

REVISTA  
DO  
SERVIÇO  
PÚBLICO

ANO VII  
Vol. I — N. 1  
Jan. 1944

DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO  
DO  
SERVIÇO  
PÚBLICO

Rio de Janeiro  
PALACIO DA FAZENDA - 5.º e 7.º andares  
Brasil  
ENDEREÇO TELEGRAFICO: DASP

PRESIDENTE:

Luiz Simões Lopes

DIRETORES DE DIVISÃO:

Moacir Ribeiro Briggs  
Organização e Coordenação

Luiz V. B. de Ouro Preto  
Orientação e Fiscalização do Pessoal  
(Substituto eventual)

Astério Dardeau Vieira  
Estudos de Pessoal

Murilo Braga de Carvalho  
Seleção

Mario Paulo de Brito  
Aperfeiçoamento

Mario Bittencourt Sampaio  
Material

Jorge Oscar de Melo Flores  
Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO:

Paulo Vidal  
Administração

Alfredo Nasser  
Documentação





DASP - BIBLIOTECA  
BRASILIA

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ORÇÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO  
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO  
(Decreto-lei n. 1.878, de 14 de Dezembro de 1937)

ANO VII

JANEIRO DE 1944

Vol. I - N. 1

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

O Plano Quinquenal de Obras e Equipamentos .....	Págs. 3
--	---------

### COLABORAÇÃO

✓ O concurso, válvula de segurança social — JORGÊ XAVIER DE ALMEIDA .....	5
✓ Menção de análise do Estado Moderno (III) — BENEDITO SILVA .....	8
✓ Causas e remédios da inflação — RICHARD LEWINSOHN .....	26
✓ A organização financeira do seguro social brasileiro — HELVECIO XAVIER LOPES .....	31
✓ Especialização e discriminação no orçamento — ARIZIO DE VIANA .....	40
✓ O treinamento dos funcionários públicos — HARVEY WALKER .....	44
✓ A política de pessoal da T. V. A. — ALBERTO DE ABREU CHAGAS .....	52
✓ A estatística e o desenvolvimento dos serviços públicos (I) — GERMANO JARDIM .....	56
✓ Reajustando as finalidades — CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA .....	64
✓ A administração de pessoal no Estado moderno — LYLE BELSLEY .....	67
✓ O Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas — ADALBERTO MARIO RIBEIRO .....	72

### ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

✓ Imunidade tributária das autarquias — Relatório .....	95
✓ Crimes contra a administração pública — ROBERTO LYRA .....	107
Julgados .....	110

### VIDA ADMINISTRATIVA

#### ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Função do Conselho de Administração do Pessoal no Serviço Civil Brasileiro .....	113
Notas para o funcionário .....	114

#### APERFEIÇOAMENTO

Função do Conselho de Administração de Pes. ....	123
Índice de reunião mensal de 1943 — "Organização da administração geral no Governo Brasileiro" .....	124

### NOTAS

Dr. Belfonso Simões Lopes .....	132
Orçamento da União para 1944 .....	135
Os inativos e o aumento de vencimentos .....	140
Modificações na alta administração do D. A. S. P. ....	141
Terceiro concurso para a carreira de Técnico de Administração .....	142
Joaquim Nabuco e a reforma do Serviço Civil .....	142
Uma homenagem aos cegos ao presidente do D. A. S. P. ....	144
Marcella Bastos .....	145

### BIBLIOGRAFIA

Crítica .....	147
Indicações — Publicações recebidas .....	148

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público  
(Decreto-lei n. 5.170 de 14 de dezembro de 1939)

---

## REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda - 6.º andar - Sala 615  
Rio de Janeiro - Brasil

Telefones: Redação..... 22-9961 Ramal 527  
Expedição..... 22-9961 Ramal 525

---

**Diretor: PAULO LOPES CORREA**

### 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 dactilografadas em espaço duplo.

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.

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, de um modo geral, não aceita colaborações espontâneas.



## O Plano Quinquenal de Obras e Equipamentos

**E**M SETEMBRO de 1941, — durante a estação anual de blitzkrieg da Luftwaiffe contra a Inglaterra — numerosos cientistas, procedentes de 22 países, reuniam-se em Londres para discutir, sob os auspícios da Associação Inglesa para o Progresso da Ciência, o seguinte tema: a ciência e a ordem mundial.

O govêrno e o mundo intelectual ingleses, representados por Anthony Eden e H. G. Wells, respectivamente, prodigalizaram o seu patrocínio ao conclave de cientistas, cujas reuniões mais de uma vez foram apressadamente dispersas pela música sinistra das sirenas anunciando a aproximação dos Stukas e Messerschmidts.

Dentre os numerosos sub-temas ventilados, um dos que inspiraram mais cogitações e debates girava em tórno da ciência e o planeamento. Não tenhamos dúvidas de que, quando soar a ordem de cessar fogo e começar a restauração das condições de paz — disse um dos delegados presentes — a questão central — nevrálgica e absorvente — que vai apaixonar e agitar milhões de seres humanos, em todo o mundo, há de ser esta: como evitar a repetição da grande catástrofe por que estamos passando, em outras palavras, como assegurar imunidade contra a guerra aos nossos filhos e aos filhos de nossos filhos?

Os cientistas presentes foram unânimes e categóricos: para que o mundo de após-guerra seja realmente melhor, é necessário reduzir ao mínimo as atividades improvisadas e submeter a vida econômica e social a minucioso planeamento.

O economista Maurice Dobb, professor da Universidade de Cambridge, resumiu numa sentença feliz as potencialidades do planeamento, dizendo que o planeamento é um mecanismo para coordenar, no espaço e no tempo, os acontecimentos econômicos; ao coordená-los previamente, ex ante em vez de ex post, faculta a eliminação daquelas incertezas e flutuações da atividade econômica que formam parte integrante da economia individualista.

As elites pensantes de todos os países do mundo estão, já agora, convencidas de que seria absurdo perseverar, após a presente guerra, na velha atitude do laissez faire, cuja responsabilidade nos calamitosos acontecimentos atuais ninguém ousará negar.

Um membro do parlamento inglês, o professor A. V. Hill, verberando essa atitude, até há poucos anos tão cara aos economistas de seu país, disse que, sob o laissez faire, os serviços públicos têm função paliativa, é dizer, ratamente são organizados para prevenir os males e desharmonias sociais, mas sempre para remediá-los. Assim é que os serviços de saúde pública, originariamente, têm por princípio guiar a curar os doentes e não evitar as doenças; os de arquitetura, "reparar encanamentos avariados"; as obras públicas, criar trabalho para



os desempregados; as organizações militares, preparar a defesa nacional quando o país já está em guerra, e assim por diante.

Mediante o planejamento preventivo, — sustentou aquele professor — é possível dar cunho positivo e fecundo às atividades necessárias ao bem estar humano. Então, os serviços de saúde pública, por exemplo, passarão a cuidar mais da nutrição e da educação física, o desemprego em massa será evitado, o padrão de vida em geral poderá ser melhorado, e assim por diante.

Foram impressionantes, com efeito, a unanimidade e o calor com que os cientistas de tantos países condenaram o *laissez faire* e saudaram a perspectiva de um mundo tornado melhor pelas virtudes do planejamento. Aliás, conforme escreveu Harold Laski, o vaticínio de que o mundo do pós-guerra será "a *planned world*" já se tornou lugar comum.

Essas considerações sobre as novas esperanças, que a humanidade sofredora deposita nas virtudes do planejamento, nos foram inspiradas pelo plano quinquenal de obras e equipamentos, que o Governo da União acaba de adotar.

Com efeito, o novo plano é uma conquista atual mas, antes de tudo, uma vigorosa amostra da administração pública científica do futuro. Conquanto se possam apontar alguns precedentes esparsos, e hesitantemente articulados, de ação governamental planejada no Brasil, o Plano de Obras e Equipamentos, que o Governo da União traçou para executar no quinquênio 1944-1948, representa a nossa primeira tentativa de planejamento efetivo em grande escala.

Além disso, o critério observado pelo Governo — de distinguir, para efeito de elaboração e execução orçamentárias, entre despesas correntes e investimentos de capital em obras e equipamento — dá sentido prático à regra fundamental que entrelaça a Organização Científica do Trabalho à Ciência das Finanças. As despesas com o funcionamento normal dos órgãos administrativos permanentes são repetitivas e têm caráter ordinário: são despesas de custeio. Podem e devem estar sujeitas a normas fixas de financiamento, realização e controle. As despesas com obras novas e aquisição de equipamentos, que apresentam modalidades e aspectos diferentes em cada caso, essas devem estar sujeitas a um regime especial. Cumpra financiá-las, fazê-las e controlá-las especialmente, tratando cada caso segundo as respectivas peculiaridades.

Quando esses dois tipos tão distintos de gastos são incluídos e confundidos num mesmo orçamento, acontece uma de duas: ou o tratamento geral rotineiro e inflexível das despesas ordinárias corroi o ânimo e emperra a ação dos órgãos públicos no campo dos novos empreendimentos, ou o tratamento necessariamente diversificado e especial das despesas com obras e empreendimentos desordena e balburdia a rotina administrativa. Qualquer das duas hipóteses é incompatível com a Administração Científica. A inclusão das despesas de custeio no Orçamento Ordinário, que lhes é próprio, e a das despesas de investimento de capitais num orçamento anexo, não só permite a indispensável distinção de tratamento burocrático, legal e contábil, como também orienta os Poderes Públicos no que diz respeito à política tributária e à do empréstimo. É regra comezinha, de observação recomendada num e noutro caso, que as despesas correntes sejam custeadas com o produto efetivo da tributação, ao passo que as despesas com obras e equipamentos, — que muitas vezes irão beneficiar as gerações futuras mais do que as gerações presentes — em certos casos devem ser empreendidas e executadas com o produto de empréstimos públicos de longa duração.

Tais são, em linhas gerais, os efeitos práticos do Novo Plano de Obras e Equipamentos, que o Governo Federal deverá executar no curso do próximo quinquênio.



## O concurso, válvula de segurança social

JORGE XAVIER DE ALMEIDA

Médico psiquiatra

O SERVIÇO público brasileiro seleciona o pessoal por meio de concursos de provas. Dando oportunidade igual a todos, não exige de nenhum sequer a apresentação de diploma de conclusão do curso primário. Este sistema democrático põe a administração federal em condições de recrutar um contingente humano representativo das possibilidades de desenvolvimento intelectual de nossa raça. Além disso, a atual organização do serviço público permite que a nata desse material humano, que já representa a camada superior da sedimentação de uma massa de centenas de milhares, ocupe os postos técnicos vitais da máquina administrativa permanente.

Dada a pequena percentagem que o número de candidatos aprovados nos concursos representa em relação ao total dos inscritos, quem consegue ingressar no serviço público, mesmo nas carreiras inferiores, pode ser considerado o melhor dentre algumas dezenas de indivíduos. Para as carreiras mais elevadas, a seleção permite que se considere o ocupante de cada cargo como o melhor dentre alguns milhares.

Não existem no país, em nenhum outro setor da atividade humana, elites tão representativas. Em nenhum outro são tantos os que se apresentam e, relativamente, tão poucos os escolhidos.

Um amigo meu, eficiente psiquiatra e jornalista encantador, assistiu, a convite meu, a uma reunião na qual algumas das estrêlas intelectuais do cast do D.A.S.P. fizeram um brilhante *show*. Ao saírem, confessou um tanto humilhado, talvez, e seguramente surpreso: "Em sociedades de medicina nunca assisti a uma discussão em que os contendores dessem uma demonstração tão convincente de agilidade mental e lucidez de raciocínio". O espanto do meu amigo ilustra bem a ignorância em que vivem muitos brasileiros cultos acêrca das revolucionárias transformações sofridas pelo nosso serviço público.

Nada há, todavia, de surpreendente naquela afirmação. Para que possa realizar a ambição de ser

oficial administrativo, por exemplo, uma pessoa não precisa possuir fortuna, amizades, linhagem nobre. Basta que tenha capacidade mental mínima, instrução elementar e energia para estudar. Se quiser ser médico, porém, precisa verificar, antes de mais nada, se dispõe de recursos financeiros suficientes. Se me contam que certo rapaz conseguiu matricular-se numa escola de medicina, posso concluir que talvez ele se tenha revelado mais apto que uns dois ou três e que é, com certeza, o mais rico de uma centena de jovens, igual ou superiormente dotados, que não puderam fazer o mesmo por falta de dinheiro. Após a conclusão do curso, na seleção dos futuros professores, médicos de renome, etc., continua o fator riqueza a exercer influência. E' que só esta possibilita ao jovem profissional fazer cursos de aperfeiçoamento com especialistas de reputação mundial, instalar-se e equipar-se convenientemente e esperar com tranqüilidade a formação de uma boa clientela — processo lento nas cidades grandes. Se o médico recém-formado é pobre e teima em permanecer numa grande cidade, só com enorme superioridade poderá compensar o *handicap* da pobreza; nem ao menos poderá adquirir livros modernos, na sua especialidade. Essa falta, aliás, é apenas teórica, em muitos casos: se os possuísse, talvez não tivesse tempo nem tranqüilidade de espírito para ler.

Depois da riqueza, o fator família e sociedade é que exerce a maior influência na formação das elites médicas: os grupos integrados por parentes, amigos e aderentes, destinados a auxílio mútuo e defesa contra *outsiders*. Não é difícil descobrir o motivo por que têm partido desses grupos reações tão violentas contra os concursos de provas. São favoráveis aos concursos... de títulos. O concurso de títulos é um absurdo lógico: quem não possui títulos, tem poucas probabilidades de consegui-los; mas um cargo conquistado em concurso de títulos, passa logo a representar título. Obtido um certo número destes, a massa principia a ter crescimento espontâneo, em progressão geométrica.



Vemos, assim, que a elite das profissões liberais não é formada pela decantação da camada superior de uma considerável massa humana, como se dá no caso da elite dos profissionais da administração; deve, portanto, ser inferior a esta. O melhor cérebro dentre mil é provavelmente superior ao melhor cérebro dentre dez, mas os dez melhores cérebros, escolhidos dentre dez mil, formam um conjunto seguramente superior a um conjunto de dez escolhidos dentre cem.



O edifício apriorístico que acabo de construir é, naturalmente, de estrutura precária. Uma falha no alicerce, o esquecimento de um fator, pode tornar instável o seu equilíbrio. Transformá-lo-ia certamente em escombros a marretada do resultado oposto de um exame psicométrico, a que fosse submetido um grupo de funcionários selecionados por concurso.

Apesar de ter uma noção muito clara do valor relativo das especulações que não se baseiam em fatos, nem têm uma cúpula de fatos a que devam ajustar-se, não resisto à tentação de procurar saber se o atual sistema de concursos seleciona apenas inteligências ou se seleciona também temperamentos e caracteres.

Vou adotar, para isso, a classificação mais em voga atualmente, cuja chave mestra divide os homens em ciclotímicos e esquizotímicos. Os ciclotímicos são indivíduos sociáveis, práticos, adaptáveis, que facilmente estabelecem intercomunicação afetiva com outras criaturas humanas (sintonização); têm os pés sempre firmemente plantados no solo seguro da realidade objetiva. Os esquizotímicos são indivíduos pouco práticos que, ao contrário dos ciclotímicos, raramente se sentem bem em sociedade. São esquisitões, formalistas, idealistas, tímidos e amantes de atividades solitárias, que exijam concentração mental.

Eis como STRECKER e EBAUGH confrontam o extrovertido e o introvertido (sendo conceitos correspondentes, tomei a liberdade de trocar os termos introvertido por esquizotímico e extrovertido por ciclotímico):

*"Quem tem mais propensão para pensar que para agir é um esquizotímico. O esquizotímico retira seus maiores prazeres de dentro de si mesmo; o ciclotímico, de fora. O reino do cérebro e do pensamento, e o mundo exterior, são suas esferas respectivas. Para um,*

*o pensamento é uma coisa pálida, sem vida, irreal. Para outro, a ação é algo irrelevante e sem valor. O esquizotímico tem tendência para ser frio, aparentemente triste, insociável e inativo; não é homem de ação, mas sim planejador e teorista. Um tipo não é mais conveniente, admirável ou útil que o outro. O mundo necessita de ambos. O ciclotímico faz coisas, é homem do mundo, sociável, alegre. O esquizotímico fornece as invenções e os planos para o futuro. O presente pertence a um, a outro o futuro. Por causa de sua insociabilidade e capacidade de isolamento, o esquizotímico tem uma visão mais clara de certos problemas e encontra soluções que nunca ocorreriam ao ciclotímico. O esquizotímico é contador e inventor, muitas das grandes descobertas foram feitas por ele".*

Sob o regime anterior ao D.A.S.P., ingressar ou atingir postos elevados, no serviço público, era principalmente uma questão de ter parentes ou conquistar amigos influentes. Tanto para a conquista dessas amizades, como para explorá-las habilmente, o ciclotímico levava uma grande vantagem sobre o esquizotímico. Além de ter maior dificuldade em fazer amizades, por ser amante da solidão e pouco comunicativo, o esquizotímico não tem o oportunismo pronto e ágil que, de modo geral, caracteriza o ciclotímico. Mesmo que o esquizotímico tivesse um parente ou conquistasse um amigo que lhe pudesse arranjar o emprego, é bem possível que a timidez o impedisse de dar os passos necessários.

Apesar de todas as facilidades que o ciclotímico encontraria para ingressar e fazer carreira no serviço público, antes da existência do D.A.S.P., não pretendo afirmar que o número de funcionários ciclotímicos fosse maior do que o de funcionários esquizotímicos. Isso porque, de modo geral, o ciclotímico não tem aptidão nem gosto para as atividades burocráticas. O esquizotímico é que encontra nessas atividades sua ocupação ideal: trabalho isolado e, nas funções rotineiras, nada de chocante para sua sensibilidade, que aí é até freqüentemente exaltada. Além disso, seu idealismo torna possível uma sincera e desinteressada dedicação às causas coletivas. O esquizotímico gosta de operar com idéias, planos, relatórios, teorias. O ciclotímico prefere trabalhar com pessoas e coisas concretas. E como as profissões em que é necessária a aptidão para tratar com o público (corretor, agente de seguros, etc.) são muito mais lucrativas que a profissão de funcionário público...

Parece-me, assim, razoável supor que, antigamente, o serviço público recrutava os esquizotími-



cos mais normais (esquizóticos dotados de mais senso prático e capacidade de adaptação) e os ciclotímicos menos inteligentes.

Presentemente, o sistema de concurso de provas deve estar desviando do serviço público os ciclotímicos do sexo masculino. E' que os mais capazes desse tipo encontram melhores oportunidades em outras carreiras; e os mal dotados intelectualmente não têm possibilidades de sucesso nos concursos.

Por outro lado, sendo o esquizoide suscetível de continuar ótimo estudante, mesmo quando já se encontra a uma distância muito curta da loucura, pode-se conjecturar que o novo sistema de seleção esteja colocando, nas repartições públicas, indivíduos desajustados, instáveis, ou de mentalidade de-reística.

Apesar de os tipos esquizoides, recolhidos pelas redes das provas de seleção, representarem uma ameaça para a boa ordem das atividades burocráticas, é do interesse do Estado dar a tais indivíduos uma profissão à altura da sua capacidade intelectual. Os esquizoides instáveis e desajustados frequentemente se tornam agitadores subversivos e propogandistas de credos políticos extremistas; deles os mais inteligentes são, naturalmente, os mais perigosos. Deste modo, as perturbações que

poderão trazer ao funcionamento da máquina administrativa não são tão graves como o perigo que poderiam constituir para as instituições políticas, caso não encontrassem uma profissão que os satisfizesse.

Além desses tipos mórbidos, o sistema de concursos recolhe e neutraliza outra categoria de possíveis futuros solapadores da ordem política ou social.

