ao referido indicador e outros iniciados nessa util tarefa. E no D.A.S.P. todos reconhecem a contribuição valiosa do Dr. Ranulpho Pereira da Silva. Ninguém se conduz melhor nesse cipoal tremendo de incisos, parágrafos e alíneas de nossa legislação federal. Não se enrosca; não se atrapalha. Sai "fagueiro" do matagal fechado, demonstrando sempre magnífico "fair-play", decisão e resistência numa tarefa cacete e manhosa, que ele mesmo procura espontaneamente, de forma esportiva. E' incrível o Dr. Pereira da Silva!

VISITA AO DEPARTAMENTO EM SUA SÉDE, NA ESPLANADA DO CASTELO

Gabinete do diretor, Dr. Waldemar Luz. Em meio do salão, longa mesa e em torno cadeiras de vastos espaldares. Nada melhor para compor um ambiente austero. Bom para uma ceia de cardeais, com versos ou sem versos de Julio Dantas. Esse mobiliário é uma herança preciosa da antiga Inspetoria Federal das Estradas, que, como se vê, tinha bom gosto.

Nunca estivemos na Escóssia, mas, numa previsão exata, podemos afirmar que nos seus velhos castelos se encontram ainda cadeiras assim, em que se sentavam nobres figuras, de alta linhagem, a lembrar personagens dos romances de sir Walter Scott...

Na frivolidade daquele edificio de escritórios de alu-guel ali na Esplanada do Castelo, semelhante recanto escossês tem certo sabor.

Não há dúvida que tem mesmo.

Inteirado de nosso propósito, o Dr. Waldemar Luz procura alguns mapas de nossa rede ferroviária no nordeste do país e passa em seguida a nos falar do departamento que dirige :

— O Departamento, antes de tudo, é um órgão de coordenação, por intermédio do qual o Governo da União, mantendo contato com todas as Estradas de Ferro do País, orienta a sua política ferroviária. Antes de ser criado o D.N.E.F., muito difícil seria, se não impossível, estabelecer a necessária uniformidade de vistas e a articulação dos interesses ferroviários.

Como se conseguiria isso, se, entre as estradas de administração da União, algumas se entendiam com a antiga Inspetoria Federal das Estradas, outras com o Ministério da Viação e, ainda, outras, de propriedade dos Estados, sem qualquer relação com o Governo da União? E nas que se achavam no regime de concessão ou arrendamento, a mesma variedade de critérios se notava, pois que algumas eram fiscalizadas pela União, outras pelos Estados, havendo estradas, de cuja concessão eram detentoras Companhias particulares, que nenhuma dependência tinham do Governo Federal, sendo que estradas também havia subordinadas, ao mesmo tempo, a 3 órgãos fiscais diferentes!

O Departamento passou a fiscalizar todas as estradas diretamente, cessando as fiscalizações estaduais. E todas as que estavam sob a administração direta da União passaram a ter a sua administração superintendida pelo Departamento, devendo mesmo as autônomas ter as suas atividades acompanhadas e fiscalizadas pelo novo órgão.

Assim, é bem de ver-se que este Departamento é caracteristicamente um órgão estruturado pelo Estado Nacional e foi criado dentro de uma sucessão de iniciativas perfeitamente enquadradas nos propósitos do Governo, que centralizou a orientação geral com o objetivo de que os transportes ferroviários adquiram o sentido nacional que lhes é próprio e, também, para que possam ser adotadas rapidamente as soluções que atendam a todos os Estados, decorrentes que são dos interesses econômicos de todas as regiões do País.

O Plano de Viação, tantas vezes esboçado e tentado, desde os primeiros passos que foram dados para a montagem dos nossos sistemas de transportes, só tomou forma e expressão oficial em 1934, quando aprovado pelo decreto n. 24.497.

A Constituição de 10 de novembro, consolidando preceito já então definido, restringiu a concessão de linhas férreas, que, quando liguem diretamente portos marítimos ou fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado, só podem agora ser concedidas pela União.

Fazendo pequena pausa, o Dr. Waldemar Luz, que então se achava na companhia dos diretores de Divisões, acrescentou :

— Desejo que o senhor tenha uma impressão pessoal dos trabalhos que, no curto período de sua existência, vai desenvolvendo o Departamento, e, para isso, o melhor seria, sem dúvida, o contato direto com os nossos Chefes de Serviço.

Em seguida, fomos apresentado aos engenheiros Mauro Brochado, diretor da Divisão de Administração, Itagiba Escobar, diretor da Divisão de Fiscalização, José Palhano de Jesus, diretor substituto da Divisão Econômica, e Jorge Burlamaqui, diretor da Divisão de Planos e Obras.

E assim prosseguiu o Dr. Waldemar Luz as suas considerações :

— Está o nosso parque ferroviário em franco progresso, aparelhando-se as linhas de maior vasação, quer pertencentes ao Governo, quer particulares, com a aquisição de vultoso material fixo e rodante, empreendendo, ao mesmo tempo, as respectivas Estradas, a melhoria dos seus traçados, para que, antes da duplicação das linhas, se lhes aumente a capacidade. E o Departamento está dando o melhor do seu esforço para o lançamento das comunicações ferroviárias para o Norte, ao mesmo tempo que empreende um trabalho metódico e constante para o estudo e definição dos padrões ferroviários mais adequados à rede brasileira, estudos que já vão adiantados, a começar pelos trens-tipo e os perfis de trilhos e que se estendem até os aspectos econômicos comuns às estradas, desde o tráfego mútuo ininterrupto em toda a rede interligada, até a organização administrativa das estradas oficiais e os métodos de trabalho, já abordados pela seleção e formação do pessoal especializado. Nesta última parte, já começamos a colher os primeiros frutos, instaladas que foram três escolas para a formação de artífices, uma em Alagoinhas, na Baía, outra no Ceará, em Fortaleza, e a terceira em Araguaí, para atender as oficinas da E.F. de Goiaz.

As escolas e os cursos de formação se estenderão às outras atividades ferroviárias e a outras estradas.

Os nossos amigos aqui presentes melhor apresentarão detalhes dos serviços a seu cargo nas Divisões, onde cada um está oferecendo o melhor dos seus esforços.

REALIZAÇÕES DO GOVERNO NO SETOR A CARGO DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE FERRO

O Dr. Waldemar Luz nos forneceu completo relatório das realizações do Governo do Sr. Getúlio Vargas, nestes últimos cinco anos, no setor a cargo do Departamento Nacional de Estradas de Ferro.

Extraímos desse relatório o essencial para ilustrar esta reportagem.

A EXECUÇÃO DE UM VASTO PROGRAMA DE TRABALHO

A simples observação das últimas iniciativas oficiais no setor ferroviário põe em evidência a segura e progressiva execução de um vasto programa, atacado recentemente e que apresenta, nos seus aspectos essenciais, grande extensão já realizada.

Esse programa obedece à seguinte orientação :

- 1.º — reaparelhamento da rede existente, com a aquisição de trilhos, locomotivas, carros, vagões, material de bloqueio e sinalização e maquinário para oficinas de reparação ;
- 2.º — melhoramentos das linhas-tronco, modificando-se-lhes a estrutura, bem como as condições técnicas em planta e em perfil, de forma a admitirem trens de maior tonelagem e mais velozes ;
- 3.º — articulação das estradas de ferro do país, de modo a se constituir, pela sua interligação, a rede ferroviária nacional, visando, especialmente, as ligações entre o Sul e o Norte do País ;

- 4.º — incorporação à rede de administração federal das estradas que, representando interesses econômicos das regiões servidas, não se achavam aparelhadas para o atendimento dos transportes reclamados ;
- 5.º — expansão continental do nosso sistema ferroviário, para o estabelecimento de um maior intercâmbio com os nossos vizinhos do Sul e do Oeste ;
- 6.º — instituição nas estradas de ferro do regime administrativo que mais se recomende à sua finalidade industrial, armando sua direção de recursos e de autoridade para isto necessários ;
- 7.º — aperfeiçoamento dos serviços ferroviários pela seleção e formação de pessoal especializado, por meio de escolas profissionais e cursos de preparação.

Em seguida o relatório dá conta das obras e realizações já alcançadas dentro da orientação do Governo Nacional, estabelecido em 10 de novembro de 1937.

OS ENCARGOS DA ANTIGA INSPETORIA FEDERAL DAS ESTRADAS

Instalado o novo Departamento, em 18 de abril de 1941, assumiu também ele os encargos da antiga *Inspetoria Federal das Estradas*, que fazia a fiscalização das seguintes ferrovias :

The Great Western of Brazil Railway
Estrada de Ferro Mossoró
Estrada de Ferro Vitória a Minas
The Leopoldina Railway
Estrada de Ferro Corcovado
São Paulo Railway Company
Estrada de Ferro Sorocabana
Cia. Mogiana de Estradas de Ferro
Estrada de Ferro Santa Catarina
Viação Férrea do Rio Grande do Sul
Rede Mineira de Viação

e tinha sob sua superintendência a administração das seguintes estradas de propriedade da União :

Estrada de Ferro de Bragança
Estrada de Ferro Tocantins
Estrada de Ferro São Luiz a Terezina
Estrada de Ferro Central do Piauí
Estrada de Ferro Central do Rio Grande do Norte
Estrada de Ferro de Goiaz.

AMPLIADA A FISCALIZAÇÃO A CARGO DO DEPARTAMENTO

O decreto que criou o Departamento atribuiu-lhe também a fiscalização das estradas de concessão estadual e o controle direto de todas as estradas de propriedade e administração da União, devendo ainda acompanhar e fiscalizar as atividades das estradas federais autônomas.

Dessa forma, além daquelas citadas, ficaram sob a fiscalização do Departamento, a partir de 27 de setembro de 1941, as seguintes vias férreas:

Estrada de Ferro Ilheus a Conquista
Estrada de Ferro Nazaré
Estrada de Ferro Itabapoana
Estrada de Ferro Itapemerim
Estrada de Ferro Morro Velho
Cia. Paulista de Estradas de Ferro
Estrada de Ferro do Dourado
Estrada de Ferro São Paulo-Goiaç
Cia. Estrada de Ferro Itatibense
Cia. Campineira
Cia. Estrada de Ferro Morro Agudo
Estrada de Ferro Jaboticabal
Estrada de Ferro Perú — Pirapora
Cia. Estrada de Ferro Barra Bonita
Cia. Melhoramentos Monte Alto
Cia. Ferroviária São Paulo-Paraná
Estrada de Ferro Araraquara
Estrada de Ferro Campos do Jordão
Tramway da Cantareira
Estrada de Ferro São Paulo-Minas
Estrada de Ferro Votorantim
Estrada de Ferro de Palmares a Osório

e estendendo o Departamento a sua superintendência, a partir de 1 de julho do corrente ano, às seguintes estradas federais:

Estrada de Ferro Madeira-Mamoré
Rede de Viação Cearense
Viação Férrea Federal Leste Brasileiro
Estrada de Ferro Maricá
Estrada de Ferro Baía e Minas
Estrada de Ferro D. Teresa Cristina.

PARA MELHORIA E AUMENTO DO PATRIMÔNIO FERROVIÁRIO DA UNIÃO ARRENDADO AOS ESTADOS

A União, além das obras e aquisições com que tem assegurado o aparelhamento das linhas de sua própria administração, também tem concedido grandes recursos para a melhoria e o aumento do seu patrimônio ferroviário, arrendado aos Estados.

Assim se verifica especialmente em relação à Viação Férrea do Rio Grande do Sul e à Rede Mineira de Viação, tendo amparado também a Estrada de Ferro Santa Catarina.

Viação Férrea do Rio Grande do Sul — O Governo Federal, pelo decreto-lei n. 552, de 12-7-1938, concedeu a subvenção de Cr\$ 200.000.000,00, em quotas anuais de Cr\$ 20.000.000,00 a partir de 1939, para auxiliar o aparelhamento da Viação Férrea do Rio Grande do Sul, mediante programa de obras estabelecido.

Rede Mineira de Viação — De acordo com as autorizações constantes dos decretos-leis ns. 501, de 16-6-1938, e 4.011, de 14-1-1942, foram pagos, ao Governo de Minas, Cr\$ 120.367.101,40 correspondentes às despesas reconhe-

cidas pelas obras de aparelhamento daquele próprio da União.

Estrada de Ferro Santa Catarina — A Estrada de Ferro Santa Catarina, visando atingir o porto de Itajaí, tem a sua linha interrompida em Blumenau.

Com os recursos fornecidos pela União, o Estado de Santa Catarina, como arrendatário, atacou os serviços, anteriormente, de Itajaí para Blumenau, onde há trabalhos de terraplenagem executados numa extensão de 23 km. Abandonados dessa parte, os trabalhos foram reiniciados, em 1936, a partir de Blumenau, com o propósito de atingir o porto fluvial de Gaspar, até onde se faz permanentemente a navegação.

O total despendido, por conta da União, na construção entre os dois extremos Itajaí-Blumenau, soma a quantia de Cr\$ 13.020.471,00.

DOIS GRANDES EMPRÉSTIMOS A THE GREAT WESTERN OF BRAZIL RAILWAY COMPANY E THE LEOPOLDINA RAILWAY COMPANY LIMITED

O Governo Federal ainda estendeu o seu amparo, sob a forma de empréstimos, a estradas particulares que exploram o serviço ferroviário pelo regime de arrendamento e concessão.

The Great Western of Brazil Railway Company — Pelo decreto-lei n. 1.475, de 3-8-1939, foi, dessa forma, concedido à Great Western o crédito de Cr\$ 40.000.000,00, em parcelas anuais de Cr\$ 10.000.000,00, a partir de 1939, para a execução de obras, previamente aprovadas pela União.

The Leopoldina Railway Company Limited — Nas mesmas condições, pelo decreto-lei n. 1.474, de 3-8-1939, abriu a União o crédito de Cr\$ 30.000.000,00 à Leopoldina, para um programa de obras que o Governo previamente autorizou.

INCORPORAÇÃO DE ESTRADAS À ADMINISTRAÇÃO DA UNIÃO E À REDE FEDERAL

Da extensão total, de 34.272 quilômetros, de vias férreas existentes no país, 22.541 pertencem à União, sendo que destes últimos, 13.336 estão sob sua própria administração.

Tem se verificado, nos últimos anos, um grande aumento na extensão das linhas de administração federal, pela cessação do regime de arrendamento em que se achavam as seguintes estradas da União:

Estrada de Ferro do Paraná (contrato de arrendamento incorporado pelo decreto n. 19.917, de 24 de abril de 1931;)

Viação Férrea Federal Leste Brasileiro e Estrada de Ferro Baía e Minas (arrendamento rescindido pelo decreto n. 24.321, de 1 de junho de 1934;)

Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (arrendamento rescindido pelo decreto n. 1.537, de 5 de abril de 1937); e

Estrada de Ferro D. Teresa Cristina (contrato de arrendamento incorporado pelo decreto-lei n. 2.074, de 8 de

março de 1940); e, também, pela incorporação, ao patrimônio da União, das seguintes linhas:

Na Rede de Viação Paraná-Santa Catarina, pelo decreto n. 19.917, de 24-4-1931, os trechos Serrinha-Nova Restinga, Jaguariaíva-São José e Hansa-Porto União e, pelo decreto-lei n. 2.073, de 8-3-1940 os trechos Itararé-Uruguaí e Hansa-São Francisco e, na Estrada de Ferro Maricá, pelo decreto n. 22.864, de 27 de março de 1933, a parte de concessão estadual.

Estrada de Ferro Vitória a Minas — No corrente ano fez-se ainda nova incorporação, pelo decreto-lei n. 4.352, de 1 de junho, que constituiu a Companhia Vale do Rio Doce S.A., sendo o Governo o maior acionista e cujo Departamento Ferroviário é representado pela Estrada de Ferro Vitória a Minas.

Essa Estrada está sendo rapidamente aparelhada, para a exportação, em grande escala, dos minérios de ferro de Itabira, de alto teor metálico e rara pureza.

A clareira que o Rio Doce deixou aberta na cordilheira litorânea e o seu vale lançado até às jazidas, permitem a construção de uma linha em condições de perfil excepcionalmente favoráveis para a intensiva exportação, que se vai fazer, daquela nossa riqueza mineral, que, pelo mesmo decreto, reverteu ao patrimônio da União.

O PARQUE FERROVIÁRIO DO PAÍS CONSIDERADO EM CONJUNTO

O parque ferroviário nacional considerado em conjunto põe em evidência os benefícios do seu progressivo reaparelhamento pelos resultados apurados no quinquênio, e esse reaparelhamento não se processou apenas nos setores custeados pelo Governo, pois que também as estradas particulares, procurando maior rendimento pelo melhor serviço oferecido ao público, se dedicaram continuamente à melhoria das suas linhas e equipamentos.

A receita total de todas as vias férreas que cortam o território nacional nos anos extremos do quinquênio, foi a seguinte:

1937.....	Cr\$ 1.130.646.000,00
1941.....	Cr\$ 1.431.049.000,00

apresentando no ano de 1941, um saldo de receita de Cr\$ 160.277.000,00, quando, em 1937, esse mesmo saldo foi de, apenas, Cr\$ 4.196.000,00.

E nesse regime de saldo, pela melhor condução dos seus serviços, vão se inscrevendo as estradas da União, que, dessa forma, começam a retribuir os cuidados e os recursos que dela receberam.

Entre as que se acham diretamente superintendidas pelo D.N.E.F. a reação já se manifesta nas seguintes.

Rede de Viação Cearense

	Receita	Saldo
1937.....	Cr\$ 12.672.212,00	— Cr\$ 256.006,00
1938.....	Cr\$ 12.667.348,00	— Cr\$ 601.408,00
1939.....	Cr\$ 12.481.779,00	+ Cr\$ 1.045.306,00
1940.....	Cr\$ 13.553.066,00	+ Cr\$ 1.701.011,00
1941.....	Cr\$ 14.710.613,00	+ Cr\$ 2.098.760,00

Estrada de Ferro de Goiaz

	Receita	Saldo
1937.....	Cr\$ 5.558.420,70	+ Cr\$ 1.668.293,50
1938.....	Cr\$ 6.257.069,00	+ Cr\$ 1.981.719,00
1939.....	Cr\$ 5.370.746,00	+ Cr\$ 595.937,00
1940.....	Cr\$ 6.431.102,00	+ Cr\$ 1.466.372,00
1941.....	Cr\$ 7.686.432,00	+ Cr\$ 2.332.911,00

Estrada de Ferro D. Teresa Cristina

	Receita	Saldo
1937.....	Cr\$ 2.757.669,40	+ Cr\$ 78.664,10
1938.....	Cr\$ 2.539.890,00	— Cr\$ 549.718,00
1939.....	Cr\$ 2.775.098,00	— Cr\$ 281.922,00
1940.....	Cr\$ 3.319.771,00	— Cr\$ 391.813,00
1941.....	Cr\$ 5.912.117,60	+ Cr\$ 1.311.742,20

O TREM BRASIL - URUGUAI

O Departamento Nacional de Estradas de Ferro, dentro das atribuições que lhe são próprias e com a colaboração das estradas que, de São Paulo, vão à fronteira do Uruguai, estabeleceu uma feliz conjugação entre os serviços ferroviários da Sorocabana, Paraná-Santa Catarina e Viação Férrea do Rio Grande do Sul, de forma a se conseguir, em viagem direta, com o alto grau de conforto que os recursos daquelas estradas permitem, cobrir, em 70 horas, o percurso ferroviário de 2.108 km., em horário preferencial de São Paulo a Santana do Livramento, coordenando-se ali, em baldeação que a diferença de bitola torna inevitável, o prosseguimento da viagem pelas linhas do Ferrocarril Central del Uruguay.

Os nossos vizinhos do Sul receberam, no presente momento, como uma valiosa contribuição do Brasil, para o intercâmbio de interesses dos nossos Países, a instituição dessa viagem internacional, a cuja regularidade e serviço se tem referido com significativo apreço.

NA DIVISÃO DE PLANOS E OBRAS

Deixando o gabinete do diretor do Departamento, fomos à Divisão de Planos e Obras, onde conversamos com o Dr. Jorge Burlamaqui.

Essa conversa foi ligeira. Falamos-lhe apenas de nosso propósito de tratar, com especial carinho, das construções constantes do programa do Departamento. E, como prevíamos, o diretor da Divisão de Planos e Obras nos esclareceu que a matéria exigia naturalmente entendimento mais demorado e, sendo assim, só num outro dia, talvez no próximo sábado, à tarde, poderia atender-nos com calma e vagar. E, sorrindo, nos advertiu:

— Venha preparado para tomar suas notas, pois não tenho tempo absolutamente de escrevê-las.

E assim fizemos realmente, separando o que foi ditado, em tijolinhos encimados por títulos, em que o leitor poderá distinguir sem trabalho cada assunto versado.

Vamos, então, começar, como se o Dr. Jorge Burlamaqui estivesse conversando com o leitor da *Revista do Serviço Público*.

A ARTICULAÇÃO FERROVIÁRIA NACIONAL

A partir do ano de 1852, quando se iniciou a construção da nossa primeira via férrea, — a Estrada de Ferro Mauá — a produção agrícola, extrativa e industrial do país se desenvolveu prodigiosamente à custa do intenso transporte realizado por nossas ferrovias. As estradas de ferro desde aquela época tem cumprido a sua finalidade econômica e social, vencendo as maiores dificuldades.

A imensa extensão do nosso território, com configuração topográfica acidentada, exigindo a travessia forçada da Serra do Mar para ser alcançada a zona mais rica e produtora que possuímos, e a nossa população disseminada em grandes núcleos isolados tornaram o problema das comunicações terrestres extremamente complexo e de realização custosa.

A disseminação de excelentes portos ao longo da nossa imensa orla oceânica ligados por transportes marítimos, muito faceis, provocou, como era natural, a concentração da maior parte da nossa população em torno desses portos, que, por essa razão, passaram a constituir os centros de irradiação das nossas mais importantes redes ferroviárias.



TRECHO DE ITAÍBA A MUNDO NOVO — Corte em pedra

A existência das grandes artérias ferroviárias tributárias dos portos, sem irradiação apreciável interna, ainda está presente no momento, desde o extremo Norte até o Estado do Espírito Santo. Nos Estados Centrais, mormente em São Paulo e Minas Gerais, além da artéria ferroviária principal, dependente dos portos marítimos, já se observa densa irradiação ferroviária, para os núcleos subsidiários com vida econômica própria.

PARA CONSEGUIR-SE A VERDADEIRA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA NACIONAL

A verdadeira integração, econômica nacional não será, porém, possível sem a articulação de todos os centros produtores da Nação.

A importância estratégica destas ligações é indiscutível e faz-se sentir sempre mais intensamente nos grandes momentos em que é ameaçada a estrutura nacional.

O potencial econômico mais elevado e as necessidades estratégicas mais prementes do sul do país determinaram a construção dos grandes troncos de interligação ferroviária, paralelos à costa ou com direção às fronteiras, com maior rapidez do que no Norte e Nordeste da Nação.

Assim, a partir do Sul do país, somente as capitais de Santa Catarina e Mato Grosso ainda estão isoladas do nosso conjunto ferroviário.

Goiânia, a capital de Goiás, está sendo ligada a Leopoldo de Bulhões na E.F. Goiás. Os estudos desta ligação estão terminados e a construção foi iniciada pelo Departamento.

Maior descontinuidade verifica-se nas regiões do Norte e Nordeste, onde a rede dos Estados da Baía e Sergipe formam um primeiro conjunto isolado. Esta rede está separada do sul pela descontinuidade de 593 km. entre Montes Claros, extremo da linha da E.F. Central do Brasil, e Contendas, estação mais afastada da V.F.F. Leste Brasileiro. Para o Norte, a "Rede Baiana" ainda está desligada da rede Nordestina pela interrupção de 127 km entre Colégio e Palmeira dos Índios, em Alagoas. A outra extremidade ferroviária do V.F.F. Leste Brasileiro, a estação de Paulista, ainda dista 535 km de Terezina. A rede nordestina também se subdivide em vários grupos isolados. Os quatro Estados vizinhos, Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, tem suas capitais interligadas, mas a sua rede ferroviária está inteiramente separada dos Estados limítrofes, Ceará, Piauí e Baía, que envolvem os anteriores.

A rede cearense desenvolveu-se ainda mais irracionalmente, pois dentro do mesmo Estado foram construídos dois troncos ferroviários normais aos portos de Fortaleza e Camocim, sem nenhuma preocupação, nem de interligação nacional, nem sequer de unificação da própria rede. O mesmo problema de isolamento estadual verifica-se nas redes do Piauí e Maranhão. A capital de Piauí, pela E.F. São Luiz a Terezina, torna-se subsidiária do porto de São Luiz. O regionalismo mal compreendido do passado procurou criar para o Piauí um porto próprio em Amarração, lançando uma linha normal à costa, de caráter puramente estadual, em prejuízo do maior interesse nacional que seria a penetração do *hinterland* do Piauí, em direção à Baía e ao Ceará.

ESTRADAS QUE SÃO SIMPLES AUXILIARES DOS GRANDES RIOS

Os Estados do extremo norte, o Pará e o Amazonas, não tiveram até a presente data expansão ferroviária proporcional à sua extensão, o que se explica, não somente pela sua baixa densidade demográfica, como também, como era natural, pela supremacia da navegação fluvial do Amazonas e de seus inúmeros afluentes, sobre qualquer outro meio de transporte. Por esta razão, as estradas de ferro do Pará e Amazonas são simples auxiliares dos grandes rios. Assim, a E.F. Madeira-Mamoré foi construída para unir as extensões navegáveis do rio Madeira a partir de Porto Velho, no Amazonas, a Guajará Mirim, no rio Guaporé, em Mato

Grosso, para o contorno da parte encachoeirada do rio Madeira.

Pela mesma razão, foi construída a Estrada de Ferro Tocantins, de Alcobaça em direção a Marabá, para o contorno necessário das cachoeiras do Tocantins. Além dessas duas estradas, ainda existe a pequena linha ferroviária subsidiária de Belém em direção a Bragança, que no futuro será aproveitada para o tronco terrestre de articulação do Pará, através do Maranhão, com a região Nordeste do nosso país.

IMPÕE-SE A UNIFICAÇÃO DE NOSSA REDE GERAL DE TRANSPORTE

O progresso e o desenvolvimento econômico do país, a integridade do território nacional, a garantia da ordem política, a distribuição proporcional de recursos entre os Estados, a verdadeira integração nacional, são problemas magnos, que dependem da unificação da nossa rede geral de transportes, tanto ferroviários como rodoviários.