Quaisquer organizações humanas em que haja uma estratificação social impermeável têm existência precária; os descendentes dos melhores homens de uma geração não são os melhores homens da geração seguinte. Em todas as gerações, brotam das camadas mais baixas do povo valores que, ou conseguem um lugar condigno dentro da ordem social existente e se transformam em seus defensores, ou não encontram esse lugar e tratam de destruir a escada cujos degraus foram impedidos de galgar.

Foi o que aconteceu em 1789, na França, e em 1917, na Rússia.

O sistema de concursos de provas é, assim, uma válvula de segurança social, pois impede que a pressão acumulada nas camadas inferiores da sociedade, pela formação continua de indivíduos superiores, provoque tensões altas, explosivas.

# Ensaio de análise do Estado Moderno

BENEDICTO SILVA

## III

Modernamente... "as desenvolveram nos domínios do governo, com efeitos directos na esfera industrial, certas condições que encarecem enfaticamente a importância dos princípios de organização".

MOONEY & REILEY

"A vida económica da nossa época é cada vez mais dominada por um imperativo: o da eficiência".

URBANO C. BERQUÓ

"Attribuem-nos todas as nossas fábricas, nosso comércio, nossos meios de transporte, nosso dinheiro: deixem-me somente a nossa organização e, em quatro anos, estarei restabelecido".

CARNEGIE

NA edição de dezembro de 1938, esta Revista publicou a primeira parte de um desprezioso trabalho meu, intitulado *Ensaio de análise do Estado Moderno*.

Ocorrido quasi um ano antes de irromper na Europa a segunda Guerra Mundial, que já conta mais de quatro de duração, aquele corriqueiro episódio literário está hoje sepulto nas trevas tranqüilas do *Oblivium*, sob uma camada imensa de acontecimentos mais importantes e mais recentes, nem por isso menos esquecidos. Seja-me permitido, pois, avivar a memória dos leitores sobre o referido ensaio, que é meu intento completá-lo desta feita.

O primeiro capítulo continha a declaração introdutória de que o trabalho, dividido em três partes, seria dedicado principalmente ao estudo comparativo do poder político — não entre dois períodos cronológicos rigorosamente delimitados, nem entre duas formas vigentes de Estado nacional, mas entre duas realidade históricas, que então, à míngua de melhores expressões, chamámos *Estado Antigo* e *Estado Moderno*.

A guisa de plano e justificação, dizia ainda, nos parágrafos iniciais: "Nesta primeira parte do trabalho, tentarei expor até que ponto e como se contrastam, em matéria de exercício e uso do poder público, os Estados Antigo e Moderno. A segunda parte será uma tentativa de identificação de algumas das causas que estão forjando o Estado arqui-empresendedor de nossos dias. O papel da organização no Estado Moderno — será o objeto da parte final".

Conforme anunciado, a Revista de janeiro de 1939 publicou a segunda parte do trabalho. A terceira, porém, até hoje não apareceu. Por quê? O ensaio foi meditado e escrito em Washington, durante as primeiras e belas nevadas do inverno de 1938 e de lá enviado à nossa querida *Revista do Serviço Público*. Chegaram e foram publicadas a primeira e a segunda partes; a terceira perdeu-se alhures.

Em Washington, eu era obrigado a datilografar os meus escritos, o que fazia incientemente, o dedo perplexo sobre o teclado da máquina, cata aqui, cata acolá! Já se vê que, para simplificar o meu ingente trabalho de *batilografia* e livrar-me da complicação adicional do papel carbonado, nem sempre deixava cópias. Foi o que aconteceu relativamente à parte final do *Ensaio de análise do Estado Moderno*. Eis o motivo por que a sua publicação parou no segundo capítulo.

Sempre estive nas cogitações do autor recompor a parte extraviada. A propósito, vamos referir a história da reconstituição de um original. Sabe-se que a memória de Camilo Castelo Branco era prodigiosa: fiel, pronta, ilimitada. Certa vez, enviara êle ao editor os originais de uma novela. Na mesma semana um incêndio destruiu a sede da casa editora. O manuscrito do romancista foi considerado perdido. Instalado em nova sede, o editor comunicou o fato a Camilo e pediu cópia do trabalho. E' evidente que o autor do *Amor de Perdição* não dispunha de nenhuma



cópia, o original fôra escrito de próprio punho. Respondeu ao editor que cópia não tinha, mas que ia reescrever a novela, o que efetivamente fez. O editor recebeu o segundo original e publicou a obra. Tempos depois, descobriu intacto, numa ruma de papéis salvos do incêndio, o primitivo manuscrito. Teve então a natural curiosidade de confrontar a obra impressa com aquele original, afim de apreciar as possíveis alterações e, sobretudo, provar a fidelidade da famosa memória do escritor. Qual não foi o seu assombro ao verificar que entre o primeiro original, dado por perdido, e o segundo, reconstituído de memória, não havia a diferença de uma vírgula!

Ainda que eu tivesse tentado reconstituir o terceiro capítulo d'êste ensaio imediatamente depois de seu extravio, é certo que não teria conseguido repetir a proeza mnemônica de Camilo. Hoje, então, decorridos precisamente cinco anos, é-me de todo impossível sequer mobilizar e utilizar os mesmos conceitos e idéias que constituíam a sua urdidura lógica. As crenças que então professava terão sido, certamente, delidadas umas, alteradas outras, retificadas, ampliadas; muitas das informações igualmente utilizadas na ocasião, ou foram esquecidas ou adquiriram novo sentido à luz de leituras e observações posteriores. A própria fluência jornalística e bemaventurada, com que eu disqueteava sobre organização, hoje está grandemente estancada pela depuração e estratificação de conceitos que, à força de cultivados, lidos, meditados, repetidos, confrontados, acabaram por adquirir um sentido mais rígido e específico que, evidentemente, não se ajusta bem ao clima intelectual em que me encontrava quando elaborei o trabalho.

Tais circunstâncias poderiam contraindicar, por ineficaz, qualquer tentativa de reconstituição da terceira parte do ensaio, assim dupla e irremediavelmente perdida — no plano físico e no plano psíquico. Seria como que a exumação frustrada de um trabalho intelectual cujas linhas mestras se dissolveram e do qual hoje restam apenas o rótulo e a intenção. Mas... quem escreve para o público incorre no maior dos erros quando contraria a vontade expressa dos leitores, ainda que manifestada por um só. A direção da Revista já me havia solicitado, repetidas vezes, a reconstituição d'êste capítulo. Sempre que lia ou ouvia referências ao ensaio, eu próprio sentia certo *mal-estar autoral* e reafirmava mentalmente

o designio de completá-lo. Contudo, até agora não tinha feito nenhuma tentativa de materializar êsse propósito. Quando, porém, há poucos dias, um leitor me intimou — intimou é o verbo — nessa qualidade de leitor, a publicar a parte faltante, compreendi que estava em frente de um dever líquido, imposto pela ética autoral. Não ficava bem furtar-me ao seu cumprimento ao porque êste envolvia certas dificuldades.

Além disso, um ensaio que, aparecido há cinco anos, ainda agora é lembrado por um leitor, cujo interesse se manifesta de maneira suficientemente ativa para fazê-lo procurar o autor e cobrar a parte prometida e não publicada, certamente nasceu sob a proteção dos *Bons Auspícios*. Pode, assim, afrontar mais uma vez os azares da publicidade e da crítica, afim de adquirir a integridade de forma e de fundo que, inicialmente, lhe fôra designada.

Cumpr-me, pois, reunir aqui, para formar a terceira parte do ensaio, algumas idéias sobre o papel da organização no Estado Moderno. É provável que a maioria dessas idéias haja sido incorporada à minha experiência depois de 1938. Ser-me-ia impossível abstrair delas e operar apenas com o material de que dispunha até então. Isso impede, sem dúvida, a reconstituição — mesmo aproximada — da parte perdida. Seja como for, aqui estamos para fazer a tentativa.

De acôrdo com a nossa interpretação, constante da segunda parte do trabalho (1), o homem contemporâneo sente-se na posição de *nouveau riche*, isto é, atordoado, confuso, canhestro, psicologicamente incapaz de se adaptar às novas condições de existência, advindas tão súbitamente com a Idade da Energia. É que, seja mediante a aplicação de teorias confirmadas, leis naturais já conhecidas, métodos científicos acessíveis, seja mediante a utilização de máquinas, aparelhos, instrumentos de precisão, compostos químicos, combinadamente com as inúmeras técnicas e habilidades profissionais trazidas e apuradas pelo advento da Idade da Energia, o homem está virtualmente habilitado a satisfazer quasi todas as necessidades, desejos e fantasias de que é suscetível.

Pela primeira vez na história do mundo, a sociedade humana está literalmente transbordando

(1) "Revista do Serviço Público", *Ensaio de análise do Estado Moderno*, janeiro de 1939, pgs. 16-25.



do de *nouveaux riches* — mas a riqueza é tão grande e foi adquirida tão rápida e inesperadamente, que o homem ainda não conseguiu livrar-se da fase da perplexidade. A grande maioria das massas humanas permanece não somente ignorante dos tesouros inesgotáveis que jazem à sua disposição no progresso tecnológico, e que ela poderia utilizar e usufruir pacificamente, sem necessidade de promover motim ou desordem social, como também parece incapaz de apreender as novas realidades, assemelhando-se a um indivíduo analfabeto e extremamente rude que, enriquecido de repente e por acaso, nem sequer soubesse distinguir entre duas cédulas de valores diferentes.

De acôrdo ainda com a nossa interpretação da *desharmonia cultural* que deu causa ao advento do Estado Moderno, afirmamos que a observação realística dos paradoxos monstruosos do mundo de nosso tempo evidencia que o "maladjustment" existente não só adia mas também torna penosa e mesmo trágica a compatibilização do progresso científico e tecnológico, de um lado, com o progresso social, de outro. Cumpre reconhecer que, apesar de suas maravilhas, o progresso tecnológico se apresenta, nas condições atuais, como uma espécie de *embarras de riqueza*, antes complicando a vida do homem e inflacionando as causas de fricção social do que tornando melhor e mais agradável o mundo em que vivemos.

Dai o imperativo da *organização*. Já na segunda parte do trabalho havíamos antecipado que, para atenuar, corrigir e canalizar no bom sentido as conseqüências profundas, as repercussões econômicas e os ecos sociais dos agentes de liberação de energia que o homem vai captando em maré montante, é necessário que, a certa altura do progresso tecnológico, intervenha um poder disciplinador providencial — a *organização*.

"Conquistar a natureza, arrebatá-la os segredos, é servir-se dela em benefício da humanidade" — escreveu luminosamente Claude Bernard. Entretanto, para que se realize a soberba fórmula do imortal autor de *Introduction à l'étude de la Médecine expérimentale*, é indispensável que, na luta incessante entre o interesse coletivo e o interesse individual, o primeiro sobrepuje efetivamente o segundo. A agência mais indicada, de que a sociedade dispõe, tanto para policiar o interesse individual, egoístico por definição,

como para promover o coletivo, defendê-lo contra a astúcia, a força, o talento e a ciência dos indivíduos, assegurar-lhe um quinhão justo no uso e gozo do progresso tecnológico, é o Governo — instrumento de formulação e execução da vontade do Estado.

Com efeito, quando soa a hora em que o aproveitamento racional e equilibrado do progresso tecnológico exige reajustamentos e grita por organização, em nome do bem coletivo, que poder idóneo existe para vir em socorro do agregado humano e coordenar, pela organização, os fatores sublevados? A indagação de tamanha importância, respondamos, então, que esse poder é o Estado e que ao Estado cumpre atender ao chamado das circunstâncias.

Eis-nos, pois, em face da tarefa extremamente difícil de comentar e definir o papel da *organização* no Estado Moderno.

#### CONCEITO DE ORGANIZAÇÃO

Organização é imanente na vida social — como princípio e como fato.

Embora assim velha como a própria sociedade, — conforme afirmam *ad introito* e demonstram cabalmente James Mooney e Alan Reiley na sua obra *Principles of Organization* — só recentemente a organização atingiu a idade de ouro. Mas fê-lo de maneira brilhante, completa, universal e espetacular. Foi estilizada e lançada por Taylor, nos Estados Unidos, e por Fayol, na França, quasi simultaneamente. A partir de então, tem atraído os favores da inteligência e do capital em todo o mundo civilizado. Seu reinado, que já conta cerca de quarenta anos, longe de sofrer qualquer abalo, está em plena fase de irradiação e consolidação. De fato, a organização passou a ser uma espécie de mania lúcida da velha e torturada humanidade. Para os contemporâneos, a organização, talvez mais do que a fé, move montanhas. Os homens inteligentes acreditam na sua fecundidade; as pessoas sensatas reconhecem a sua utilidade; todos lhe recebem os benefícios.

Dentre as capacidades profissionais modernas, um valor altíssimo acaba de emergir — a capacidade organizadora, que é, como disse o economista romão, *uma virtude nova dos povos*. Essa capacidade, a que o homem recorre para estabelecer a ordem nas relações e implantar o



método nas atividades, "tomou o lugar outrora ocupado pelas qualidades guerreiras e a pertinácia no trabalho" (2). Eis porque a organização é um *bezerra de ouro* de nova espécie, diante do qual se prostram reverentes, mas sobretudo ávidos de rendimento, o trabalho e o capital, o governo e os governados, o individualismo e o comunismo, a indústria e o comércio, a política e a administração, o leigo e o iniciado, a democracia e a ditadura, o civil e o militar, Ford, o patrão, e Smith, o empregado.

A observação realística da cena mundial contemporânea não só justifica o exaltado conceito de Manólesco, mas até sugere o seu reforçamento. Com efeito, da *Organização, virtude nova*, se pode dizer o que o grande Richet disse da invenção (3), ou seja, *mutatis mutandis*:

A organização é a virtude capital!

Nome de um mito moderno, a palavra *organização* dignifica o texto e dá prestígio à oração. Por isso, é usada incriticamente, muitas vezes só para nobilitar o conteúdo da frase e realçar a importância do escritor ou interlocutor. Com efeito, como todo termo prestigioso das ciências sociais, suscetível de dosagem emocional à *minuta*, a palavra *organização* hoje é empregada estouvadamente pelo jornalismo e pela administração pública, pela indústria privada e pelos militares, pelos gregos e pelos troianos, para designar coisas tão diversas como *governo* e *civilização*, *esforço associado* e *ordem*, *ato de organizar* e *empresa*, *estrutura* e *funcionamento*, *ciência* e *técnica*. Não raro, a encontramos com dois significados distintos na mesma página e, às vezes, no mesmo período.

Em qualquer de suas numerosas acepções, porém, seja na mais comum, encontrada nos dicionários, de *ação* ou *efeito de organizar*, de *pôr em estado de funcionar*, seja na de *estrutura* ou *conformação das partes dos corpos vivos*, seja na de *ciência de ordenação dos meios para consecução dos fins*, o conceito de organização pressupõe sempre *articulação*, *comunicação*, *cooperação*, *entendimento*, *comércio de órgãos* ou *indivíduos*, *reunidos em torno* e em busca de determinado objetivo.

*Organização* e *eficiência* são conceitos entrelaçados e complementares. Ambas sugerem *rendimento*, termo gratíssimo aos interesses humanos. Isso aumenta a ressonância emocional da primeira. Daí talvez o seu fascínio quase cabalístico. *Organização* é hoje uma palavra mágica, o moderno *Abre-te, Sésamo!* da indústria, pequena ou grande, do governo, da pedagogia, da finança, da guerra.

No Estado Moderno, o papel que ela desempenha, ninguém o conseguiria exagerar. A sua importância efetiva estará sempre além do alcance verbal de nossa capacidade de apreciação. Conseqüentemente, as razões por que o Estado deve e pode explorar a fundo a organização, haurindo nela e dela o máximo proveito social, escapam ao poder de análise de um observador desarmado como eu.

O transcendental da tarefa não me desvia, contudo, do propósito de alinhar e comentar certas relações da organização com o Estado.

Não é preciso, decerto, a autoridade de um Durkheim ou de um Laskei, nem o dom criador de um Taylor, de um Fayol ou de um Rathenau, para que o investigador perceba e consiga itemizar alguns aspectos da função harmonizadora, verdadeiramente mágica, inexaurivelmente fértil, que a organização pode exercer no Estado Moderno.

Entendida no sentido de distribuição e combinação de meios — homens para fazer força e homens para pensar, máquinas, matérias primas, instalações — em busca da realização de fins previamente definidos, a organização é inerente a qualquer administração, pública ou privada.

Entendida no sentido de estrutura, de entidade, de empresa, organização e governo são sinônimos.

Entendida, porém, no sentido de ciência e técnica de distribuir e articular homens e coisas da melhor maneira possível, na empresa, de modo que esta preencha a sua finalidade plena e economicamente, esgotando o conteúdo de utilidade social dos recursos empregados e dos esforços expendidos — a organização é um fator de progresso, uma virtude coletiva, uma conquista. Nesse sentido, a organização não acontece espontaneamente, deve ser implantada.

É especialmente com o papel da organização assim conceituada que me vou ocupar.

(2) MIHAIL MANÓLESCO, *O Século do Corporativismo*, trad. bras. p. 25.

(3) *O Homem e a Ciência*, trad. port., São Paulo, 1938, p. 83.



Se, na acepção de forma ou estrutura, a organização aparece no Estado Moderno como fator quantitativo, mero *sintoma de crescimento*, na acepção de técnica de dispor cientificamente os meios para lograr hedonisticamente os fins, a organização adquire modalidades qualitativas e produz efeitos miraculosos, que transfiguram o Estado e se não o alçam ao famoso conceito de Hegel — *O Estado é a idéia divina tal como existe sobre a terra*, pelo menos o afastam do anátema de Nietzsche — *Estado, eis como se denomina o mais frio de todos os monstros*. Sim, no sentido de técnica de aproveitamento científico dos recursos disponíveis na solução dos problemas coletivos, a organização é, para o Estado, ao mesmo tempo, *fórmula de sobrevivência, estado de equilíbrio, dispositivo de coordenação, via de eficiência, fonte de prestígio*. Espécie de jazida inexaurível de formas de ação, habilita o Estado a prestar mais e melhores serviços e a produzir mais e melhores bens — pelo que é um *fator de riqueza social*. Por outro lado, conduz a *res publica* ao estágio científico, isto é, ao estágio superior de sua evolução. Conseqüentemente, a organização é uma *necessidade imperiosa* para o Estado Moderno.

Como se vê, o papel singular da Organização no Estado oferece várias facetas ao exame do observador. Examinêmo-las uma a uma, à feição de quem revolve atentamente entre os dedos uma pedra preciosa poliédrica.

#### ORGANIZAÇÃO, SINTOMA DE CRESCIMENTO

Os argumentos e considerações constantes da primeira parte deste ensaio focalizam o processo vertiginoso de intensificação do poder interno do Estado, que atualmente se observa pelo mundo afora. Não importa sob que regime se encontre, ou que forma de governo adote, o Estado hodierno detém e exerce uma soma formidável de poder.

Habitado imemorialmente à condição de membro de um Estado, condição fatal de que ninguém se pode eximir, o homem custa a compreender, conforme observa Willoughby, a profunda significação do ato pelo qual um povo se converte em sociedade política. Cumpre, todavia, não menosprezar esta constante sociológica irredutível: teoricamente, o Estado é a instituição suprema — só ele detém a faculdade de

editar leis. Mediante o uso dessa faculdade, pode hoje considerar crime, passível de punição, o que ontem considerava ato de benemerência pública, e vice-versa. Uma vez que em nenhuma sociedade política é possível a existência de mais de uma vontade suprema, os poderes do Estado são incontrastados. E' por isso que, *potencialmente, legalmente*, o Estado pode determinar com luxo de pormenores a conduta, o modo de viver de cada indivíduo (4). A possível objeção de que, em regra, nenhum Estado tenta chegar a tais extremos de *constrainte social*, por certo não altera a essência da soberania. Inquestionavelmente o Estado pode, a qualquer tempo, dobrar o indivíduo à sua vontade, porque tem meios para se fazer obedecido. Em princípio, pois, o Estado detém o poder de aumentar *ad libitum* e até *ad nauseam* as suas funções.