A importância estratégica da rede ferroviária unificada é evidente, pois na eventualidade de interrupção mesmo momentânea da navegação de cabotagem, como está agora se realizando, as grandes massas de transporte de tropas militares e de mercadorias a longas distâncias somente será possível pela formação de pesados trens, não apenas pela grande capacidade que oferece o transporte pelas ferrovias, como principalmente pela independência do abastecimento de combustível, que poderá ser mantido nas ferrovias, quer consumindo lenha ou carvão nacional, quer pela eletrificação em alta escala, o que não acontece com a gasolina ou o óleo Diesel, pelo menos enquanto não pudermos

refinar o petróleo nacional em quantidade suficiente para o consumo do país.

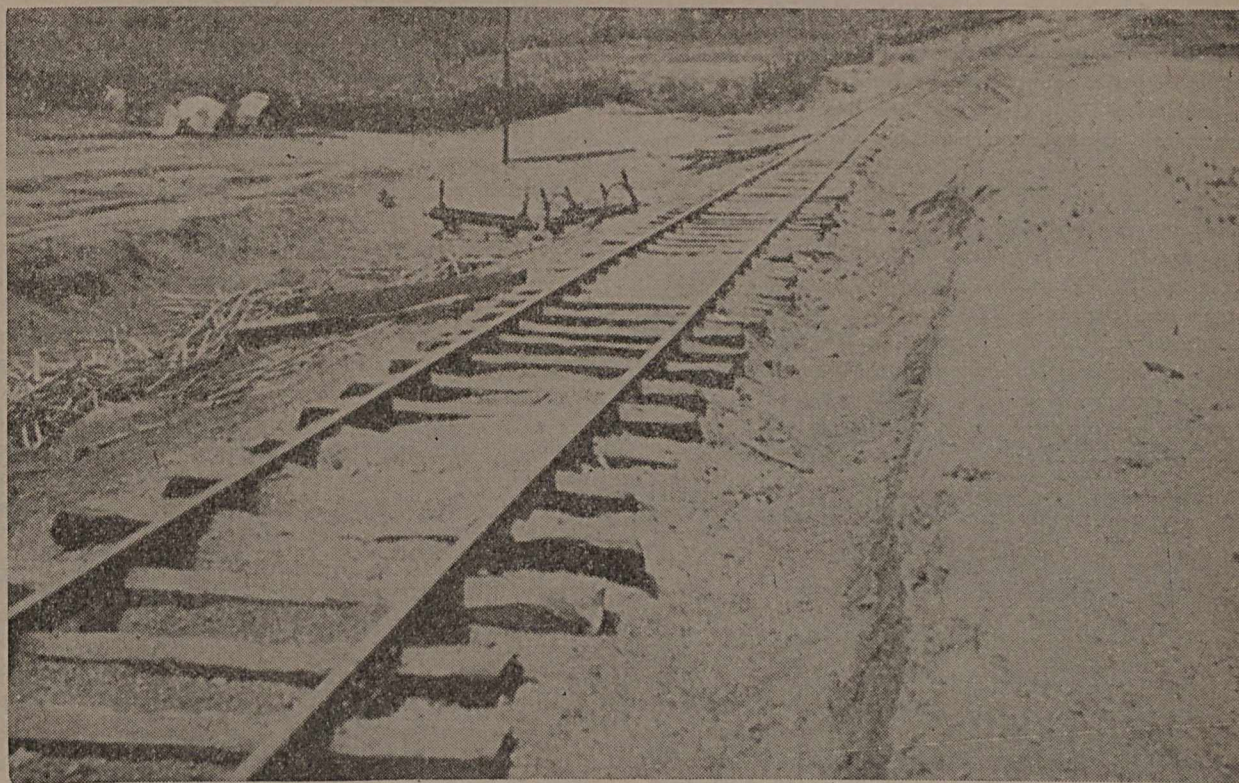
A compreensão da importância da circulação contínua ferroviária, sem nenhuma interrupção, como principal fator de segurança nacional tem sido sempre reconhecida pelo atual Governo, a cuja ação devemos os dois atos mais importantes para a final concretização desta aspiração de ordem nacional.

O PLANO GERAL DE VIAÇÃO NACIONAL E OS PLANOS ANTERIORES

Assim, preliminarmente, em 1934, foi pelo Presidente Getúlio Vargas expedido o decreto n. 24.497, de 29 de junho, aprovando o primeiro Plano Geral de Viação Nacional elaborado no nosso país. Anteriormente, muitas tentativas foram feitas, algumas de alto valor, como o Plano de Bicalho, de Bulhões, de Paulo de Frontin e José Luiz Baptista, e outros projetos, que morreram nos Congressos passados, sem poderem se concretizar em um ato executivo final, como finalmente se realizou no atual Governo.

Entre 1934 e o ano presente, foram muitas vezes, no orçamento geral da União, concedidas verbas a diversas estradas, para a interligação necessária, sem se conseguir, porém, que estas obras de suma importância, não somente prosseguissem com a intensidade conveniente, como também nem sequer fosse criada a compreensão geral de predominância que deviam ter essas obras, sobre uma infinidade de outras adíaveis e improdutivas.

Em 31 de março de 1941, foi expedido o decreto número 3.163 criando o Departamento Nacional de Estradas de Ferro e, entre inúmeras atribuições, foi, no primeiro pa-



CONSTRUÇÃO DE POMBAL A PATOS, NA PARAIBA — Variante no Cipó, feita para a construção da ponte



TRECHO DE ALFREDO GRAÇA A ARASSUAÍ — Prosseguimento da E. F. Baía e Minas

rágrafo do artigo primeiro, imposta a este novo órgão a obrigação de “zelar pelo programa referente à viação férrea compreendido no Plano Geral de Viação Nacional, estudando e propondo as medidas necessárias à sua realização”.

Consideramos este ato do Governo como o segundo grande impulso de ordem concreta, para a realização dessa grande aspiração nacional e do maior e mais urgente problema ferroviário do momento.

Com efeito, é fato incontestável que em quase todas as Diretor Geral engenheiro Waldemar Luz determinou que, pela Divisão de Planos e Obras, se fizesse um estudo do problema no seu conjunto, devendo-se verificar o estado em que se encontravam essas ligações, para que fosse proposto o programa para a realização de todas as ligações no mais curto prazo possível.

A VANTAGEM DA CONCENTRAÇÃO DE VERBAS

Em setembro de 1941, foi apresentada ao Governo a primeira exposição sobre a interligação e aparelhamento da rede ferroviária do país. Nessa mesma época o diretor geral elaborou a proposta orçamentária do Departamento, na qual pela primeira vez foi considerada necessária a concentração das verbas, para a construção dos troncos nacionais ferroviários, em órgão centralizador. Essa proposta mereceu o apoio integral do D.A.S.P., pela sua Comissão de Orçamento, pois foi verificado, que, além das vantagens indiscutíveis de ordem técnica decorrentes da centralização

das construções, havia grande conveniência, em benefício da verdade orçamentária, em se separar as verbas para prosseguimento das Estradas, das verbas do custeio, distribuindo-se para duas repartições distintas.

Com efeito, é fato incontestável que em quase todas as estradas de ferro brasileiras havia a tendência de se pagar as obras de custeio pelas verbas de construção, todas as vezes que as verbas de custeio se mostravam insuficientes.

Naturalmente, seria mais lógico fazer o reforço das verbas de custeio por meio de créditos especiais, mas, em geral, a urgência das obras de custeio não permite nenhuma espera e daí a necessidade ou de reforçar estas verbas no princípio de cada ano com orçamentos verídicos e reais ou descarregar essas despesas como era feito nas verbas de construção, com maior facilidade, mas com a desvantagem evidente de não se conseguir encerrar os balanços orçamentários de cada estrada com a sua real e verdadeira expressão.

O resultado final tem sido muito desfavorável para as ligações ferroviárias porque não somente estas não se realizaram com a intensidade que seria desejável, como também o seu custo tem se tornado aparentemente muito elevado.

Por outro lado, o trabalho para o soerguimento ferroviário é de tal ordem que aos próprios diretores das Estradas convem serem aliviados da sobrecarga dos serviços das obras de prosseguimento ferroviário, para que possam reservar todo o tempo disponível para o reaparelhamento e administração das estradas que dirigem.

CRÉDITOS VULTOSOS PARA OBRAS

A obra a realizar pelo Departamento pela sua Divisão de Planos e Obras, é de extraordinário vulto.

Assim, no orçamento do ano vigente foi concedida ao Departamento, para as obras, a importante soma de Cr\$ 43.810.000,00 para os seguintes fins:

I — Estudos e Projetos

	Cruzeiros
a) Ramal de acesso à cidade de Goiânia.	400.000,00
b) Linha de Araponga a Guaira	800.000,00

II — Início de Construções

	Cruzeiros
a) Ramal de Goiânia	3.000.000,00
b) Ligação da E.F. Nazaré à V.F.F. Leste Brasileiro	1.500.000,00

III — Prosseguimento de Construções

	Cruzeiros
a) Contendas — Brumado (TM.2)	8.010.000,00
b) Itaiba — Mundo Novo (TM.2)	2.000.000,00
c) Alfredo Graça — Arassuaí	600.000,00
d) Palmeira dos Índios a Colégio (TM.2)	6.000.000,00
e) Alagoa de Baixo — Afogados de Ingazeira (TP.2)	2.000.000,00
f) Mombaca — Boa Esperança	400.000,00
g) Itapipoca — Sobral (L-1)	3.000.000,00
h) Pombal — Patos (TP.2)	4.100.000,00
i) Terezina — Paulista (TP.2)	1.000.000,00
j) Cabo Frio — Rio Dourado	1.000.000,00
k) Trilhos para as construções	10.000.000,00
Total.....	43.810.000,00

Ainda este ano expediu o Governo o decreto n. 4.856, de 21 de outubro último, aprovando o crédito de mais Cr\$ 20.000.000,00.

Pelo Plano Especial, ainda este ano, destinou ao Departamento, para a ligação de Campina Grande a Patos, a verba de Cr\$ 3.000.000,00.

CRIADAS ONZE COMISSÕES DE CONSTRUÇÃO

Concedida a dotação orçamentária para tão importantes obras ferroviárias, foram criadas pelo diretor do Departamento onze comissões de construção, todas elas em pleno funcionamento.

No Estado da Baía, existem as três comissões de construção seguintes:

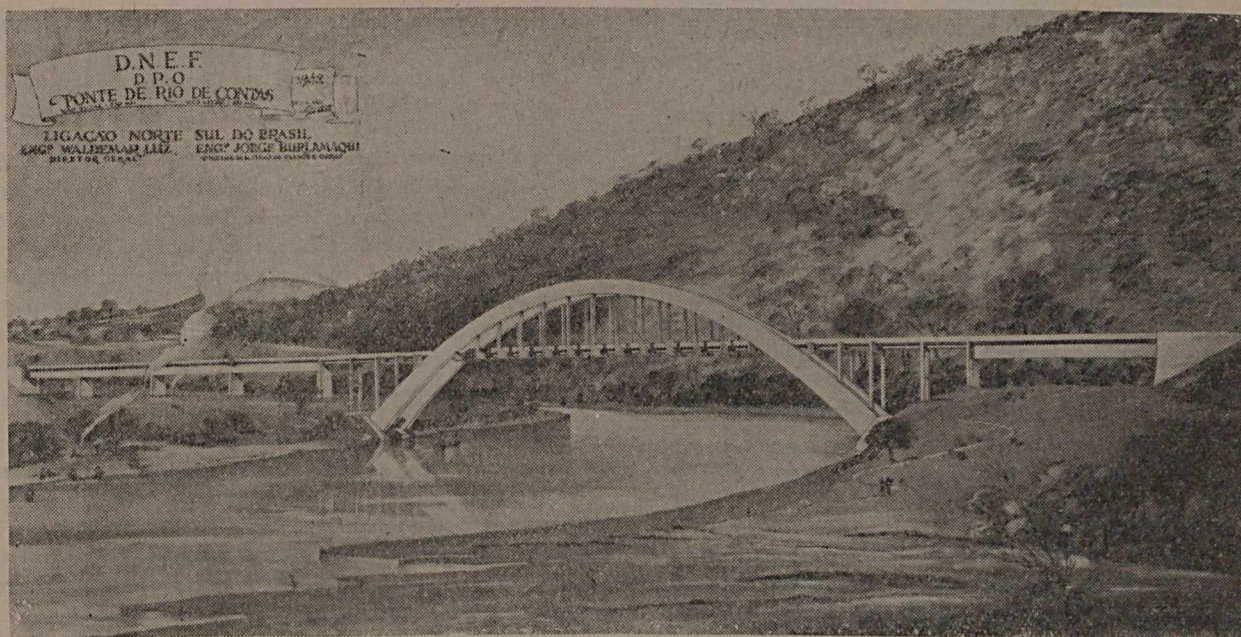
- 1) Contendas — Brumado, na ligação da Leste Brasileiro com a E.F. Central do Brasil;
- 2) Itaiba — Mundo Novo, trechos restantes do tronco meridiano TM.2, na ligação em direção a Joazeiro;
- 3) Ligação da Nazaré com a Leste Brasileiro, de Cruz das Almas a Santo Antonio de Jesus.

No Estado do Ceará, foram criadas as duas comissões seguintes:

- 1) Pombal a Patos, na ligação da rede Cearense com a E.F. Great Western;
- 2) Itapipoca — Sobral, para unificação da rede Cearense, pela ligação da E.F. Baturité com a E.F. Sobral.

No Estado do Piauí, foi criada a comissão de Terezina — Paulista, para a ligação do Estado do Maranhão ao Piauí e ao Ceará.

No Estado de Goiaz, foi criada a comissão de ligação de Goiânia a Leopoldo Bulhões.



TRECHO DE CONTENDAS A BRUMADO — Ponte sobre o rio de Contas

No Estado de Minas Gerais, foi criada a comissão de prosseguimento da E.F. Baía e Minas, de Alfredo Graça a Arassuaí.

No Estado do Rio, foi criada a comissão para terminação da construção do prosseguimento da E.F. Maricá, de Cabo Frio a Rio Dourado.

PROGRAMA DA ARTICULAÇÃO FERROVIÁRIA NACIONAL

Quando o Dr. Jorge Burlamaqui começou a nos falar nesse plano, referiu-se logo de início à articulação da Estrada de Ferro Central do Brasil com a V.F.F. Leste Brasileiro. Ficamos satisfeito. Se nos fosse possível, mandaríamos compor em tipo bem grande este *tijolinho*.

Porque, francamente, quem não deseja ver a Central do Brasil engatando lá em cima, depois de Montes Claros, com a Leste Brasileiro?

Então vamos ver o que a respeito nos vai dizer o Dr. Jorge Burlamaqui.

ARTICULAÇÃO DA CENTRAL DO BRASIL COM A V.F.F. LESTE BRASILEIRO

O grande tronco meridiano ferroviário, que fará a articulação Norte-Sul do Brasil, tem a sua principal e maior interrupção numa extensão de 593 km entre Montes Claros, na E.F. Central do Brasil, e Contendas, na V.F.F. Leste Brasileiro.

E' interessante estudar as diversas fases do desenvolvimento da construção dos diversos trechos desta grande linha de articulação.

A construção desta linha, do lado da Baía, partiu de São Felix, em 23 de dezembro de 1881, em direção à Carinhanha, no rio S. Francisco, e atingiu a estação de Machado Portela, no km 258, em 15 de novembro de 1888. Nesta estação permaneceu paralisada até o ano de 1910, quando, pelo decreto n. 8.321, de 31 de outubro daquele ano, que aprovou o contrato da Cia. Ferroviária Este Brasileiro, foi determinada a continuação da construção da E.F. Central da Baía, de Machado Portela a Bom Jesus dos Meiras, Caetité, Monte Alto, Carinhanha, com um ramal por Condeúba até o ponto terminal do prolongamento por Montes Claros da E.F. Central do Brasil e em Boa Vista do Tremedal ou Rio Pardo.

A Comissão nomeada pelo Governo para proceder aos estudos partiu de Bom Jesus dos Meiras, pelo vale do rio do Antônio, que abandonou para seguir para Condeúba, conforme determinava o decreto acima citado. Os projetos e orçamentos desta linha foram aprovados pelo decreto números 9.522, de 17 de abril de 1912, e 9.655, de 10 de julho de 1912, com a extensão de 100 quilômetros. No quilômetro 67, os estudos encontraram a cidade de Caculé que era abandonada em favor de Condeúba.

Em 1923, o chefe da Comissão de estudos, Dr. Hermes Cavalcanti, propôs à antiga Inspetoria Federal das Estradas o estudo da variante denominada de Caculé, que passando pela garganta do Saco da Onça, na Serra Geral, encurtava a linha de 60 quilômetros em relação ao traçado por Condeúba. Esta proposta foi examinada pelo chefe da 1.^a Divisão, engenheiro José Luiz Baptista, que opinou favoravelmente a sua execução. Em consequência, foram iniciados

novos estudos da variante de Caculé, pela Cia. Ferroviária Este Brasileiro, e terminados em 1926. Tais estudos infelizmente não seguiram a diretriz traçada pelo Governo (vale do rio do Antônio) e deixaram por isso de ser aprovados.

ESTUDOS APROVADOS NO ANO DE 1942

Ao instalar-se o Departamento, verificou-se imediatamente a necessidade de revisão dos estudos antigos, para as novas condições técnicas fixadas pelo Plano Geral de Viação Nacional.

Os novos projetos foram feitos na Divisão de Planos e Obras e submetidos à aprovação do Governo.

Já foram aprovados 150 km de extensão de linha entre Brumado e o divisor de águas do rio S. Francisco e do rio de Contas.

ESTADO ATUAL DAS CONSTRUÇÕES FERROVIÁRIAS

Trecho Montes Claros-Monte Azul, a cargo da Estrada de Ferro Central. — No mês de julho último fizemos a viagem completa, por terra, de Montes Claros a Contendas.

Nessa viagem, percorremos todo o trecho a cargo da Central e inspecionamos as construções a cargo da Divisão de Planos e Obras do D.N.E.F.

Conforme verificamos nessa viagem, a situação geral das construções dos diversos trechos é a seguinte:

Montes Claros - Rio Verde Grande — 24 km — Este trecho tinha sido iniciado em 1925, e depois retomado em 1930. O abandono por longo tempo da construção apenas parcialmente iniciada e, além disto, sem trilhos, exigiu volume apreciável de terraplenagem para terminação e regularização do leito. Este serviço está completamente terminado na parte referente a terraplenagem. Falta o assentamento de trilhos e construção da ponte sobre o rio Verde Grande e construção da estação.

Trecho Rio Verde Grande - Gameleira. — O projeto desse trecho, feito pela Central do Brasil, está concluído, estando a construção atacada até Gameleira (150 quilômetros de Montes Claros).

Trecho Contendas - Rio de Contas a cargo do D.N.E.F. — Este trecho foi parcialmente atacado também em 1925. O abandono de 17 anos dos serviços de terraplenagem ao ataque do tempo, sem nenhuma conservação, obrigou a execução de um extenso serviço de regularização do leito e de reconstrução das obras de arte parcialmente destruídas. Assim, até o Rio de Contas fomos obrigados a fazer uma terraplenagem de 287.681 metros cúbicos.

A construção das vigas de todas as pontes também estava por se fazer e ainda faltam para construir integralmente a grande ponte do Rio de Contas com 200 metros, que será a maior ponte de toda a ligação Montes Claros e Contendas, e as pontes do Rio Ourives e do Rio Antônio, cada uma com 50 metros de vão, e as 2 pontes Imbé e Roncador, de 30 metros de vão.

Quando assumimos a construção, encontramos a linha assentada na extensão de 20 quilômetros a partir de Con-

tendas, e terminadas a estação de Francisco de Souza e a casa do respectivo agente. Atacamos o assentamento da linha com grande intensidade e, no dia 15 de maio último, atingimos o Rio de Contas com 60 quilômetros de linha. Ao mesmo tempo foi construída a linha telegráfica até o Rio de Contas, atacadas as duas estações de Tanhassú e Rio de Contas.

Trecho Rio de Contas - Brumado. — A regularização do leito até Brumado está em franca atividade para sua conclusão até o fim do presente ano. Serão inauguradas mais duas estações em Umburanas e Brumado.

Trecho Brumado - Mucambo. — Este trecho já está inteiramente locado e a tarefa já foi concedida. Estão atacados 10 quilômetros e, até o fim do ano estará terminada a terraplenagem até 20 km adiante de Brumado.

Trecho de Mucambo ao alto da Serra Geral. — A locação desse trecho prossegue com grande intensidade até Caculé, onde a exploração definitiva está terminada. De Caculé ao alto da Serra Geral, o divisor de águas do Rio São Francisco e Rio de Contas, estão sendo feitos novos estudos pelo Departamento para se estudar a possibilidade de serem evitados dois tuneis existentes no projeto antigo. Os reconhecimentos procedidos permitem já afirmar que ainda este ano poderemos lançar uma variante na travessia da garganta da Serra Geral, dentro das condições técnicas do Plano, sem necessidade dos tuneis existentes no antigo estudo. Até o fim deste ano, poderemos, portanto, atacar a construção de Brumado a Caculé, na extensão de 87,980 km.

RESUMO GERAL DOS SERVIÇOS QUE SERÃO
EXECUTADOS PELA D.P.O. NO ANO DE 1942 NA LIGAÇÃO
CONTENDAS - MONTE AZUL

A Divisão de Planos e Obras assumiu a direção dos serviços de construção desta linha no mês de março último.

Em 10 meses, até dezembro do corrente ano, os serviços executados nesta ligação serão os seguintes:

	Quilômetros
Extensão inaugurada	60
Trilhos assentados	86
Leito total terminado	134
Extensão atacada (Contendas - Caculé) .	202
Linha locada	150

Para os esclarecimentos do assunto, vide gráfico n. 1.

LIGAÇÃO MAIS DIRETA DO SUL DO PAÍS COM
TEREZINA E S. LUIZ

Depois de tratar da articulação da Central do Brasil com a Leste Brasileiro, passou o Dr. Jorge Burlamaqui a referir-se à ligação

Itaíba - Mundo Novo

A ligação Itaíba - Mundo Novo terá por objetivo a integração do tronco T.M.-2 do Plano Geral de Viação Nacional.

Este tronco terá a grande finalidade de comunicação mais direta do Sul com as capitais do extremo Norte do Brasil, Terezina e S. Luiz.

A convergência, que já salientamos, das estradas de ferro para os portos, torna nosso sistema ferroviário do Nordeste muito vulnerável, pois basta a ocupação de um porto intermediário para ficar interrompida a continuidade da ligação ferroviária para o sul e para o Norte desse porto. Basta esta consideração para justificar a necessidade indiscutível da ligação ferroviária direta interna, sem passar pelos portos marítimos.

O tronco T.M.-2 constituirá esta rede interior contínua. Depois de construída a ligação Montes Claros - Contendas, para alcançar o rio São Francisco em Joazeiro faltam somente 91 km, da Itaíba a Mundo Novo, da linha Paraguassú - Joazeiro da V.F.F. Leste Brasileiro. A construção desta ligação teve um grande impulso até o ano de 1928, quando, no dia 4 de outubro, foi inaugurada a estação de Itaíba. Entre esta estação e Mundo Novo, foram parcialmente atacados os trechos de 16 km, do lado de Barra de Mundo Novo, e 19 km do lado de Itaíba. Em março do ano corrente, foi instalada a Comissão de Construção do Departamento com sede na cidade de Rui Barbosa, distante 30 km da estação de Itaíba. Os serviços foram atacados com grande intensidade, já estando o leito pronto para receber trilhos na extensão de 30 km entre Itaíba e Rui Barbosa. Até o fim do ano, serão construídas duas estações neste primeiro trecho, que será prontamente inaugurado logo que forem recebidos os trilhos para este fim. No mês de outubro último, foi instalada a residência em Mundo Novo, devendo ficar até dezembro inteiramente terminado o leito, na extensão de 6 km. Os restantes 55 km intermediários poderão ser facilmente terminados no ano vindouro.

As indicações finais desta construção são portanto as seguintes:

	Quilômetros
Extensão total a construir	91
Leito preparado em 1942	36
Extensão a terminar em 1943	55

Para esclarecimento do assunto vide gráfico n. 1.

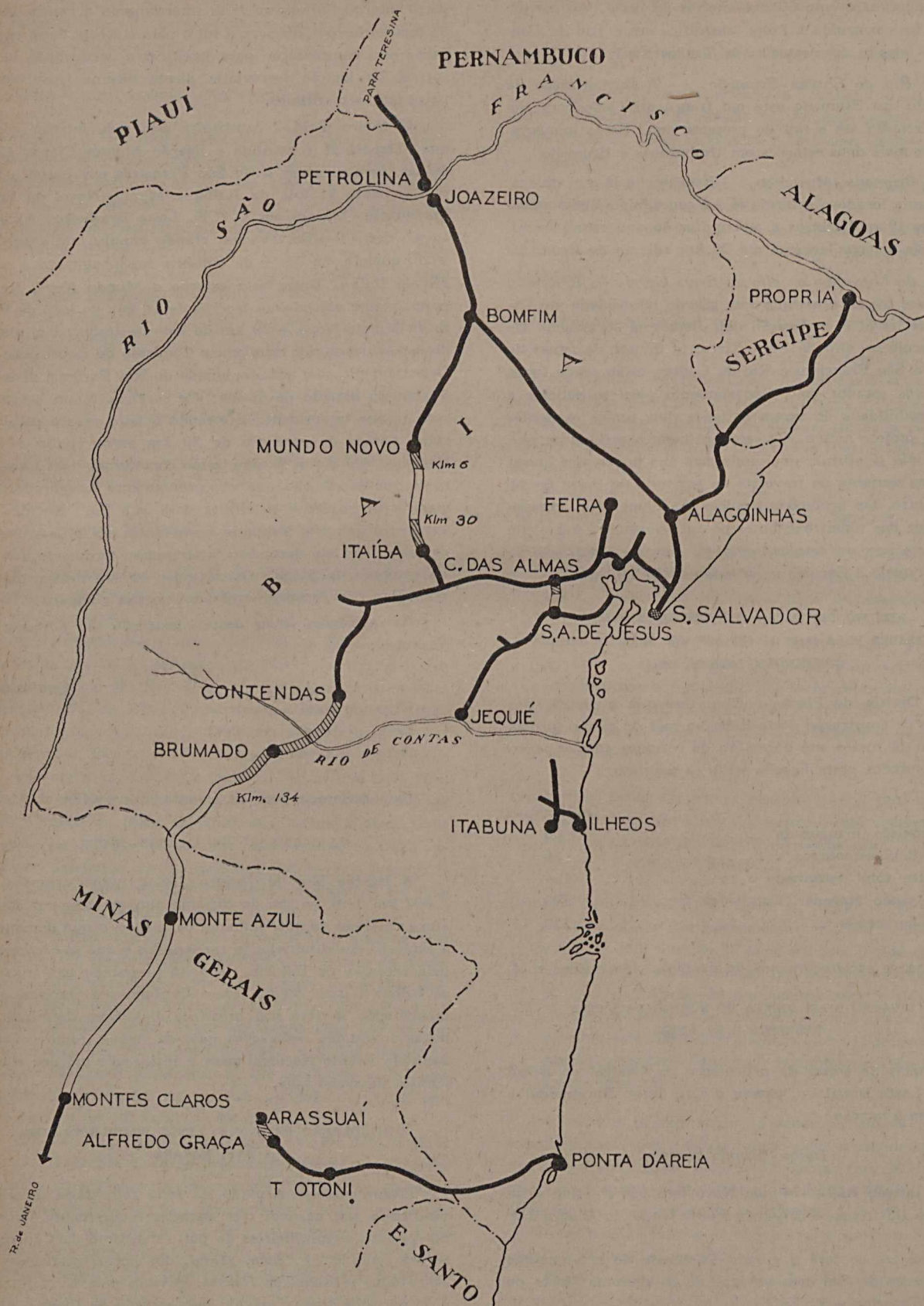
A LIGAÇÃO RIO DE JANEIRO - NATAL

A ligação Rio de Janeiro - Natal, numa extensão de 3.897 km, terá, no fim do corrente ano, serviços por atacar numa extensão de 355 quilômetros apenas, o que demonstra a extensão dos resultados já conseguidos e que se caracteriza pela extensão de 153 km. de leito preparado para receber os trilhos e mais 60 km entre Contendas e Ourives, cuja inauguração se fará nos próximos dias, bem definindo as novas e grandes realizações que, em breve, serão concluídas pelo Estado Nacional para a integração política e econômica do nosso país.

ARTICULAÇÃO DA V.F.F. LESTE BRASILEIRO COM
A E.F. NAZARÉ

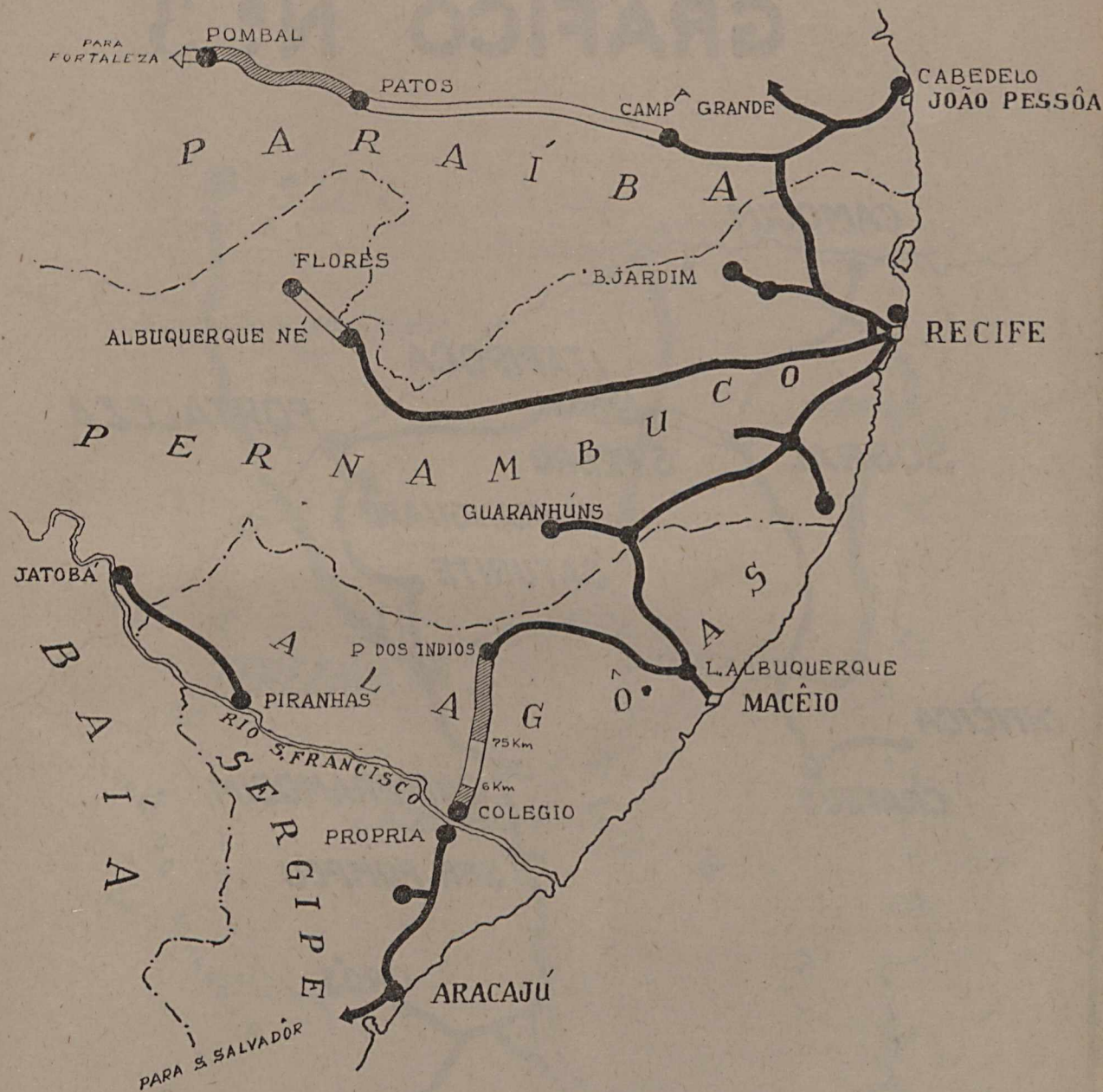
Examinando-se o plano da rede ferroviária da Baía, verifica-se que existem três estradas inteiramente isoladas do conjunto e subsidiárias de porto marítimo de Caravelas, servido pela E. F. Baía - Minas, dos portos marítimos de São Roque e fluvial de Nazaré, servidos pela E.F. Nazaré, e do porto de Ilhéus, servido pela estrada de Ilhéus. Além

= GRÁFICO Nº 1 =



Ligação de Contendas a Monte Azul e da Viação Férrea Federal Leste Brasileiro com a E. F. Nazaré, entre Itaíba e Mundo Novo, e prosseguimento da E. F. Bahia e Minas, a partir de Alfredo Graça

=GRÁFICO Nº 2=



Ligação de Palmeira dos Índios a Colégio e de Campina Grande a Patos

da finalidade estratégica evidente decorrente da unificação da rede baiana, a ligação da E.F. Nazaré com a V.F.F. Leste Brasileiro terá um alcance econômico de grande monta. Com efeito, a região servida pela Estrada de Ferro Nazaré tem alto potencial econômico, sacrificada atualmente pela baldeação necessária no porto de São Roque, a qual sobrecarrega as mercadorias com taxas portuárias, estivas e desestivas, cargas e descargas, o que será evitado

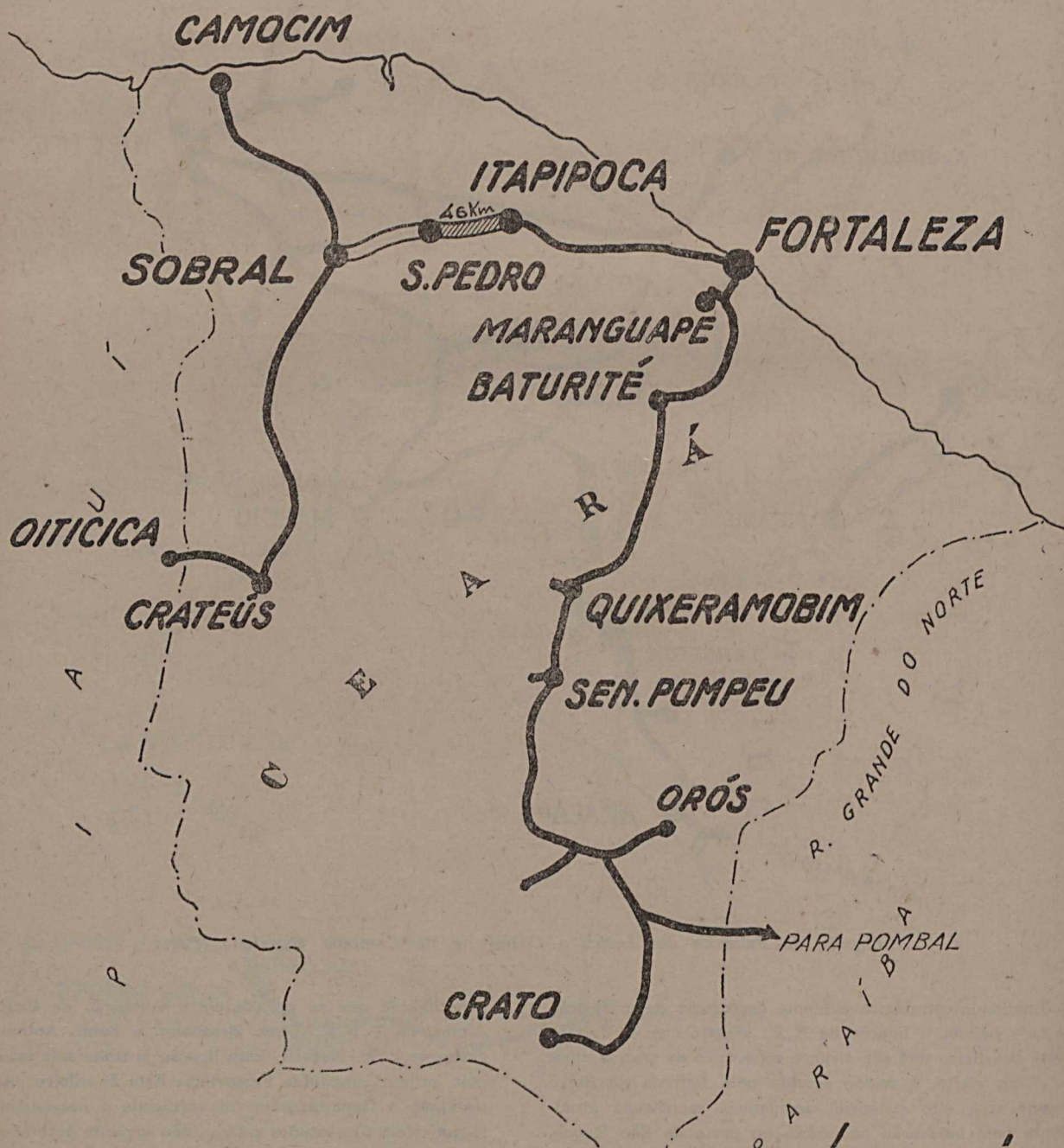
pela ligação que se projeta entre a estação de Cruz das Almas, na V.F.F. Leste Brasileiro, e Santo Antônio de Jesus, na E.F. Nazaré. Esta ligação já tinha sido estudada pela antiga Companhia Ferroviária Este Brasileiro. Ao ser instalado o Departamento foi verificada a necessidade de serem refeitos os estudos antigos, não somente para as novas condições impostas pelo Plano Geral de Viação Nacional, como também para estudar a nova saída da estação de Cruz

das Almas, passando pela cidade deste nome, que é muito mais florescente do que o anterior ponto de partida, a estação Manoel Vitorino. Os estudos já foram iniciados, tendo sido encaminhados à aprovação do Governo os referentes

aos primeiros 21 km, entre Cruz das Almas e a estação de Sapê. Aprovados esses estudos pelo decreto n. 10.654, de 16 de outubro último, foi no mesmo mês iniciada a construção.

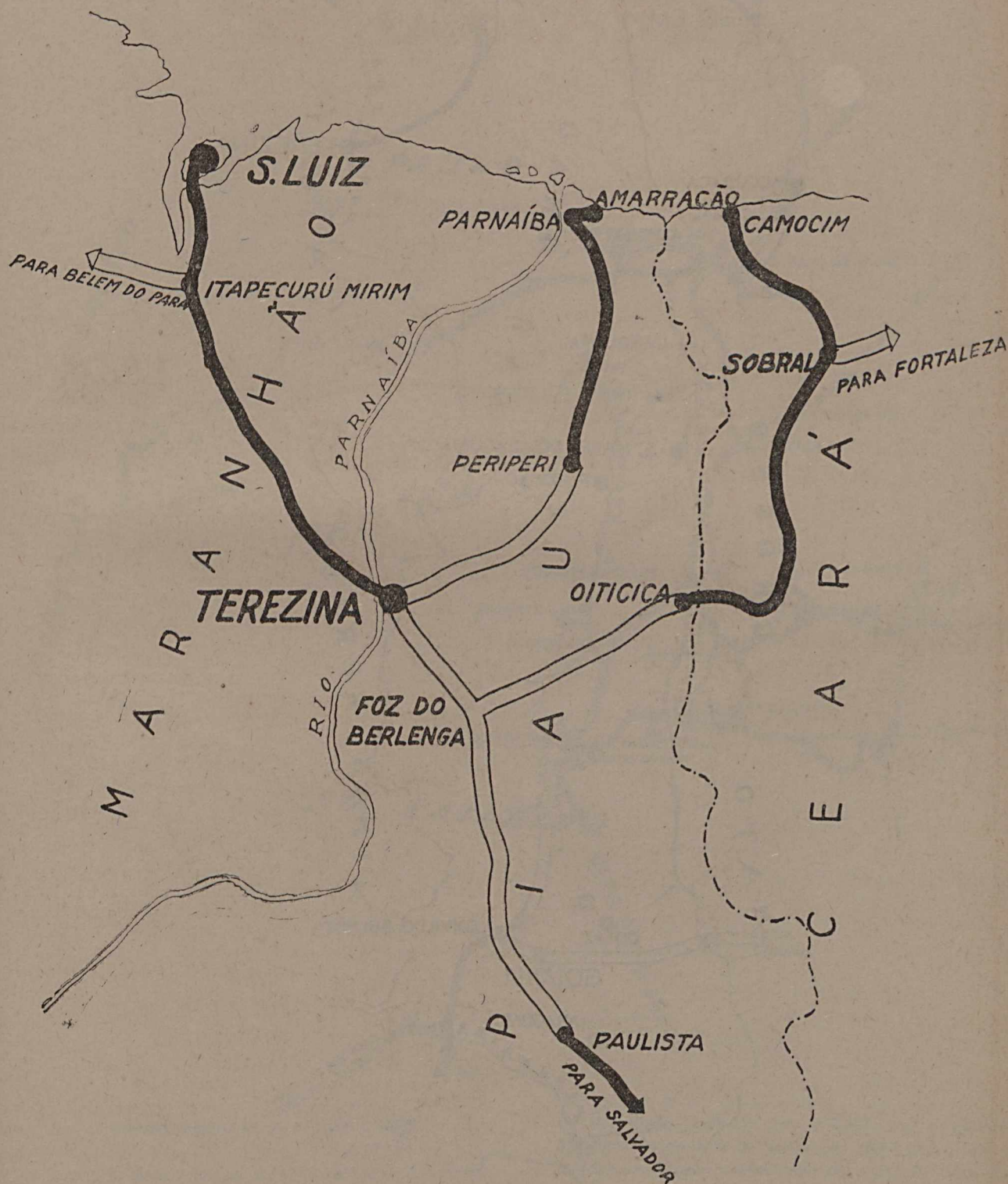
A localização desta ligação consta do gráfico n. 1.

GRÁFICO Nº 3



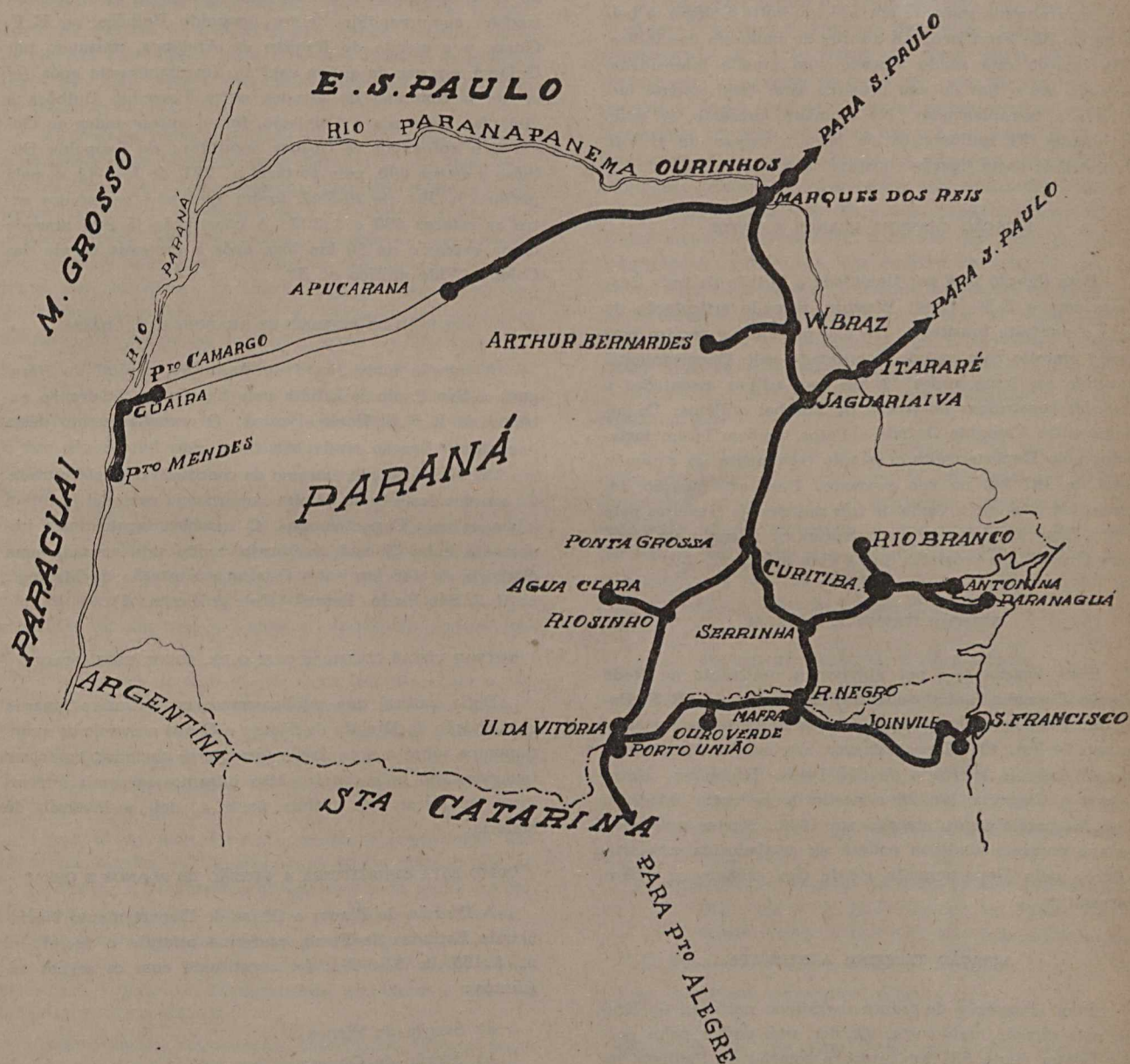
Ligação de Itapipoca a Sobral

= GRÁFICO Nº 4 =



Ligação de Terezina a Paulista

GRÁFICO Nº 6



Ligação para Guaíra

PROSSEGUIMENTO DA E. F. BAÍA E MINAS

A E.F. Baía e Minas parte da cidade de Caravelas e do porto de Ponta d'Areia, na Baía, em direção normal à costa, para se ligar à estação de Bocaiuva na E.F. Central do Brasil. Até o ano de 1930, pela Cia. Ferroviária Este Brasileiro, foram construídos 22,400 km a partir da estação

de Engenheiro Schnoor, km 532,470, até o quilômetro 554.870. Os serviços de construção deste trecho em prosseguimento ficaram abandonados até o ano de 1937. Nesse ano foram retomados pela direção da E.F. Baía e Minas, que terminou a terraplenagem até a estação de Arassuaí, km 577,78. Finalmente, no presente ano, pelo Departamento foi feito o assentamento de trilhos, havendo no dia

28 de agosto próximo passado entrado o primeiro trem de lastro na cidade de Arassuaí. Convém notar que este acontecimento era esperado há 12 anos, depois que foi reiniciada a construção a partir de Engenheiro Schnoor (Vide gráfico n. 1).

LIGAÇÃO PALMEIRA DOS ÍNDIOS A COLÉGIO

A ligação da rede baiana com a E.F. Great Western está interrompida somente em 127 km entre Colégio, a beira do rio São Francisco, e a estação de Palmeira dos Índios. Esta ligação está sendo atacada com grande intensidade, devendo até o fim do ano próximo estar inteiramente terminada a terraplenagem. No momento presente, já estão terminados 81 quilômetros de leito à espera de trilhos. Os detalhes desta ligação constam do gráfico n. 2.

LIGAÇÃO CAMPINA GRANDE A PATOS

Esta ligação terá por finalidade a ligação da rede Cearense com a E.F. Great Western, fazendo articulação de todo o nordeste brasileiro. No ano presente, o serviço está sendo atacado com grande intensidade pelo Departamento, devendo ser inaugurados 72 km com trilhos assentados e estações construídas no trecho de Pombal a Patos. Os estudos entre Campina Grande e Patos também foram instalados pelo Departamento e estarão terminados na extensão total de 197 km no ano presente. Para esta ligação, foi concedida este ano a verba de três milhões de cruzeiros pelo Plano Especial, devendo a construção ser iniciada em Campina Grande nos próximos dias (Vide gráfico n. 2).

LIGAÇÃO ITAPIPÓCA A SOBRAL

Esta ligação terá por objetivo a unificação da Rede Viação Cearense, unindo a antiga E.F. Sobral à E.F. Baturité. Para estabelecer a articulação destas duas estradas, faltam 94 km. Pelo Departamento, este ano, serão construídos 46 km até a cidade de São Pedro Timbaúba. Entre Sobral e Cacimba, km 20 a partir da primeira cidade, o leito foi parcialmente atacado em 1932. Nestas condições, no ano próximo vindouro poderá ser estabelecida esta articulação pelo Departamento, desde que existam os trilhos necessários.

LIGAÇÃO TEREZINA A PAULISTA

Para integração do tronco meridiano norte-sul do Brasil, pela direção mais curta, interior, sem passar pelos portos, faltam ainda 535 km, entre a estação de Paulista, na V.F.F. Leste Brasileiro, e a cidade de Terezina. Esta ligação a partir de Terezina terá uma alta importância, pois na foz do rio Berlenga, afluente do Poty, virá se entroncar nesta ligação a linha em direção a Oiticica, estação da E.F. Sobral. Nestas condições, resolveu o Diretor Geral do Departamento criar uma Comissão de Construção, em Terezina, com o intuito de se iniciar a construção na direção do tronco meridiano T.M.-1 para Berlenga, ao mesmo tempo que se faz a ligação dos Estados do Maranhão e Piauí ao Ceará (Vide gráfico n. 4).

LIGAÇÃO LEOPOLDO BULHÕES A GOIÂNIA

Ao instalar o Departamento, verificou o diretor geral a necessidade de modificar o traçado do tronco T.P.-5 do Plano Geral de Viação Nacional, afim de atender a nova orientação necessária deste traçado, em virtude da transferência da capital de Goiás para a cidade de Goiânia. Em face da exposição de motivos apresentada pelo diretor geral, foi promulgado o decreto-lei n. 3.766, de 28 de outubro de 1941, aprovando a modificação do traçado do tronco, do trecho compreendido entre Leopoldo Bulhões, na E.F. Goiás, e a cidade do Registo do Araguaia, passando por Goiânia, em vez da antiga capital. Imediatamente após, foi criada a comissão de estudos entre Leopoldo Bulhões e Goiânia. Instalada a Comissão, foram apresentados ao Governo e aprovados os trechos seguintes: de Leopoldo Bulhões à estaca 690, pela portaria n. 291, de 15-4-42, e, pela portaria n. 391, de 29-5-42, foram aprovados os estudos entre as estacas 690 e 1.300. A construção já está atacada numa extensão de 30 km logo após a travessia do rio das Caldas (Vide gráfico n. 5).

COMISSÃO DE ESTUDOS DE ARAPONGAS A GUAÍRA

A ligação mais direta de Assunção, capital do Paraguai, a São Paulo será feita pela ligação de Guaíra ao extremo da E.F.S. Paulo-Paraná. O reconhecimento desta importante ligação ainda não tinha sido feito senão até o km 327, último ponto extremo da concessão daquela estrada. Os estudos desta linha de alta importância nacional já foram iniciados pelo Departamento. O reconhecimento desta importante linha já está terminado, tendo sido acusada uma distância de 286 km entre Guaíra e a estação de Maringá, na E.F. São Paulo-Paraná (Vide gráfico n. 6).

OUTRAS NOTAS COLHIDAS COM O DR. JORGE BURLAMAQUI

Seria natural que publicássemos em primeiro lugar a constituição da Divisão de Planos e Obras e depois os apontamentos sobre a articulação ferroviária nacional, conforme ficou descrita linhas atrás. Mas julgamos ser mais interessante ao leitor esta última parte e, daí, a inversão da matéria.

COMO ESTÁ CONSTITUÍDA A DIVISÃO DE PLANOS E OBRAS

A Divisão de Planos e Obras do Departamento Nacional de Estradas de Ferro, conforme estatuiu o decreto-lei n. 3.163, de 31-3-941, foi constituída com os órgãos seguintes:

- a) Secção de Planos;
- b) Secção de Obras;
- c) Secção de Cadastro e Patrimônio.

As atribuições das diversas secções dessa Divisão deviam naturalmente ser uma consequência da necessidade inadiável do preenchimento de diversas lacunas da prática ferroviária brasileira, decorrentes da falta de um órgão coordenador e centralizador dos processos de trabalho das várias administrações, disseminadas por todo nosso vasto país e abrangendo regiões de necessidade inteiramente diversas e de recursos desproporcionais.