O congestionamento de funções do Estado Moderno, porém, representa antes uma delegação de incumbências, do que uma expansão autocrática. Não é o exercício da soberania, ou uma possível volúpia de mando dos governantes, que o tem feito mais poderoso. Em última análise, a causa do crescimento de suas funções e responsabilidades é o progresso tecnológico. Com efeito, à medida que avança o domínio do homem sobre o meio cósmico, o Estado se torna paralelamente mais intervencionista, mais *leviatânico*. E' que, a esta altura do desenvolvimento técnico e científico, seria perigoso permitir que indivíduos e não instituições concentrassem e controlassem o colossal poder do homem sobre as forças naturais. Como a mais impessoal e, por outro lado, a mais inclusiva de todas as instituições é o Estado, a ele, guardião do bem e depositário da confiança da maioria, deve caber naturalmente a maior parcela de poder efetivo.

Eis por que, hodiernamente, há como que um acôrdo tácito da população no sentido não só de aceitar, senão também até de pleitear a intervenção protetora do Estado em um número cada vez maior de atividades. Parece que o povo revela essa cordura universal e essa aceitação quasi calorosa das novas funções que o Estado empreende ou intensifica, porque está compreendendo que a vida moderna se tornaria um pandemônio se, para contrabalançar e ordenar a tremenda complexidade resultante, não houvesse um esforço cor-

(4) W. F. WILLOUGHBY, *The Government of Modern States*, New York, 1936, pg. 13.



respondente de organização. Que este esforço caiba naturalmente ao Estado, — embora outras instituições o assistam e com ele colaborem, — não é passível de dúvida.

Aliás, os sociólogos, especialmente os cientistas políticos, vão constatando a pouco e pouco o fenômeno do crescimento rápido das funções governamentais como resultante, em parte, do progresso tecnológico e, em parte, da anuência coletiva em transferir para o Estado um número cada vez maior de encargos e em exigir do mesmo um número cada vez maior de serviços. Charles Merriam, pensador político americano, descreveu este fenômeno com as seguintes palavras: "Independentemente dos benefícios que advenham, ou não, para os particulares, o público — ou pelo menos uma grande parte dele — está preparado para a expansão das funções do governo em quasi tôdas as direções por onde o bem estar geral possa aumentar".

A densidade de organização do Estado, assim sobrecarregado de responsabilidades, assim ampliado na sua maquinaria, é uma decorrência natural do fenômeno da evolução. Sabe-se que todo corpo, animal ou social, ao evoluir, isto é, ao passar de uma a outra fase mais adiantada, adota formas de organização progressivamente mais complexas.

Quanto aos seres vivos, aos organismos biológicos, a natureza é toda uma ilustração, colorida e dinâmica, do postulado de que a sua evolução constitue uma trajetória através de formas de organização mais e mais complexas.

O desenvolvimento da sociedade humana segue o mesmo processo. Ai também se pode observar a complexidade crescente da organização. Em verdade, quando Mihail Manoilescu afirma que "as formas de existência social são progressivamente mais complexas e organizadas", nada mais faz do que expressar uma evidência sociológica, que hoje ninguém se atreveria a contestar.

Na escala zoológica, quanto mais perfeito é o vivente, tanto mais órgãos possui para exercer funções distintas. Similarmente, quanto mais importante é a sociedade política, tanto mais numerosos hão de ser os órgãos destinados a exercer as funções necessárias à evolução harmoniosa do todo.

Essa mesma ordem de idéias, nós a encontramos suficientemente desenvolvida em mais de um autor. Spengler, por exemplo, explorando mais largamente a divisão do trabalho como razão de ser da organização, diz que a empresa dirigida pela linguagem está condicionada a uma imensa perda de liberdade — a velha liberdade do animal de rapina — tanto para o dirigente como para o dirigido. Tornam-se ambos, de corpo e alma, membros intelectuais, espirituais, de uma unidade maior, a que chama organização. "É a concentração da vida ativa — diz ele — em formas definidas, com o fim de ficar "em forma" para empresas de qualquer índole. Com a ação coletiva dá-se o passo decisivo da existência orgânica para a existência organizada, da vida em grupos naturais para a vida em grupos artificiais, da horda para o povo, para a tribo, para a classe e para o Estado" (5).

Mais recentemente, o citado Mihail Manoilescu — no *Século do Corporativismo*, que Azevedo Amaral traduziu para o português, em 1938 — depois de perguntar qual a diretriz que a natureza indica ao homem como rumo para o seu desenvolvimento social, responde que "a lição que ela nos dá é a de que toda evolução se faz pela complexidade crescente das formas de organização. Passando dos seres mais simples a sucessivas formas de vida, a natureza nos apresenta uma cadeia de organismos cada vez mais complexos e mais organizados", pois que "superioridade e organização vêm a ser sinônimos, na escala de evolução da vida" (6).

O desenvolvimento das sociedades também sobe por essa escala e caracteriza-se pela mesma complexidade crescente de organização; as formas de existência social são mais e mais complexas e organizadas.

É natural, pois, que a densidade de organização do Estado Moderno seja maior do que a do Estado Antigo e tenda a crescer indefinidamente. Chamado a desempenhar funções que, até há alguns anos passados, escapavam necessariamente da sua órbita de ação; compelido, por outro lado, a intensificar as suas funções tradicio-

(5) OSWALD SPENGLER, *O Homem e a Máquina*, trad. de Erico Verissimo, Porto Alegre, 1941, pg. 95.

(6) *Op. cit.*, pg. 20.



nais, o Estado hodierno é uma forma da existência social evidentemente mais complexa do que qualquer outra anteriormente conhecida.

O imperativo da organização no Estado Moderno é, assim, o corolário fatal da própria lei da evolução dos organismos animal e social, que, ao realizarem e seu destino, percorrem formas de organização gradativamente mais complexas.

De acôrdo com a definição de Mooney & Reiley, toda associação humana, que se constitua para levar a efeito um propósito comum, assume a forma de organização. Nesse caso, o desdobramento dos órgãos do Estado Moderno, mais e mais numerosas, porque mais e mais necessários para o desempenho de funções novas, reflete apenas, como sintoma, um processo biológico de crescimento. O Estado passa a ter mais organização, no sentido aritmético do adverbio *mais*, isto é, passa a ter maior número de órgãos e de funções. Trata-se de um fenômeno puro de crescimento do corpo governante.

#### ORGANIZAÇÃO, FÓRMULA DE SOBREVIVÊNCIA

Mas o Estado não percorre essa escala de organização de complexidade crescente apenas por ser a isso obrigado pelas leis que regem a evolução dos corpos animal e social. A organização é-lhe também uma válvula de segurança, uma fórmula de sobrevivência. De fato, o Estado Moderno, para sobreviver, precisa desempenhar cabalmente o seu objetivo supremo e imprescritível, que é o de fazer o maior bem ao maior número. Nem por ser arquipoderoso o Estado, consegue realizar esse fim, se não se organiza convenientemente. Ainda que, em teoria, o poder do Estado seja ilimitado, na prática varia com a organização. "Qualquer sistema, para sobreviver, deve cuidar da maior parte do povo na maior parte do tempo" — sentenciou o falecido economista James Harvey Rogers. A organização, instrumento de efetivação da capacidade realizadora do Estado, desempenha sem dúvida o papel de válvula de segurança. Pois só o Estado organizado pode realmente beneficiar a maior parte do povo durante a maior parte do tempo e, assim, perpetuar as condições necessárias à própria sobrevivência e prosperidade.

A fórmula de Harvey Rogers não constitui, aliás, nenhuma novidade conceitual. Analisando a definição de Justiça, de Platão, Will Durant

demonstra, em *The Story of Philosophy*, que só o Estado justo tem condições de sobreviver e que o Estado só é justo quando perfeitamente organizado.

A Justiça consiste em cada um fazer e ter o que lhe é próprio — definiu Platão. Que desapontamento! — comenta Will Durant. Depois de tanta espera, o que se tinha em expectativa era uma revelação infalível. Que significa a definição do discípulo de Sócrates e mestre de Aristóteles? "Simplesmente que cada homem deve receber o equivalente do que produz e desempenhar as funções para as quais for mais bem qualificado. Um homem justo vem a ser um homem no lugar certo, que faz o melhor que pode e dá plenamente o equivalente do que recebe. Desta arte, uma sociedade de homens justos seria um grupo altamente harmonioso e eficiente, pois cada elemento estaria no seu lugar, preenchendo a sua função, à maneira dos instrumentos numa orquestra perfeita. A Justiça, numa sociedade, seria como aquela harmonia de relações que mantém os planetas no seu movimento ordenado. Assim organizada, uma sociedade está apta a sobreviver; e a Justiça recebe uma espécie de sanção darwiniana. Onde e quando os homens se encontram fora de seus lugares naturais; onde e quando os homens de negócios subordinam os homens de governo, ou o soldado usurpa a posição do rei — aí a coordenação das partes é destruída, as articulações emperram e degeneram e, então, a sociedade se desintegra e dissolve. Justiça é coordenação efetiva" (7).

Segundo esta interpretação do filósofo-historiador americano, a Justiça de Platão como que se confunde com o que hoje entendemos por organização. Vista à sua luz, a organização não se limita a ser uma fórmula de sobrevivência — é a própria vitalidade, justa, bela e generosa.

A presença da organização — disse Manólesco — constitui a melhor garantia para o futuro de um povo. E' o seu escudo e, ao mesmo tempo, a sua arma principal — a mais eficaz.

Noutra passagem da citada obra, o economista romão, que, como Arturo Labriola, caiu em merecida desgraça por ter aderido ao fascismo, afirma que o imperativo da organização surge como um aspecto da subsistência. Ora, quem diz subsistência, diz sobrevivência.

(7) WILL DURANT, *The Story of Philosophy*, pgs. 47-48 (os grifos são nossos).



"Os princípios de organização, — opina uma autoridade de bitola larga — entendidos em sentido amplo, incluem quasi tudo que existe de importante na doutrina administrativa. Já sugerimos, aliás, que organização é um conceito de ciência social. Quando a vida humana se torna complexa, técnicas salutaras de organização se impõem como requisitos indispensáveis. A organização é o elo que liga o desejo humano à satisfação social" (8).

A organização implica a substituição do trabalho fragmentário, casual, improvisado, executado ao sabor das inspirações de momento, pelo trabalho previsto e planejado à luz da experiência disponível. Isso quer dizer abolição do empirismo. E como disse Urbano C. Berquó, "o abandono dos processos de empirismo se impõe mais do que nunca como uma condição imprescindível à sobrevivência nesta época de exasperada concorrência vital entre as nações e os continentes" (9).

Pelo fato de ensejar ao Estado a realização plena ou pelo menos satisfatória de seus fins, a organização é, para ele, uma fórmula eficaz de sobrevivência. O Estado bem organizado não perece nem sequer definha; ao contrário, floresce e atinge a plenitude de sua vitalidade.

#### ORGANIZAÇÃO, ESTADO DE EQUILÍBRIO

"O reino das razões objetivas é o ideal de toda organização humana", disse Mihail Manoilescu (10). Segundo a definição convencionalizada pelo Instituto Internacional de Organização Científica do Trabalho, organização é o conjunto de atividades que, na empresa, tem por objeto estabelecer a coordenação ótima das funções.

No dizer de Glaser, a saúde de uma empresa, como a de um ser humano, depende de boa circulação (11). No de Gulick, o problema da organização consiste em construir, do centro para a periferia, entre a chefia executiva e as diversas subdivisões da empresa, um sistema efetivo de comunicação e controle (12). Segue-se, pois,

que a organização não só permite e provoca mas até regula e controla, pelo seu sistema, a circulação, de que depende a saúde da empresa.

E assim como "é o estado de perfeita solidariedade orgânica que assegura a boa saúde no organismo animal", assim também a organização científica pode assegurar um estado de higiene e até de euforia institucional à empresa. De fato, aquela perfeita solidariedade orgânica que, no corpo animal, produz a saúde, a alegria de viver e o prazer de funcionar, não é de reprodução impossível, *mutatis mutandis*, num corpo social.

Quando bem aplicados, os princípios de organização criam uma coesão íntima entre a estrutura e o funcionamento da empresa em tudo semelhante à solidariedade orgânica existente entre a anatomia e a fisiologia do organismo vivo em gozo de plena saúde.

Assim concebida, a organização nada mais é do que um estado de equilíbrio.

#### ORGANIZAÇÃO, FATOR DE RIQUEZA SOCIAL

Em seu elementar mas seguro compêndio de Economia (13), destinado às escolas de comércio e a estes pertinazes inimigos da leitura — os homens de negócio, Albert Crew indica e arrola os seguintes fatores de produção: a) a Natureza; b) o Trabalho; c) o Capital; d) a Empresa.

Nesta lista, a novidade consiste em incluir a empresa entre os fatores de produção. Empresa, aqui, não é propriamente a entidade produtora, o estabelecimento — é antes um condimento psicológico, a ação de empreender, de prestar serviços e de correr os riscos envolvidos, determinada pelo afã do lucro. Não citamos o referido compêndio, porém, para discutir essa concepção. O objetivo é focalizar outro conceito do economista inglês, relativo a organização. Para ele, o fator trabalho engloba três coisas distintas, a saber: a) o trabalho comum, produtor de bens materiais e serviços; b) a organização; c) o transporte.

Ao tratar de organização, Crew observa que a importância deste elemento foi menosprezada durante muito tempo, porque se acreditava que as funções organizadoras coubessem, em parte,

(8) MARSHALL DIMOCK, *Modern Politics and Administration*, Chicago, 1937, pg. 249.

(9) *As bases da organização segundo Le Chatelier*, "Revista do Serviço Público", maio de 1938, pg. 13.

(10) *Op. cit.*, pg. 200.

(11) COMSTOCK GLASER, *Administrative Procedure*, Washington, D. C., 1941, pg. 13.

(12) LUTHER GULICK, *Theory of Organization*, in "Papers on the Science of Administration", New York, 1937, pg. 7.

(13) *Economía*, trad. esp., 1934, Madrid, pgs. 37-8.



no capital e, em parte, ao trabalho. Assim acontecia porque, de fato, quando o proprietário acumulava os encargos de gerente da empresa, as funções de organizador ficavam na penumbra.

Para realçar o papel da organização, Crew regista que, freqüentemente, se dá o caso de existirem, coincidentes, capitais à procura de colocação, abundante mão de obra à procura de trabalho e quantidades ilimitadas de matérias primas elaboráveis, além de escassez de objetos necessários e de artigos de consumo. Ai estão, pois, em condições particularmente propícias, os fatores clássicos de produção. Todavia, natureza, trabalho e capital são impotentes, se outra força não os combina e põe em movimento. Na opinião do autor, esta força é o organizador ou empresário, que não é necessariamente o capitalista e que, por outro lado, não se deve confundir com o operário, por isto que a aptidão física ou mental para o trabalho e a habilidade organizadora são elementos inteiramente distintos (14).

Mais lógico, entretanto, seria reconhecer que a força que combina e aciona os clássicos fatores de produção — natureza, trabalho e capital — é a organização, não o organizador. Com efeito, a organização, em si, pela sua importância, deve ser considerada um fator de produção em pé de igualdade com os outros — não mero elemento integrante do trabalho.

Esse ponto de vista já foi, aliás, sustentado com clareza, brilho e originalidade, por uma cientista social romãica, Cristina Niculesco. Segundo Mihail Manoilescu, a referida cientista, no correr de um curso de Organização, ministrado na Escola Politécnica de Timisoara, dividiu a evolução da humanidade em quatro fases, cada uma das quais caracterizada pela predominância de determinado fator de produção.

A primeira é a fase da Natureza. Durante esta fase, os fatores naturais desempenhavam o papel principal no processo de produção dos elementos necessários à vida humana.

A segunda é a fase do Trabalho. Conquistando o primado sobre os fatores que concorriam para a vida da sociedade humana, o trabalho determinou verdadeira revolução no desenvolvimento dos povos.

A terceira é a fase do Capital. Assim como o trabalho primava sobre a natureza, o capital primou sobre o trabalho, tornando-se o fator predominante da vida social.

A quarta é a fase da Organização, em que a humanidade acaba de entrar. Nesta fase, as forças naturais, o trabalho e o capital são submetidos à organização. Não há negar que a organização existiu desde sempre — ainda que em estágio rudimentar. Mas o que distingue esta nova fase da evolução humana é, em primeiro lugar, a importância extraordinária do papel desempenhado pela organização e, em segundo, o seu caráter independente. Efetivamente, a organização hoje existe por conta própria, "independentemente da natureza, do trabalho e do capital, sobrepujando-os e utilizando-se deles para os seus fins e, de certo modo, podendo até dispensá-los. A grande virtude da organização é que ela, tal qual acontece com a inteligência no plano individual, consegue no plano social substituir todos os outros fatores" (15). Assoma no horizonte econômico e social como um fator autônomo e dominante.

Manoilescu não se limita a afirmar que a organização é capaz de substituir, pelo menos em larga medida, os demais fatores de produção. Tal é a certeza com que emite essa opinião, que não hesita em tentar demonstrá-la, recorrendo aos seguintes argumentos: um hectare de terra, que produz 1.000 quilos de trigo, pode produzir 2.000, graças à organização; similarmente, um carro puxado por um cavalo percorre 100 quilômetros de estrada má em 16 horas, mas um automóvel, deslizando em estrada boa, pode cobrir os 100 quilômetros em 1 hora apenas. O aumento de 1.000 quilos de trigo não foi criado pela natureza, nem as 9 horas ganhas pelo trabalho e pelo capital. Nos dois casos, a vantagem foi obra da organização e da inteligência.

Como fator de riqueza, a organização distingue-se não apenas por ser o último elemento introduzido no processo de produção, nem tampouco por ser capaz de substituir os demais fatores. Distingue-se também pela sua produtividade singular. O economista americano J. M. Clark afirmou certa vez que o conhecimento é o único instrumento de produção que não está sujeito à lei do rendimento decrescente. Com muito

(14) *Op. cit.*, pgs. 56-7.

(15) *Op. cit.*, pg. 22.



mais propriedade se pode afirmar o mesmo da organização. Com efeito, ao passo que todo emprêgo de esforço e capital além de certa medida passa a ter rendimento decrescente, que em breve se torna anti-econômico, o emprêgo da organização supera a referida lei, pois é susceptível de produzir rendimento indefinidamente compensador.

A organização ainda se distingue dos fatores natureza, trabalho e capital pela circunstância estupenda de ser um recurso ilimitado. Sabe-se que, em qualquer situação, o capital, o trabalho e os elementos naturais disponíveis serão sempre limitados: não só é possível, como também freqüente haver escassez de um deles, de dois e até dos três. Toda empresa dispõe apenas de uma quantidade exigua, as mais das vezes insuficiente, de capital e trabalho. As reservas destes fatores estão sempre sujeitas à exaustão. Quando esta ocorre, a empresa é obrigada a adaptar-se à escassez ou insuficiência. Com a organização, porém, não se verifica jamais a hipótese da exaustão. Se figurarmos, para argumentar, que o processo de produção de não importa que comodidade ou bem dependa da utilização de fatores naturais, de capital, de trabalho e de organização e que cada um desses elementos seja materialmente extraído de um depósito, logo compreenderemos que, ao passo que os primeiros existem em quantidades fatalmente limitadas, que poderão ser esgotadas em pouco tempo, a organização se apresenta como um recurso inexaurível, do qual o homem pode extrair vantagens indefinidamente.