De fato, a experiência demonstrava que os problemas derivados das nossas condições de transporte exigiam a organização de um plano de conjunto, para adaptação de todos os departamentos da viação férrea nacional aos modernos princípios de exploração já adotados universalmente pelas mais importantes organizações ferroviárias do mundo.

A inexistência de instruções e de padronização gerais para as ferrovias brasileiras é uma falha que cumpre ser urgentemente sanada, como sentem todas as administrações das ferrovias do país.

Para este fim, o Departamento procurou iniciar a grande tarefa que lhe foi atribuída, promovendo reuniões entre os técnicos ferroviários para com eles estudar as grandes bases para padronização do material de vias permanentes, de tração e de transporte.

As grandes obras que estão sendo realizadas em todo o país pelo atual Governo, para elevar o padrão das estradas de ferro nacionais, exigiram que, em primeira mão, fossem revistos os diversos trens tipo ainda existentes em nossas estradas. Preliminarmente, no mês de fevereiro do ano corrente, efetuou-se a primeira reunião dos representantes das ferrovias mais interessadas no assunto, lançando-se, após laboriosos estudos e prolongadas discussões técnicas, sob orientação do diretor geral do Departamento, as bases dos novos trens tipo para bitolas larga e estreita.

Prosseguindo nessa sua importante tarefa, ainda, o Departamento promoveu no mês de junho último uma segunda grande reunião de técnicos e interessados, para a fixação do número mínimo de perfis de trilhos a serem laminados no Brasil.

Este grande trabalho de padronização ferroviária em que se empenha o Departamento continuará se processando, sempre com o mesmo espírito de colaboração e cooperação com os mais competentes engenheiros ferroviários, cujas sugestões, ditadas pelo seu saber e experiência, serão muito bem recebidas.

O programa de trabalho do Departamento ainda se refletirá em diversos outros aspectos, entre os quais salientamos o exame dos diversos projetos de todas as estradas de ferro do Brasil, tendo em vista, primordialmente, a enquadramento dos mesmos dentro das disposições do Plano Geral de Viação Nacional.

Para se ter uma idéia do volume e importância das obras examinadas no Departamento, basta lembrar que os seus respectivos orçamentos ultrapassaram de muito as importâncias de todos os orçamentos de obras até então submetidos à aprovação do governo em qualquer época. E o fato se explica pela grande ampliação das atribuições administrativas e fiscais do Departamento, estendidas a todas as estradas de ferro do país.

Assim, foram detidamente examinados projetos-orçamentos num total de Cr\$ 235.539.475,33. A natureza dessas despesas autorizadas, em suas maiores parcelas, pode ser discriminada :

	Cruzeiros
P/c de Capital	170.169.791,28
Fundo de melhoramentos	20.328.206,68
P/c da verba V do orçamento da União	17.690.461,90
P/c do dec.-lei n. 552, de 12-7-938...	11.425.936,43

As autorizações P/c de Capital subiram a tão elevada soma porque só a Cia. Brasileira de Mineração e Siderurgia teve orçamentos aprovados num total de 162.988.045,27 cruzeiros, decorrentes do prolongamento das obras da Vitória-Minas até Itabira, da construção do ramal de Barbados a Santa Cruz e da remodelação da linha de Desembargador Drumond a Pedro Nolasco, em Vitória, de forma a que em todo o conjunto da rede seja possível o transporte econômico de 3.000.000 de toneladas de minério de ferro.

O programa futuro do Departamento pela sua Secção de Planos é extenso e reveste-se de grande interesse para o soerguimento da viação férrea em nossa pátria. Em colaboração com as estradas de ferro nacionais, deverão ser preparadas as bases para as instruções gerais relativas à parte técnica dos serviços das linhas em tráfego, assim como dos regulamentos que corporificarão os modernos princípios de exploração ferroviária, para serem uniformemente observados em toda a nossa rede. Esta colaboração dos ferroviários deverá compreender também o estudo dos elementos para a fixação dos gabaritos e dos padrões do material de via permanente, de transporte e demais instalações ferroviárias. Ainda deve a Secção de Planos efetuar as investigações necessárias sobre a eficiência técnica e econômica dos diversos tipos de combustível de tração a vapor, elétrica ou Diesel-elétrica, conforme a natureza e possibilidades de cada região do país.

O grande problema da remodelação de traçados das linhas existentes e da fiscalização da construção das futuras linhas será também precípua atribuição desta Secção, que nele pode influir, esboçando as bases da orientação a ser seguida na construção das variantes e das novas vias férreas, tendo em vista as disposições e condições técnicas já fixadas no *Plano Geral de Viação Nacional*.

SECÇÃO DE CADASTRO E PATRIMÔNIO

Os fins e atividades desta Secção podem ser compreendidos nos seguintes itens :

- a) revisão da carta ferroviária do país, iniciada pela atualização do mapa de São Paulo ;
- b) catalogação das coordenadas geográficas existentes no país ;
- c) avaliação patrimonial de todas as estradas, iniciada pelo acervo da E.F. Central do Piauí, atualmente incorporado a E.F. São Luiz a Terezina ;
- d) processamento das folhas de medição ;
- e) diagramas e desenhos vários.

COMO O DR. ITAGIBA ESCOBAR NOS FALOU SOBRE A DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO

O Dr. Itagiba Escobar, diretor da Divisão de Fiscalização, sabia que andávamos pelo Departamento à cata de informações para esta reportagem. E, quando nos recebeu em seu gabinete de trabalho, já tinha pronta uma lauda de papel dactilografada com a distribuição dos serviços de fiscalização de estradas de ferro a cargo do Departamento e feita por intermédio daquela Divisão.

Vamos reproduzir adiante as informações dactilografadas que nos foram fornecidas pelo engenheiro Itagiba Escobar, precedendo-as, entretanto, de pequena entrevista que com ele tivemos e que achamos interessante sob vários aspectos. Sim, porque não nos convém dar forma de relatório a esta reportagem. O leitor quer que se lhe ofereça leitura escorreita, isto é, "desbastada, cepilhada e brunida", como diria Laudelino Freire, mas, sem, é claro, calhaus, topadas e escalarachos. E' preciso esclarecer que a nota fornecida pelo Dr. Itagiba Escobar é escorreitíssima, pois as frases foram substituídas por algarismos, empertigados e solenes, que, embora muito elucidativos, se mantêm silenciosos, em forma, em rígida disciplina, como se fossem soldados por ocasião de revista em dia de parada...

Mas o Dr. Itagiba Escobar, dando-nos a folha de papel dactilografada pronta para ser encaixada num lugar adequado nesta reportagem, não demonstrou absolutamente com isso que não desejaria conversar um pouco conosco a respeito dos importantes serviços da Divisão de Fiscalização. Ao contrário. E naquele sofázinho macio de seu gabinete, depois de servido delicioso café, acendeu um cigarro e de forma simples e clara passou a nos falar sobre

A TAXA ADICIONAL DE 10%

Tínhamos notícia de que várias estradas de ferro particulares estavam cobrando 10% sobre suas tarifas, enquanto que outras e também as do Governo não faziam tal majoração.

E por aí começamos a conversa, tendo assim nos esclarecido o Dr. Itagiba :

— Há realmente essa taxa de 10%, iniciada em 1928. Todas as estradas de ferro particulares dela se beneficiam, com exceção da São Paulo Railway, da Great Western e de mais algumas menores.

O diretor da Divisão de Fiscalização não nos deu a razão dessa exceção, mas nós a imaginamos : naturalmente essas duas estradas de ferro regeitaram o presente dos 10% porque pressentiram a repercussão que teria o aumento das tarifas nas zonas por elas atravessadas e onde há muito que reacar da concorrência das estradas de rodagem...

— Mas, por que se deu a essas estradas de ferro a faculdade de cobrar mais 10% sobre as passagens e os fretes?

— Para aparelhamento de suas linhas e melhoramento do material rodante.

— E sabe-se quanto esse aumento rende às estradas ?

— Claro que sim. Para isso é que estamos aqui. E' atribuição desta divisão fazer a fiscalização do emprego dessa taxa. A renda proveniente de sua arrecadação é mensalmente recolhida por cada estrada de ferro ao Banco do Brasil.

Foram estabelecidos programas quadrienais de obras nas estradas de ferro e devidamente aprovados pelo Ministério da Viação. Essas obras são financiadas com essa taxa de 10%. Baseando-se na receita anterior, faz-se o programa de obras para o quadriênio futuro. Cabe ao Departamento de Estradas de Ferro estudar os projetos e orçamentos, que depois são levados à aprovação do ministro da Viação.

— E como é retirado pelas estradas de ferro o dinheiro da taxa de 10% para pagamento das obras por elas executadas ?

— Essa retirada só pode ser feita por meio de requisição deste Departamento.

— Atualmente, só as estradas particulares desfrutam de vantagem dessa taxa...

— Sim, mas no II Congresso Ferroviário, reunido há tempos em Belo Horizonte, foi aprovada a tese no sentido de estender-se o regime dessa taxa a todas as estradas da União.

— E é apreciável a arrecadação mensal que ela produz ?

— E' bem apreciável. A Companhia Paulista, por exemplo, está arrecadando cerca de mil contos por mês ou, melhor, um milhão de cruzeiros. Mas quando escrever sua reportagem é bom esclarecer que há estradas de ferro que fazem obras sem valer-se dessa taxa, preferindo financiá-las por conta do capital e de operações financeiras para esse fim realizadas. Assim também como há outras que se valem simultaneamente da referida taxa, de empréstimos, e do capital para pagar as despesas de obras novas, pois às vezes os 10% são insuficientes, como já se tem observado.

— E como é que daqui do Rio, a grande distância dessas obras que as companhias dizem já prontas, pode o Departamento verificar se realmente foram executadas conforme projeto e orçamento previamente estabelecidos ?

— Cada obra é entregue mediante formalidades adequadas, sendo também apuradas as despesas em tomadas de contas, conforme determinam os contratos. Depois, então, é lavrada uma ata, em quatro vias, da verificação feita.

VIDA FINANCEIRA DAS ESTRADAS FISCALIZADAS

Depois, o Dr. Itagiba Escobar passou a falar da vida financeira das estradas, dizendo-nos que é ela acompanhada pela Divisão de Fiscalização através de tomadas de contas, procedidas por uma junta composta de quatro membros : um encarregado do Departamento de Estradas de Ferro, um representante da Fazenda Nacional, um do Tribunal de Contas e um da estrada de ferro que está prestando contas. Essas tomadas, geralmente feitas de seis em seis meses, são imprescindíveis, pois decorrem dos termos dos contratos existentes e das obrigações das estradas para com o Governo.

ESTRADAS DEFICITÁRIAS

Há estradas que se encontram em dificuldades para satisfazer ao seu completo aparelhamento. Daí, pois, o Governo se ver na contingência de socorrê-las, de forma que as zonas a que elas servem não se sintam prejudicadas. A Leopoldina e a Great Western tiveram, por isso, empréstimos do nosso Governo nos montantes respectivos de 30 e 40 mil contos, em quotas anuais de 10 mil e que já foram todas entregues, de acordo, aliás, com as verbas orçamentárias especialmente consignadas no orçamento da despesa da União. E por conta desses empréstimos já foram realizadas muitas obras e serviços, em obediência aos programas aprovados pelo Governo. Há tomadas de contas especiais para as despesas feitas por conta dos referidos empréstimos.

ESTRADAS AUTÁRQUICAS

Temos três estradas com administração autárquica : a Central do Brasil, a Noroeste e a Rede Paraná - Santa Catarina, já decalcada a desta última, que se acham subordinadas diretamente ao ministro da Viação, que, entretanto, ouve o Departamento de Estradas de Ferro quanto a projetos e orçamentos de obras. Embora de administração autônoma, há certas obras nessas estradas que não podem sair do Plano Ferroviário Nacional.

E aqui terminaram as informações que nos foram verbalmente prestadas pelo Dr. Itagiba Escobar.

Vamos agora publicar as que o diretor da Divisão de Fiscalização nos deu por escrito e que são as seguintes :

A FISCALIZAÇÃO DE 33 ESTRADAS DE FERRO

O Departamento Nacional de Estradas de Ferro, pela Divisão de Fiscalização, fiscaliza 33 estradas por intermédio de 5 Distritos e 4 fiscalizações, a saber :

1.º Distrito (Recife) :

	Km
The Great Western	1 637,495

1.ª Fiscalização (Mossoró) :

Estrada de Ferro Mossoró	186,366
--------------------------------	---------

2.ª Fiscalização (Baía) :

Estrada de Ferro Ilhéus a Conquista	128,145
Estrada de Ferro Nazaré	332,040
Total.....	460,185

3.º Distrito (Rio de Janeiro) :

The Leopoldina Railway	3 082,201
Estrada de Ferro Corcovado	3,824
Total.....	3 086,025

4.ª Fiscalização (Vitória) :

Estrada de Ferro Vitória a Minas	562,594
Cia. Ferroviária Itabapoana	33,000
Estrada de Ferro Itapemerim	54,320
Total.....	649,914

4.º Distrito (Belo Horizonte) :

Rede Mineira de Viação	3 891,219
Estrada de Ferro Morro Velho	8,359
Total.....	3 899,578

5.º Distrito (São Paulo) :

Estrada de Ferro Sorocabana	2 141,411
São Paulo Railway.	247,314
Cia. Mogiana de Estradas de Ferro	1 958,818
Cia. Paulista de Estradas de Ferro.....	1 526,264
Cia. Estrada de Ferro do Dourado.....	318,000
Cia. Ferroviária São Paulo-Goiaz	149,000
Cia. Estrada de Ferro Itatibense.....	22,260
Cia. Campineira de Tração Luz e Força (Ramal Férreo).....	30,445
Cia. Estrada de Ferro de Morro Agudo....	40,858
Cia. Estrada de Ferro Jaboticabal.....	25,083
Estrada de Ferro Perús - Pirapora.....	16,000
Cia. Estrada de Ferro Barra Bonita.....	18,100
Estrada de Ferro Monte Alto.....	32,000
Cia. Ferroviária São Paulo-Paraná.....	251,276
Estrada de Ferro Araraquara	327,645
Estrada de Ferro Campos do Jordão.....	46,670
Tramway da Cantareira.	52,147
Estrada de Ferro São Paulo Minas.....	179,852
Estrada de Ferro Votorantim	15,000
Total.....	7 398,143

7.ª Fiscalização (Blumenau) :

Estrada de Ferro Santa Catarina.....	114,280
--------------------------------------	---------

7.º Distrito (Porto Alegre) :

Estrada de Ferro Jacuí.....	30,000
Viação Férrea do Rio Grande do Sul.....	3 371,840
Estrada de Ferro Palmares a Osório.....	55,200
Total.....	3 427,040

NOSSA VISITA À DIVISÃO ECONÔMICA

Houve tempo em que costumávamos comparecer às sessões do Conselho Florestal Federal.

Queríamos saber não como ia sendo feito entre nós, o reflorestamento, mas, sim, a devastação de nossas lindas matas... Porque nas reuniões daqueles técnicos em silvicultura e esforçados defensores do patrimônio florístico do país repercutiam de forma desalentadora os efeitos arrazadores do fogo e do machado, no *bota-abaixo* das florestas brasileiras, em prática incessante desde os tempos coloniais.

Lembra-nos a elaboração do ante-projeto referente ao parque nacional que deveria abranger as matas de Petrópolis e adjacências.

Havia então conselheiros mais ou menos silenciosos e frios no decorrer dos debates. Outros, entretanto, inflamavam-se e discutiam com ardor. E um deles logo nos deu impressão de ser homem experimentado, prudente e muito cauteloso. Tudo esmiuçava direitinho, tim-tim por tim-tim. Torturava-o a possibilidade de fazer-se lei que não pudesse ser cumprida, por excesso de dispositivos inócuos e inope-

rantes. Declarou mesmo de uma feita que uma lei deve ser curta para ser cumprida. Isso quanto à contextura dos decretos. Quanto à legislação abundante e excessiva, achava que ela absolutamente não consertava as coisas erradas.

Esse conselheiro era o engenheiro J. Palhano de Jesus.

Agora, decorrido tanto tempo, fomos encontrá-lo no Departamento Nacional de Estradas de Ferro, na Divisão Econômica, substituindo provisoriamente o diretor Arthur Castilho.

Dissemos-lhe do nosso propósito de registrar na *Revista do Serviço Público* as atividades do Departamento.

— Não há dúvida!

Mostramos-lhe como seria interessante descrever os hortos florestais ao lado das linhas férreas...

— Sim, senhor!

Ressaltamos-lhe a sede do público quanto à estatística, sobretudo a ferroviária...

— Pois não!

E, depois de tudo isso, chegamos ao fim da linha, isto é, ao ponto que nos interessava: os dados estatísticos, os hortos florestais risonhos e verdejantes e, enfim, todo o material necessário a satisfazer a curiosidade dos leitores da *Revista do Serviço Público*...

— Não há dúvida. Mas nunca é dispensável selecionar-se bem o que deva ser publicado. Verei isso depois.

— Está certo, doutor.

No dia seguinte, o Dr. Waldemar Luz solicitou cordialmente, ao Dr. Palhano de Jesus, o fornecimento das informações, sem prejuízo de determinações já dadas a respeito, sobretudo quanto à estatística.

Perfeito entendimento. O Dr. Palhano de Jesus nos recebeu em seguida, em seu gabinete.

Junto à janela nos aboletamos noutro sofázinho macio e... ferroviário. Realmente. Com aquela capa de linho pardo que o cobria, nos fez lembrar as poltronas dos carros Pulmann do rápido paulista.

A severidade do Dr. Palhano de Jesus é cordial e até acolhedora. Vislumbramos-lhe no olhar vivo e penetrante essa sinceridade aberta, franca e sem rodeios. Ele nos fala de forma clara, simples, natural, irradiando simpatia, confiança e bondade.

Preferimos não importunar o Dr. Palhano de Jesus com perguntas e ficamos meio silenciosos, como se disséssemos: — "Tenha a palavra".

— A Divisão Econômica, começou o nosso entrevistado, conta com três secções: a de Estudos Econômicos, a de Tarifas e Contratos e a de Estatística. Todos os seus serviços estão reunidos aqui na administração central e ela se entende com os distritos de fiscalização, quer por intermédio da respectiva Divisão, quer por intermédio da Divisão de Administração.

A Divisão Econômica estuda tarifas, tráfego mútuo, legislação ferroviária, interpretação de contratos e suas reformas e estatísticas, organizando-as e publicando-as anualmente. E essas estatísticas se referem a todas as estradas

de ferro do Brasil. Entretanto, os dados estatísticos fornecidos pelas várias estradas nem sempre são completos e sistematicamente organizados pelo mesmo modelo, a não ser pelas estradas diretamente subordinadas ao Departamento.

A Inspetoria Federal das Estradas há muitos anos vinha se batendo no sentido de conseguir-se obrigatoriedade de fornecimento de dados estatísticos, segundo modelos oficiais. E foi mesmo apresentado ao Congresso projeto nesse sentido. Entretanto, devido à avalanche de emendas apresentadas foi ele para o fundo, com tanto peso, não se salvando nada, nem mesmo a medida inicial, que era a obrigação visada de fornecimento normal, de dados estatísticos ferroviários àquela Inspetoria. E algumas dessas estradas, diretamente administradas pelo Governo, essas mesmas, por não se sentirem então dependentes da Inspetoria, forneciam dados escassos e fora de tempo.

Agora a fiscalização deste Departamento se estende mesmo às ferrovias estaduais, o que não se dava anteriormente. Felizmente o decreto que criou o Departamento permite aplainar todas essas dificuldades.

Depois, o Dr. Palhano de Jesus passou a referir-se às atividades de sua divisão, dizendo-nos:

— Se, por exemplo, uma estrada deseja abrir novo ramal ou fazer determinada ligação com outra estrada, a Divisão Econômica deverá pronunciar-se a respeito da conveniência ou não da obra projetada, porque ela pode ser prejudicial a outra estrada de ferro ou haver talvez mau emprego de capital. Sobre traçados novos, além da aprovação da Divisão de Planos e Obras, torna-se indispensável a desta divisão, que igualmente deve considerar as vantagens ou desvantagens do empreendimento.

O INTERESSE DO D.A.S.P. PELOS HORTOS FLORESTAIS FERROVIÁRIOS

O D.A.S.P., depois de estudar o grave problema do combustível para estradas de ferro, toma a iniciativa de fomentar a criação de hortos florestais à margem das linhas férreas, enviando aos diretores de estradas uma circular a respeito e da qual extraímos os seguintes trechos:

"O problema do combustível destinado às empresas ferroviárias do país vem se tornando cada vez mais grave dada a situação mundial que se complica de dia para dia.

Estamos sendo levados a uma contingência tão séria que a questão do preço dos vários combustíveis, por mais alto que seja, não mais garantirá o suprimento indispensável ao nosso tráfego, como estamos verificando.

Daí voltarem-se alguns para a redução do tráfego ferroviário, medida esta que acarretará sérios prejuízos a nossa vida comercial e econômica.

Esta situação tende a se agravar desde que não cuidemos, com elementos próprios, de atender às necessidades atuais da nossa viação férrea.

E' ainda indispensavel e imperativo envidarmos todos os esforços possiveis no sentido de que não se reproduza situação idêntica para o futuro.

Daí a iniciativa que este Departamento tomou, desde há alguns anos, no sentido de fomentar a instalação e formação pelas entidades ferroviárias, de hortos florestais, supridores de combustiveis vegetais garantidores do tráfego e de madeiras para obras e instalações das estradas de ferro. Não há necessidade de focalizarmos aqui, também, todas as demais vantagens advindas para as estradas e para as regiões por elas atravessadas.

Claro é que a iniciativa não poderia resolver as dificuldades presentes. Entretanto, visa ela eliminar a possibilidade de novos impasses futuros, criados por outras situações internacionais semelhantes à que atravessamos".

Afirmou o D.A.S.P. na sua circular que "o eucaliptus não deve ser a única, mas deve ser a essência preferida. Quanto à sua utilização para combustível, dormentes e postes, "não deve mais haver dúvidas, tendo-se em vista o trabalho já realizado pela Cia. Paulista de Estradas de Ferro".

Depois o D.A.S.P. passou a citar as variedades de eucaliptus consideradas como melhores pela Companhia Paulista, acrescentando haver, todavia, conveniência de ser ouvido a respeito o órgão especializado do Ministério da Agricultura.

Acentuou o mesmo Departamento que "a distribuição de hortos florestais ao longo das linhas férreas constitue problema particular que cada Estrada deve resolver de acordo com as suas necessidades mais imediatas. Assim é que, para exemplificar, citamos o procedimento da Companhia Paulista. Esta empresa possui 16 hortos florestais ao longo do seu traçado, contendo esses hortos um total de 20 milhões de eucaliptus. Essas unidades foram sendo localizadas paulatinamente, tendo em vista as exigências do próprio tráfego. Dada a inexistência atual de pessoal técnico especializado nas estradas oficiais, pensamos que as suas plantações deverão ser executadas por empreitada, sob fiscalização de um departamento especializado e chefiado por técnico contratado, de comprovada capacidade. As estradas deverão fornecer, aos empreiteiros, as necessárias benfeitorias e imóveis para alojamento do pessoal e instalação dos serviços".

E assim terminou o D.A.S.P. sua circular :

"Este Departamento, chamando atenção para o importante assunto focalizado e prestando as informações orientadoras acima mencionadas, faz sentir que o Governo Federal vem prestigiando todas as iniciativas florestais dos órgãos ferroviários, como poderá ser verificado pelas dotações consignadas nos orçamentos da República a partir de 1940, assim como deseja incrementar ainda mais essa produção com a finalidade assinalada na presente circular. E tal incremento está dependendo hoje, exclusivamente, das direções dos vários órgãos ferroviários oficiais do país".

NÓTA SOBRE A DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO

A Divisão de Administração, que dispõe das Secções especializadas de Orçamento, Material e Pessoal, estuda os problemas comuns das estradas de ferro sob a superintendência do D.N.E.F., de modo a se promover a mútua cooperação entre elas e o atendimento em conjunto das suas necessidades.

Assim se articulam os serviços ferroviários, no que se refere à parte financeira, ao pessoal e ao material, dentro do espirito industrial imprescindível à eficiente exploração dos transportes sobre trilhos.

Nestas condições, no que toca ao pessoal, promove a estruturação dos quadros de modo a constituirlos com elementos aptos e selecionados para as diferentes funções e na quantidade estritamente necessária ao bom andamento dos trabalhos.

Tendo em vista as características próprias de cada estrada, levantando os estoques e conhecendo o consumo dos materiais nelas existentes, providencia a cessão ou permuta dos mesmos, de modo a dar aplicação em umas àqueles que se tenham tornado desnecessários em outras.

E para aproveitar a vantagem dos melhores preços reúne os pedidos para a aquisição, em conjunto, de materiais da mesma natureza especialmente quando dependentes de importação.

A vida financeira das nossas ferrovias é objeto de especial atenção da parte da Divisão de Administração.

Acompanhando a execução orçamentária em cada exercício e tendo em vista os dados de receita e despesa de cada estrada, coletados progressivamente, participa a Divisão da organização dos orçamentos anuais com o propósito de prestar às estradas uma proveitosa colaboração, ao mesmo tempo que fornece à Divisão Econômica elementos de observação para o equilíbrio econômico das vias férreas.

LEGISLAÇÃO REFERENTE AO DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE FERRO

Extraímos do "Indicador da Legislação e Organização Administrativa do Executivo Federal" a legislação referente ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro, expedida até 1 de janeiro de 1942.

DECRETO N. 20.560, DE 23-10-1931 — Aprova o regulamento da Estrada de Ferro Central do Brasil (*Leis do Brasil*, 1931, vol. III).

DECRETO N. 21.263, DE 8-4-1932 — Declara a caducidade do contrato celebrado com o Governo do Estado do Pará, em virtude do decreto n. 16.710, de 23-10-1924, para o arrendamento da Estrada de Ferro Tocantins, e dá outras providências (*Leis do Brasil*, 1936, vol. II).

DECRETO N. 22.864, DE 27-6-1933 — Dispõe sobre a encampação da Estrada de Ferro Maricá e dá outras providências (*Leis do Brasil*, 1933, vol. II).

DECRETO N. 24.596, DE 6-7-1934 — Autoriza a revisão ou rescisão amigável do contrato com a Madeira-Mamoré Ry Co. Ltd. e dá outras providências (*Leis do Brasil*, 1934, vol. III).