Nos últimos anos de sua vida, Fayol promoveu um largo movimento de idéias em torno da teoria administrativa. O intuito do genial engenheiro francês era estabelecer e sustentar um debate público sobre a Ciência da Administração, pelo que concitava os chefes de empresas a que expressassem sua experiência e referissem os resultados de sua observação. Sustentava ele que, assim como há muita riqueza sem utilizar, há igualmente uma energia administrativa dispersa em estado latente por toda a humanidade, energia que convém explorar em benefício do gênero humano. Essa fonte de riqueza, entrevista por Fayol, é a organização.

O Estado Moderno pode e deve explorar a fundo a organização como fator de riqueza social,

não só porque nela reside uma fonte eterna, como também porque é o único fator de que o Estado se pode apropriar, usar e até abusar, sem diminuir as reservas utilizáveis pelos indivíduos particulares. Toda parcela de capital, de trabalho e de matérias primas, de que o Estado se apropria para realizar os seus fins, diminui correspondentemente as disponibilidades sociais, estreitando, assim, o campo de ação dos particulares. Da organização, porém, pode o Estado usar sem peias nem medidas, porque não afeta nem modifica o potencial existente.

Soma das parcelas das vontades individuais, instituição social incumbida de gerir os negócios da sociedade considerada em bloco, o Estado dispõe, para realizar os seus fins, dos recursos, ou de uma parte dos recursos sociais, de que se apropria em virtude de sua vontade soberana.

Nos domínios da iniciativa particular, quanto maior é o número de acionistas, tanto mais se atenua o caráter da empresa privada e mais esta se aproxima da empresa pública. Compreende-se que o fracasso, a falência, por exemplo, de uma empresa privada, que movimento recursos, economias, capitais, pecúlios de milhares de pessoas, tem repercussão mais danosa do que o de uma empresa igualmente grande, mas de propriedade apenas de um indivíduo ou de uma família. Nesta segunda hipótese, os prejuízos individuais são evidentemente muito maiores, mas afetam apenas determinadas pessoas ou determinados grupos, ao passo que, no primeiro caso, ainda que os prejuízos individuais sejam relativamente pequenos, o dano social acumulado será enorme em virtude do número de pessoas atingidas. O Estado, como dizia Rui Barbosa, "é a grande proteção comum, a vigilância coletiva, organizada e permanente" (16). Nessa qualidade de empresa pública absolutamente universal, em cujo destino todo e cada um de seus membros tem legítimo interesse, o Estado não só não deve malbaratar os recursos sociais de que se apropria, porque se o fizesse prejudicaria a coletividade inteira, como ainda, por outro lado, tem obrigação de aplicá-los produtivamente. A organização é o único recurso insuscetível de esbanjamento. Além disso, o seu uso adequado evita o mau emprêgo e o malbarateamento dos demais recursos — capital, trabalho, natureza.

(16) *O Papa e o Concílio*, pg. 109.



Em face da crescente multiplicidade dos fins humanos e da inexorável carência de meios bastantes para satisfazê-los, a inteligência exige que se racionalize o processo de produção de bens pelo esgotamento do teor de utilidade e modos de utilização dos recursos disponíveis, necessariamente limitados em quantidade e qualidade, no espaço e no tempo. A fórmula capaz de satisfazer melhor o maior número de fins concorrentes, pela capitalização dos meios restritos, é a organização.

Eis por que é a organização um fator supremo de riqueza social.

#### ORGANIZAÇÃO, DISPOSITIVO DE COORDENAÇÃO

O homem é um ser exposto, limitado, contingente, pusilânime. Daí, talvez, a sua sociabilidade.

Cerca de quatro séculos antes de Cristo, Platão disse que a origem do Estado é o fato irreduzível de o indivíduo não se bastar a si mesmo e necessitar da ajuda de muitos de seus semelhantes. Vinte séculos depois de Platão, outro filósofo, Benedito Spinoza, impressionado com essa incapacidade do homem para viver e prosperar *in solitudo*, reconhecia e proclamava, mais de uma vez, a fragilidade do ser humano. Se os homens não procurassem a ajuda uns dos outros, — dizia Spinoza no capítulo IV da *Ética* — se não trocassem assistência, "a força ou energia de cada um seria impotente" em face dos perigos circundantes. E, mais tarde, em plena maturidade, pouco antes de morrer, lançava no *Tractatus Politicus*, que não teve tempo de terminar, esta reflexão amarga (cap. VI): "Uma vez que o medo da solidão existe em todos, porque nenhum de nós, quando em solidão, é bastante forte para se defender a si mesmo e prover às necessidades da vida, segue-se que os homens naturalmente tendem para a organização social".

Estas opiniões sobre a sociabilidade do homem são pouco lisonjeiras. Filiam-na exclusivamente à precariedade e à insuficiência do indivíduo isolado. Incutem a crença de que o homem ajuda outros porque, a seu turno, precisa de ajuda; procura o convívio social, porque teme os perigos que o cercam; solidariza-se com os seus semelhantes, porque depende deles para subsistir. Em suma, o homem é sociável por interesse, por medo e por necessidade, motivos que certamente não inspiram nem justificam um conceito exal-

tado sobre o ser humano. Visto à sua luz, o homem nos aparece como uma cristura negativa por excelência, eminentemente negativa, movida por impulsos subalternos e deprimentes.

As reflexões de Platão e Spinoza, entretanto, não dizem tudo sobre a vocação irreprimível do homem para viver em sociedade. A sua arraigada e vigorosa tendência para o esforço associado e para a cooperação reflete, igualmente, certos impulsos que bem poderíamos considerar positivos.

Dentre quantos já trataram do lado construtivo da sociabilidade humana, Luigi Cosca se destaca pela felicidade, beleza e concisão da linguagem:

"Para conservar e aperfeiçoar suas faculdades físicas, intelectuais e morais e para atingir os fins mais elevados da vida, os homens se agrupam em sociedade doméstica, em sociedade civil e em sociedade política" — ensina o referido autor (17).

Esta síntese diáfana e substancial do financista italiano pinta, por inteiro, o quadro das contingências, limitações e anseios do homem, origem e alimento de seu instinto social.

Encasulado irremediavelmente na pequenez de suas faculdades naturais, o homem é um ser dependente, precário, medroso e vulnerabilíssimo. Sôzinho, é *l'homme impuissant* de Charles Richet: tem fôlego curto, vôo rasteiro, vive cercado de limitações por todos os lados. Por isso, a realização da maioria absoluta dos desígnios humanos demanda a fusão das forças físicas e mentais de numerosos indivíduos.

Mas se a associação de esforços de diferentes pessoas, dispersas ou reunidas, amplia indefinidamente a capacidade humana de realização, por outro lado cria a necessidade de coordenar o trabalho resultante.

Quando um homem executa, sôzinho, determinada tarefa, as operações necessárias obedecem naturalmente a uma seqüência lógica. Ele as subordina ao desígnio prefixado e as engrena de tal maneira, que o resultado final assume a forma do todo desejado, isto é, perfaz a tarefa. Por exemplo: ao fazer sôzinho uma peça de roupa, o alfaiate ordena automaticamente as operações. É

(17) *Premiers éléments de la Science des Finances*, trad. francesa, Paris, 1899, pg. 11.



claro que a própria estrutura da peça determina a seqüência do trabalho. Assim como há um ponto de partida irredutível, digamos, a operação de cortar o tecido, e um ponto terminal igualmente certo, digamos, o pregamento dos botões, assim também há outras operações intermediárias, que se não de suceder numa determinada ordem, sob pena de ser sacrificado o designio central da atividade. Pois bem; ao fazer uma peça de vestuário, o alfaiate realiza essas operações guiado pelo próprio trabalho, sem encontrar dificuldade para decidir o que fazer em primeiro, em segundo, em terceiro, em quarto lugares, e assim por diante. Conduzido pela idéia de fazer uma peça de roupa, o alfaiate coordena e integra as operações num todo orgânico, realiza-as em certa ordem e liga-as de tal modo que, de seu esforço, surge afinal a peça desejada.

Quando, porém, se divide o trabalho, a seqüência natural das operações não resulta espontaneamente das atividades. A parte feita por um trabalhador poderá, ou não, engrenar-se temporal e espacialmente com a parte feita por outro. A coordenação torna-se uma necessidade imperiosa. Na sua ausência, só por acaso as operações se ajustarão de modo lógico — à maneira de partes — para formar um todo.

Figuremos que certas quantidades de diversas matérias primas, depois de beneficiadas e transformadas, através de numerosas operações, acabem por adquirir a forma de automóvel. O aço, o níquel, o cobre e outros metais, extraídos de minas situadas em diferentes lugares e até em diferentes continentes; o vidro, feito de areia; a borracha, colhida nos seringais remotos; a pintura, produto da composição de vários ingredientes quimicamente purificados, produzidos ou "condicionados"; as matérias plásticas, obtidas mediante processos complexos; o couro curtido e utilizado nos assentos; os tecidos empregados no revestimento interno; em suma, mil e um materiais diversos, oriundos das mais diversas latitudes, são trabalhados, condicionados, afeiçoados e transformados num automóvel. Mas um automóvel não é simplesmente uma porção de aço, outra de cobre, outra de madeira, outra de borracha, outra de níquel, outra de tinta, e assim por diante. Essas várias matérias primas, utilizadas em quantidades convenientes, acabam por formar um automóvel ao toque mágico da mão do homem, graças a um vigilante e eficaz esforço de coordenação.

Se as operações de fabricação das diferentes partes e peças não fôsem atentamente coordenadas, jamais se conseguiria um todo lógico, previsto e operante, isto é, um automóvel. Poder-se-iam fabricar indefinidamente todas as peças necessárias, rodas, eixos, aros, raios, válvulas, parafusos, alavancas, portinholas, motores, pistões, paralamas e tudo o mais, sem se conseguir nunca uma coleção de partes e peças dispostas de tal maneira que formassem um veículo automóvel.

A divisão do trabalho, fonte prodigiosa de rendimento, seria uma insanidade se, para reunir as partes de acôrdo com um designio central, não houvesse a coordenação.

Quanto mais a empresa é numerosa em homens e subdividido o trabalho, tanto mais necessária é a coordenação. A atividade coordenadora não é função espontânea do esforço associado em empresa. Ao contrário, é uma função intencional, difícil, complexa, deliberadamente preparada e exercida.

Eis o que, a respeito, escreveu um opinante autorizado:

"Obviamente, à medida que a organização não só cresce em envergadura, como também se torna mais refinada e detalhada com uma crescente divisão do trabalho, o problema da coordenação paralelamente se torna mais difícil" (18).

O Estado Moderno é a maior empresa até hoje estabelecida pelo homem. É a mais numerosa, a mais dispendiosa e a mais sobrecarregada de funções e responsabilidades. A ausência da atividade coordenadora nesta empresa conduz fatalmente à balbúrdia. Sem coordenação, o Estado Moderno prontamente se transforma em pandemônio.

No exemplo bíblico da Torre de Babel, o designio dos homens foi frustrado porque, à falta de um instrumento comum de comunicações, uma língua, se tornou impossível a coordenação dos esforços. A cessação da atividade coordenadora implantaria no Estado Moderno uma confusão mil vezes mais espantosa do que a confusão babilônica. Um simples amortecimento dessa atividade desencadearia, si tremendos efeitos antagônicos, desentendimentos, choques, conflitos formidáveis.

(18) JOHN M. GAUB, *Theory of Organization*, in *The Frontiers of Public Administration*, Chicago, 1936, pg. 69.



Se bem possa haver coordenação em virtude do primado de uma idéia, a que, em determinado momento, um grupo de pessoas se dedique espontaneamente, a via mais segura de coordenar o trabalho é a *organização*.

Como *dispositivo de coordenação*, a organização vem a ser uma hierarquia, um sistema de autoridade, pelo qual o objetivo da empresa é conseguido ou levado a efeito, através dos esforços consorciados das pessoas que a constituam. Como se sabe, uma estrutura de autoridade não só permite como ainda facilita a coordenação do trabalho por meio de instruções e ordens transmitidas ao longo da escala hierárquica. E' a estrutura de autoridade que torna efetivo, para o chefe da empresa, o direito de se fazer obedecer. "Em organização — falam Mooney & Reiley — a autoridade é igualmente um direito, porque legitimamente inerente na sua estrutura" (19).

Colocado no centro e no tope da empresa, o chefe pode, por intermédio da organização, *ver e coordenar* os esforços associados exatamente como o trabalhador vê e coordena as operações que executa sozinho: *primeiro* isto, em *segundo lugar* aquilo; isto deve ser feito *de tal modo*; agora é a vez desta peça, etc., etc.

Demorando o pensamento no papel que a organização desempenha no Estado como instrumento e via de coordenação, o espectador não tem dificuldade em perceber os motivos por que a chamam *virtude nova dos povos*. E se desejar adquirir uma idéia verdadeira sobre a importância desse papel, imagine o caos formidável e enlouquecedor, em que o Estado logo se transformaria, se fosse repentinamente privado da organização.

Em resumo: para realizar a maioria de seus intentos, o homem é obrigado a associar-se a outros homens e dividir com eles os riscos, as tarefas, os esforços, os movimentos e os gastos de energia, requeridos pelos seus diferentes desígnios. Ao ser dividido, o trabalho total necessário para a execução de um dado projeto gera automaticamente uma tarefa nova — a da coordenação. Além das operações em que o trabalho propriamente se decompõe, surge agora este elemento imaterial, que só figura no projeto como espírito, como idéia guiadora. Além dos trabalhadores in-

cumbidos das diferentes operações tangíveis, então é indispensável que um ou vários trabalhadores se incumbam dessa tarefa imaterial, a de coordenar, ou seja a de insuflar o mesmo espírito e imprimir a mesma fisionomia às várias operações individualmente executadas. Além das coisas necessárias à movimentação e alimentação do trabalho — matérias primas, ferramentas, utensílios, máquinas, veículos, combustíveis, dinheiro — se faz igualmente indispensável algo que permita e facilite a efetivação dessa tarefa imponderável. Esse algo é a organização.

A organização é o *apparatus* de que o homem dispõe para conter, condicionar, combinar e acertar os esforços individuais, associados em qualquer empresa.

O seu fim é, em última análise, ensejar a coordenação das diferentes partes do trabalho que se leva a efeito dentro de uma empresa. Sabe-se que até por uma questão física e aritmética, quanto maior é o número de funções ou operações em que não importa que trabalho seja dividido, tanto mais necessária se torna a coordenação.

O Estado Moderno, Leviatan fervilhante de funções mil, necessita de coordenação como os pulmões humanos de oxigênio e, para obtê-la, só lhe resta a única via por onde as grandes empresas humanas a atingem: a vida da organização.

Conseqüentemente, a organização é a sua qualidade essencial.

#### ORGANIZAÇÃO, VIA DE EFICIÊNCIA

To You, oh, Goddess of Efficiency, your happy vassals bend the reverent knees...

SAMUEL HOFFENSTEIN

"Qualquer empresa — seja um grande ministério nacional, a tesouraria de um pequeno município, uma grande fábrica de calçados ou uma loja de ferragens — tem sempre presente, como roteiro a seguir, a busca da eficiência. A eficiência é, como disse Luther Gulick, "o bom fundamental da ciência da administração". Essa busca universal de eficiência explica o aparecimento, nas empresas particulares, de métodos de trabalho que podem ser, e às vezes são, aplicados proveitosamente na administração pública. Foi depois que Taylor tornou vitoriosa a idéia do "scientific management" que surgiu nos Estados Unidos, para substituir o prefeito político, eleito pelos

(19) *Op. cit.*, pg. 8.



municipal, o administrador profissional, o "city manager", que tanto tem contribuído para a melhoria dos serviços municipais norte-americanos. A administração científica parte do pressuposto lógico de que há um *melhor meio de executar qualquer operação*. Isso quer dizer que a administração científica tem por objetivos imediatos a eliminação do desperdício, a padronização dos processos, o aperfeiçoamento da técnica e o melhor ajustamento do trabalhador ao trabalho. Quanto mais consegue realizar esses objetivos, tanto mais eficiente se torna a administração. Na empresa particular, a eficiência converte-se em *lucro*; na pública, em *menor tributação ou mais serviços*" (20).

A eficiência é bemquista e sublimada em prosa e verso desde eras remotas.

Uma página de Confúcio, reproduzida por Alfred Doebelin, dá testemunho de que alguns séculos antes de Cristo já se considerava a eficiência a regra número um da arte de governar.

A pergunta de Tszé-chang: "De que modo deve agir uma autoridade para dirigir devidamente o governo?", Confúcio respondeu: "Que a autoridade honre as cinco coisas excelentes e evite as quatro coisas más, e então poderá conduzir sábiamente o governo". Tszé-chang perguntou de novo: "As cinco coisas excelentes [que queres dizer com isso?]" E o Mestre explicou: "Para o homem de autoridade, a primeira coisa excelente é ser benéfico sem grandes gastos; a segunda é só impor ao povo tarefas de que este não se queixe; a terceira é procurar conseguir o que deseja, sem ser ambicioso; a quarta é defender as causas justas sem se tornar orgulhoso; a quinta é ser majestático sem ser violento". Tszé-chang desejava aprender e perguntou ainda: "Ser benéfico sem grandes gastos! Que quer dizer isso?" E o Mestre ensinou, filosoficamente: "Quando o homem de autoridade torna mais benéficas para o povo as coisas de que naturalmente derivam benefícios, acaso não estará sendo benéfico sem grandes despesas?" (21).

Em linguagem moderna, o correspondente da fórmula — *tornar mais benéficas as coisas de que naturalmente derivam benefícios, é obter o máximo de resultados com o mínimo de gastos —* numa palavra, *eficiência*.

Um valor que permanece assim na parte superior da escala durante quatro idades; que, tido por primeira regra da ciência e arte de governar no século V antes de Cristo, é considerado o bom fundamental da Ciência da Administração no século XX depois de Cristo; que atravessa desse modo uma cadeia de cem gerações, de Kung-futse a Gulick, certamente sofreu, ao longo de tão poderosa trajetória, todas as provas, resistiu a todas as críticas, sobreviveu a todas as vicissitudes. Tem a vetustez das verdades milenárias e traz o sinete da sabedoria dos povos.

Tal é a eficiência.

Ora, a organização, dispositivo coordenador, *ipso facto* conduz à eficiência. Tão estreitamente relacionados se acham, no entendimento comum, o conceito de organização, como origem, e o de eficiência, como resultado, que, efetivamente, quando se diz que uma empresa é bem organizada, o julgamento se baseia na observação da sua eficiência, assim como, reciprocamente, quando se diz que uma empresa é eficiente, fica desde logo subentendida a sua boa organização.

Taylor, o mago da eficiência, afirmou em teoria e, como era seu costume, demonstrou na prática, que nenhum administrador nato, por genial que fosse, poderia competir vantajosamente com homens bem organizados, ainda que comuns e até medíocres. A eliminação dos movimentos parasitários e dos desperdícios; a escolha e o estabelecimento daquele *melhor meio de realizar cada operação*; o máximo de aproveitamento da energia, do espaço, da matéria prima e da inteligência necessárias à produção de uma comodidade ou serviço, tudo isso depende da organização científica.

E' possível haver organização sem eficiência — por exemplo, a organização empírica — mas é impossível haver eficiência sem organização.

#### ORGANIZAÇÃO, FONTE DE PRESTÍGIO

Dentre os fins da administração científica de pessoal, arrolados pelos autores, um dos mais im-

(20) BENEDICTO SILVA, *Fundamentos de Administração Pública*, 3.º fascículo, 1941, Imprensa Nacional, Rio, pg. 26.

(21) *O Pensamento Vivo de Confúcio*, trad. Ibas, São Paulo, 1940, pgs. 107-8.



portantes é grangear prestígio para o emprego público (22).