DECRETO N. 24.754, DE 14-7-1934 — Substitue os quadros aprovados pelos decretos ns. 24.299 e 24.348, deste ano, do pessoal titulado das estradas de ferro da União, aprova as instruções regulamentares para as mesmas estradas e dá outras providências (*Leis do Brasil*, 1934, vol. IV — parte II).

DECRETO N. 570, DE 31-12-1935 — Desmembra da Viação Férrea Federal Leste Brasileiro a Estrada de Ferro Baía e Minas, a qual passará a ser administrada pela Inspetoria Federal das Estradas (*Leis do Brasil*, 1935, vol. III).

LEI N. 312-A, DE 21-11-1936 — Dispõe sobre a direção da Viação Férrea Federal Leste Brasileiro e sobre o quadro do respectivo pessoal (*Leis do Brasil*, 1936, 1.^a parte).

DECRETO N. 914, DE 19-6-1936 — Declara a rescisão do contrato celebrado com o Governo do Pará, em virtude do decreto n. 15.563, de 13-7-1922, para o arrendamento da Estrada de Ferro de Bragança (*Leis do Brasil*, 1936, 1.^a parte, vol. III).

DECRETO N. 1.547, DE 5-4-1937 — Declara rescindido o contrato aprovado pelo decreto n. 7.344, de 25-2-1909, e dá outras providências (*Leis do Brasil*, 1937, vol. I).

DECRETO N. 3.082, DE 17-9-1938 — Regulamenta os Serviços Regionais do Pessoal do Ministério da Viação e Obras Públicas (*D.O.* de 20-9-1938).

DECRETO N. 1.039, DE 11-1-1939 — Autoriza a incorporação da Estrada de Ferro Santo Amaro, de propriedade do Estado da Baía, à Viação Férrea Leste Brasileiro, e dá outras providências (*D.O.* de 12-1-1939).

DECRETO-LEI N. 2.073, DE 8-3-1940 — Incorpora ao patrimônio da União a Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande e as empresas a ela filiadas (*Diário Oficial*, de 8-3-1940).

DECRETO-LEI N. 2.074, DE 8-3-1940 — Determina a encampação do arrendamento da Estrada de Ferro Dona Teresa Cristina e de seus ramais e prolongamentos, e dá outras providências (*D.O.* de 8-3-1940).

DECRETO-LEI N. 2.206, DE 20-5-1940 — Dispõe sobre serviços de material, reforma a Comissão Central de Compras e dá outras providências (*D.O.* de 23-5-1940; reproduzido em 28-5-1940).

DECRETO-LEI N. 2.286, DE 7-6-1940 — Declara rescindido o contrato celebrado com a Compagnie Générale des Chemins de Fer des Etats Unis du Brésil e dá outras providências (*D.O.* de 10-6-1940).

DECRETO-LEI N. 2.318, DE 19-6-1940 — Cria, no Ministério da Viação e Obras Públicas, o quadro XVIII (Estrada de Ferro Baía e Minas) e dá outras providências (*D.O.* de 25-6-1940).

DECRETO-LEI N. 2.436, DE 22-7-1940 — Incorpora ao patrimônio da União todo o ativo existente em território nacional da Brazil Railway Company e empresas a ela filiadas e dispõe quanto à apuração e liquidação do seu processo (*D.O.* de 23-7-1940).

DECRETO-LEI N. 2.964, DE 20-1-1941 — Incorpora a Estrada de Ferro Petrolina a Teresina à Viação Férrea Federal Leste Brasileiro (*D.O.* de 25-1-1941).

DECRETO-LEI N. 3.163, DE 31-3-1941 — Cria o Departamento Nacional de Estradas de Ferro, e dá outras providências (*D.O.* de 3-4-1941).

DECRETO-LEI N. 3.306, DE 24-5-1941 — Institue, com personalidade própria de natureza autárquica, a Estrada de Ferro Central do Brasil e dá outras providências (*D.O.* de 27-5-1941).

DOCTRINA

A interpretação como parte integrante do processo legislativo

C. A. LUCIO BITTENCOURT
Consultor Jurídico do D.A.S.P.

"We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is". — CHARLES EVANS HUGHES, 10.^o Chief Justice da Corte Suprema dos Estados Unidos (*).

Se expandíssemos a frase de HUGHES, tirando-lhe a túnica judiciária que a veste, ampliando-lhe a órbita e a força, para fazê-la abranger extensão mais vasta, poderíamos adotá-la, como ementa ou sumário, capaz de mostrar, à luz de um simples relance, a tese que nos propomos defender. Bastaria trocar os vocábulos "Constituição" por "leis", e "juizes" por "intérpretes autorizados", fundindo a nova estrutura na precisão de outra fórmula: "nós vivemos sob leis, mas estas são os ditos dos intérpretes autorizados".

A substituição de "Constituição" por "leis" visa ao fim de incluir em nosso estudo não, apenas, a lei magna, mas todas aquelas outras manifestações expressas do direito, que se traduzem nos atos legislativos de toda sorte, emanados das autoridades competentes. E a de "juizes" por "intérpretes" se impõe porque, atualmente, os juizes não são os únicos intérpretes autorizados da lei, pois esse papel cabe, hoje, em grande parte, às autoridades administrativas, cujas funções judiciais se ampliam — aqui e alhures — em proporção geométrica, em consequência da necessidade crescente de justiça especializada, imposta ao Estado moderno pelo progresso da tecnologia (1). Ainda, esta última substituição é um imperativo

(*) *Addresses and Papers of CHARLES EVANS HUGHES*, P.G. Putnam's Sons, New York and London, 1916, pág. 185. HUGHES foi o 10.^o Chief Justice dos Estados Unidos, se não contarmos com JOHN RUTLEDGE, cuja nomeação não foi confirmada. HUGHES foi aposentado em 1941, tendo sido substituído, na direção da Corte, pelo Justice HARLAN FISKE STONE. A Corte Suprema — Supreme Court — compõe-se de 1 Chief Justice e 8 Associate Justices.

(1) Com a expansão das funções do Estado verificou-se que os processos das cortes ordinárias de justiça são inadequados para solucionar os problemas complexos que se apresentam. Conhecimento especializado, que os

do nosso ponto de vista contrário à chamada "supremacia do Judiciário", cujos princípios e fundamentos não aceitamos, nem defendemos, nem toleramos, considerando tal supremacia uma usurpação (2) habilmente conseguida pelo Juiz MARSHALL, ao decidir o caso MARBURY v. MADISON, e desde logo aceita e defendida por todos os magistrados, por força do anseio do poder, que constitui a mola propulsora das ações humanas, como o demonstrou o filósofo inglês BERTRAND RUSSEL (3).

Juizes não podem possuir, tornou-se necessário; daí a tendência marcante no sentido da justiça administrativa e a transferência para esta de grande parte dos trabalhos, até então afetos à magistratura regular (A. H. FELLER, *Administrative Justice*, 27 *Survey Geographic* 494, out. de 1938). Ver também L. WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration*, Harper & Brothers, 1939, pgs. 543 e segs.; HAROLD J. LASKI, *The Limitations of the Expert*, 162 *Harper's Magazine*, Dezembro, 1930; A. V. DICEY, *The Development of Administrative Law in England*, 31 *Law Quart. Rev.* 148; ROBERT ADAM MAURER, *Cases on Administrative Law*, The Lawyers Co-operative Publishing Co., Rochester, 1937, Cap. I; JAMES M. LANDIS, *The Administrative Management*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1937; JOHN DICKINSON, *Administrative Justice and The Supremacy of Law in the United States*, Harvard University Press, 1927, pgs. 29-31; FREDERICK F. BLACHLY and MIRIAM E. OATMAN, *Federal Regulatory Action and Control*, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1940.

E' certo que se procura mascarar o exercício de tais funções judiciais e legislativas com o adendo do termo "quase", utilizado na técnica administrativa para caracterizar o exercício daquelas funções — "quase-judiciais", "quase-legislativas", mas isso constitui mero recurso acomodatório, que não pode ter a função mirífica de alterar a própria natureza das coisas. "Thus — ensina PFIFFNER — quasi-judicial and quasi-legislative powers are merely the administrative exercise of judicial and legislative functions under a modified name in order to evade legal prohibitions" (JOHN M. PFIFFNER, *Public Administration*, The Ronald Press Co., New York, 1935, pgs. 382).

(2) ROBERT H. JACKSON, *The Struggle for Judicial Supremacy*, A.A. Knopf, New York, 1941.

(3) "Aqueles que teem um mínimo de poder e de glória podem pensar que com um pouco mais ficariam satisfeitos, mas se enganam: tais desejos são insaciáveis e infinitos, e só podem encontrar sossego num outro infinito, o de Deus". — BERTRAND RUSSEL, *Power*, *A New Social Analysis*, trad. bras. de Gomes de Souza, Livraria Martins, S. Paulo, 1941.

Estamos a ver, porem, a surpresa dos “legistas” ante as afirmações que vimos fazendo. E’ provavel que os pontos de vista sustentados pareçam a muitos, senão à totalidade dos leitores, pedras atiradas contra o sol. Ouvimos o crepitar das chamas com que se preparam as fogueiras, a que a execração dos “legistas” destinará quanto se vem dizendo. Não é impunemente que se desafiam tabús: um rei morreu, em uma queda, trespassado pela própria espada com que sacrificara um boi sagrado do Egito...

Sem embargo, o tabú precisa ser destruido. E’ mister que nos habituemos a ver as coisas na sua realidade, na sua nudez, na sua objetividade — seja ou não agradável, esteja ou não de acordo com o nosso pensamento, coincida ou não com a nossa tradição.

Nós os latinos — como observa M. DIMNET (4) — temos em maior conta as “generalizações imaginosas” do que os resultados e observações obtidos após longa e penosa investigação científica. Vemos tudo pelo lado romântico, fugindo à realidade, para nos abrigar “sob o manto diáfano da fantasia”. E essa tendência, essa inclinação atávica se afirma no próprio campo do direito, com o convertermos a lei em entidade “autônoma”, preceito por si mesmo completo e em si mesmo finito, auto-suficiente, uma vez tornado obrigatório, pela prática das formalidades exigidas. Promulgado e publicado, nada mais lhe falta: é lei.

E, assim, deste ponto de vista romântico, termina com a publicação o processo da formação da lei, pois tudo o mais diz respeito à execução desta, que pressupõe como medida preliminar a interpretação do seu texto:

“E’ a tarefa primordial do executor a pesquisa da relação entre o texto abstrato e o caso concreto, entre a norma jurídica e o fato social, isto é, aplicar o direito. Para o conseguir, se faz mister um trabalho preliminar: descobrir e fixar o sentido verdadeiro da regra positiva; e, logo depois, o respectivo alcance, a sua extensão. Em resumo, o executor extrai da norma tudo o que na mesma se contém: é o que se chama interpretar, isto é, determinar o sentido e o alcance das expressões do direito” (5).

(4) M. DIMNET, *Art of Thinking*, New York, 1929, pg. 61.

(5) CARLOS MAXIMILIANO, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Porto Alegre, 1925, pg. 5.

Mas, o intérprete se limita, apenas, a “esclarecer e explicar”; a mostrar o “verdadeiro sentido da expressão”; a “traduzir em outros termos o pensamento exteriorizado”. “Se a lei é clara — diz BEVILAQUA — o juiz obedece-lhe os termos, cumpre-a tal como ela sôa. Se obscura ou duvidosa, recorre aos preceitos da hermenêutica, afim de mostrar o pensamento racional, que as palavras da lei traduziram mal, porem, que *deve estar contido nelas*” (6).

Essa é a visão romântica, dissemos — e dissemos bem. Assim *deveria ser*, na verdade, limitando-se a tarefa do “intérprete” a mostrar à tona a verdadeira diretriz do texto, que a refração das palavras tenha tornado pouco nítida. Mostrar a cor exata, revelar o sentido preciso, esclarecer a justa inteligência do preceito — a isto *deveria limitar-se* a ação do intérprete. Esta seria a situação *ideal*, a vontade máxima, a última aspiração. *Deveria ser*, realmente, mas *não pode ser e não é*.

Não pode ser, porque o investigador, ao procurar na ganga bruta o filão da interpretação precisa, não dispõe de fórmulas matemáticas para atingir o seu *desideratum*. O material de seu estudo é o pensamento humano, traduzido em expressões, frases ou períodos, que decompostos nos seus elementos simples perdem o valor e a significação, ao inverso do que ocorre com a análise dos elementos químicos. O telescópio de que se serve o intérprete tem as suas lentes feitas de tecido humano, serve à visão humana, objetiva a descoberta de obra humana. O resultado a que chega o investigador é, por isso mesmo, humano — falível, incerto, incompleto, — com todas as suas fraquezas e deficiências, traduzindo-se em uma interpretação, que outra coisa não é senão um ponto de vista, um pensamento, uma opinião.

E, como as opiniões humanas variam de pessoa a pessoa, em função do ambiente, do tempo e do espaço, existindo entre os homens diferenças

(6) CLOVIS BEVILAQUA, *Cod. Civil Com.*, 5.^a Ed., 1936, vol. I, pg. 107. Vede, tambem: M.P. FABREGUETTES, *A Lógica Judiciária e a Arte de Julgar*, Trad. Henrique de Carvalho, Rio, 1914, pgs. 389 e segs. EDUARDO ESPINOLA, *A Jurisprudência dos Tribunais*, in “Pandectas Brasileiras”, vol. I, 1.^a parte, pg. 12; FRANCESCO DEgni, *L’Interpretazione delle Legge*, 2.^a Ed., 1909; EMILIO CALDARA, *Interpretazione delle Legge e Prática*, 7.^a Ed., H. Garnier Editor., pgs. 367 e segs. — *Compêndio de Hermenêutica Jurídica*; FRANCESCO FERRARA, *Trattato di Diritto Civile Italiano*, 1921, vol. I.

tão profundas como as que se observam entre um inseto e um vertebrado (7), segue-se que o intérprete pode realmente traduzir o sentido real da norma, como pode também não lhe ser fiel, porque o seu modo de vê-la e senti-la não será, provavelmente, idêntico ao de quem a fez ou ao de outros que a estudem e apliquem.

A própria questão da “clareza das leis”, para excluir a ação do intérprete, pela aplicação do obsoleto princípio “*in claris cessat interpretatio*”, importa “interpretação” e, por consequência, “opinião individual”. A primeira dificuldade surge — como salienta FRANCESCO DEGNI — quando se procura determinar se a lei é efetivamente clara. Esse processo constitui, substancialmente, em si mesmo, uma interpretação, mas, além disso, o investigador deve, na determinação do espírito da lei, aparentemente claro, indagar se as palavras ou expressões utilizadas conteem, em verdade, todo o pensamento ou se este se revela diverso do que resulta das palavras (8).

Além disso, os exemplos diários, reiterados e constantes, aí estão para demonstrar como o intérprete efetivamente *altera*, de modo profundo, por vezes, o sentido exato (9) da norma, seja a pretexto de adaptá-la às situações sociais em evolução, seja a pretexto de descobrir-lhe o significado justo, ora alargando-lhe a órbita, ora restringindo-lhe os efeitos.

Não fôra essa obra permanente de colaboração do intérprete na formação complementar da lei e não se verificaria o milagre de estar ainda hoje vigente a Constituição Americana de 1787. Coube à Corte Suprema, na “construção” de seus preceitos, atualizar-lhe progressivamente os princípios, adaptando-os à evolução social e ao imperativo dos tempos. Vale acompanhar esse proces-

so, com a viveza de cores com que o expõe o Chief Justice WAITE :

“Os poderes concedidos (ao Governo Federal) não estão limitados aos instrumentos de comércio ou ao sistema postal conhecidos ou em uso quando a Constituição foi promulgada, mas eles acompanharam o progresso do País, adaptando-se ao novo desenvolvimento imposto pelos tempos e circunstâncias. Eles passaram do cavalo com o seu cavaleiro à “diligência”; do barco a vela ao navio a vapor; da diligência e do navio à estrada de ferro; da estrada de ferro ao telégrafo, à proporção que esses elementos foram sucessivamente postos em uso para atender às exigências da população e da riqueza crescentes” (10).

Não se pense, porém, que a intervenção do intérprete no processo legislativo se limita a esses casos de *suprimento de lacunas* que as leis, natural e necessariamente, conteem, porque — como assinalou PORTALIS, no seu famoso *Discours Préliminaire* — são tão variáveis as necessidades sociais, tão ativa a comunicação dos homens, tão múltiplos os seus interesses, tão extensas as suas relações, que impossível é ao legislador tudo prever. Além disso, as leis uma vez redigidas permanecem como foram escritas, enquanto os homens, ao contrário, não repousam nunca e da sua atuação constante surgem novos efeitos, diversamente modificados pelas circunstâncias, que produzem a cada instante novas combinações, novos fatos, novos resultados.

Nestes casos, porém, quando a lei é omissa, ou silencia, o intérprete, ao suprir-lhe as lacunas, não está propriamente “interpretando”, mas, em verdade, outra coisa não faz senão *legislar*. “Há aí — como salienta CLOVIS BEVILAQUA — uma revelação do direito latente, ou uma cristalização de formações jurídicas, que a inteligência do aplicador ergue à tona da vida social corrente (11). “A analogia serve-se dos elementos de

(7) Seria correto dizer que, no tocante ao espírito e ao corpo, os seres humanos estão separados entre si por diferenças tão profundas como as que se encontram entre os diversos grupos do reino animal. A diferença entre um selvagem e um Beethoven ou um Newton é, sem dúvida, comparável em extensão à que existe entre a esponja e um mamífero superior. Deixando de lado essas diferenças verticais, poderíamos dizer que a diferença entre um grande general ou um grande engenheiro do tipo extrovertido e um grande gênio em matemática ou um místico religioso do tipo introvertido não é menor do que a verificada entre um inseto e um vertebrado (JULIEN HUXLEY).

(8) FRANCESCO DEGNI, op. cit. pg. 31.

(9) “Sentido exato” é força de expressão, porque, em verdade, o “sentido” de um texto legal não é uma constante, mas uma variável.

(10) Chief Justice WAITE, in *Pensacola Telegraph Co. v. Western Union Telegraph Co.*, 96 U.S. 1, 24 L. Ed. 708 (1878): “The powers thus granted are not confined to the instrumentalities of commerce, or the postal system known or in use when the Constitution was adopted, but they keep pace with the progress of the country, and adapt themselves to the new developments of times and circumstances. They extend from the horse with its rider to the stage coach, from the sailing-vessel to the steamboat, from the coach and the steamboat to the railroad, and from the railroad to the telegraph, as these new agencies are successively brought into use to meet the demands of increasing population and wealth”.

(11) Carta sobre a Analogia e o Direito Criminal, apud ALÍPIO SILVEIRA, *Da Interpretação das Leis em face dos Vários Regimes Políticos*, São Paulo, 1941, pgs. 87.

um dispositivo e com o seu auxílio formula “*preceito novo*”. O juiz *revela* o direito, *declara* qual o princípio aplicável, dá-lhe corpo e forma, o que por outras palavras é *legislar*.

Não é, porem, a essa hipótese particular de *aplicação* da lei a que nos referimos, quando consideramos a interpretação uma fase do processo legisferante. Queremos nos referir à interpretação real, à descoberta da inteligência do texto, à tradução do sentido do preceito.

Quantas vezes essa interpretação se divorcia flagrantemente da letra ou do espírito mesmo da lei e essa interpretação antípoda, cega, *contra legem*, prevalece, mantem-se, vige e se impõe, sendo aceita e respeitada com força obrigatória e coativa. Que é a lei? Aquele texto frio, inacabado, que dormita nos Códigos, ou estoutro, construído, vivificado, interpretado pela autoridade competente? Estará completo aquele agregado de palavras no corpo do preceito emanado do poder competente? Bastarão a promulgação e a publicação para que a lei se tenha por terminada e perfeita? Ou faltará a esse corpo inerte “o espírito, que vivifica”, o sopro do intérprete, que lhe lance a centelha da vida?

Razão não faltava aos romanos, quando, sentindo e observando o fenómeno, sem compreendê-lo, bradavam que o conhecimento estava no entender-lhes as palavras, mas no auscultar-lhes a força e o poder — *scire leges non est verba earum tenere, sed vim ac potestatem*. E’ que o preceito, sem a “força e o poder” que lhe atribue o intérprete, é um *preceito incompleto* e que, por isso mesmo, escapa ao conhecimento de quem fita a lei para ver-lhe apenas a escultura das formas, sem perquirir da luz que a ilumina ou do espírito que lhe dá vida.

Alguns exemplos, tomados ao acaso, à proporção que nos acorrerem à mente, talvez esclareçam melhor o nosso pensamento.

O § 4.º, do art. 27, do Código Penal de 1890 considerava isentos de responsabilidade criminal os que se achassem “em estado de completa *privação* dos sentidos e de inteligência no ato de cometer o crime”. Verificando-se, porem, que esse estado só era admissível “no corpo inerte e sem vida” e tendo-se em vista a explicação de BATISTA PEREIRA, autor do Código, segundo o qual havia ocorrido erro na publicação no Diário Oficial, os nossos juizes e tribunais resolveram,

pura e simplesmente, substituir, na inteligência do texto, o vocábulo “*privação*” por “*perturbação*”. Durante longos anos a lei foi aplicada, não segundo o seu próprio texto ou o seu espírito, mas, segundo a inteligência que lhe deveria ser atribuída, se houvera sido publicada com a forma preconizada por BATISTA PEREIRA.

A lei n. 2.992, de 25 de setembro de 1915, alterando o art. 278 do Código Penal, estabeleceu que constituiria crime — “manter ou explorar casas de tolerância, admitir na casa em que residir pesosas de sexos diferentes, ou do mesmo sexo, que alí se reunam para fins libidinosos”. Para a lei, como se vê, bastava “manter” a casa ou “admitir” nela pessoas para fins libidinosos; no entanto, a jurisprudência, baseando-se em comentário de GALDINO SIQUEIRA, houve por bem entender que “a *medeação* para levar uma pessoa a satisfazer outra”, era elemento essencial do crime. A lei absolutamente não fazia essa exigência, mas os tribunais resolveram fazê-la, por conta própria, até data muito recente, quando essa orientação foi alterada, por força de nova interpretação advogada por JOSÉ DUARTE.

A lei n. 319, de 1936, instituiu o recurso de revista contra as “*decisões finais*” de qualquer das Câmaras ou Turmas das Cortes de Apelação, quando contrariassem ou divergissem de decisões de outra Câmara ou do Tribunal. Obviamente, o recurso teria cabida em todos os casos de “*decisões finais*” em que se verificassem as hipóteses enumeradas; no entanto, os tribunais excluíram do âmbito da revista vários processos especiais, como o de acidentes no trabalho e o falimentar. A lei dispunha de um modo, mas o que vigorou foi a decisão contrária dos tribunais.

Esses exemplos, que poderiam ser multiplicados ao infinito, dizem respeito ao poder judiciário; vale, pois, enumerar, agora, um exemplo típico no campo administrativo.

O decreto n. 6.222, de 4 de setembro de 1940, estabeleceu que só poderá ser transferido o funcionário que tiver mais de 730 dias de efetivo exercício no cargo de que seja ocupante. Trata-se de dispositivo de caráter geral, aplicável indistintamente a todas as hipóteses. No entanto, o DASP sustentou, em Exposição de Motivos aprovada pelo Presidente da República, que aquele

interstício não é exigível quando se tratar de cargos que devam ser suprimidos quando se vagarem. Deste modo, inúmeras transferências veem sendo concedidas a funcionários que não teem aquele interstício. Poder-se-à, por acaso, dizer que essa interpretação do DASP não constitue, em verdade, a própria lei?

Seria fastidioso prosseguir e, por isso, pedimos ao leitor que relembre os fatos que conhece e, serenamente, imparcialmente, verifique se é ou não a interpretação o que, em última análise, prevalece. Esta é parte integrante, complementar, inseparável do processo legislativo. Mesmo quando a autoridade judicante quer respeitar a lei, escravizando-se a ela (12) para obedecer o mandamento de SANTO AGOSTINHO — *non licet iudicibus de legibus judicare sed secundum ipsas* — ainda assim, ou segue interpretação alheia ou interpreta diretamente, pondo necessariamente em ação o seu coeficiente pessoal (13). Por isso mesmo, é que o Bergeret de ANATOLE FRANCE, raciocinando filosoficamente, dizia: “Eu não teria muito medo das más leis se elas fossem aplicadas por juizes bons. Diz-se que a lei é inflexível, mas eu não acredito. Não há texto que se não deixe solicitar. A lei é morta. O Magistrado está vivo. Ele tem uma grande vantagem sobre ela”...

A verdade está, positivamente, com JOHN C. GRAY, quando afirma que toda a lei é feita pelo intérprete (*all the law is judge made law*) e a forma em que o preceito é imposto à comunidade como norma de ação é a que lhe dá a interpretação das Côrtes. Estas põem vida nas palavras mortas do Estado (*The Courts put life into the dead words of State*), pois, como lucidamente adverte o bispo HOADLEY, quem quer que disponha de autoridade absoluta para interpretar leis, faladas ou escritas, é quem verdadeiramente dá à lei todas as intenções e todos os propósitos, e não propriamente a pessoa que primeiro a escreveu ou pronunciou:

“Whoever hath an absolute authority to interpret any written or spoken, laws, it is the he who is truly the law giver to all intents and purposes,

and not the person who first wrote and spoke them” (14).

A disputa em torno do assunto não é, porém, nova na própria doutrina anglo-americana: COKE, HALE e BLACKSTONE sempre sustentaram que o juiz absolutamente não legisla, mas se limita a retirar o manto que oculta o sentido da lei às nossas vistas; AUSTIN, HOLLAND, GRAY e JETHRO BROWN colocam-se em campo antípoda, entendendo que a lei é o que as Cortes declaram. Não é possível negar, no entanto, a força e o peso desta última doutrina, que conquistou facilmente sacerdotes e prosélitos (15).

No meio termo entre esses dois extremos, apresenta-se uma nova doutrina, que BENJAMIN CARDOSO magistralmente explana, qual a de que os atos emanados do poder legislativo constituem “prognósticos” ou “profecias” do modo por que as Cortes deverão agir:

“A principle or rule of conduct so established as to justify a prediction with reasonable certainty that it will be enforced by the courts if its authority is challenged, is then, for the purposes of our study, a principle or rule of law” (16).

HOLMES, que também admitia essa doutrina da “profecia” ou do “prognóstico”, encarando o assunto realisticamente, adverte: Encontramos em alguns livros a afirmação de que a lei é algo diverso do que foi decidido pelas Cortes de Massa-

(14) E' esse “coeficiente pessoal”, com que o intérprete colabora na feitura da lei, que leva GERLAND a reclamar, para a Justiça, homens superiores: “Dai-nos homens! Dai-nos juizes de gênio! E' o que precisamos!”

Outro não era, também, o sentir de RUI BARBOSA, ao dizer na *Oração aos Moços*: “E' verdade que a execução corrige ou atenua, muitas vezes, a legislação de má nota. Mas, no Brasil a lei se deslegitima e torna inexistente, não só pela bastardia da sua origem, mas pelos horrores de sua aplicação”.

“Ora, dizia São Paulo que boa é a lei onde se executa legitimamente. *“Bona est lex, si quis ea legitime utatur”*. Que seria dizer: Boa é a lei quando executada com retidão. Isto é: boa será em havendo no executor a virtude, que no legislador não havia. Porque só a moderação, a inteireza e a equidade, no aplicar as más leis, as poderiam, em certa medida, escoimar da impureza, dureza e maldade que encerrarem. Ou, mais lisa e claramente se bem o entendo, pretenderia significar o apóstolo das gentes que mais vale a lei mal *inexecutada* ou mal executada (para o bem), que a boa lei, sofismada e não observada (contra ele)”.

(15) Cnf. ROSCOE POUND, *More About the Nature of Law*, in “Legal Essays in Tribute to ORRIN KIP McMURRAY”, University of California Press, Berkeley, 1935.

(16) BENJAMIN N. CARDOSO *The Nature of the Judicial Process*, Yale University Press, 1927.

(12) *Et quidem imprimis illud observare debet iudex ne aliter judicet quam quod legibus aut moribus proditum est* (Institutas, 4, 17).

(13) JOHN C. GRAY, *Nature and Sources of Law*, Columbia University Press, New York, 1909.

chusetts ou da Inglaterra; que é um sistema de ordem, ou uma dedução de princípios éticos, os quais podem ou não coincidir com aquelas decisões. Mas se nós tivermos em conta o nosso amigo, o homem comum, veremos que ele não admite essa dualidade de axiomas e deduções, mas quer saber o que, em verdade, as cortes irão decidir:

"The confusion with which I am dealing besets confessedly legal conceptions. Take the fundamental question. What constitutes the law? You will find some text writers telling you that it is something different from what is decided by the courts of Massachusetts or England, that it is a system of reason, that it is a deduction from principles of ethics or admitted axioms or what not, which may or may not coincide with the decisions. But if we take view of our friend the bad man we shall find that he does not care two straws for the axioms or deductions, but that he does want to know what the Massachusetts or English courts are likely to do in fact. I am much of his mind. The prophecies of what the courts will do in fact, and nothing more pretentious, are what I mean by the law" (17).

O que se tem dito com referência às Cortes de Justiça pode ser repetido no tocante às autoridades administrativas, como demonstramos inicialmente, sendo irrecusável a procedência do ponto de vista de LLEVELLYN: "o que os oficiais competentes do Estado decidem é, em verdade, a própria lei".

"This doing something about disputes, this doing of it reasonably, is the business of law. And the people who have the doing in charge, whether they be judges or sheriffs or clerks or jailers or lawyers, are officials of the law. What these officials do about disputes is, to my mind, the law itself" (18).

De tudo quanto foi dito, constata-se, sem maior dificuldade, que a interpretação é parte inseparável do processo legislativo. Mesmo se nos filiar-mos às nossas escolas românticas ou aceitarmos a opinião de COKE, HALE e BLACKSTONE, para admitir que o intérprete se limita a desnudar a lei, para mostrar-lhe o sentido, ainda assim já observamos que essa interpretação é influenciada

da pela *personalidade* do investigador e, afinal de contas, essa última opinião, quando emanada de pessoa competente, é a que vige como verdade e constitui, em suas últimas consequências, a própria lei.

Não se argumente que o intérprete *não cria* a lei, porque a sua opinião está presa a um preceito, do qual dimana e a cujo espírito deve se limitar e circunscrever. A isso objetaremos que também o legislador *não cria o direito*, mas apenas o fotografa na realidade social, para colocar-lhe a moldura da lei. O papel do intérprete é, também, *mutatis mutandis*, o mesmo: um interpreta o fenômeno jurídico na objetividade de suas manifestações, na realidade viva dos fatos sociais — *ex facto jus oritur*; o outro interpreta o espírito da norma, em face do sistema jurídico total e sem perder de vista a sociedade em que o preceito deve atuar.

A lei, enquanto não interpretada pela autoridade competente, é um organismo sem vida. O sopro divino do intérprete é que transmite à argila das palavras a força e o poder, o pensamento, o espírito, enfim, que a vivifica e anima.

Essa é a verdade. Essa a lição dos fatos. Os ensinamentos citados e, sobretudo, os exemplos alinhados põem de manifesto o acerto da tese. Os "juristas românticos" continuem a pensar como quiserem; eu prefiro ficar com os verdadeiros filósofos — os filósofos do pragmatismo. Às "generalizações imaginosas", exuberantes de brilho mas ocas de verdade, como os pomos de Asfaltite, prefiro o resultado das dolorosas e pacientes observações da vida, negra talvez nas suas aparências e desoladora nos seus efeitos, mas que constitui, afinal de contas, a realidade.

Não se argumente com a situação caótica da nossa "jurisprudência", tão bem "arrazada" pela pena vigorosa de LAFAYETTE, para procurar destruir o acerto da tese que defendemos. Essa alegação não deita por terra a realidade do fenômeno cuja existência evidenciamos. A interpretação pela autoridade competente é, em qualquer lugar ou tempo, *parte complementar* do processo de formação da lei, de sorte que se os nossos tribunais não adotam o sistema anglo-americano da *stare*

(17) HOLMES, *The Path of the Law*, 10 Harvard Law Review 457, 460.

(18) K. N. LLEVELLYN, *The Bramble Bush*, 1930, pgs. 3.

decisis e se os responsáveis pela interpretação das leis seguem cada dia uma orientação, mudam de idéia quotidianamente, trocam de ponto de vista de hora em hora — isso não infirma a nossa tese, mas apenas demonstra a inconsciência dos

intérpretes. As exigências da ordem jurídica, sobre que repousa a estrutura do Estado, não se coadunam com essa volubilidade ou trapezismo, que gera a incerteza e fomenta a descrença na Justiça.

PARECERES

ATO ADMINISTRATIVO — ANULAÇÃO — REGISTO DE DIPLOMA DE MÉDICO

— *O ato administrativo é anulável por deliberação espontânea ou provocada da autoridade pública; só o contrato administrativo é que não pode ser anulado senão mediante deliberação do judiciário, a menos que as partes acordem, pois que só no contrato é que existe vinculação da vontade da administração.*

— *A parte que se julgar prejudicada com o ato anulatório é que poderá dirigir-se ao Poder Judiciário; mas a ela cumpre provar que o ato anulado era legítimo, regular, válido. Em suma, o ato administrativo só é irrevogável quando fere direito adquirido; mas sobre atos nulos, como os diplomas ilegalmente concedidos, não se adquire nenhum direito.*

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Os apelados querem ter assegurado o direito de exercer a medicina, sem se haverem regularmente habilitado para tanto, só porque, por maneira não suficientemente esclarecida, lograram diplomas de médico, que se acham revestidos de formalidades extrínsecas.

Com chegarem à conquista de uma situação aparentemente válida, pretendem os apelantes — e o admitiu a sentença — ter os mesmos definitivos direitos ao exercício da profissão que cabem aos titulares que fizeram regular ou normalmente seu curso propedêutico, seguido por um curso médico também regular.

A pretensão é essa. E a sentença a reconheceu procedente.

Não nega a sentença que o “curso” médico dos apelantes fosse irregular; afirma apenas que lhes foi conferido diploma e registo, de modo que, só por um procedimento judicial intentado pela Administração, poderá ser

anulado esse mesmo diploma e registo. Reconhece que os atos administrativos podem ser anulados mas só mediante ação judicial.

Aí é que está, *data venia*, o equívoco da sentença.

O ato administrativo é anulável por deliberação espontânea ou provocada da autoridade pública; só o contrato administrativo é que não pode ser anulado senão mediante deliberação do judiciário, a menos que as partes acordem, pois que só no contrato é que existe vinculação da vontade da administração.

O ato administrativo é sempre anulável, revogável; se tal ato fere o direito, a Administração responderá pela revogação. Mas responsabilidade não existe, quando a anulação foi feita por mero respeito à lei, para corrigir vício ou defeito que ao ato anulado ou revogado tire sua respeitabilidade.

E' necessária a demanda judiciária quando a parte da qual depende a anulação nela não convem; em relação ao Poder Público, de quem depende a anulação seria estranho que recorresse à Justiça pedindo fosse feito aquilo que a ele cumpre fazer.

A parte que se julgar prejudicada com o ato anulatório é que poderá dirigir-se ao Judiciário; mas a ela cumpre provar que o ato anulado era *legítimo, regular, válido*. Em suma, o ato administrativo só é irrevogável quando fere direito adquirido; mas sobre atos nulos, como os diplomas ilegalmente concedidos, não se adquire nenhum direito.

Ora, os apelados não podem pleitear o reconhecimento da validade do seu diploma, pois a sua vida escolar está marcada pelas mais berrantes ilegalidades, como o demonstram as informações do Departamento Nacional de Educação, transcritas a fls. 36-41 e a que, por brevidade, apenas nos reportamos.

Nem se pode emprestar ao diploma do médico registado uma certeza absoluta, a saber, atribuir-se ao titular a presunção *de jure* de legitimidade do exercício de medicina.

A presunção ocorrente é meramente *juris tantum*, isto é, quem tem um diploma registado de médico pode

praticar a medicina livremente, até que se prove que o diploma é falso ou foi falsamente alcançado.

A sentença quer que o *ato administrativo* faça figura de coisa julgada, de sentença judicial transitada em julgado, que seja irrevogável, afinal.

Na apreciação da revogabilidade do ato administrativo, não se pode perder de vista se o motivo inspirador da revogação é o interesse público, ou se a revogação se inspira no propósito puro e simples de desfazer um ato anterior, por amor à mera correição de vícios, que ao interesse público não sejam nocivos.

Nesta última hipótese, não haveria conveniência em lançar a incerteza sobre uma situação jurídica, por simples amor à boa ordem, desde que os males da incerteza do ato anulável seriam maiores em si, e repercutidamente, do que os da sua permanência com o vício formal que comportasse.

No caso, porém, em que a subsistência do ato vicioso implica um dano ao interesse coletivo, força é que seja perturbada a falsa estabilidade por ele criada, e que se atenda ao interesse geral, desfazendo o ato que lhe é maléfico.

Ora, o exercício da medicina não é livre no País se não regulado minuciosamente, de modo que a ele só se pode entregar o indivíduo que ofereça especiais garantias de capacidade, submetendo-se a um estudo preliminar ou preparatório de humanidades e, depois, a um curso médico, onde adquira aptidões profissionais presumivelmente bastantes, para que a atividade do profissional não ponha em risco a saúde ou a vida de pessoas no meio em que ela se exerce.

E' de ver-se, que um diploma de médico, conseguido sem observância honesta e regular de tais requisitos, é presumidamente arma perigosa para o interesse público, devendo esse mesmo interesse levar à sua anulação, desde que o registro respectivo foi deferido com vício que invalida qualquer ato jurídico — erro ou fraude.

As controvérsias que se travem, sob o signo do Direito Público, entre um particular e o Poder Público, têm que ser resolvidas no sentido do interesse geral, que prevalece sobre o particular, visto como "*ogni conflitto non può essere risolto che nel presupposto di questa prevalenza*" (RESTA, La revoca degli atti amministrativi", 2).

No caso dos autos, o interesse público se opõe à prática da medicina por parte de quem não se habilitou regularmente para o seu exercício, a saber, o interesse público enfrenta um ato perigosamente irregular, o que mais incisivamente marca a necessidade de tal prevalência.

Mesmo o ato administrativo válido é revogável por conveniência pública, quanto mais o ato administrativo

inválido ou ilegal, o ato que burla a lei e que só extrinsecamente seja regular!

Concisamente o expressa o lúcido e claro doutrinador pátrio, desembargador SEABRA FAGUNDES:

"Quanto à maior ou menor importância dos defeitos dos atos administrativos, parece-nos que se pode dividi-los, atendendo mais aos princípios gerais do Direito Administrativo que aos textos das leis civis, em duas categorias: vícios que determinam a invalidez e vícios que não a determinam.

"No primeiro caso, a grave repercussão do vício sobre o ato torna-o incapaz de subsistir.

"O ato se pode dizer inválido ou nulo. No segundo, o vício pode ser grave, mas razões especiais aconselham a subsistência do ato (como nos casos de incompetência por falta de requisitos à investidura), e pode ser de secundária importância, não justificando por isso a fulminação do ato (como nos pequenos defeitos de forma). O ato será apenas irregular" ("Controle dos Atos Adm. pelo Poder Judiciário", 51).

RANELLETTI, que já tinha universalmente grande autoridade como publicista, e que na matéria apreciada se firmou com uma grande obra, ensina miudamente:

"*Ogni atto amministrativo presuppone una serie di condizioni, cioè di stati di fatto o di diritto, e di elementi, nel concorso del quale soltanto può essere legittimamente emanato. Sono condizioni, che devono esistere nella persona, a favor di cui l'atto viene emanato (cittadinanza, sesso, diploma di cui l'atto viene emesso in un concorso, buona condotta, ecc.); condizioni relative all'interesse pubblico nella materia, cui l'atto si riferisce (condizione della pubblica sicurezza, di igiene, di viabilità, di navigazione, ecc.)...*

Esse costituiscono i presupposti dell'atto amministrativo.

... Se la causa dell'atto amministrativo manca, o è falsa, o illecita, l'atto è illegittimo e quindi invalido" ("Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione", 5.^a ed., 94).

Os Apellidos entraram para a escola superior sem ter todos os preparatórios exigidos pela lei da época e com um diploma de curso farmacêutico feito em estabelecimento não reconhecido. Conseguiram assim diploma de médico pela maneira que justifica a ação de profilaxia social que o Departamento vem exercendo, ultimamente, sob a direção honesta, sábia e digna do Dr. Abgar Renault, em relação a certas fábricas de doutores que já deviam ter desaparecido do nosso meio.

O ato administrativo, que a Administração reviu e revogou, não era ato válido, pois, como o ensina o mesmo professor de Milão:

"La validità dell'atto dipende dal concorso di una serie di condizioni, che noi dobbiamo determinare. Se manca una di esse, l'atto è invalido".

Descoberto o vício do registo, isto é, verificado que o registo foi concedido irregularmente, baseando-se a autoridade no pressuposto de que os diplomas de médicos dos apelados haviam sido regularmente obtidos, cuidou a zelosa autoridade administrativa de revogar o ato do registo. Revogou ato inválido, proclamou a nulidade de ato anulável.

A sentença não nega competência à autoridade administrativa para efetuar o registo do diploma, apenas estabelece que, uma vez feito o registo, é ele irrevogável — e o desacerto desse ponto de vista já evidenciámos, *data venia*, — é que a lei não dá expressa competência à autoridade para desfazer seu ato.

Mas, ainda aqui a sentença não tem razão. A competência, no caso, é implícita, desde que quem tem capacidade para fazer a tem para desfazer:

"Ejus nolle qui potest velle", ou, segundo a lição de GAIO, *"omnia quae jure contrahuntur, contrario jure pereunt"*.

Nesse ponto é definitiva a lição do prof. RAFFAELE RESTA (op. cit., 173):

"Come ogni atto giuridico presuppone un potere in chi le compie, cioè l'appartenenza nell'autore della potestà di compierlo così, parallelamente, esso presuppone nelle stesse autore il potere di revocarlo."

E poichè ogni atto giuridico è per definizione, il risultato di una manifestazione di volontà, l'attuazione del potere di revoca consiste praticamente nel disvolere il voluto. Il potere di revoca è, quindi, il rovescio, del potere di emanare il soggetto che può emanare un atto ha, perciò stesso, il potere di revocarlo".

A anulação do registo do diploma dos apelados foi, pois, ato legítimo, e não feriu qualquer direito (desde que o direito alegado pelos apelados se assenta em nulidades insanáveis), devendo, em consequência, ser reformada a sentença que injustamente fulminou tal ato, dando-se provimento à apelação para ser a ação julgada improcedente.

D. F., 1942 — Gabriel de Resende Passos, Procurador Geral da República.

SALARIO DEVIDO A SERVIDOR FALECIDO — DISPENSA DE ALVARÁ

— As formalidade exigidas pelo artigo 270 do Regulamento Geral da Contabilidade Pública não se aplicam à hipótese de salário ou vencimento devido a servidor da União.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Este Departamento restitue a esse D.A. o anexo processo sobre o pagamento, à viúva de servidor do Es-

tado, de salário devido pelo exercício da função, no período imediatamente anterior ao falecimento.

2. Tendo sido expedido alvará pelo Juízo de Direito da 3.^a Vara de Orgãos e Sucessões, mencionando a importância que deveria ser paga, e verificando-se ser devida quantia maior do que a indicada, surgiu a questão de saber se o referido alvará, por si só, tem o efeito de habilitar o cônjuge supérstite a receber a totalidade da dívida, ou se deve ser, para a percepção da diferença verificada, exigido novo alvará.

3. Formulando a consulta, esse D.A. assim se manifesta:

"Nutro a convicção de que o alvará, mesmo declinando a importância a receber, deve ter o efeito de acreditar o herdeiro perante a repartição pagadora, para receber o que era devido ao funcionário falecido. Doutra modo estaríamos exigindo despesas novas, para o recebimento de ridículas importâncias, como é o caso do presente processo. A importância de 77\$8, deixada de receber pela prestação de serviços extraordinários, continuou recenseada para ser paga somente mediante a apresentação de novo alvará, que vai acarretar novas despesas e inevitável demora, quando se trata de pessoas de poucos recursos".

4. Em verdade, o Regulamento Geral de Contabilidade Pública, aprovado pelo Dec. n. 15.783, de 8-11-22, estabelece, no seu art. 270, que

"as ordens de pagamento a herdeiros deverão ser acompanhadas de documentos que os habilitem a receber legalmente a importância devida"

e, ao especificar esses documentos exige, no caso de herdeiro *ab intestato*, certidão de óbito e "formal de partilhas" ou

"certidão do juízo inventariante, provando a não existência de disposição de última vontade e contendo as declarações essenciais do inventário".

5. Se esse dispositivo tiver aplicação ao caso de vencimento ou salário devido ao servidor do Estado, será sempre imprescindível a instauração de inventário para que o herdeiro possa receber o que era devido ao *de cujus*. Dentro de um ponto de vista rigorosamente técnico jurídico esta solução se imporia, não só, aliás, em face do preceito expresso do citado Regulamento, mas, ainda, porque o inventário é o meio processual hábil em virtude do qual se torna efetiva a transmissão de bens *causa mortis*.

6. Vale salientar, porém, que a orientação das nossas autoridades administrativas tem se inclinado em sentido oposto, dispensando a exigência de inventário e considerando inaplicável às dívidas por vencimento as exigências normais para a habilitação de herdeiros.

7. O exame retrospectivo da nossa legislação e de decisões interpretativas dos seus textos não leva, em verdade, a outra conclusão.

8. Veem-se, em nossa história administrativa, *dois fatores* influenciando para a dispensa de formalidades: o pequeno vulto da dívida e o caráter especial do salário ou vencimento.

9. É o que observamos na sequência de atos legislativos e decisões a seguir mencionados.

10. O alvará de 28-6-808, criando o Erário Real, exigiu a habilitação das pessoas que pretendessem suceder a outras com mercês da Coroa, habilitação essa que deveria ser feita perante o Conselho da Fazenda, criado pelo mesmo Alvará.

11. O sistema vigorou até 4-10-831, data em que nova lei reorganizou o Tesouro Público Nacional, extinguiu o Erário Real e o Conselho da Fazenda e estabeleceu no seu artigo 90:

“As justificações que até agora se faziam neste Tribunal (Conselho da Fazenda), serão feitas perante os Juizes Territoriais, com audiência do Procurador Fiscal”.

12. Entretanto, como o decreto de 23-1-1801 dispensava tais habilitações para créditos menores de 100\$0, entendeu-se que o preceito não fora revogado, uma vez que a lei não havia referência expressa.

13. É nesse sentido a decisão proferida pelo Presidente do Tribunal do Tesouro Nacional, em 12-9-1837:

“...que deverá observar a prática seguida no mesmo Tesouro de se pagarem as dívidas que não excederem de 100\$0, independentemente de habilitação, na conformidade da lei de 4-10-1831, bastando que a legitimidade da pessoa que requer o pagamento se demonstre por documentos autênticos, ou justificação de qualquer juízo”.

14. Martim Francisco, quando Ministro da Fazenda, decidiu da mesma maneira:

“...cumprindo que a respeito dos credores da Fazenda Nacional de dívidas até a quantia de rs. 100\$0, se observe o decreto de 23-1-1801, que os dispensa das rigorosas habilitações que dantes se faziam perante o Tribunal do Conselho de Fazenda, e, de que trata o art. 90 da lei de 4-10-1831” (Dec. de 23-11-1840).

15. Nesse sentido as decisões se sucedem em orientação uniforme e pacífica, até 1856, quando o Presidente do Tesouro Nacional, então o Marquês do Paraná, resolveu elevar esse limite para 250\$0:

“Mas, como pode acontecer que exista em seu poder documento autêntico, que prove esta parte de sua alegação, ordena ao Sr. Inspetor que em tal

caso, sendo-lhe ele apresentado, liquide e reconheça a dívida em questão, independentemente da habilitação, como exige a reclamante, por estar a mesma dívida compreendida nas disposições da Ordem de 12-9-1837 e 23-11-1840, e *haver-se resolvido fazer extensivo o benefício do decreto de 23-1-1801 até as dívidas da importância de rs. 250\$0.* (Dec. n. 260, de 29-6-1856).

16. O critério estabelecido prevaleceu sem contestações, como ainda se verifica da decisão de 20-2-1858:

“...que, na conformidade da Decisão 260, de 29-6-1856, se podem reconhecer as dívidas não excedentes àquela quantia, independentemente da habilitação judicial dos herdeiros do credor”.

17. Vê-se assim a influência do pequeno valor do crédito no tocante à dispensa de formalidades.

18. Não é isso porém o que interessa diretamente ao caso, muito embora não deixe de apresentar certa correlação com o assunto.

19. O outro fator, referente ao caráter especial do crédito por salários, é o que mais de perto diz respeito ao problema em debate.

20. Já vimos que a lei de 4-10-1831 que reorganizou o Tesouro Público Nacional exigiu para o pagamento de dívidas a herdeiros do credor falecido “justificações” “feitas perante os Juizes Territoriais”. Vamos verificar, todavia, que nessa *mesma data*, o *mesmo ministro* que referendou esse diploma legal, decidiu que a exigência de habilitação *não se aplicava* ao caso de dívida resultante de vencimentos reclamados por herdeiro de funcionário falecido, por isso que não se trata nesta hipótese, de *crédito*, mas de simples *depósito*, sendo certo que

“ao depositário não são admissíveis excusas algumas que obstem à restituição do depósito, quando é reconhecida a legitimidade da pessoa que demanda” (Decisão de 4-10-1831).

21. A decisão de 12-9-1862 manteve o mesmo entendimento, estabelecendo que:

“...na hipótese de serem superiores à alçada será lícito às Tesourarias dispensar a habilitação, se porventura for possível verificar-se administrativamente a legitimidade dos herdeiros ou cessionários que requererem o pagamento”.

22. Da mesma sorte, em 6-9-1887, a decisão n. 89 reafirmou que:

“...tratando-se de uma reclamação sobre vencimentos de empregado, ainda de mais de um mês, a

habilitação dos herdeiros poderá ser de acordo com o parágrafo 4 da citada circular de 12-9-1862”.

23. Esta é, pois, a doutrina firmada no decorrer de um século e que ainda se invoca na portaria de 7-1-1935:

“O pagamento de vencimento corrente de funcionário pode sempre ser deferido à viúva, de acordo com a decisão n. 89, de 6-9-1887, desde que tenha havido comunhão de bens, e o processo respectivo esteja devidamente instruído com as certidões de óbito e de casamento e com o atestado de dois funcionários da repartição a que pertencia o serventário, no qual estes se responsabilizem pelas declarações da requerente”.

24. Não há, portanto, motivo que leve a alterar esse entendimento, que exclue, sem dúvida, da aplicação do referido art 270 do Regulamento Geral de Contabili-

dade Pública a hipótese particular de vencimento ou salário reclamado por herdeiro de servidor falecido.

25. Nesta conformidade, em resposta à consulta, este Departamento esclarece que ao cônjuge supérstite do servidor, casado pelo regime da comunhão de bens, cabe a percepção do vencimento ou salário devido pela Fazenda, podendo o pagamento ser feito mediante a apresentação dos documentos a que se refere a citada portaria de 7-1-1935, os quais, todavia, poderão ser supridos por outros meios de prova, como o alvará expedido pelo juízo do inventário, pouco importante, assim, que esse alvará mencione, ou não, a quantia a ser paga, ou o faça erroneamente.

26. Assim entende este Departamento, porque as formalidades exigidas pelo art. 270 daquele Regulamento não se aplicam à hipótese de salário ou vencimento devido a servidor da União. — (a.) — *Luiz Simões Lopes*, presidente.

JULGADOS

ESCREVENTE JURAMENTADO — PECULATO — SURSIS

— *Para efeitos penais, o escrevente juramentado é funcionário público e por isso pratica o crime de peculato — e não o de apropriação indébita — quando desvia e subtrai valores e objetos confiados à sua guarda em razão da função que exerce.*

— *Não tem aplicação o sursis, tratando-se de pena superior a dois anos.*

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Apelação Criminal n. 3.053

Relator: *Desembargador Lafayette de Andrada.*

ACORDÃO

Vistos, examinados e discutidos estes autos de apelação crime em que são apelantes 1.º Christino Almeida, 2.º Alvaro Ferreira Madeira e apelada a Justiça: Os dois apelantes foram condenados por sentença do juiz da 2.ª Vara Criminal como incurso nos arts. 221, letra b, e 222, combinados com o art. 66, § 2.º, da Consol. das Leis Penais, a 4 anos e a 8 anos e 8 meses, respectivamente, de prisão celular, na multa de 15 % sobre o valor do dano, perda de emprego e inhabilitação para o exer-

cício de qualquer função pública. *Madeira*, no período de 1930 a 1940, trabalhando na Tesouraria da Polícia Civil, no serviço de depósitos de objetos e valores, que eram recolhidos à tesouraria, desviou numerosos desses objetos e valores, alguns dos quais vendeu, outros empenhou e outros levou para sua residência. Como funcionário dessa repartição tinha à sua guarda tudo que entrava na tesouraria. *Almeida*, escrevente juramentado da 2.ª Vara de Orfãos e Sucessões, durante mais de vinte anos, desviava objetos e valores que recebia para dar entrada em cartório.