De feito, um químico abaixo de mediocre, tido e havido por incompetente, que depois de tentar em vão colocar-se nas empresas particulares, ingressa no serviço público pela via da proteção política, ou do nepotismo, decerto não engrossa o prestígio das instituições governamentais. Uma análise firmada por ele, uma dosagem que traga a sua chancela, não se imporá à sanção profissional de seus colegas — nem dentro nem fora dos meios oficiais.

A administração científica de pessoal reabilita o serviço público porque, dentre outros motivos, impede, ou tende a impedir, o aproveitamento das incompetências e nulidades nos postos administrativos.

A seleção por concurso de provas, quando dirigida e realizada com amplitude de vistas e aproveitamento honesto dos vastos recursos científicos da psicologia moderna, descobre os melhores valores disponíveis no mercado do trabalho e, conseqüentemente, restringe as chances das meias competências, dos improvisados e dos arrivistas profissionais. Os que ingressam no serviço público pela via do concurso de provas, limpa e proficientemente planejado e executado, passam, em princípio, a adquirir, se já a não têm, a reputação de capazes. Nesse caso, os titulares da mesma profissão ou ofício, que trabalham por conta própria, ou para organizações particulares, já não terão motivos honestos para duvidar da idoneidade profissional dos seus colegas a serviço do governo. Pelo contrário, os efeitos cumulativos do sistema de seleção, por um lado, e o desempenho dos selecionados, por outro, tendem a ampliar a boa reputação do serviço público.

A administração científica de pessoal, fonte de prestígio do serviço público, é apenas um efeito da organização. Se uma empresa é bem organizada, as relações entre o empregador e os empregados serão fatalmente objeto de administração científica.

O Estado é geralmente considerado incapaz. Essa má fama alimenta e espalha o desprestígio da maioria das repartições públicas. Bem examinadas as coisas, chega-se à evidência de que os servidores governamentais, em geral, em quasi

todos os países, não gozam do bom conceito público, nem são tidos por eficientes.

Quantos indivíduos violam as leis, fraudam as posturas, adulteram mercadorias e documentos, sonegam impostos, tiram proveito do patrimônio do Estado apenas porque sabem, de ciência certa, que o Estado — moroso, formalista, habituado a chegar depois — é incapaz de pilhá-los e puni-los.

Embora inevitavelmente exposto à influência de interesses particulares, de indivíduos e de grupos, o curso da vida moderna deve ser efetivamente *dirigido* pelo Estado, força harmonizadora central. Deixar a onda dos acontecimentos flutuar ao sabor dos formidáveis embates dos interesses antagônicos e concorrentes — por exemplo, dos agricultores *versus* industriais, dos importadores *versus* produtores, dos intermediários *versus* consumidores, dos senhorios *versus* inquilinos, — equivale a limpar a arena para a desordem. "Dirigir, — diz Manólesco, citado por Urbano C. Berquó (23) — eis a função mais alta e a função política essencial do Estado Moderno. É a função mais necessária e a mais negligenciada no Estado individualista. Ora, a função de direção tem a sua técnica particular, que a ciência da organização vem elaborando. É essa técnica que imporá a forma nova e os órgãos novos do Estado capaz de dirigir."

Não há muito tempo, o estadista francês que presidiu, como Primeiro Ministro, à derrocada de seu país, Paul Reynaud, comentando o entusiasmo reinante em torno da idéia da economia dirigida, dizia, sarcásticamente: "Sim, economia dirigida, mas por quem? Certamente, não pelo Estado, este grande incapaz, este procriador de numerosos funcionários".

Não basta, decerto, que o Estado detenha, em teoria, o poder ilimitado de ditar a lei e fazê-la cumprir e observar, para que, em muitos casos, sobretudo no domínio da tecnologia, a sua vontade produza efeitos práticos. É indispensável que a sua capacidade de ação e a idoneidade técnica de seus servidores sejam pelo menos iguais, tenão superiores, às das instituições privadas. Ainda aqui, é a organização a via por onde o Estado consegue se impor ao respeito dos capitães de indústria, dos tubarões da alta finança e dos técnicos que os assistem.

(22) HARVEY WALKER, *Public Administration in the United States*, New York, 1937, pg. 140.

(23) *O Estado Novo e a eficiência administrativa*, "Revista do Serviço Público", janeiro de 1938, pgs. 11-15.



Em face da soma crescente de poder físico de captação, de apropriação, de transformação e de utilização, em proveito próprio, das forças da natureza, de que o homem civilizado dispõe, o Estado que não se organiza em todos os sentidos, está certamente fadado a desempenhar um papel grotesco de teratologia política no torvelinho do mundo contemporâneo.

Talvez o espetáculo mais ridículo de nossos dias seja o do ludíbrio sistemático da vontade do Estado, o moderno Leviatan, por indivíduos intelectualmente medíocres e moralmente inferiores, como os comerciantes, os capitalistas e os industriais de mentalidade medieval, que violam impunemente as leis, não porque gozem da proteção dos deuses, mas simplesmente porque a maquinaria do Estado, demasiado frouxa e lenta, se revela impotente para enfrentá-los e coibi-los.

Os contadores das empresas privadas, que preparam os balanços e as demonstrações da conta de "Lucros e Perdas", muitas vezes menosprezam, à boca pequena, os seus colegas das repartições fiscais, porque conseguem da incompetência destes o beneplácito para sistemáticas sonegações de impostos.

Os juristas das grandes empresas, por sua vez, olham do alto de sua sabedoria e "resourcefulness" para os seus colegas burocratas, que eles, para gáudio próprio e proveito de seus patrões, costumam pôr no chinelo.

Os químicos industriais, que manipulam e temperam os ingredientes nos laboratórios das empresas particulares, eles também muitas vezes zombam de seus colegas oficiais, porque lhes arrancam aprovação para produtos fraudados, adulterados ou subdosados, nocivos à saúde ou ao bolso do consumidor.

Esses fatos, mais ou menos triviais na vida social contemporânea, traduzem o largo desprestígio e as vezes até o desprezo com que indivíduos particulares encaram e tratam as coisas governamentais.

No momento, porém, em que a organização do Estado se tornar realmente científica, então ele recuperará o prestígio moral e inspirará respeito e também temor aos inescrupulosos.

Ao Estado cientificamente organizado, Hobbes poderá aplicar, agora com inteira propriedade, o versículo bíblico que tomou por lema de seu famoso livro: "Sobre a terra, não há poder que lhe seja comparável".

#### ORGANIZAÇÃO, ESTÁGIO CIENTÍFICO

Mas ainda há outro motivo intelectual por que o Estado deve ser, antes de tudo, o cultor apaixonado e o modelo da organização. É que esta substitua a opinião pelo conhecimento, o "quer me parecer" pelo "sei", o empirismo pela certeza, a improvisação pelo planejamento, a confusão pela ordem.

O desconforto que a inteligência experimenta em meio da incerteza, a sensação de insegurança e de carência que o homem tem em face dos fenômenos incompreendidos, parece indicar que a procura de critérios intelectuais, para base da ação, é um impulso natural.

"O saber domina ou mitiga o medo da morte e da fortuna adversa" — disse o filósofo Francis Bacon. Certamente, o saber nos alivia de muitas apreensões. O medo do desconhecido talvez explique a curiosidade, inclinação natural do homem, que a criança manifesta mal começa a falar. Cercado de coisas, fenômenos, processos misteriosos, o homem, animal temeroso, frágil e conciente de sua fragilidade, naturalmente teme que essas coisas, fenômenos e processos encerrem ciladas e hostilidades. Eis por que o estado de ignorância o inquieta, atordoa, amesquinha e oprime. Para se livrar desse estado, o homem observa, confere, regista, indaga, perquire, perscruta, em suma, expande de mil maneiras a sua curiosidade insaciável. A ânsia de saber é uma contingência fatal do espírito humano.

No *Curso de Filosofia Positiva*, Augusto Comte enuncia e explica uma lei fundamental, a que está sujeita a evolução intelectual da humanidade — a famosa lei dos três estados. Na diligência instintiva e incessante para explicar os fenômenos da natureza, o espírito humano percorre os três seguintes estados, na seguinte ordem: o estado teológico, o estado metafísico e o estado científico ou positivo.

No estado teológico, o homem satisfaz a necessidade de explicação mediante o recurso de crer que os fenômenos sejam determinados pela influência contínua e direta de vários agentes sobrenaturais, espíritos, deuses, ou de uma vontade suprema, única e onipotente — Deus.

"El fetichismo, (por ejemplo, el que domina todavía entre los negros del Congo) imagina la existencia de espíritus benéficos o maléficos, y explica, mediante su intervención, todos los he-



chos de la Naturaleza y todos los sucesos de la vida humana. El politeísmo (por ejemplo el del antiguo Egipto, de Grecia y de Roma) va colocando dioses por todas partes. El monoteísmo (por ejemplo, el de la religión cristiana) sustituye aquellos por un solo Dios, a cuya voluntad obedece todo cuanto sucede en el mundo. En ese paso del fetichismo al politeísmo, y del politeísmo al monoteísmo, existe un progreso." (24).

No estado metafísico, o homem atribue os fenômenos à influência de "forças abstratas inórentes aos corpos, mas distintas e heterogêneas" (25). O Criador é então substituído pela Natureza, as vontades divinas cedem lugar a certas forças igualmente intangíveis mas não sagradas. Os fenômenos vitais são explicados pela imanência de um "princípio vital". O estado metafísico é uma ponte, um momento de transição entre o estado teológico e o estado positivo. Reflete a desorientação que empolga o espírito no período em que já não se satisfaz com atribuir os fenômenos a um ser divino, e ainda não descobriu, para os mesmos, uma explicação inteiramente racional.

No estado positivo, o homem revê suas concepções, desiste de investigar as causas primeiras e finais, limita realisticamente o campo de seus trabalhos ao descobrimento de um certo número de leis naturais invariáveis, que mais não representam do que a expressão geral das relações observadas na ocorrência dos fenômenos. Quando atinge o estado positivo, o espírito humano "reconhece a impossibilidade de alcançar o absoluto, renuncia a buscar a origem e o fim do universo, renuncia a conhecer as causas íntimas dos fenômenos e se contenta com observar fatos, raciocinar sobre eles e procurar suas relações invariáveis" (26).

Se, para Aristóteles, "a ciência quanto mais alta menos útil", para Boutroux, "a ciência é, no fundo, uma representação inteligível do mundo".

Seja como for, baseado na sua lei dos três estados, Comte conclue que o verdadeiro fim da ciência é ministrar ao espírito humano a explicação dos fenômenos. "As ciências, diz êle, têm,

antes de tudo, um fim mais direto e mais elevado: o de satisfazer a necessidade fundamental da inteligência, que é conhecer as leis dos fenômenos". Sustenta que a necessidade de explicação, a necessidade de ordem, é tão imperiosa, que o espírito regressaria prontamente aos estágios metafísico e teológico, se lhe faltasse a explicação positiva. É mediante a satisfação desta necessidade fundamental de conhecer e de explicar que o homem afinal sabe a quantos anda, em que paragens se encontra, que perigos, ameaças ou inconveniências o rodeiam e, por outro lado, com que facilidades e aliados pode contar no meio ambiente.

Se esta urgência de conhecer e de explicar se origina, em todos os homens, do sentimento de fragilidade e insegurança, ou se, ao contrário, pelo menos em alguns, reflete uma forma superior e refinada de estesia, eis o que ainda pende de esclarecimento.

Os sábios, por exemplo, sustentam que a motivação da sua atividade não é o interesse material, nem o medo do desconhecido, tampouco a vaidade — mas o sentimento do belo.

Henri Poincaré, cuja obra *aurait suffi pour remplir amplement la vie de plusieurs savants illustres*, segundo a opinião de um deles, Pierre Sergescu (27), confessa belamente que o sábio é movido, sobretudo, por um sentimento original e profundo — "o sentido da harmonia do mundo". Conseqüentemente, "o sábio não estuda a natureza porque seja útil; estuda-a porque disso deriva prazer, e deriva prazer porque é bela". E esclarece que não se trata da beleza sensível, que *trappe les sens*, — sim de uma beleza intelectual, de *cette beauté plus intime*, que flue da "ordem harmoniosa das partes", *et qu'une intelligence pure peut saisir* (28).

Outro depoimento altíssimo sobre a motivação do verdadeiro sábio é o de Einstein. Segundo o autor da Teoria da Relatividade, à medida que a investigação experimental avança, o físico observa que as leis fundamentais se simplificam estupefiantemente. Essa transformação iluminadora deslumbra o sábio. "É assombroso — escreve Einstein — ver como, do que parece o caos, emerge a mais sublime ordem" (29). E acrescenta que

(24) FÉLICIEN CHALLAYE, *Metodología de las Ciencias*, trad. esp. Madrid, 1935, pg. 33.

(25) AUGUSTO COMTE, *Système de Politique Positive*, apêndice.

(26) FÉLICIEN CHALLAYE, *Op. cit.*, loc. cit.

(27) *Les Sciences Mathématiques — in Tableaux de XX<sup>e</sup> Siècle*, vol. *Les Sciences*, Paris, 1933, pg. 47.

(28) H. POINCARÉ, *Science et Méthode*, Paris, 1908, pg. 15.

(29) Prefácio da obra *Para onde vai a Ciência?*, de MAX PLANCK, trad. arg., 1941, pg. 13.



não se trata de um estado puramente subjetivo, produzido pelo trabalho mental do cientista, mas de uma qualidade maravilhosa, inerente ao mundo da percepção, qualidade a que Leibniz chamou adequadamente "harmonia preestabelecida". Einstein deixa subentendido que esta "ordem harmoniosa das partes", esta "sublime ordem", que a investigação científica descobre, esta "harmonia preestabelecida" arrebatada e transfigura o sábio, inoculando-lhe uma espécie de febril voracidade intelectual. "O estado mental que, neste caso, proporciona o poder impulsor, é semelhante ao do devoto ou ao do amante. O esforço largamente prolongado não é inspirado por um plano ou propósito estabelecido. Sua inspiração emana de uma fome da alma" (30).

O *frisson* de beleza, que empolga o sábio quando peregrina pelas regiões desérticas e vertiginosas da ciência pura, também é testemunhado por outro luminoso cérebro europeu — Bertrand Russell, o maior filósofo inglês da atualidade. De acordo com a opinião deste fascinante pensador, "a matemática possui não somente verdade, mas também suprema beleza — uma beleza fria e austera, como a da escultura, que não atrai nenhuma das partes de nossa natureza inferior, uma beleza sublimemente pura, susceptível de perfeição tal, que somente a mais alta das artes pode exibir".

Mas voltemos à organização. Note-se que Poincaré exalta a ciência, sobretudo, porque revela "a ordem harmoniosa das partes". E Einstein, porque faz emergir "a mais sublime ordem" do caos aparente. Ora, a idéia de ordem é indissociável da idéia de organização. Antes de mais nada, lembre-se que a organização é a via de *co-ordenação* por excelência. Coordenar é ordenar, estabelecer *ordem* em dois sentidos. Por outro lado, na própria definição convencional, "a organização é a ordenação dos meios para a realização de um fim" (31). Em suma: o conceito de organização funde-se no conceito de ordem. "Organized: arranged in an orderly manner" (organizado: disposto de maneira *ordenada*), define Beadnell em seu *Dictionary of Scientific Terms*. A organização é a genetriz fecunda e sábia da ordem. Como disse Jean Chevalier, ela "...introduziu a ordem por toda parte..."

Mais do que pendor, o espírito humano tem necessidade de ordem — por conveniência, por tranquilidade e por estesia. "La ciencia satisface la necesidad de orden que caracteriza al espíritu humano" — afirma Challaye (32).

O Estado bem organizado, cenário imenso e paraíso natural da ordem, constitui assim uma fonte de bem estar intelectual.

Cumpra, pois, que o Estado Moderno, empresa gigantesca que congrega milhares de seres humanos e tende a drenar para o seu serviço a nata de cada geração, — isto é, os mais sedentos de ordem — seja uma clareira aberta à organização científica, porque esta é manancial de apaziguamento da sede de saber e específico contra os incômodos da inciência, que permanentemente assaltam e torturam o espírito.

A organização científica é o estágio positivo, a fase superior da evolução do Estado.

#### ORGANIZAÇÃO, NECESSIDADE IMPERIOSA

"O Estado que as profundas transformações destes últimos lustros estão exigindo e moldando é esse grande *harmonizador de dissonâncias* a que se refere Morstein Marx, ou seja o regulador supremo, árbitro e orientador das múltiplas atividades individuais em conformidade com o interesse nacional" (33).

Assim, pois, o Estado que não se preocupa seriamente com a sua organização, isto é, que não diligencia por tornar efetiva a capacidade de ação e o aumento de poder que se lhe reconhece de boa sombra, não somente se transforma numa instituição obsoleta, mas ainda em trambolho coletivo, — dispendioso e desmoralizado — pois foge à sua finalidade presente, que é a de aceitar sobrecargas sucessivas de responsabilidades sociais.

Ao Estado, como produtor de bens e comodidades destinadas a todos, empresa ideal, portanto, para ser eficiente, porque nenhuma outra eficiência se propaga por meio de um multiplicador tão grande, o imperativo da organização se impõe, assim, pelo peso de argumentos filosóficos, humanos, científicos, racionais e econômicos.

A organização científica é a necessidade imperiosa do Estado Moderno.

(30) *Op. cit.*, pg. 14.

(31) JACOB WALKER, *Racionalización Administrativa*, Buenos Aires, 1943, pg. 137.

(32) *Op. cit.*, pg. 32.

(33) URBANO C. BERQUÓ, *A Transformação do Estado e a reforma do Serviço Público Civil*, "Revista do Serviço Público", novembro de 1937, pgs. 18-19.



# Causas e remédios da inflação

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

## I. EXCESSO E DEFICIT

O FENÔMENO que atualmente se designa por inflação é muito antigo. As experiências a respeito se estendem pelo menos por três mil anos. Poder-se-ia mesmo defender a tese de que a introdução da moeda no sentido moderno — um meio de troca ao qual se atribue um valor, mas que não representa, em si mesmo, um bem consumível — já era de algum modo um processo inflacionista, pois que se tratava da criação de um poder aquisitivo acessório. Ora, a palavra "inflação" é um neologismo relativamente recente, nascido, parece, nos Estados Unidos, na época dos "Greenbacks", durante a guerra de Secessão (1). Embora haja sido adotada em todo o mundo, desde o fim do último século, e se tenha tornado, pelo menos desde a primeira guerra mundial, um vocábulo da linguagem corrente em todos os países civilizados, os economistas ainda não encontraram para ela uma definição geralmente aceita. As mais das vezes, evitaram defini-la diretamente, mesmo nos mais volumosos tratados sobre os problemas monetários. Ou, então, contentaram-se com fórmulas muito vagas.

A "Encyclopaedia of the Social Sciences" assinala: "Perhaps the most generally accepted definition of inflation is that it is the issue of too much money" (2). Uma definição quasi igual foi dada, recentemente ainda, pelo professor KEMMERER, que disse que a inflação é "too much money and deposit currency — that is too much currency in relation to the physical volume of business being done" (3). É um pouco mais explícita, mas não muito mais esclarecedora, pois

que, para saber quando há "too much money", seria preciso inicialmente determinar a quantidade de moeda de que um país necessita. A única conclusão que se poderia deduzir de definições desse gênero é que a inflação consiste num desequilíbrio entre a quantidade dos meios de pagamento (digamos:  $m$ ) e a quantidade de bens (mercadorias e serviços) permutáveis (que designamos pela letra  $c$ ), provocado por um excedente de  $m$ . Mas tal desequilíbrio nem sempre se manifesta por uma alta dos preços, que, entretanto, parece ser característica e mesmo essencial para o processo da inflação.