A princípio assim procedia sozinho; posteriormente, porem, de acordo com *Madeira*; isto a partir da vigência do decreto n. 1.608, que determinou a distribuição obrigatória dos ofícios da Diretoria do Expediente e Contabilidade da Polícia, quando remetia às Varas de Orfãos os objetos e valores arrecadados.

Não podendo nenhum deles continuar, portanto, agindo isoladamente, resolveram o fazer de comum acordo, cabendo a *Madeira* 40 % dos lucros e ao escrevente 60 %. O procedimento criminoso de ambos está fartamente provado, não só pelas declarações das testemunhas ouvidas nestes autos, como pelas diligências levadas a efeito no inquérito policial, de que resultaram a apreensão de objetos e valores, a discriminação minuciosa do que foi subtraído pelos réus, e o reconhecimento preciso e claro de todas as circunstâncias que cercaram o crime. Há, ainda,

a confissão longa e detalhada, na qual mostram a maneira como conseguiram obter as vantagens lícitas. Madeira declara ter sido o funcionário de confiança do tesoureiro Ignacio Maciel de Paula Antunes, a quem não trepidou em iludir dando um desfalque, na caixa, de cerca de cento e cinquenta contos de réis; quantia mais tarde repostada pelo tesoureiro, afim de não ser responsabilizado. Nesta situação de confiança poudo proceder da forma já referida (fls. 54, 55, do 1.º vol. e 202 do 2.º vol.). Vendia, também, os objetos que lhe eram entregues por Almeida, objetos por este retirados, ao recebê-los em cartório, mediante recibos de seu punho: "reconhece ter passado os competentes recibos dos objetos mencionados" — "que só agora percebe o vulto das quantias que recebeu e valor dos objetos e admira-se de serem de tal vulto, pois tudo gastou no jogo e nada possui" (confissão de Almeida, fls. 852 do 5.º vol. — fls. 278 do 2.º vol. e 97 do 1.º vol.).

As provas atestam inequivocamente caber aos réus a autoria dos crimes. Crimes de peculato, e não de apropriação indébita. O peculato é um crime próprio do funcionário, e por sua natureza se inclui na classe dos de responsabilidade. Pressupõe: a) qualidade de empregado público; b) subtração, consumo ou extravio de coisas moveis; c) que estas tenham sido consignadas em razão de ofício para administração ou guarda; d) o dolo ou a culpa. Ora, os apelantes eram funcionários públicos, um da polícia e o outro da justiça. Esta qualidade de Almeida não pode ser negada. Exercia o cargo de escrevente, cargo de nomeação do Governo, o qual o demitiu a bem do serviço público. Como acentua a sentença apelada "só se pode demitir a bem do serviço público, quem exerce função pública" (fls. n. 1.493), e incontestável é que o escrevente é um verdadeiro funcionário do Estado. Houve desvio dos bens moveis confiados à guarda desses empregados públicos, que procederam dolosamente apoderando-se do que lhes não pertencia. Traíram a confiança de seus superiores, e faltaram aos deveres de cargo. Entretanto, não tem amparo legal a conclusão da sentença de primeira instância na parte que

condenou os réus como tendo infringido, também, o art. 222 da Consolidação. Ao mesmo tempo não é possível reconhecer a existência das duas figuras previstas nos arts. 221 e 222, e condenar alguém cumulativamente nas penas por eles estabelecidas. Uma absorve a outra. Os réus incorreram tão só no art. 221, letra b daquela Consolidação. E' justa, porem, a redução da pena a dois anos, porque o atual Código Penal pune com esse mínimo o peculato (art. 312 — C.P.). Lei nova mais benigna deve ser aplicada, como preceitua o art. 2.º, parágrafo único (Código Penal).

Mas o crime é *continuado*. Vários anos os apelantes praticaram crimes da mesma natureza, estreitamente ligados, e resultantes de um só desígnio, de uma só resolução. A sentença isso reconheceu ao fazer referência expressa ao art. 66, § 2.º da Consolidação (fls. 1.496). A pena terá de ser aumentada de uma sexta parte (art. cit. Consol. e art. 51, § 2.º C.P.). A suspensão condicional da pena, que pleitea Almeida, embora a lei permita seja concedida aos maiores de setenta anos, quando a condenação não for superior a dois anos (art. 30, parágrafo 3.º, do C.P.) não pode ser atendida, porque Almeida tem a sua reclusão acima do limite indicado. Quanto às demais cominações mencionadas na sentença ficam mantidas, reduzidas apenas a inhabilitação para o exercício de função pública a seis anos como indicam os artigos 67, n. II e 69 n. I, parágrafo único, letra a do Código Penal. Atendendo ao exposto e ao mais que dos autos consta Acordam os juizes da Primeira Câmara do Tribunal de Apelação, por unanimidade de votos, dar provimento, em parte, às apelações para condenar os apelantes a dois anos e quatro meses de reclusão, cada um mantidas as demais cominações legais na forma desta decisão, tudo de acordo com os arts. 221, letra b e 66, § 2.º, da Consolidação das Leis Penais combinados com os artigos 312, 2, parágrafo único e 51, § 2.º do Código Penal e art. 12 n. 1 da lei 3.914 de dezembro de 1941. Custas pelos réus. Rio de Janeiro, 1 de junho de 1942. — *Carneiro da Cunha*, presidente com voto. — *Antonio Carlos Lafayette de Andrada*, relator. — *Decio Cesario Alvim*.

VIDA ADMINISTRATIVA

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Recebimento simultâneo da herança militar e outras pensões e seu limite

Herdeiros de oficiais da Armada pleitearam a acumulação das pensões por estes deixadas, em face do disposto nos artigos 67 e 80 do Estatuto dos Militares (decreto-lei n. 3.864, de 24-11-41), que, segundo alegaram, revogou a proibição, anteriormente existente, de acumular vantagens além de determinado limite.

Com esse ponto de vista não concordou, entretanto, a Diretoria da Despesa Pública, opinando que o citado art. 80 não havia revogado o disposto no art. 6.º do decreto-lei n. 196, de 22-1-938, segundo o qual a acumulação de pensões só é permitida até o limite de 900 cruzeiros.

O assunto foi amplamente estudado pelo Ministério da Fazenda, em sua exposição de motivos 1.508, de 29-7-942, aprovada pelo Chefe do Governo, e publicada no *Diário Oficial* de 19-8-942, e pelo D.A.S.P., no proc. 5.990-942, no qual se manifestou no mesmo sentido, justificando longamente o ponto de vista adotado.

No caso, conforme esclareceu o D.A.S.P., tratando-se de oficial da Armada, a matéria é regulada também pelo decreto 475, de 11-6-890, que, em seu art. 7.º, determina:

“A concessão de meio soldo, dada por este decreto, não prejudica nem invalida o montepio da Marinha, feito pelos oficiais da Armada e classes anexas, nos termos do plano de 23-9-795, pela dedução de um dia dos respectivos soldos, mensalmente, que continua em toda sua plenitude”.

Posteriormente, o decreto-lei 196, de 22-1-938 prescreveu no seu art. 6.º que é permitida a acumulação de quaisquer pensões militares e civis até o limite de 900 cruzeiros.

Está claro que o decreto-lei n. 196 não revogou, em nada, o disposto no decreto n. 475:

o montepio e o meio soldo podem ser acumulados sem restrições; o que está sujeito ao limite máximo de 900 cruzeiros é “a acumulação de quaisquer pensões”.

Esta situação não foi alterada pelo Estatuto dos Militares, ao estabelecer no seu art. 75 que a herança militar dos oficiais é constituída pelo montepio e pelo meio soldo, os quais podem ser acrescidos de outros benefícios criados em leis especiais.

Continuou, pois, em vigor a forma de constituição da herança militar: meio soldo e montepio tal como, para os oficiais da Armada, já ficara estatuído em 1890. Entretanto como o decreto n. 19.576, de 8-1-931, vedara as acumulações remuneradas, forçoso era esclarecer que não constituía acumulação a percepção conjunta dos elementos constitutivos da herança militar, isto é, meio soldo e montepio. Daí o disposto no art. 80 do referido Estatuto:

“A herança militar é isenta de qualquer taxa ou imposto; não é penhorável, nem responde por dívidas do seu instituidor e sua percepção não constitui acumulação”.

O sentido é claro: a simples percepção de meio soldo, acumulado ao montepio, pode subir a qualquer quantia, sem restrições.

Desse dispositivo, segundo o entendeu o D.A.S.P., não se pode inferir, porém, que além do montepio e do meio soldo possam ainda ser recebidas cumulativamente *outras pensões*. Há, como se verifica do exame dos textos legais, duas situações jurídicas perfeitamente distintas: a percepção conjunta de “montepio” e “meio soldo”, que não constitui acumulação (Estatuto dos Mili-

tares, artigo 80) e o recebimento simultâneo da herança militar e outras pensões civis ou militares, que está sujeito ao limite de 900 cruzeiros (decreto-lei n. 196, de 22-1-938, art. 6.º).

Na exposição de motivos 1.508, de 29-7-942, do Ministério da Fazenda, tratava-se da reclamação feita pela viuva de um oficial da Armada contra o desconto que vinha sofrendo em suas pensões, pelo fato de perceber, além destas, os proventos de professora municipal, jubilada.

As pensões concedidas à reclamante importam na quantia mensal de 1.900 cruzeiros, sendo: 1.500 cruzeiros de montepio e 400 cruzeiros de meio soldo, incidindo, portanto, no disposto nos arts. 1.º do decreto n. 20.199, de 10-7-931, e 11 do decreto-lei n. 196, de 22-1-38, dos quais o primeiro estabelece que as pensões de montepio, meio soldo e outros,

“poderão, com a redução correspondente a um terço da importância respectiva, ser percebidas cumulativamente com os proventos de função ou cargos públicos”,

declarando o segundo que esse preceito

“só poderá ser aplicado aos herdeiros de pensões militares quando tais pensões somadas aos proventos

de função ou cargo público exercido por esses herdeiros excedam de 600 cruzeiros, não devendo, entretanto, a redução fazer as vantagens descerem desse limite”.

Em face desses dispositivos, o Ministério da Fazenda determinou o desconto a que ficou sujeita a pensionista, que também é professora jubilada. Aquele Ministério não negou o direito que assiste à interessada de perceber cumulativamente suas pensões com o provento de inatividade pago pela Prefeitura. Julgou apenas que aquelas pensões estão sujeitas ao desconto de um terço da respectiva importância, nos precisos termos do disposto no art. 1.º do decreto n. 20.199, de 1931, combinado com o art. 11 do decreto-lei n. 196, de 1938.

E nem houve inobservância do art. 80 do Estatuto dos Militares, que confirma o direito à acumulação consagrado na lei de 1931, porque, na forma do parecer do procurador geral da Fazenda Pública, exigir o desconto não equivale a proibir a acumulação.

Não se verifica, no caso, um choque entre a lei geral e a lei especial. Ambas devem ser aplicadas harmonicamente.

Notas para o funcionário

RESTITUIÇÃO DE DESCONTOS INDEVIDOS

CCCV

Ao exame da Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal, do D.A.S.P., foi submetido um processo relativo à restituição de descontos indevidamente feitos por consignação em folha de pagamento, na forma do decreto-lei n. 312, de 3-3-938.

A matéria foi apreciada em linhas gerais pelo D.A.S.P., atendendo consulta feita pela Comissão de Eficiência do Ministério da Fazenda. Esta entendia que “só procede a restituição de con-

signações indevidamente descontadas em folha, nos casos de liquidação (pagamento antecipado do empréstimo) e reforma” e que “nos demais casos, deve ser observado o § 2.º do art. 6.º do decreto-lei n. 312, de 3-3-938”.

A Diretoria da Despesa Pública, por sua vez, emitiu parecer no sentido de que, tratando-se “de desconto, cujo direito seja apurado, muito depois, na instituição, à vista do levantamento da conta corrente respectiva”, não cabe à repartição providenciar a respeito, mas ao consignatário.

De acordo com o parecer daquela Divisão, o caso é simples e encontra solução adequada nos

termos da lei reguladora do assunto, tendo-se em vista que o aludido diploma legal estabeleceu:

I — que “nenhum” desconto poderá ser efetuado em folha de pagamento”, sem prévia averbação na ficha financeira individual do consignante;

II — que os “descontos autorizados serão suspensos pela Secção de Controle do Serviço de Pessoal:

a) à vista de comunicação do consignatário, se foi antecipada a liquidação dos compromissos;

b) a pedido do consignante, mediante prova de quitação, quando a esse respeito silenciar o consignatário; e

c) independentemente de qualquer comunicação de um ou de outro, quando se realizar a última prestação exigida para a liquidação do contrato averbado, como preceitua o art. 6.º, § 1.º, alíneas a, b, e c.

Em referência a restituições, determinou o § 2.º do dito art. 6.º:

“Verificada a improcedência de qualquer desconto, a sua restituição será feita na folha de pagamento do mês imediato, independente de requerimento do interessado, fazendo-se a consequente dedução no que tiver de ser pago ao consignatário”.

Das normas estabelecidas no mesmo diploma legal, será fácil deduzir que a interferência, obrigatória e justificada, da repartição, para proceder a descontos, somente existe enquanto vigora o contrato entre consignante e consignatário, cessando, portanto, automaticamente, desde o momento em que, por qualquer motivo, ocorre a liquidação dos compromissos assumidos.

Quanto, porem, à restituição de desconto indevido ou improcedente, cabe-lhe sempre fazê-la, salvo nas hipóteses de liquidação antecipada desses compromissos, ou de reforma de empréstimo, visto que novas relações aí se estabelecem entre consignante e consignatário, às quais necessariamente precederá ajuste de contas anteriores e sucederá a extinção do contrato até então vigente.

E cabe à repartição efetuá-la, atendendo-se a que, regulando a espécie e fixando a causa geradora da obrigação de restituir, isto é, improce-

dência de desconto, a lei, no mesmo dispositivo, prescreveu:

a) o meio de operar essa restituição: *folha de pagamento*, e

b) o tempo em que deverá ser feita: *mês imediato à verificação da improcedência do desconto*.

E isto é tanto mais certo quanto é evidente que, na forma da lei, a restituição, independente de pedido do interessado, será feita, como se viu, “na folha de pagamento”, em cuja feitura não é dado intervir qualquer das partes: consignante ou consignatário.

Nesta altura, cumpre notar que não obsta a restituição a hipótese de encerramento do exercício em que houver sido o desconto feito, porquanto, equivalendo este a depósito, é sempre restituído no exercício corrente, ainda que esteja em período adicional o em que foi realizado o desconto em apreço.

Em tais condições, entendeu a Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal:

a) que, no caso de liquidação antecipada ou de reforma de empréstimo, compete ao consignatário restituir ao consignante os descontos que, por força do ajuste recíproco de contas, resultarem improcedentes; e

b) que, nos demais casos, apurada a improcedência de qualquer desconto, por órgão de pessoal a que esteja subordinado o consignante, cabe à repartição pagadora promover a restituição devida, qualquer que seja o exercício a que se refira o desconto reconhecido improcedente”.

Esse parecer foi aprovado pelo Presidente do D.A.S.P. em data de 7-10-942.

(Parecer-processo 7.494-42, de 7 de outubro de 1942, D. O. de 28-10-42, pág. 15.983).

DISPENSA SUMÁRIA DE EXTRANUMERÁRIO NEGLIGENTE E INDISCIPLINADO

CCCVI

Prestando informações sobre a incorreção e indisciplina de uma extranumerária-mensalista, certo Departamento consultou o D.A.S.P. se devia aguardar o fim do ano para não a reconduzir ou se seria permitido, no caso, adotar-se medida imediata e de caráter radical.

Atendendo à aludida consulta, esclareceu o D.A.S.P. que o extranumerário é admitido a título precário no serviço público e, desde que não seja eficiente nem possua aptidão para o serviço ou ainda negligente e indisciplinado, como se declara no processo, poderá ser dispensado, sumariamente, em qualquer tempo, a juízo do chefe de serviço a que corresponder a Tabela Numérica a que pertencer, no caso de mensalista ou diarista.

Entendeu, portanto, o D.A.S.P., no caso concreto, que o mensalista deverá ser considerado dispensado, mediante despacho do chefe respectivo no processo, o qual, depois, será encaminhado ao órgão de pessoal para que seja lavrada a portaria e publicada.

(Parecer-processo 10.256-42, *Diário Oficial* de 30-10-42, pág. 16.055).

ANTES DE CUMPRIDA A DECISÃO PRESIDENCIAL, NENHUM PEDIDO DE RECURSO SERÁ ENCAMINHADO

CCCVII

Em sua missão de orientar e fiscalizar a administração de pessoal, o D.A.S.P. tem verificado que as decisões do Senhor Presidente da República, na parte concernente a esse importante setor do serviço público, não veem sendo cumpridas com a necessária presteza e devida exatidão, por parte de alguns órgãos da Administração. Estes ora retardavam a execução das medidas ordenadas, ora chegavam mesmo a não as com-

prir, sem que nenhum justo motivo pudesse autorizar semelhante procedimento.

Esses fatos não deveriam, entretanto, se repetir, constituindo a procrastinação e negligência do imediato cumprimento das decisões emanadas da autoridade suprema — o que muito depõe contra a disciplina e a ordem administrativa — falta grave na desobrigação dos deveres que competem a autoridades que chefiam ou dirigem órgãos do serviço público.

Havendo o Chefe do Governo aprovado a exposição de motivos 2.954, de 21-10-42, em que o D.A.S.P. propôs a expedição de Circular a todos os Ministérios e órgãos subordinados, tendente a evitar aqueles inconvenientes, foi, em consequência, expedida a circular abaixo transcrita:

Secretaria da Presidência — Circular n. 15, de 30 de outubro de 1942.

Senhor Ministro:

Havendo o Excelentíssimo Senhor Presidente da República aprovado a sugestão contida na exposição n. 2.954, de 21 do corrente, do Departamento Administrativo do Serviço Público, sobre administração de pessoal, solicito de Vossa Excelência as necessárias ordens, afim de que, a respeito, sejam observadas, nesse Ministério, as seguintes determinações:

a) afim de possibilitar aos interessados, caso queiram, utilizarem dos recursos que lhes assegura a lei, para pleitear reconsideração de despacho, dentro dos prazos e normas estabelecidas, deverão ser cumpridas, imediatamente e em toda a plenitude, as decisões do Senhor Presidente;

b) antes do exato cumprimento das referidas decisões não deverão ser permitidas, mesmo *ex-officio*, quaisquer ponderações ou pedidos de reconsideração; e

c) às autoridades competentes cumprirá, apenas, executar as ditas decisões e encaminhar, devidamente informados, os pedidos de reconsi-

deração ou recurso que somente pelos interessados direitos poderão ser apresentados ou interpostos.

Aproveito o ensejo para renovar a Vossa Excelência os meus protestos de consideração e apreço. — *Luiz Vergara*, Secretário da Presidência da República.

(Expedida a todos os Ministérios).

(Exposição de motivos 2.954, de 21-10-42, *D. O.* de 6-11-42, pág. 16.349 — Circular 15-42, de 30-10-42, *Diário Oficial* de 5-11-42, pág. 16.282).

A FIANÇA DO AJUDANTE DE TESOUREIRO RESPONDE POR SUA GESTÃO COMO SUBSTITUTO

CCCVIII

O decreto-lei n. 3.129, de 20-3-41, determinou que a nomeação dos ajudantes será feita independentemente da indicação dos respectivos tesoureiros, ficando, todavia, aqueles funcionários sujeitos à prestação de fiança. Surgiram dúvidas, entretanto, relativamente aos casos de substituição dos tesoureiros pelos seus ajudantes, em suas faltas eventuais.

O art. 91 do E. F. e e a alínea s do artigo 6.º do regimento padrão das tesourarias dos serviços públicos civis, aprovado pelo decreto número 8.740, de 11-2-942, determinam que os tesoureiros deverão designar, previamente, o ajudante que os

substituirá em suas faltas eventuais. De acordo com o citado art. 91, a fiança dos tesoureiros responderia pela gestão de seus substitutos, o que evitaria os inconvenientes burocráticos da prestação de fiança num período relativamente curto e desnecessária, uma vez que os ajudantes eram nomeados sob sua responsabilidade.

Esse regime foi, porem, modificado pelo referido decreto-lei n. 3.129, que retirou aos tesoureiros a indicação dos respectivos ajudantes. Na forma do disposto no decreto n. 8.738, de 11-2-942, os ajudantes devem também prestar fiança, que, evidentemente, terá de responder por todos os seus atos, mesmo em se tratando de substituição.

Na exposição de motivos 3.013, de 23-10-942, aprovada pelo Senhor Presidente da República, o D.A.S.P. estudou o assunto em todos os seus aspectos e propôs fosse adotado o seguinte entendimento:

- a) nos casos de substituição automática, até 30 dias, a fiança do ajudante responderá por sua gestão como substituto; e
- b) nos casos de substituição sujeita a ato expresso, à posse do nomeado deverá preceder a prestação da fiança exigida para o desempenho do cargo.

(Exposição de motivos n. 3.013, de 23-10-942, *D. O.* de 3-11-942, página 16.186).

Azevedo Amaral

O FALECIMENTO DESSE ILUSTRE JORNALISTA

A imprensa brasileira, já tão fortemente abalada este ano com o desaparecimento prematuro de duas de suas maiores figuras, os jornalistas Urbano Berquó e Lindolfo Collor, acaba de sofrer mais um rude golpe com o falecimento de Azevedo Amaral, ocorrido às últimas horas do dia 7 de novembro último.

Antonio José de Azevedo Amaral que, no período culminante de sua brilhantíssima carreira jornalística, foi justamente considerado o maior jornalista brasileiro, nasceu na Capital Federal, sendo descendente da mesma ilustre e tradicional família fluminense a que também pertenceu Alvares de Azevedo, o grande poeta brasileiro da fase romântica.

Formado em medicina pela Faculdade do Rio de Janeiro, teve oportunidade de trabalhar, logo ao início de sua carreira médica, sob a direção do saudoso higienista patricio Oswaldo Cruz. Pouco depois, seguiu para a Europa, onde completou vários cursos especializados.

Fortemente atraído, porém, por uma vocação irresistível, ainda na Europa, deu início a suas atividades de jornalista, às quais haveria, mais tarde, de se consagrar inteiramente, para grangear posição de singular relevo na profissão.

Dotado de extensa cultura, a par de uma memória privilegiada, qualidades essas que punha amplamente a serviço de uma inteligência agil e voltada para os problemas sociais e econômicos do seu tempo, Azevedo Amaral sabia, como ninguém, comentar rapidamente e com justeza os acontecimentos nacionais e mundiais, o que, aliado a extraordinária capacidade de trabalho, constituiu, sem dúvida, um dos fatores do triunfo de sua carreira jornalística.

Como jornalista, tomou parte ativíssima em todos os movimentos de opinião verificados nos últimos trinta anos, debatendo sempre os assuntos de que tratava, no terreno superior das idéias. Todos aqueles que tiveram o privilégio de manter com ele relações pessoais não se esquecerão jamais

do raro prazer intelectual proporcionado pela sua palestra, ainda mesmo quando as opiniões sobre o assunto em debate estivessem em campos opostos. Dele disse um dos nossos mais autorizados críticos literários: "É um prazer superior da inteligência debater idéias com o Sr. Azevedo Amaral, que é sem dúvida uma das nossas penas mais cintilantes de jornalista, que tem o que dizer e sabe como dizer. São tão grosseiras ou tão ineptas as contradições que geralmente encontramos em nosso caminho, que a um adversário da estatura do Sr. Azevedo Amaral dá gosto de saudar como a um amigo".

Alem de sua imensa produção jornalística, esparsa pelos mais importantes órgãos da imprensa do país num longo período de mais de trinta anos, Azevedo Amaral, ensaísta notável que era, publicou ainda as seguintes obras: "Ensaaios Brasileiros" (Rio, 1930); "A Aventura Política do Brasil" (Rio, 1935); "Renovação Nacional" (Rio, 1936). Sua última obra — "O Estado Autoritário e a Realidade Nacional" — que constitui um dos melhores ensaios, talvez mesmo o melhor, sobre o regime instituído no Brasil em 10 de novembro de 1937, foi publicado pouco depois dessa data, em janeiro de 1938, havendo sido ditado pelo autor em menos de um mês. Dizemos ditado porque, já há mais de dez anos, Azevedo Amaral se achava impossibilitado de escrever, acometido que fora de moléstia que, praticamente, o privara inteiramente da visão. Nesse período de sua existência, foi-lhe auxiliar infatigável e colaboradora prestimosa D. Cecília de Azevedo Amaral, com quem se casara em segundas núpcias.

Azevedo Amaral prestou também sua colaboração preciosa ao serviço público brasileiro. Alem da função médica que desempenhou ao tempo de Oswaldo Cruz e a que já nos referimos, exerceu sua atividade, como redator, na Imprensa Nacional e posteriormente no D. I. P.

Fazia parte, ainda, do corpo de consultores técnicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Quando o Sr. Luiz Simões Lopes, então presidente do extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, teve a idéia de lançar a *Revista do Serviço Público*, Azevedo Amaral, juntamente com o saudoso Urbano Berquó, foi convidado a prestar o apoio de sua inteligência, de sua cultura e de sua vasta experiência jornalística ao órgão que se ia fundar. O ilustre jornalista accedeu prontamente àquele convite e foi — pode-se dizer — o paraninfo da *Revista do Serviço Público*, pois que é de sua autoria o editorial de apresentação da *Revista*. Além de seus artigos assinados, são também de sua autoria várias das notas redacionais que aparecem em nossos primeiros números. O seu

estudo intitulado "Significação e Alcance do Reajustamento", publicado em nosso número de estréia, constitue prova eloquentíssima da agudeza de sua inteligência, que lhe permitia apreender de um golpe tanto a idéia geral como os detalhes dos assuntos que lhe eram apresentados para comentar.

Registrando o passamento de Azevedo Amaral, a *Revista do Serviço Público*, que esteve presente às últimas homenagens prestadas ao extinto, consigna também sua saudade e seu reconhecimento ao jornalista insigne que a amparou com o prestígio de um nome ilustre e com a valia de uma experiência rara, nos seus primeiros meses de existência.

Manifestações de tuberculose pulmonar em 14.457 exames de candidatos ao funcionalismo público

Contribuição do Serviço de Biometria Médica do I. N. E. P. ao 2.^o Congresso Nacional de Tuberculose. Apresentada pelo Dr. Murilo Bastos Belchior

Entre os temas escolhidos pelo II Congresso Nacional de Tuberculose, figura um da maior importância, qual seja o do tuberculoso em face da legislação.

O Serviço de Biometria Médica, chefiado pelo Dr. Antonio Gavião Gonzaga, parte integrante do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, do qual é diretor o Professor Lourenço Filho, tem justamente a seu cargo o exame de sanidade e capacidade física dos candidatos a cargos públicos. Julgou assim ser do seu dever, trazer a contribuição do que tem feito em tão relevante matéria, expondo o seu modo de agir, o critério adotado em suas decisões e o que pretende ainda realizar.

Durante o funcionamento do Serviço, cuja instalação data de pouco mais de dois anos, já foram examinados, para fins de ingresso no funcionalismo federal, cerca de 16.000 candidatos.

O presente trabalho refere-se somente aos 14.457 examinados até dezembro de 1940, cujas fichas já estão definitivamente estudadas.

É fácil de perceber as dificuldades em frente às quais se encontrou o Serviço, uma vez que fomos obrigados a estabelecer critérios próprios,

dada a falta de normas preestabelecidas para o julgamento de todos os casos.

Os concursos realizados visavam diferentes carreiras e funções, com suas diversas atribuições e desse modo não podemos firmar um critério único, pois é óbvio que o grau de saúde e capacidade física exigidos, devem variar de acordo com o gênero de trabalho, assim como em relação ao ambiente onde este trabalho é exercido. Estas condições são da máxima importância, sobretudo no que se refere às afecções do aparelho respiratório.

Deve ser ressaltado que todos esses exames são procedidos em indivíduos de ambos os sexos, entre os 18 e 35 anos de idade, de condições sociais as mais diversas e que se julgam na posse de saúde perfeita.

As inhabilitações motivadas por afecções desse aparelho figuram em segundo lugar, superadas ainda pelas afecções oculares, o que, seja dito de passagem, constituiu uma grande surpresa. Assim, em 14.457 candidatos examinados, foram inhabilitados, tendo em vista o exame clínico e o laudo radiográfico dos campos pleuro-pulmonares, 234, ou seja a percentagem de 1,62%.

No Serviço de Biometria Médica todo candidato após o exame clínico completo, faz sistematicamente o exame roentgenfotográfico, sendo executada a teleradiografia clássica quando a roentgenografia evidencia qualquer anormalidade ou então a pedido especial do clínico que procede ao exame do doente.

O julgamento é portanto essencialmente baseado no exame radiológico dos pulmões.

No estudo desses exames radiológicos, dedicamos atenção especial a todo caso que demonstre qualquer anomalia dos campos pleuro pulmonares.

Os 234 candidatos inhabilitados apresentavam evidência incontestável de comprometimento pulmonar, sendo que, somente infiltrações e sombras uni ou bilaterais isoladas, havia 129 e 18 processos cavitários.

Os casos restantes ou sejam 57 eram de lesões outras, de diferentes tipos.

O rigor mantido pelo Serviço de Biometria Médica em relação à tuberculose, justifica-se não só pela profilaxia que executa, evitando o futuro contágio, como pelos encargos futuros e onerosos que possam advir para o Tesouro Nacional, visto que o funcionário atacado de tuberculose ativa tem direito até dois anos de licença com vencimento ou remuneração integrais, findos os quais será aposentado nas mesmas condições, caso o seu estado de saúde não permita a sua volta à atividade (decreto-lei n. 1.713 de 28 de outubro de 1939, art. 168 a 170).

Ora, uma vez que o governo concede a seus funcionários tão extraordinárias vantagens, é justo e razoável que possua um órgão devidamente aparelhado para ajuizar do seu estado de sanidade no momento em que pretendem ingressar no funcionalismo público, tornando-os assim e desde logo, merecedores de tão altas regalias.

É essa a tarefa do Serviço de Biometria Médica.

Procuramos examinar cuidadosamente os candidatos que nos são enviados pela Divisão de Seleção do Departamento Administrativo do Serviço Público, levando em conta, de maneira decisiva as atribuições da carreira à qual se destinam. Não inhabilitamos somente pela existência de sombras discretas sem caráter evolutivo ou "reliquat" de lesões comprovadamente silenciosas. Assim

é que foram pelo Serviço considerados aptos para o desempenho das carreiras a que se destinavam, 103 candidatos que apresentaram diferentes alterações pulmonares, nos quais um estudo minucioso levou a concluir que se tratava de processos cicatríciais.

Conforme já salientamos, as atribuições dos diferentes cargos influíram poderosamente no julgamento final. Assim, fomos particularmente rigorosos nos exames praticados em candidatos destinados a um Hospital de crianças (Instituto de Higiene e Medicina da Criança).

Desejamos frisar, outrossim, que todos os candidatos recebem uma ficha de orientação médica que contem o resultado do exame, quando este demonstra qualquer alteração necessitando vigilância ou assistência médica. Aos que alegam não possuírem recursos próprios ou que não sejam beneficiários de instituições médicas, são indicados os centros oficiais de tratamento. Eis exposto, resumidamente, o que nos pareceu de interesse relatar ao II Congresso de Tuberculosos.

Apresentamos em anexo uma estatística dos candidatos que apresentaram alterações pulmonares independentemente do laudo que lhes foi conferido.

Futuramente publicaremos, com maiores detalhes, todos esses casos, considerando não só as carreiras às quais se destinavam como as funções exercidas no momento pelos candidatos, suas atividades anteriores, e outros dados que possam interessar.

Com a ampliação das nossas instalações, prometidas para breve, ficaremos habilitados à prática de todo e qualquer exame complementar necessário.

Os critérios a fixar, para a admissão ao serviço público, de pessoas que tenham tido afecção tuberculosa, constituem delicado problema. De fato, não nos parece possível, ao menos por ora, fixar normas que possam valer em todos os casos. O problema não é apenas o de um diagnóstico, mas o de um prognóstico e, portanto, individual ou personalíssimo. O mesmo se pode dizer em relação aos casos de funcionários afastados por tuberculose, e que sejam examinados para a reversão à atividade.

O Serviço de Biometria Médica faz votos para que deste Congresso possam advir luzes para o esclarecimento deste delicado problema.

DOS JORNAIS

Injustiça...

De "O Diário", órgão da imprensa da capital do Estado do Rio Grande do Norte, transcrevemos o seguinte tópico, publicado sob o título acima em sua edição de 1.º de agosto deste ano :

"Você tem pistolão?" — Era essa a primeira pergunta que, em tempos idos, se fazia ao amigo que anunciasse sua intenção de se candidatar a um emprego público. Só depois da resposta afirmativa, e mais a título de simples curiosidade, vinha a outra pergunta, se ele possuía também qualificações para o cargo. Questão aliás difícil de responder, porque não raras vezes o candidato nem pretendia determinado cargo: queria é que o doutor Fulano lhe arranjasse um emprego, fosse ele de telegrafista, *chauffeur*, datilógrafo, ajudante de laboratório, Deus sabe o que... E o fato é que conseguia seu intento.

O D.A.S.P. veio pôr ordem nesse estado de coisas. De quando em vez, o Departamento ao qual está atribuída a seleção do funcionalismo é alvo de acerbos críticas. E com bastante motivo. Ninguém que tenha um "santo forte", mas pouca capacidade de trabalho, pode concordar com o critério seguido pelo D.A.S.P.; este só pode aproveitar a certos indivíduos que, desprovidos de amigos, pretendem vencer na vida unicamente pelos seus conhecimentos, pela sua tenacidade, — pela capacidade pessoal, enfim. Esses, sim, foram beneficiados com a criação do D.A.S.P. Havendo vaga em qualquer repartição pública, todo cidadão pode hoje concorrer à

mesma em igualdade de condições, na certeza de que não necessita de pistolão e, sobretudo, que de nada vale qualquer pistolão que algum concorrente mais bem relacionado possa porventura apresentar. A banca, além de composta por homens idôneos, procede ao exame dos trabalhos quanto possível na ignorância de quem seja o autor, para excluir mesmo a possibilidade de qualquer indulgência inconsciente.

Mas, a vantagem não é só do indivíduo; é também do Estado. Qualquer casinha de negócios, ao procurar um empregado, faz uma série de exigências, e adverte desde logo peremptoriamente de que: "É inútil apresentar-se quem não estiver em condições". Criando o D.A.S.P., o Sr. Getúlio Vargas dotou também a Nação dessa elementar defesa dos seus interesses. Ou bem o candidato apresenta as necessárias qualificações para o lugar, ou bem não consegue nomeação. Nesse ponto o D.A.S.P., em todas as regiões do país, tem sido inflexível. Ainda agora dá-se o caso de determinadas repartições estarem com falta de datilógrafos, porque os candidatos que se apresentaram a concurso não conseguiram o mínimo de pontos necessários. Com esse rigor lucra a administração e lucra também o público, a cujo serviço aquela repartição se destina. Mas, perdem naturalmente os que desejavam substituir a capacidade pelo pistolão. Eles, do seu ponto de vista, têm toda razão: o Sr. Getúlio Vargas cometeu uma grande injustiça, criando um órgão que dispensa justiça no provimento dos cargos públicos".

Força ativa da Nação

Sob o título acima, o "Correio da Noroeste", que se edita em Baurú, Estado de São Paulo, publicou, em sua edição de 28 de outubro último, o seguinte comentário, assinado pelo Sr. Gomes de Araujo:

"O Estado Novo deu ao funcionalismo um sentido diferente daquele que lhe era atribuído

anteriormente. Não se trata mais do burocrata, posto à margem dos grandes problemas nacionais, equidistante do imenso mecanismo administrativo. Atualmente, o funcionário público é uma força ativa da nação. O presidente Getúlio Vargas restabeleceu a sua verdadeira finalidade dentro dos quadros funcionais, outorgando-lhe prerrogativas inalienáveis. Cursos especializados foram criados,

os cargos iniciais passaram a ser providos mediante concursos em que o filhotismo foi completamente afastado. Respira-se agora uma nova atmosfera, fruto das reformas sabiamente estudadas e postas em prática pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, organismo que regula e controla toda a enorme máquina do funcionalismo brasileiro. Aqui, também, como nos mais adiantados países do mundo, resolveu-se dar à classe um lugar definitivo no vasto panorama das realidades brasileiras. Há como que um clima de cultura tonificando as vocações sinceras e espontâneas. Força das mais importantes do complexo que é a vida do país, o funcionalismo está situado num dos setores decisivos do esforço de reajustamento nacional a

que o chefe do governo vem dando o mais decidido apoio e o mais entusiástico dos seus esforços. Decretado o estado de beligerância, cresceu de responsabilidade o mister dos servidores do Estado. Mais do que nunca, a nação reclama de cada um dos seus filhos o máximo da sua energia para que possamos levar à vitória os sagrados imperativos desta hora crepuscular. Pela disciplina e pelo acatamento às ordens superiores, pelo espírito de renúncia e de cooperação, a todos os funcionários cabe o dever indeclinável de colocar-se, indistintamente, quaisquer que sejam as suas atribuições, quaisquer que sejam as hierarquias, a serviço do Brasil. E isto precisamente é o que todos estão fazendo neste momento”.

CRÍTICA

DYNAMIC ADMINISTRATION: THE COLLECTED PAPERS OF MARY PARKER FOLLET — Reunidos e publicados por Henry C. Metcalf e L. Urwick — Harper & Bros. — New York — 1942 — Págs. 320 — \$3.50.

(Comentário de JOHN M. GAUS,
da Universidade de Wisconsin)

Os estudos introduzidos nesta coletânea, com um curto prefácio de apreciação pelo industrial inglês, B.S. Rowntree, e uma breve nota biográfica por parte dos editores, deveriam ser acrescentados às bibliotecas dos estudiosos de administração. Os editores publicaram esses trabalhos de Mary Parker Follet, na ordem cronológica de seu aparecimento, e, sabiamente, deixaram de cancelar as repetições superficiais nele contidas. Assim conservados, são muito mais úteis; pois irão familiarizar os leigos com uma pessoa que era generosa e ávida em acolher a experiência humana e entusiasta em extrair, do incidente mais humilde e fortuito, ilustração e sentido úteis à sua pesquisa. “O seu objetivo era muito simples: queria uma sociedade mais bem organizada, na qual o indivíduo pudesse viver uma vida mais ampla e satisfatória, e esforçava-se em contribuir, por iniciativa própria, para todas as experiências sociais que se estavam processando, afim de encontrar a estrada real para essa vida mais ampla”.

Tal julgamento por parte dos editores encontra apoio no espírito de ardente iniciativa e interpretação que caracteriza os estudos ora apresentados. Era um espírito semelhante ao de Graham Wallas; mas, se lhe faltava o alcance histórico deste último, era tão pródigo que as diferenças de culturas nacionais não lhe impuseram barreiras à sofreguidão de compreender e pesquisar o bom e o útil. Nele influiu, sem dúvida, um período de educação formal de que participou em dois países; tanto a cidade de Radcliffe como a de Newnham lhe rendem homenagem como sua filha nativa. Tal produto, porém, não procede apenas da experiência universitária de dois países — que, na verdade, pode também produzir

outros resultados. Ela era, talvez, como afirmou corretamente, logo após a sua morte em 1933, Edward L. Lindemann, na *Survey Graphic*: “pertencente à alta tradição do pensamento filosófico da Nova Inglaterra e podia ter entrado facilmente para o círculo “Concord”... mas também estava perfeitamente à vontade nos círculos intelectuais da Cambridge contemporânea”.

Creio que foi o contacto com outra espécie de Nova Inglaterra que lhe evitou um papel meramente insensível e medíocre. A cidade de Boston, de 1890 até à grande guerra, possuía, mais do que outras cidades, um grupo extraordinariamente competente de pioneiros em vários ramos das obras sociais, administração e atividades afins e que era competente não só no desenvolvimento de um ramo, mas também para encarar esse ramo sob o ponto de vista humano. Esta afirmação se aplica, por exemplo, a Robert A. Woods, Richard Cabot, Filene, Dennison, Kendall, Robert Valentine e seus associados Tead e Gregg, Brandeis e Joseph Eastman. Em medicina, um grupo de médicos notáveis sustentavam opiniões — e aplicavam-nas — que ainda podem servir de lição em muitas regiões do país. Nos últimos anos de sua vida, Frederick Taylor tinha um grupo de amigos em Boston, que incluía H.P. Kendall, Stanley King, Felix Frankfurter e Valentine. A relação entre a administração científica e os problemas das relações industriais fazia parte dos temas das discussões, registradas por F.B. Copley, biógrafo de Taylor.

Havia, assim, uma atmosfera de debate e experimentação na comunidade em que Miss Follet trabalhava e que contribuiu para o desenvolvimento de suas idéias. As suas próprias atividades no movimento escolar e em orientação vocacional foram mencionadas pelos editores, que também despertam a atenção do leitor para o serviço que ela prestou nas juntas de salário mínimo de Massachusetts. A referência a estes fatores de grupo e experiência se prende a uma apreciação do modo pelo qual ela observava e registava, para utilização ulterior, os exemplos reais de suas idéias. Os seus estudos são mais valiosos para esses incidentes domésticos que iluminam e

humanizam uma abstração. O estudioso ainda neófito em administração pode adotar, em sua experiência diária, essa prática tão útil para seu próprio desenvolvimento e aguçar a sensibilidade pelos novos livros que, independentemente dos assuntos especializados, parecem esclarecer os mais importantes problemas desta profissão.

Os editores observam que “numa transição gradual, que não envolveu bruscas mudanças de pontos-de-vista, nem golpes nos elos tradicionais, Mary Follett passou, natural e logicamente, da ciência política e dos problemas de governo para a administração social e para a solução dos problemas sociais, e, daí, para o domínio da organização e administração industriais”. Mas não nos será lícito afirmar que é precisamente porque ela não “saltou” de um “assunto” especializado para outro, porque trabalhou cumulativamente em diferentes aspectos dos mesmos problemas fundamentais de administração, que a sua obra se nos apresenta de tamanha utilidade? E porque nos seus estudos, como assinalam os seus editores e o demonstram intimamente os seus escritos, ela foi sempre ávida em conhecer os trabalhos e os autores que enfrentavam os problemas do novo mundo, pensando sobre eles de maneira original e honesta, não nos mostrava ela que todos podemos evitar cair numa super-especialização esteril e deformante e numa visão unilateral? Assim, em *The New State* (publicado em 1918 e não em 1920, como afirmam os editores na pg. 13), enquanto os seus contemporâneos super-estimavam o movimento sindical, ela colocava o fator “grupo profissional” ao lado do fator “vizinhança” e as teorias dos pluralistas ao lado da investigação dos fatores que produzem tanto a cooperação como o conflito.

Estas pesquisas levaram-na a dedicar a sua “*Experiência Criadora*”, publicada seis anos mais tarde, em 1924, ao exame do que pode oferecer a psicologia à compreensão desse importante problema de um sistema institucional no qual entendimentos eficazes pudessem fazer surgir, dos próprios conflitos, a criação e o consentimento. E’ nos facil compreender a importância da pesquisa por ela empreendida quando reparamos na atual controvérsia relativa ao uso de comissões mistas de “administração” e “trabalho” nas indústrias bélicas ou nas dificuldades de “coordenação do esforço de guerra”. Miss Follet havia notado esses problemas no seu *O Novo Estado* em 1918,

referindo-se especialmente às possibilidades dos Conselhos Mistos Industriais, então recomendados pelo famoso Comité Whitley. Quanto melhor estaríamos hoje se alguém mais tivesse imitado os seus dedicados esforços naquele sentido, esforços esses descritos no presente volume, — principalmente os resultados de sua participação nos trabalhos do Bureau de Administração de Pessoal dos Estados Unidos e em conferências análogas na Inglaterra, tais como as Conferências Educativas de Rowntree e as do Departamento de Administração Comercial da Escola de Economia de Londres. A autora dá um conselho útil aos estudantes universitários, ao prestar sua homenagem (págs. 17-18) aos homens de negócios entre os quais “*encontro a maior vitalidade de pensamento moderno (1926) ... porque a indústria é o campo mais importante da atividade humana, e a administração é o elemento fundamental da indústria*”.

Por um desenvolvimento natural de suas pesquisas, os estudos de Miss Follett, durante a última década de sua vida, focalizam alguns dos mais concretos e importantes problemas de administração. Os princípios de organização, conforme declara na pag. 267, são “evocativos, interativos, integrantes e emergentes”; reitera-os na lição final (pág. 297) como :

- 1 — Coordenação por contacto direto dos responsáveis.
- 2 — Coordenação nas fases preliminares.
- 3 — Coordenação como relação recíproca de todos os fatores de uma situação.
- 4 — Coordenação como processo ininterrupto.

E (pág. 305) “o alicerce de tudo isso é a informação baseada na pesquisa”.

E’ um apelo que se afasta das idéias correntes dos jornais acerca do papel da administração e do “leader”, segundo as quais “uma forte personalidade” pode coordenar a vasta e dispersa organização bélica. Através da linguagem usada por Miss Follett, percebe-se a idéia de como os seres humanos podem ser induzidos a cooperar pelo consentimento. A sua teoria de organização se apoia num conceito de motivos humanos — uma psicologia — e na crença de que se pode conseguir a conciliação entre um grupo de pessoas em conflito. Podemos ter outra crença —

a de que o conflito é mais fundamental do que o consentimento. Podemos julgá-la ingênua em sua hipótese, bem como Emerson e muitos humanistas da Nova Inglaterra podem ser considerados ingênuos em sua atitude para com o mal e o sofrimento. Em nosso mundo atual, estrçalhado pela guerra, no cenário exterior, e pelo choque de "grupos de pressão" e ambições individuais no cenário doméstico, a sua crítica das lutas pelos "direitos" e "contratos coletivos", como posições estratégicas contra qualquer exigência absolutista e intransigente que evite o desdobramento da abstração em unidades concretas e negociáveis, pode parecer "bem intencionada mas sem significação", confusa e distante de nossas tarefas. Mas vejamos o seu estudo sobre o "*Conflito Construtivo*", com a sua substituição da força pela integração ou pelo compromisso, que faz lembrar o "direito pelo acordo" de Max C. Otto, proposto em seus livros *Coisas e Ideais* e *A Empresa Humana*. Acompanhêmo-la em seus ensaios sobre "A Psicologia do Consentimento e Participação", "A Psicologia da Conciliação e Arbitragem" e os dois ensaios sobre a chefia executiva. Um novo meio de abordar o problema parece, de um modo geral, insinuar-se no conceito de organização, metodologia e vida institucional.

A autoridade surge então como sendo algo inerente a um cargo, com os deveres e responsabilidades propriamente analisados e expostos em sua classificação. As operações correntes então se transformam na atribuição a cada cargo de sua função adequada, e a idéia de chefe como pessoa dominadora e diretora dá lugar a algo mais sutil baseado na tarefa de facilitar o funcionamento positivo de cada cargo. "Esta frase *autoridade delegatória* supõe que o chefe executivo tem direito a toda a autoridade, mas que é útil delegar uma parcela dessa autoridade. Não penso que o presidente ou o administrador geral devam ter mais autoridade além da que pertence à sua função. Portanto não vejo por onde possam delegar autoridade exceto quando estão doentes ou em férias" (pag. 159).

Esse conceito de autoridade se faz acompanhar naturalmente da idéia complementar de uma responsabilidade cumulativa, cooperativa e raramente concentrada e final. Esse conceito desa-

fia noções geralmente arraigadas — contudo, a realidade demonstra a sua importância, e a tendência para dotar os nossos governos de serviços auxiliares e pessoal consultivo dá apoio à idéia. No estudo intitulado "*A Significação da Responsabilidade em Administração Comercial*", Miss Follett esclarece esses termos; a sua aplicação da idéia de responsabilidade ao governo, bem como à indústria, e a sua citação das sugestões de Franklin Lane referentes ao gabinete se relacionam com as tarefas que mesmo agora estão preocupando o gabinete executivo do presidente.

Na sua discussão sobre "*O Leader e o Perito*", Miss Follett assinala que está surgindo uma relação para "a qual ainda não se encontrou um lugar em nosso vocabulário, nem na nossa filosofia de administração" — relação essa que não é uma "coerção pelo conselho", nem o tipo comum de autoridade diretora. São essas fluidez e expansão da administração que nos exasperam, quando tentamos explicar e descrever, e que desafiam e fascinam o estudioso que sente estar trabalhando num campo em que pode achar uma oportunidade para definir e talvez inventar. Haverá quem duvide que estão surgindo, na atividade de planejamento da indústria ou do governo, controles de funcionamento baseados, não sobre o tipo comum de chefia coercitiva, mas sobre o uso de conhecimento organizado — estimativas e análises orçamentárias, classificações de pessoal e cartas geográficas — que nos possibilitam conseguir soluções conciliatórias, sem as decepções que surgem do emprego da força? Não é esse o problema central de governo no mais amplo sentido? Não é a alternativa um choque interminável, e sem significação, de grupos de pressão e personalidades? Poderão funcionar os nossos vastos sistemas institucionais, interdependentes como são, se não forem inventados métodos mais impessoais e objetivos que facilitem as normas de ação conciliatória? E' porque esses estudos semeiam o nosso pensamento de questões tão importantes e porque os seus editores nos oferecem o exemplo de uma pessoa que sempre manteve o seu espírito aberto à realidade, procurando assimilá-la e aplicá-la, que devem ser recomendados aos estudantes de administração, inclusive os administradores em geral.

INDICAÇÕES

STUDIES IN WAR ECONOMICS — *International Labour Office* — Montreal, Canadá — 1941.

Os problemas econômicos e sociais em tempo de guerra constituem agora o principal interesse de trabalhadores e empregadores, bem como dos governos democráticos. Desde o começo da guerra, vem o *International Labour Office* se dedicando grandemente a esses problemas.

Os estudos insertos no presente volume foram escritos por membros do *Office Staff* durante as suas pesquisas sobre assuntos que constituem, há vários anos, o objetivo dessa repartição. Três destes estudos já apareceram na *International Labour Review*, e outro, que analisa o plano Keynes, é também um artigo já publicado naquele periódico, porem revisto e ampliado.

Os trabalhos contidos neste volume são os seguintes:

I — *Organização econômica para a guerra total*, com especial referência aos trabalhadores, por E. F. Penrose.

II — *Quem pagará a guerra?* Análise do plano Keynes, por E. J. Riches.

III — *Salários relativos em tempo de guerra*, por E. J. Riches.

IV — *Controle de preços de substâncias alimentícias*, por A. S. J. Baster.

V — *O papel da política de alojamento na economia de guerra*, por Carl Major Wright.

VI — *O efeito da guerra sobre a importância relativa dos centros produtores*, com especial referência à indústria textil, por Edith Tilton Denhardt.

THE FRONTIERS OF PUBLIC ADMINISTRATION — John M. Gaus, Leonard D. White e Marshall E. Dimock — *The University of Chicago Press* — Chicago, Illinois — 1936 — 146 págs.

Largamente citado como sendo uma das melhores contribuições doutrinárias, este livro se impõe à consulta de todos quantos desejem assimilar os mais recentes conceitos sobre administração pública. Os ensaios nele compreendidos possuem os seguintes títulos: — I — A significação e os fins da administração pública; II — A significação dos princípios de administração pública; III — A responsabilidade da administração pública; IV — O papel discricionário da administração moderna; V — Uma teoria de organização da administração pública; VII — A sociedade americana e a administração pública; VII — Critérios e objetivos da administração pública.

EMPLOYEE TRAINING IN THE PUBLIC SERVICE — *Relatório apresentado à Assembléia do Serviço Civil dos Estados Unidos e Canadá, pelo Comité de Treinamento de Pessoal no Serviço Público, sob a coordenação de Milton Hall.* — Chicago — 1941 — 172 págs.

Este livro é recomendado pelos professores dos cursos de administração nas universidades norte-americanas como um dos melhores compêndios didáticos sobre treinamento de pessoal.

O seu conteúdo se divide pelos seguintes capítulos: — Introdução; II — Determinação da necessidade de treinamento; III — Ensino; IV — Escolha e desenvolvimento do programa; V — Métodos de treinamento; VI — Apreciação do treinamento no serviço público; VII — A repartição central de treinamento.