Nas longas e graves depressões econômicas, a quantidade de  $m$  se torna muito grande em relação à quantidade de  $c$ , ao passo que os preços continuam a baixar. Em 1932, no ponto mais baixo da crise, a relação de  $m$  para  $c$  era, nos Estados Unidos, duas vezes mais alta do que em 1929, no ponto culminante da prosperidade, se considerarmos como  $m$  somente a moeda-papel e a moeda metálica em circulação, e superior de um quarto ainda, se compreendermos no termo  $m$  também a moeda escritural. Sob esse aspecto, a inflação se assemelha, pois, mais à depressão do que à prosperidade. Para não deixar nenhum equívoco a esse respeito, diremos: A inflação é um processo econômico no qual a quantidade total de moeda ( $m$ ) aumenta em relação à quantidade total de bens permutáveis ( $c$ ), ao passo que o valor da unidade  $m$  diminui em relação ao valor da unidade  $c$ .

O discernimento dos sintomas inflacionistas parecerá talvez supérfluo aos práticos. Eles sabem naturalmente que inflação e depressão não são a mesma coisa, mas esquecem às vezes que inflação e prosperidade tampouco são idênticas, e esta última confusão é mais comum ainda entre os teóricos. Já nos mais antigos escritos do

(1) ARTHUR NURBAUM, *The Meaning of Inflation*, "Political Science Quarterly", Vol. LVIII, N. 1, Columbia University, New York, March 1943, págs. 80-93.

(2) *Inflation and Deflation*, by JAMES HARVEY ROGERS and LESTER V. CHANDLER, in "Encyclopaedia of Social Sciences", New York, 1935, Vol. VIII, pág. 18.

(3) EDWIN WALTER KEMMERER, *The A B C of Inflation*, New York, 1942, pág. 6.



grande economista inglês HAWTREY (4) — cujas idéias têm uma influência decisiva nas discussões monetárias atuais — o ciclo da conjuntura ("trade cycle") é apresentado como uma alternativa de inflação e deflação: a fase de expansão, de prosperidade, de bons negócios é um processo inflacionista, e a contração, a crise aguda e a depressão que se segue são fenômenos deflacionistas.

Essa maneira de ver se expandiu sob a influência de KEYNES — o Keynes do "Treatise on Money" (1930) — e da escola neo-wickselliana (5). Tornou-se hábito interpretar a prosperidade de 1923-1929 como "inflação", e a depressão de 1930-1933 como "deflação". Qualquer que seja, em detalhe, a argumentação e, em particular, a explicação do *krach* de 1929, assimila-se a prosperidade à inflação. Os aderentes da teoria do sobreinvestimento dizem: se o investimento (I) ultrapassa as economias (S=savings), dá-se a inflação; em caso contrário, dá-se a deflação. Num autor partidário da teoria do subconsumo, o professor GAYER, da Columbia University, encontramos a frase lapidar: "The only meaning that can be given to the term inflation is capital overexpansion induced by excessive profits current or prospective" (6).

Desde a guerra, tem-se evidentemente redescoberto pouco a pouco que a inflação monetária é um processo *sui generis*, bem diferente do ciclo periódico da conjuntura. Todavia, a terminologia e a concepção econômica de 1930 a 1940 continuam a influenciar as teorias e práticas monetárias atuais. Um analista tão minucioso e perspicaz como o professor JAMES W. ANGELL, autor do notável estudo "The Behavior of Money" (1936), definiu, há apenas dois anos, a inflação como "any increase in the average price of consumer's goods and services after adjustment for changes in average physical productivity and provided the economy has already approached the neighborhood of attainable full employment" (7). Se esta definição fosse aplicável aos

casos concretos — isto é, se a inflação tivesse, como condição *sine qua non*, a utilização quasi completa da capacidade de produção do país — o aumento dos preços em 500% em 1919-20 e a alta vertiginosa, sem precedente na história, dos preços em 1923 na Alemanha, não teriam sido uma inflação, porque, àquela época, o desemprego era muito grande e a capacidade industrial não era explorada senão em 60-70% e 50% respectivamente.

A idéia de que a inflação é uma espécie de "excesso" se reflete ainda na teoria do "inflationary gap", que é no momento a predominante nos Estados Unidos. Ela se inspira na doutrina de HAWTREY, segundo a qual a formação dos preços não depende diretamente da quantidade de moeda, mas da renda e de sua aplicação. Cada qual pode fazer compras, dentro do quadro de sua renda. Ora, se a renda aumenta, ao passo que o volume de mercadorias e serviços disponíveis permanece estacionário ou diminui, disso resulta uma diferença que faz subir os preços. É o "inflationary gap". A tarefa do governo seria, pois, absorvê-lo por meio de impostos ou de empréstimos, afim de impedir a alta contínua dos preços.

Do ponto de vista pragmático, a concepção sem dúvida apresenta vantagens. Se a renda nacional e a quantidade de bens consumíveis são correntemente conhecidos, como é o caso nos Estados Unidos, ela permite calcular de maneira muito simples, mesmo de antemão, o excedente inflacionista, na base dos preços fixos. Ainda que não proporcione indicações precisas sobre o efeito do "inflationary gap" nos preços, ela constitui uma espécie de advertência. Mas, por outro lado, tal concepção provoca ou reforça a impressão errônea de que o público possui mais dinheiro do que pode consumir, que suas receitas ultrapassam suas despesas.

Ora, a inflação não é o resultado de um excesso, mas de um deficit. Ela indica que a comunidade consumiu mais do que o que está disposta a pagar pela via regular dos impostos e dos empréstimos, e, uma vez que um deficit da economia nacional deve sempre ser coberto de um modo ou de outro, a população deve aceitar a forma mais arbitraria de financiamento: a emissão suplementar de moeda.

(4) R. G. HAWTREY, *Good and Bad Trade*, London, 1913; *Currency and Credit*, London, 1919; *Monetary Reconstruction*, London, 1923.

(5) Cf. GOTTFRIED HABERLER, *Prosperity and Depression*, Third Edition, Geneva, 1941, Part I, Chap. 3 e 8.

(6) ARTHUR D. GAYER, *Monetary Policy and Economic Stabilization*, 2nd edition, London, 1937, pág. 110.

(7) JAMES W. ANGELL, *Investment and Business Cycle*, New York, 1941, págs. 306-7.



## II. ORÇAMENTO E BALANÇA DE PAGAMENTOS

O déficit orçamentário como causa direta é particularmente manifesto para as inflações de guerra. Uma guerra longa e extensa implica um enorme super-consumo de material de toda sorte. O consumo de munições, de canhões, de tanques, de aviões, indispensável à defesa nacional, é uma despesa para o país inteiro, no interesse da população civil. É um prêmio de seguro para a segurança e a independência do país. Os povos afirmam que não podem pagá-lo e, ainda para o pagamento parcial do prêmio, pedem um aumento de sua renda monetária, na suposição de que é mais fácil pagar ao Estado segurador os quatro décimos de uma renda 10 do que os dois décimos de uma renda 5, muito embora a renda 10 seja, em valor real, a mesma que anteriormente a renda 5. É um marginalismo ilusório, mas essa ilusão é um estímulo importante para a inflação que se efetuou depois da guerra no mundo inteiro.

O déficit do orçamento governamental é uma causa, e talvez a mais freqüente, da inflação, mas não é a única. A inflação monetária pode também resultar das relações comerciais e financeiras com o estrangeiro. Pode tanto provir de um saldo ativo como de um passivo da balança de pagamentos. Formalmente, bem entendido, a balança de pagamentos é sempre equilibrada, mas o equilíbrio pode ser obtido por meios inflacionistas.

Em tempos de paz, as inflações mais comuns são as que resultam de um passivo da balança de pagamentos. O passivo pode ser consequência de um excedente das importações sobre as exportações, ou de obrigações de ordem política (reparações ou outras espécies de indenizações), ou ainda de pagamentos contratuais em virtude da dívida pública exterior, ou de investimentos particulares (ações, debêntures) do capital estrangeiro. Em todos esses casos, o governo, ou os órgãos monetários competentes, podem se ver forçados ou tentados a aumentar a quantidade de moeda para regular sua conta com o estrangeiro. Por vezes, nas situações precárias, o impulso imediato pode vir também do estrangeiro, que, antecipando as dificuldades de pagamento, atribue à moeda do país em questão um valor inferior. Daí, esse país deve pagar mais por suas importações, o que faz elevar o nível dos

preços interiores e acarreta emissões monetárias suplementares.

Atualmente, a inflação se manifesta de maneira particularmente acentuada nos países cuja balança de pagamentos acusa um saldo ativo, por causa de um forte excedente de sua balança comercial. As vendas realizadas pelos países são pagas em divisas, mas no momento essas divisas são inutilizáveis para a aquisição dos bens de que têm necessidade. Para financiar o excedente das exportações, isto é, para pagar os produtores e negociantes dos bens de exportação, necessitam, pois, de emissões monetárias.

Os países que têm uma balança de pagamentos ativa são, em geral, países caros, sem que, por isso, o padrão de vida seja sempre muito elevado. A balança de pagamentos é pouco elástica. Ela não permite nem um grande saldo ativo, nem um forte déficit, sem provocar séria perturbação monetária. Nos países mais ricos, o saldo raramente ultrapassou 2-3% da renda nacional. Um saldo superior a esse limite exige um financiamento especial e precauções de ordem monetária. Se medidas adequadas não forem tomadas, ele abre caminho à inflação.

Ainda que aparentemente esse tipo de inflação se apresente como consequência de um excedente, sua base é também um déficit: o país exportador gasta mais do que recebe e, uma vez que as exportações são atualmente, em grande parte, constituídas por fornecimentos de material de guerra, pode-se assimilá-las ao consumo extraordinário e inevitável que descrevemos anteriormente como principal causa da inflação de guerra.

Qualquer que seja a causa da inflação, seu efeito é sempre o mesmo: a população deve pagar uma despesa, que não é financiada de outra maneira, pela aceitação de uma moeda inflada e, por isso mesmo, depreciada. A inflação é, portanto, uma forma de tributação indireta, pagável no momento em que a moeda é trocada em mercadorias ou serviços. É um encargo difuso, sem tarifa nem limites, proporcional à quantidade de moeda retida pelo indivíduo, mas progressivo no tempo; um imposto particularmente injusto, porque atinge as diversas categorias da população de maneira muito desigual e arbitraria, e também, com o tempo, um imposto anti-econômico, porque, depois de haver animado durante algum tempo



a marcha dos negócios, entrava a produtividade pelas perturbações sociais que provoca.

### III. TRANSPORTES E ESTOCAGEM

O grau da alta dos preços não depende unicamente do aumento da quantidade de moeda, mas, em larga medida, das alterações que se podem produzir do lado das mercadorias e dos serviços. Para explicar o encarecimento da vida em tempo de guerra, citam-se geralmente em primeiro lugar as dificuldades de transportes, isto é, um fator que poderia agir também sobre os preços fora de toda conjuntura inflacionista.

A influência dos transportes sobre os preços pode ser puramente temporária e até mesmo momentânea. Caso típico, muitas vezes observado na história: a alta dos preços numa cidade cercada. Desde que o cerco se levanta, os preços baixam tão bruscamente quanto anteriormente se elevaram. A atual crise de transportes tem outro caráter. É certo que se pode também verificar às vezes a primeira fase do fenômeno — uma alta acentuada de certos artigos que começam a faltar — porque um transporte não chegou no tempo previsto; mas raramente se tem visto que os preços baixem após sua chegada.

Como pode uma causa passageira ter um efeito durável? A resposta usual é: por causa da estocagem. Se as perturbações dos transportes se renovam, os consumidores comprarão mais para estabelecer reservas em suas casas. Se uma parte das mercadorias compradas é acumulada em vez de servir para o consumo imediato, a procura para as necessidades correntes recomençará mais depressa que normalmente. Por esse motivo, o mercado parecerá pouco aprovisionado por algum tempo, o que pode ter um forte efeito sobre os preços.

Contudo, a estocagem pelos consumidores não se faz ilimitadamente. Ela não pode continuar por muito tempo se a quantidade de moeda não aumentar. Desde que as dificuldades de transportes não entrem gravemente a produção, elas não podem provocar uma alta contínua dos preços. Se, por causa de rotas mais longas, de prêmios de seguro aumentados, etc., os fretes de transporte são mais altos, esses fretes entram naturalmente como nova constante na formação dos preços. Mas, por natureza, tais elementos tampouco são progressivos. Os lugares desfavore-

cidos pelos transportes têm, em geral, um nível de preços mais elevado que os centros de comunicações. Mas não acusam, em tempo normal, uma alta permanente dos preços.

Em suma, a influência dos transportes sobre os preços é incontestavelmente grande e multiforme. Mas, com o tempo, é antes regressiva que progressiva, mesmo se as dificuldades continuam, diferentemente das influências vindas do lado da moeda e que vão crescendo no curso de uma inflação.

Tampouco se deveria superestimar a influência da estocagem pelos produtores e negociantes que, esperando preços mais altos, retêm suas mercadorias. Especulações desse gênero não são raras no início de uma inflação, renovando-se antes do ajustamento dos preços máximos ou com a simples esperança de obter das autoridades tal ajustamento. Quanto mais flexível for a regulamentação dos preços, mais frequentes serão tais manobras.

Todavia, a grande maioria dos produtores e comerciantes não podem reter por muito tempo suas mercadorias sem graves prejuízos, pois que vivem do movimento regular de seus negócios e não têm ganhos ocasionais. Ademais, se os estoques em mãos dos vendedores fossem muito grandes, exerceriam inevitavelmente uma pressão sobre os preços. O característico de uma inflação a esse respeito é precisamente a insuficiência dos estoques em relação à procura.

Essas últimas reflexões já nos levaram a questões de ordem psicológica que, certamente, desempenham um papel importante no processo da inflação. Nos países já experimentados em matéria de inflação, a população reage ao aumento da moeda de modo diferente que nos países para os quais o fenômeno da verdadeira inflação monetária constitui novidade ou, pelo menos, é um acontecimento raríssimo.

No curso de uma inflação prolongada ou de inflações reiteradas, os vendedores se habituariam a não mais calcular os preços na base do custo da produção e do comércio, mas já antecipam o próximo aumento do volume monetário. Disso resulta que os preços sobem mais depressa do que aumenta a quantidade de moeda. É o que sempre se pode observar nos períodos chamados de hiperinflação.



## IV. A LUTA CONTRA A INFLAÇÃO

Ainda que atribuindo uma certa significação às influências de ordem psicológica, é preciso não esquecer que a principal causa do movimento inflacionista dos preços é fornecida pela desproporção entre  $m$  e  $c$ . Trata-se, pois, de reduzir ou, pelo menos, de estabilizar a relação  $m:c$ . O mais desejável seria certamente restabelecer o equilíbrio por um aumento de  $c$ , isto é, por um aumento das mercadorias e serviços. Mas isso é difícil, mesmo em tempo de paz, porque o aumento da produção demanda meios monetários, e antes que os produtos suplementares surjam no mercado, seu efeito, as mais das vezes, já é compensado por emissões feitas no período preparatório. Em tempo de guerra, o rápido aumento da produção é ainda mais difícil nos países que devem importar uma parte de seu equipamento técnico. A luta contra a inflação deverá, pois, visar em primeiro lugar restrições do fator  $m$ .

Nas fases adiantadas da inflação, não se pode mais aplicar certas medidas que, logo no início, podem por vezes produzir bons resultados, notadamente o aumento da taxa de juros. Segundo WICKSELL (8), a taxa de juros baixa tem um efeito inflacionista, estimulando a criação de créditos bancários e, por isso, os preços; uma taxa de juros alta, contrariamente, tem um efeito deflacionista sobre o crédito e os preços. Se essa teoria já é contestável para os ciclos normais da conjuntura, é absolutamente inaplicável aos períodos de inflação monetária. Porque, em face de uma alta dos preços de 20 e 30% e mais no curso de um ano, toda taxa de juros, por mais elevada que seja, se transforma em juro "negativo" (9), o que significa que, numa inflação prolongada e acentuada, o credor perde sempre, embora o devedor nem sempre possa tirar proveito de seu crédito.

A taxa de juros deverá ser mantida tão baixa quanto possível, não apenas porque constitui

um elemento do custo da produção e por conseguinte dos preços, mas também porque uma taxa de juros baixa torna as operações de crédito menos atraentes para o credor e limita, assim, a expansão do crédito. O aumento da moeda escritural, que, num período de inflação, é tão perigoso quanto o aumento do papel-moeda, pode ser entravado por uma forte diferenciação das taxas de juros entre os depósitos à vista e a prazo, em favor destes últimos. De um modo geral, o movimento da moeda deverá ser diminuído, e não estimulado. Na inflação, o entesouramento é muito menos prejudicial do que um movimento rápido.

Entretanto, a tarefa principal de toda ação anti-inflacionista é sempre interromper a emissão de papel-moeda. Não há, entre os economistas, divergências sobre o ponto de que a emissão de papel-moeda para fins orçamentários deve ser totalmente suprimida. Para atingir esse objetivo, nenhum sacrifício de ordem fiscal é por demais pesado, porque a inflação representa para a economia nacional em seu conjunto o pior de todos os impostos.

É mais complicado suprimir a outra fonte da inflação, a que provém do saldo da balança de pagamentos. O saldo ativo é mesmo um fator favorável e necessário à economia do país. Trata-se, pois, de eliminar as repercussões indesejáveis, sem atingir a causa última. O recente acordo sobre a Dívida Externa é uma medida eficaz nesse sentido. Conforme esclareceu o ministro da Fazenda na exposição de motivos relativa ao decreto-lei n. 6.019, ele "favorece uma deflação correspondente à inflação relacionada com a disponibilidade de nossos saldos no exterior". Outras possibilidades de reduzir a emissão de papel-moeda consistem na emissão de títulos de empréstimos, direta ou indiretamente ligados às divisas provenientes do saldo do comércio exterior e destinados exclusivamente ao financiamento das importações depois da guerra.

O problema técnico da luta contra a inflação apresenta múltiplos aspectos. É um problema delicado, mas não insolúvel.

(8) Cf. KNUT WICKSELL, *Interest and Prices*, London, 1936. — A obra fundamental do economista sueco data de 1898, mas sua influência sobre as doutrinas econômicas na Inglaterra e nos Estados Unidos se intensificou sobretudo depois de sua morte, ocorrida em 1926.

(9) IRVING FISHER, *The Theory of Interest*, New York, 1930, págs. 40-44.



# A organização financeira do seguro social brasileiro

HELVÉCIO XAVIER LOPES

Presidente do I.A.P.E.T.C.

## A. AS FONTES DE RECEITA DO SEGURO

### 1. O PRINCÍPIO CONTRIBUTIVO

#### a) Os métodos de cobertura financeira

O SERVIÇO dos benefícios e a manutenção do serviço administrativo encarregado da atribuição dos benefícios acarretam despesas. Para cobri-las, isto é, para atender à sua finalidade, que consiste na concessão do amparo legal, o seguro social precisa de receitas.

O quantum destas receitas deve ser fixado, na base de cálculos atuariais, de tal modo que, em determinado período, o equilíbrio possa estabelecer-se entre as receitas e despesas previsíveis. Este é um dos problemas básicos de cuja solução depende a estabilidade financeira do seguro.

Não menos importante é a determinação da forma e origem das receitas, visto como dela depende a exequibilidade prática e a repercussão, na economia nacional, do seguro social. Torna-se, pois, indispensável que o Estado, isto é, a Lei, que implanta o seguro compulsório, disponha também sobre as modalidades de alimentá-lo.

As legislações modernas, estabelecendo regimes gerais de previdência, baseiam-se no princípio contributivo. Existem ainda, embora em número sempre decrescente, sistemas de abonos não contributivos nos quais o financiamento do amparo coletivo cabe, com exclusividade, ao fisco: o nosso decreto sobre os abonos familiares (n. 12.299, de 22 de abril de 1943) ou, para citar um outro exemplo sulamericano, a lei uruguaia sobre as aposentadorias gratuitas (de 1919-1933) atribuíram exclusivamente ao Estado o ônus financeiro dessas providências sociais, sem recorrerem à cooperação direta

e imediata dos futuros beneficiários ou dos empregadores.

O vulto dos encargos de um seguro com benefícios substanciais desaconselha, entretanto, carregá-los exclusivamente sobre o Estado. Importaria isso em desviar importante parcela do orçamento nacional à previdência e aumentar, conseqüentemente, os recursos fiscais, o que normalmente equivale a um acréscimo dos impostos. Seria também pouco equitativo obrigar toda a comunidade nacional a suportar a totalidade de uma despesa que beneficia só uma parte da população, a dos trabalhadores assalariados.

Por estes, e também por vários outros motivos, preferiu-se o princípio contributivo que associa, no financiamento do seguro, — salvo para a cobertura dos riscos "profissionais" — os três grupos principalmente interessados ou sejam os empregados, os empregadores e o Estado.

O legislador brasileiro, sempre preocupado com a organização mais acertada da nossa previdência, decidiu-se igualmente em favor daquele princípio que, além de distribuir equitativamente o ônus financeiro sobre uma grande massa, diminuindo, assim, a incidência individual, oferece ainda diversas outras vantagens que rapidamente apontaremos.

#### b) A contribuição dos segurados

— Justifica-se o diploma legal que obriga o segurado a contribuir para o seguro com seu próprio esforço econômico, dado o nível quasi sempre precário dos seus recursos? Sobejam, ao nosso ver, argumentos para uma resposta positiva.

Participando da formação das receitas do seguro, o assalariado adquire, em compensação, um direito, pelo menos moral, de gozar também dos benefícios e de tomar parte na gestão administrativa e financeira do seguro. Poder-se-ia dizer que, com as suas contribuições, ele "compra" o bilhete de ingresso à previdência.



Associando-se ao financiamento do seguro, os assalariados encontram-se em uma atitude psicológica para com as instituições de previdência que pode favorecer uma atuação mais confiante e econômica no meio proletário. Com efeito, reprimindo abusos, defende-se o patrimônio constituído com o esforço dos trabalhadores. Os representantes nos órgãos administrativos das instituições de seguro compreenderão o interesse econômico em prevenir e evitar simulações e poderão influir neste sentido sobre os seus companheiros, afim de evitar o impopular aumento da contribuição ou a prejudicial diminuição dos benefícios.

Investido, graças às contribuições pagas, de um direito, o segurado, que satisfaz às condições de admissão, pode exigir os benefícios, e não mendigá-los, como se se tratasse da assistência pública cujas vantagens dependem do poder discricionário da autoridade que as concede, mas não de uma obrigação. A contribuição financeira do assalariado redime-o da humilhação da beneficência e salva-guarda a sua dignidade humana.

Reservando uma parte das suas rendas para o seguro, o trabalhador realiza, em verdade, uma economia compulsória, em condições, porém, que as distinguem favoravelmente da previdência individual e por isso insuficiente. Desempenhando um papel eminentemente educativo, o seguro social obriga o assalariado a economizar uma parte dos vencimentos e a cuidar do futuro: o salário não serve apenas à satisfação das necessidades presentes e imediatas, mas, também, à constituição de reservas para os períodos nos quais a doença, a invalidez, a velhice impossibilitam o exercício de uma profissão remunerada ou a morte priva a família, com o seu chefe, dos meios de subsistência.

Reunindo todas estas reservas, embora modestas, e repartindo os riscos nos quais elas podem ser empregadas sobre um número apreciável de pessoas em condições análogas, o seguro social constitui, com pequenas contribuições, um patrimônio comum, que atesta o valor e a força da solidariedade.

#### c) *A cooperação financeira dos empregadores*

O maior esforço dos trabalhadores não bastaria, entretanto, para formar um fundo suficiente para a cobertura dos riscos que lhes ameaçam a capacidade de ganho. Na maioria dos casos, os salários mal chegam a satisfazer as necessidades correntes e primitivas da vida. A insuficiência da remunera-

ção do trabalho motiva, pois, a cooperação financeira dos empregadores os quais, mediante uma contribuição própria para o seguro, aumentam indiretamente o nível dos salários e fortificam o fundo da previdência.

Nesta contribuição patronal manifesta-se outrossim o interesse econômico que as classes produtoras têm na manutenção de um poder aquisitivo e consuntivo das grandes massas. Garante-se, assim, mesmo àqueles que por incapacidade para o trabalho não percebem mais (ou ainda) salário, os meios de existência, o que significa o consumo das utilidades indispensáveis e, conseqüentemente, o escoamento da produção e, daí, a amortização dos fundos investidos e lucro dos capitalistas.

A contribuição do empregador é, aliás, um prêmio pago a um seguro que afiança a ordem e paz social, removendo o descontentamento e o pauperismo do proletariado. O seguro, alimentado pelos patrões, corrige, em seu favor, o jôgo da lei econômica da oferta e procura, tirando do mercado do trabalho os velhos e inválidos, sem relegá-los do mercado dos produtos.

Sustenta-se, às vezes, a participação financeira dos empregadores no seguro com argumentos que os responsabilizam, como no caso dos acidentes do trabalho, também dos outros riscos sociais. Seriam a empresa e o dono dela responsáveis pelo desgaste do organismo humano dos trabalhadores. A contribuição patronal assumiria, então, o papel de reparação, parcial, do prejuízo que sofrem os assalariados da influência geral das condições de trabalho. Prevalece ainda esta concepção em matéria de indenização dos acidentes do trabalho e das equiparadas moléstias profissionais, de maneira que, no domínio infortunistico, o empregador suporta sozinho o encargo inteiro do seguro.

#### d) *A participação do Estado*

As concepções modernas sobre os deveres essenciais do Estado atribuem aos poderes públicos múltiplas tarefas diretamente relacionadas com o bem estar da população e a proteção sanitária, econômica e social dos trabalhadores. No desempenho desta missão social, o Tesouro tem que dispender somas importantes, como, por exemplo, com a manutenção de hospitais, asilos, etc. Encarregando-se o seguro social de uma parte dos misteres que, sem êle, o Estado deveria financiar, é justo que uma quota correspondente lhe deva ser atribuída para o



custeio de medidas das quais os poderes públicos ficam liberados.

Mas a participação financeira do Estado na previdência explica-se por outras razões, ainda. Decorre não apenas de certa obrigação "alimentar", mas também da proteção que incumbe à sociedade para com os seus membros incapazes para o trabalho. Foi esse dever do Estado que motivou a criação dos serviços de assistência social e dos abonos não contributivos.

A comunidade nacional inteira está, em alto grau, interessada no cumprimento das finalidades do seguro social como meio da preservação da paz social. Justifica-se, pois, também sob este ponto de vista, a participação financeira que ela concede, através do fisco, ao seguro.

O auxílio financeiro do Estado funda-se outrossim na necessidade de garantir ao seguro a indispensável estabilidade econômica que o concurso apenas dos trabalhadores e empregadores não poderia afixar. Sobretudo no seguro funcionando em regime de capitalização, as gerações iniciais não encontrariam uma proteção eficiente senão mediante contribuições tão elevadas que elas se tornariam inatingíveis para a grande massa. A intervenção financeira dos poderes públicos assume então o caráter de uma subvenção extraordinária concedida para um período transitório, até que o esforço dos assalariados e patrões possa equilibrar a gestão normal do seguro. A insuficiência dos salários dos trabalhadores e o desejo de distribuir sobre um número maior de contribuintes os encargos que pesam sobre os empregadores das atividades profissionais amparadas pelo seguro, acabarão por impelir o Estado a assumir uma parte do financiamento da previdência. Tal atitude é tanto mais acertada quando se trata, como no Brasil, de um país com um padrão de salários relativamente modesto e com inegável falta de capitais disponíveis.

## 2. A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO CONTRIBUTIVO NO BRASIL

### a) A distribuição legal dos encargos

Uma vez admitido o princípio contributivo para o financiamento de nosso seguro social, tratou-se de repartir os encargos entre os três grupos supra mencionados, isto é, assalariados, empregadores e União.

Não existe critério estável com cujo auxílio se possa medir a parte que, em razão do interesse no

seguro ou da responsabilidade no advento dos riscos, caberia a cada um desses grupos. A distribuição quantitativa do ônus da previdência sobre as coletividades e os indivíduos foge a uma determinação matematicamente exata e economicamente perfeita, em razão do jogo das possíveis transferências entre os contribuintes.

Nestas condições, ante a impossibilidade de uma distribuição absolutamente justa, empenhou-se o legislador em adotar pelo menos um critério que garantisse uma repartição formalmente igualitária. Por isso a nossa legislação, que sempre se baseou na participação tripartite dos segurados, dos empregadores e do Estado, adotou, na Constituição de 1934, a paridade desta participação financeira.

A lei n. 159, de 30 de dezembro de 1935, regulamentada pelo decreto n. 890, de 9 de junho de 1936, deu execução ao dispositivo da Carta Magna, estabelecendo que a contribuição das empresas e a da União seriam iguais à soma de todas as que pagarem os segurados. O sistema paritário foi mantido, mesmo quando a nova Constituição de 10 de novembro de 1937 não o tornou mais preceito obrigatório.

A tendência da legislação é para conservar o princípio da contribuição tripartite para a cobertura dos "riscos sociais". Os "riscos profissionais", porém, são cobertos pelo financiamento unilateral dos empregadores, prevalecendo neste respeito a teoria da responsabilidade patronal.

Reconhecido o princípio contributivo e adotado o concurso tripartite para o financiamento do seguro, falta ainda um elemento essencial para a exequibilidade prática: ignora-se ainda o *quantum* que as três partes — segurados, patrões, União — terão que suportar. Precisa ser fixada a taxa das contribuições, e como o concurso financeiro dos empregadores e da União foi determinado em função do dos segurados, mister se faz fixar a contribuição do assalariado, podendo então ser ajustada, com relativa facilidade, a quota que cabe aos patrões e aos poderes públicos.

### b) A fixação da taxa de contribuições dos segurados

Vários métodos apresentam-se à escolha do legislador para a fixação das contribuições dos segurados. No seguro social brasileiro elas dependem do salário do trabalhador.



Via de regra, toma-se em consideração o salário individual do segurado, o que se justifica pela graduação correspondente dos benefícios em relação aos vencimentos; isto por sua vez se explica pelo desejo de adaptar os benefícios ao padrão de vida do segurado. A fixação da contribuição conforme o salário corresponde, até certo ponto, a um critério equitativo, proporcionando o esforço contributivo à situação econômica do assalariado.

Considerando que empregados com vencimentos superiores a certo limite podem satisfazer às necessidades de previdência no seguro comercial, não precisando do amparo compulsório, foi fixado como limite para a contribuição a quantia de Cr\$ 2.000,00 por mês: quem ganhar mais não fica excluído do seguro — o que seria evidentemente injusto —, mas só contribui com a parte dos ordenados não ultrapassando Cr\$ 2.000,00, sendo o resto desprezado para os fins do cálculo das contribuições.

A contribuição fixada em relação ao salário acarreta complicações administrativas e, às vezes, desigualdades do esforço individual. É evidente que uma quota de Cr\$ 90,00 representa menor sacrifício para quem ganha Cr\$ 2.000,00 por mês, do que uma quota de Cr\$ 27,00 para quem percebe apenas Cr\$ 600,00. Ora, sendo a taxa da contribuição independente do salário — mas somente a contribuição variável com o salário —, o encargo que pesa sobre os pequenos ordenados é proporcionalmente maior do que o ônus que carrega os vencimentos mais elevados.

Tomando em conta os salários efetivos e individuais dos trabalhadores, impõe-se às instituições de seguro um serviço excessivamente complicado de fiscalização, dificultando-lhes, além disso, o cálculo dos benefícios. Um controle permanente de todos os salários pagos aos segurados, com as suas infinitas variações e constantes modificações, implica um sistema de arrecadação dispendioso e sempre imperfeito, inadapável à realidade.

Por este motivo, decidiu-se o nosso legislador a modificar em favor de certas classes de segurados, com salários particularmente instáveis, o sistema de fixação da contribuição variável em relação ao salário efetivo, introduzindo um salário-base, variável apenas de acordo com o padrão de vida nas diversas regiões do país (decreto-lei n. 2.235, de 27 de maio de 1940, art. 11). Este salário-base, de fato, não é um salário mínimo, mas sim um salário único, fictício, suposto para os fins da previ-

dência. Sem embargo, é facultado aos trabalhadores contribuir a título voluntário, sobre o excedente do salário-base, contratando assim um seguro complementar e, como tal, sujeito a prévio exame médico.

Outra adaptação, menos rígida, do sistema de fixação da contribuição em função do salário individual consiste no estabelecimento de classes de salário: cada classe abrange os segurados cujos salários variam entre um limite inferior e superior, e a contribuição para cada classe é uniformemente fixada em uma percentagem da importância que representa o limite inferior, ou superior, ou a média aritmética entre os dois, podendo a porcentagem variar, ou não, para as diferentes classes. Todavia, o sistema das classes de salário ainda não foi adotado no Brasil, por apresentar uma série de inconvenientes que, talvez, não compensassem a simplificação administrativa que lhe é atribuída.

A contribuição do segurado, quer variável com o salário individual, quer fixada na base de um salário legalmente substituído ao efetivo, exprime-se, geralmente, em uma fração, em uma porcentagem, deste salário. Entre nós, esta porcentagem, ou taxa da contribuição, foi, de início, fixada entre 3 e 8%, conforme o regime de previdência ao qual o trabalhador era filiado. Variava, pois, a contribuição conforme a Caixa ou o Instituto competente.

Normalmente, em cada instituição vigorava apenas uma taxa: 3% para os industriários, 5% para os estivadores, etc. Somente para os bancários o legislador admitiu uma graduação da taxa de contribuições, variando em função dos vencimentos: segurados com ordenados modestos pagaram 5% do salário, enquanto empregados com salários mais elevados contribuíram com 6, 7 ou 8% dos respectivos vencimentos. Destarte o esforço contributivo foi escalonado conforme o nível econômico do segurado, aparentando-se este sistema ao das classes de salários.

#### c) *A fixação da taxa de contribuições dos empregadores.*

Para a cobertura dos riscos sociais a contribuição do empregador é igual à soma das contribuições mensais dos segurados seus empregados, sendo calculados de maneira idêntica.

Para a cobertura dos riscos profissionais — acidentes do trabalho e moléstias profissionais — o empregador suporta sozinho o ônus financeiro.



Quando, por força da lei ou por conveniência, é contratado um seguro eximindo-o da responsabilidade legal, os prêmios (como neste ramo de seguro se chamam as contribuições) devem ser pagos exclusivamente pelo patrão. A lei proíbe aos empregadores descontar qualquer parcela dos salários dos seus empregados, ainda que com o consentimento destes, para ocorrer a despesas relativas ao cumprimento da lei sobre as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho (art. 73 do decreto n. 24.637, de 10 de julho de 1934).

Os prêmios do seguro contra acidentes do trabalho são fixados em função da gravidade do risco, critério do seguro comercial que foi mantido neste ramo do seguro social, enquanto nos outros ramos da previdência a taxa de contribuições independe do risco. A tarifa dos prêmios não é fixada arbitrariamente pelo segurador, nem convencionalmente pelo empregador e o segurador, mas pela Comissão Permanente de Tarifas. Os pormenores desta regulamentação encontram-se no decreto n. 85, de 14 de março de 1935, e nas "Instruções do art. 40", isto é, a Portaria Ministerial de 11 de abril de 1935, que foi elaborada de acordo com o art. 40 do decreto n. 24.637, de 10 de julho de 1934.

#### d) A contribuição da União Federal.

A contribuição regular do Estado para o seguro pode ser fixada, no que se refere ao quantum global, em relação à soma das contribuições dos segurados. Mas sendo o Estado estranho à relação de emprego concreto e não tomando parte no ajuste, individual ou coletivo, dos salários, a sua participação financeira na previdência dificilmente poderia ser calculada em função daqueles salários individuais.

É, portanto, preferível atribuir ao financiamento do seguro ou uma parte fixa no orçamento público geral, o que, entretanto, comporta o risco de possíveis alterações pondo em perigo a estabilidade da previdência, ou a criação de determinadas taxas, ou sobretaxas, especiais cujo produto é exclusivamente destinado a alimentar os fundos do seguro social.

Foi esta última forma que foi aceita pela nossa legislação. A contribuição da União Federal, denominada "quota de previdência", é constituída pela arrecadação das seguintes importâncias:

- a) do acréscimo de 2% sobre as tarifas, taxas e preços dos serviços ou utilidades explora-

dos pelas empresas de utilidade públicas, tais como transportes terrestres e aéreos, força, luz, gás, telefones, telégrafos, águas, esgotos, etc.;

- b) do acréscimo de 2% sobre os preços dos transportes de passageiros, mercadorias, animais, encomendas, valores e demais receitas dos empregadores explorando a navegação marítima, fluvial ou lacustre;
- c) da importância de Cr\$ 0,01 por quilo, que incidirá sobre as utilidades que, sob qualquer forma de embalagem ou a granel, sejam recolhidas ou depositadas em qualquer trapiche ou armazém de depósito, ou despachadas sobre água, quando importadas do estrangeiro ou destinadas à exportação;
- d) do acréscimo de 3% sobre o pagamento qualquer que seja a sua modalidade nos artigos importados do exterior;
- e) da importância de 2% sobre os juros pagos ou creditados nas contas de depósitos superiores a Cr\$ 10.000,00, e sobre as comissões e porcentagens cobradas pelos empregadores explorando casas bancárias ou congêneres;
- f) do acréscimo de 2% sobre o montante das compras feitas à indústria nacional, cobrado nas faturas ou contas dos empregadores explorando empresas industriais ou equipadas.

A quota de previdência não é devida:

- a) sobre taxas de cargas, descargas, capatazias, armazenagem e outras que, embora incluídas nos conhecimentos de embarque, se destinem a remunerar serviços correspondentes, diretamente executados pelas companhias ou empresas de exploração de portos;
- b) sobre taxa de viação e imposto de transporte, incluído no preço de frete e passagem;
- c) sobre o preço de serviços de qualquer natureza, de interesse particular das próprias empresas, que não constituem efetiva renda, bem como o prestado sobre as empresas, umas às outras, em proveito dos serviços que executem;
- d) sobre o combustível e o trigo.



### 3. A ARRECADAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES

#### a) O devedor das contribuições.

Fixada a taxa de contribuições, a lei deve tomar as providências para que estas possam, sem dificuldade e demora prejudicial, ser recolhidas aos cofres das instituições de seguro.

Para os prêmios do seguro contra os acidentes do trabalho regras especiais não se tornam necessárias enquanto o pagamento destes prêmios é regido pelo direito comum que preside às relações entre segurador e segurado no seguro comercial.

Mas onde, como na cobertura dos riscos sociais, entra em jôgo um sem número de assalariados, na imensa maioria sem posses, o problema da arrecadação das contribuições por eles devidas encontraria obstáculos praticamente insolúveis, se não fôsse possível, por uma ficção legal, responsabilizar os empregados pelo pagamento das contribuições dos seus empregados. Dada a inexecutabilidade de arrecadar dos trabalhadores individualmente as contribuições, o que implicaria um mecanismo dispendiosíssimo de fiscalização para recolher importâncias avulsas de monta insignificante, a lei obriga os empregadores a recolher, às instituições de seguro, com as próprias contribuições, também as dos seus assalariados.

Perante os órgãos da previdência é, pois, o empregador devedor das contribuições dêle e dos seus empregados. Sem embargo, o empregador pode descontar a quota do trabalhador dos salários que lhe paga. Mas nas relações com as instituições do seguro, o segurado desaparece como devedor e o empregador fica civil e penalmente responsável pelo pagamento da dupla quota.

Quanto à "quota de previdência", torna-se, praticamente, supérflua ou antes, inoperante qualquer medida destinada a garantir ou reforçar o pagamento pontual da contribuição do Estado. Sendo uma dívida pública, legal e espontaneamente assumida pelos poderes públicos, não existe meio que permita às instituições de seguro perseguir o Estado vagoroso no recolhimento da sua própria quota diante dos tribunais e, mesmo quando esta faculdade processual existisse, de executar a dívida. Não se pode, aliás, presumir que o Estado possa deixar de honrar um compromisso que afeta a estabilidade financeira de um serviço social.

#### b) Os métodos da arrecadação.

O empregador, devedor da contribuição própria e da do assalariado, deve recolher, em intervalos regulares, fixadas na lei (normalmente mensais), a dívida legal ao órgão incumbido da arrecadação. Para êste efeito êle pode prevalecer-se dos meios comuns previstos para o pagamento de uma dívida líquida, em espécie, quer dizer que pode pagar em dinheiro, com cheques, por aviso bancário, vale postal, etc.

Todavia, dada a extensão dos serviços e o vulto dos capitais movimentados, as leis prescrevem, ou admitem também um sistema especial de arrecadação no qual o recolhimento das contribuições se opera por meio de selos. O empregador compra, nesse caso, selos de previdência pelo valor da contribuição mensal por êle devida, e coloca êstes selos em uma caderneta, onde são inutilizados, para um uso posterior. Êste método de arrecadação simplifica muito o recolhimento, a comprovação, a identificação, e a fiscalização das contribuições.

O processo de arrecadação pode ser confiado às instituições credoras das contribuições e aos seus órgãos locais, ou a outros serviços públicos, como, por exemplo, Delegacias Fiscais, ou às agências do Correio (como foi previsto, entre nós, pelo art. 36 do decreto n. 1.918, de 27 de agosto de 1937), ou enfim, sob a responsabilidade daquelas instituições, a organismos estranhos ao seguro como bancos, caixas econômicas, coletores intermediários, etc.

Os pormenores dos métodos da arrecadação fogem a uma regulamentação rígida por parte da lei, devendo êles adaptar-se às contingências do meio social.

### 4. OUTRAS FONTES DE RECEITA

As contribuições regulares dos assalariados, dos empregadores e dos cofres públicos constituem as receitas básicas, originárias, das instituições de seguro, mas não formam nem devem formar as únicas receitas. Existem ainda outras, em parte casuais, em parte previstas para o equilíbrio econômico da previdência.

Entre as receitas casuais podem-se classificar as multas aplicadas em virtude de infrações contra dispositivos legais ou regulamentares relativos ao seguro social, e que revertem às instituições lesadas pela inobservância da lei. Doações e legados incluem-se também neste grupo, bem como os bene-



fícios ou outros pagamentos devidos pelas instituições mas caducados em razão da prescrição. A este respeito as leis de previdência prevêm amíúde prazos especiais dentro dos quais os benefícios ou a devolução de contribuições pagas em excesso devem ser reclamados, sob pena de reversão à instituição.

Incomparavelmente maior importância, legal e econômica, cabe, porém, aos rendimentos que o seguro social tem que obter com a aplicação de seus fundos. A inversão dos capitais arrecadados, a título de contribuições, produz juros que não apenas aumentam a receita das instituições, mas, também, repercutem no esforço contributivo. Com efeito, se as instituições podem contar com uma receita certa, devida ao produto dos seus fundos aplicados, pode-se diminuir, com uma parcela correspondente àquele produto, a soma global de contribuições e baixar a taxa de contribuições. É o princípio da capitalização, graças ao qual os futuros rendimentos das contribuições atuais concorrem decisivamente para a formação da receita da previdência e a garantia do seu equilíbrio.

Baseando-se neste princípio, o legislador, na elaboração do regime previdencial, adota uma taxa mínima que, na média, os fundos deveriam produzir (taxa atuarial), e calculando como certos rendimentos, fixa a taxa das contribuições. Torna-se, pois, indispensável não decepcionar as previsões do legislador, devendo as instituições às quais cabe a gestão financeira do seguro observar aquelas pressuposições atuariais. Na aplicação das suas reservas, isto é, das receitas não imediatamente absorvidas pelo custeio dos benefícios concedidos e a administração, incumbe-lhes, por consequência, obter, para o pagamento dos benefícios futuros em monte crescente, um rendimento permanente, certo e estável.

A relevância que a aplicação das reservas tem para a organização financeira da previdência em geral e, especialmente, para um sistema funcionando em regime de capitalização como o nosso seguro-invalides-velhice-morte, explica a atenção que a legislação dedica à inversão dos capitais. Destinamos-lhe, pois, também, um capítulo especial no presente estudo.

## B. A APLICAÇÃO DAS RESERVAS

### 1. AS CONDIÇÕES DE APLICAÇÃO

Sendo a gestão financeira dos capitais acumulados nas instituições de seguro social de importância capital para a estabilidade do regime previdencial e, conseqüentemente, para a garantia da concessão dos benefícios aos segurados, as legislações empenharam-se em regulamentar a aplicação do patrimônio da previdência.

Não se podia deixar a solução de problemas tão delicados, que repercutem profundamente na economia nacional, completamente ao poder discricionário das instituições, às quais pode faltar a visão necessária e um serviço competente para tais operações. Por outro lado, não se podia negar-lhes uma interferência na política inversionista, estando elas em contacto direto com o ambiente que deveria aproveitar a orientação social da aplicação dos capitais. Impunha-se, pois, ao legislador, uma regulamentação que, com a necessária elasticidade, conseguisse harmonizar o interesse de uma planificação das inversões, conforme as exigências de estabilidade da previdência e da política econômica, financeira e monetária do país, com o postulado de respeito à autonomia das instituições de seguro. Sem atribuir a aplicação das reservas da previdência social à gestão estatal, mas sem abandonar também a fiscalização da atuação financeira dos administradores das vultosas somas que moral e legalmente pertencem à comunidade segurada, o nosso legislador traçou as diretrizes às quais deve obedecer a inversão dos capitais.

Estas diretrizes visam afixar os aspectos básicos de qualquer aplicação de reservas, combinando-os com o caráter social dos fundos. A inversão do patrimônio das instituições de previdência deve, pois, corresponder às exigências

- a) de absoluta segurança;
- b) de garantida produtividade;
- c) de relativa liquidez;
- d) de utilidade social.

A tendência da nossa legislação, em conformidade com os postulados da prática e da ciência, é de obrigar as instituições de previdência a aplicar o patrimônio adotando planos sistemáticos que tenham em vista:



- a) a garantia real ou a responsabilidade da União, bem como a manutenção do poder aquisitivo das reservas;
- b) a maior produtividade da renda;
- c) o equilíbrio da renda;
- d) o interesse social, de preferência o dos segurados.

Entre os valores que correspondem às exigências legais, cada instituição de seguro pode, dentro dos limites das instruções baixadas pelo Ministro do Trabalho, escolher com certa liberdade. Em parte, porém, elas têm que aplicar o patrimônio em valores prescritos como inversão compulsória pelas leis que visam o amparo e o fomento de diferentes atividades econômicas. Tais aplicações obrigatórias que sensivelmente limitam a autonomia financeira das instituições, responsáveis pela gestão do seguro, somente não se prestarão a críticas, do ponto de vista técnico, se a proporção em relação aos valores de livre escolha não for excessiva e se a taxa de juros corresponder, pelo menos, à taxa atuarial. Por outro lado, compreende-se o interesse do Estado em recorrer aos fundos da previdência para financiar obras das quais direta ou indiretamente aproveitarão, com a economia nacional em geral, os próprios segurados.

Assim é que, entre nós, as instituições de previdência são obrigadas a recolher ao Banco do Brasil, para compra de "bonus da Carteira Crédito Agrícola e Industrial", 15% dos seus depósitos ou fundos, os quais são creditados em conta a prazo fixo de um ano, juros de 5% ao ano. Estes bonus da Carteira Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil são emitidos com o fim de prestar assistência financeira à agricultura, à criação, às indústrias de transformação e outras genuinamente nacionais, pela utilização de matérias primas do País e aproveitamento dos seus recursos naturais ou que interessem à defesa nacional (decreto-lei n. 3.077, de 26 de fevereiro de 1941).

Outro apoio obrigatório foi concedido ao Instituto de Resseguros do Brasil cujas ações da classe A, no valor de 70% do capital daquela autarquia chamada a regular os resseguros e a desenvolver as operações de seguros em geral, deviam ser subscritas pelas instituições de previdência (decreto-lei n. 1.187, de 3 de abril de 1939).

Posição intermediária entre as inversões obrigatórias e a aplicação livre dos capitais cabe àqueles valores cuja compra é incentivada não apenas pelos aspectos patrióticos, mas também pelas vantagens econômicas que os poderes públicos lhes concedem. Neste grupo podemos mencionar as ações da Companhia Siderúrgica Nacional, para cuja aquisição as instituições de previdência foram legalmente (decreto-lei n. 3.289, de 20 de maio de 1941) autorizadas, tornando-lhes tal operação ainda mais interessante pela garantia de um juro de 6% ao ano por parte do Governo.

## 2. AS FORMAS DE APLICAÇÃO

Abstração feita dos valores que, em porcentagem fixada de acordo com o patrimônio ou o número de segurados da instituição de previdência, devem, ex-vi da lei, figurar no balanço dos Institutos de seguro social, estes podem escolher livremente entre as inversões legalmente admitidas para a inversão das reservas.

Examinemos, pois, quais são as formas de aplicação rendosa que a lei permite às instituições de seguro e que, segundo o critério adotado pelo legislador quanto às condições acima mencionadas, correspondem às exigências de produtividade, garantia, e interesse social.

As obrigações do Estado, apólices ou bonus federais, inscrevem-se, em primeiro lugar, entre os valores admitidos para a inversão dos fundos da previdência. Sendo as instituições de seguro, autarquias paraestatais, criadas por lei, desempenhando funções de interesse coletivo e de administração pública, é evidente que os títulos da dívida pública figurem no seu patrimônio. Eles garantem um rendimento, senão elevado, pelo menos certo, e sua aquisição melhora o crédito das finanças públicas. Todavia, sendo sujeitas às flutuações do mercado monetário e às possíveis desvalorizações da moeda, não se pode, como a lei requer no interesse dos segurados, garantir, com absoluta certeza, por este meio inversionista, a manutenção do "poder aquisitivo das reservas". Recomenda-se, pois, aplicar só uma parte do patrimônio nos títulos emitidos pelos poderes públicos.

O que foi dito das apólices federais vale também de outros valores garantidos pela União. Quando



emitidos pelos Estados eles apresentam ainda como vantagem suplementar o de possibilitar o emprego dos fundos arrecadados nas regiões de onde provêm as contribuições e de retribuir, sob forma de inversões, o esforço contributivo feito pela economia de determinada região. A tendência atual (embora ainda não consagrada na Lei) é de permitir às instituições a aquisição de títulos estaduais, a conveniência de, tanto quanto possível, aplicar 50% das disponibilidades nas regiões de procedência das contribuições, na proporção da respectiva arrecadação.

A melhor e mais simples forma para satisfazer a esta recomendação legal, no domínio das aplicações a rendimento fixo, consiste na concessão de empréstimos, sejam hipotecários, sejam pessoais.

A este respeito, a maioria dos Institutos está autorizada a aplicar suas reservas nas seguintes formas:

- a) empréstimos simples, ou garantidos, aos segurados;
- b) empréstimos mediante garantia real, destinados ao financiamento para aquisição, construção, reconstrução, remodelação, ou liberação de casas, ou apartamentos, para residência dos segurados;

- c) empréstimos aos empregadores contribuintes das instituições de seguro, mediante garantia hipotecária;
- d) empréstimos hipotecários a terceiros, com o fim exclusivo de renda;
- e) aquisição de terrenos ou prédios, e construção de edifícios, destinados a arrendamento ou uso próprio.

As operações imobiliárias cabe um papel importantíssimo, não apenas sob o aspecto da inversão dos capitais das instituições de seguro, como também sob o de benefícios indiretos que por este meio auferem os próprios segurados.

Evidentemente, não é possível aplicar o patrimônio inteiro das instituições de previdência em inversões a longo prazo. Para as despesas correntes precisam elas de disponibilidades. Mas estas disponibilidades também devem ser aplicadas de forma que a segurança lhes seja garantida. Por isso, a lei prescreve também a este respeito algumas regras às quais devem obedecer as aplicações das disponibilidades, não admitindo as operações deste gênero senão a forma de depósitos em instituições bancárias que ofereçam todas as garantias de solvabilidade.



## Especialização e discriminação no orçamento

ARÍZIO DE VIANA

*Diretor da Divisão de Despesa da C. O.*

**T**ODO funcionário público sabe que o princípio de universalidade orçamentária consiste em determinar a reunião, num só documento, de todas as receitas e todas as despesas do Estado. Também sabe que, por oposição à universalidade, há um outro princípio que preconiza a separação das receitas e despesas pertinentes a cada serviço, afim de melhor caracterizar-se sua situação financeira. Chama STOURM, a este último, princípio de especialização. Consiste ele em determinar o isolamento de um serviço do conjunto orçamentário do Estado e dar-lhe personalidade distinta, com rendas e despesas próprias. Os autores que o defendem insistem em demonstrar que ele conduz a uma juxtaposição racional e industrial do serviço, facilita o exame do seu custo e permite, tanto à administração quanto à opinião pública, não só verificar sua exata situação financeira, como, também, seus resultados em função do deficit ou superavit ou equilíbrio que apresentar.

O princípio de especialização aplica-se, principalmente, às repartições chamadas industriais. Com efeito, quando discutimos o orçamento de uma Estrada de Ferro, da Casa da Moeda ou da Imprensa Nacional, podemos verificar quanto rendem tais serviços. Em seguida, podemos atribuir-lhes dotações para as despesas em função de suas rendas. Se uma repartição industrial, dirigida por particulares, somente pode sobreviver quando apresenta lucros, quando suas rendas anuais excedem suas despesas, é evidente que o Governo também deve exigir das suas repartições desse tipo procedimento idêntico. Se uma empresa gráfica, dirigida por particulares, apresenta lucros, por que não apresenta situação idêntica quando pertencente ao Estado e por ele administrada? Se uma estrada de ferro, pertencente a particulares, procura custear seus próprios serviços com as rendas que arrecada, por que as ferrovias do Estado deixam de apresentar tais resultados? Raciocinando em torno desses velhíssimos temas, podemos encontrar uma razão lógica para a defesa do princípio da especialização, porque ele, efetivamente,

nos conduzirá à conclusão de que, se um serviço produz rendas, suas despesas devem ser fixadas em proporção às suas rendas. Além disso, como é evidente, essa juxtaposição das receitas e despesas próprias de um serviço facilitaria o desenvolvimento do senso de responsabilidade dos administradores e permitiria benéfica emulação entre serviços congêneres. Sobretudo, conforme já acentuamos, permitiria a todos, à opinião pública, ao próprio governo e ao parlamento, examinar desde logo, num simples relance, a situação financeira dos diversos serviços do Estado.

Mas, essa especialização foge à teoria geral de orçamento do Estado. O conceito de orçamento do Estado abrange a junção ou soma de todos os seus recursos em confronto com todos os créditos destinados aos seus órgãos, recursos e créditos esses previstos para um determinado período. Quem examina um orçamento público, não pretende conhecer, imediatamente, as parcelas ou os diferentes tipos de despesas ou de rendas afetas a cada uma das unidades administrativas. Quer ver, de um lado, o conjunto geral de recursos que pertencem ao Estado e, de outro, o conjunto geral de suas despesas. Para exame mais aprofundado dos diversos tipos de rendas ou despesas, não basta o orçamento. Para isto existem os relatórios, as estatísticas e as informações particularizadas, que o interpretam e completam. Se assim não fosse, o orçamento assumiria as proporções de um documento imenso, não teria limites. Evidentemente, para ser exato e preciso, deveria conter as mais pormenorizadas informações sobre a análise do custo dos serviços. Não é esta, porém, a finalidade do orçamento. Ele deve ser, sim, a síntese de todos os estudos referentes a estes resultados. Um orçamento público, quando discutido por um parlamento ou apresentado em mensagem por um governo à opinião pública, deve ser o resumo das ações do Estado traduzidas em termos de dinheiro. A opinião pública encontraria dificuldades para compreender exatamente os propósitos do governo e a verdadeira situação de suas finanças, se o orça-



mento não se revestisse da necessária concisão técnica. Todos os atos do governo merecem fé pública. As informações governamentais são, por natureza, verdadeiras. A opinião pública necessita, frequentemente, de informações gerais e concretas. Ora, se admitimos a qualidade de síntese como essencial no orçamento público, um orçamento assim caracterizado repele o princípio da especialização nos termos em que acabamos de enunciá-lo. A especialização contraria o verdadeiro sentido, a verdadeira noção de orçamento.

Entretanto, como conciliar o repúdio da especialização no orçamento geral com a sua admissibilidade no orçamento das repartições de caráter industrial? Se estas repartições pertencem ao Governo e estão incorporadas à administração comum, como a Imprensa Nacional e a Casa da Moeda, figuram no orçamento da União como qualquer repartição pública. Suas dotações são escalonadas na parte da despesa; na parte da receita são indicadas, entre as rendas industriais, as estimativas do que poderão arrecadar. A especialização está, nesses casos, implícita no orçamento. Nos relatórios anuais, nas prestações de contas, nos balanços que aquelas empresas são obrigadas a apresentar, não será difícil, a quem se interessar pelos resultados de uma exploração industrial, defrontar-se com o princípio da especialização. Se o orçamento da União atribue às repartições industriais créditos para manutenção do pessoal e aquisição de matérias primas, artigos de expediente, combustíveis, iluminação, etc., quem quiser conhecer os resultados econômicos dessas repartições precisará de outros elementos que o habilitem a examinar as condições sob as quais se opera a produção industrial. Os índices da receita e despesa constantes do orçamento servirão apenas de guia para totalizar as rendas e gastos globais daquelas repartições. Quando se encara o orçamento industrial, propriamente dito, não se confronta apenas a receita com a despesa ou vice-versa. Devem ser confrontados os índices de produtividade, para que se verifique se uma determinada empresa industrial apresenta rendimento satisfatoriamente proporcional aos gastos que efetua.

Se uma empresa arrecada pelos serviços que presta a quantia de 10 milhões de cruzeiros por ano e realiza, no mesmo período, despesas no valor de 10 milhões de cruzeiros, aparentemente apresenta um equilíbrio financeiro. Mas, que exprime esse equilíbrio? Boa administração? Nem sempre.

O material ou serviço vendido por esta empresa, num total de 10 milhões de cruzeiros, poderia ter sido talvez produzido com a metade das despesas efetuadas. Talvez o equilíbrio esconda, de um lado, preços excessivamente elevados dos produtos ou serviços e, de outro, desperdícios de material, pessoal demorado, etc. Não basta, portanto, o balanço financeiro; temos de examinar, principalmente, o custo da produção. Se um objeto pode ser feito com uma certa quantidade de matéria prima, em determinado tempo, por dois indivíduos, e vendido por um preço remunerado a, não é econômico que este mesmo objeto seja fabricado com a maior quantidade de matéria prima, em tempo dobrado, por 4 indivíduos, e alcance o mesmo preço a. Pode acontecer que o preço a corresponda, no segundo caso, a uma soma idêntica à do custo do produto ou serviço. Assim a despesa seria igual à receita. Mas, a despesa poderia ser muito menor e em lugar de equilíbrio teríamos um superávit.

A administração pública em geral o que interessa é a estimativa de todos os recursos com que pode contar num exercício, ao lado da distribuição desses recursos pelas diferentes finalidades de sua aplicação. Se houvesse especialização rigorosa, a tendência seria incluir no orçamento despesas apenas correspondentes aos serviços que apresentassem rendas. Nem sempre, porém, isto seria possível ou conveniente. Mas, para o efeito de elaboração das estimativas, não há mal algum em obter dos serviços do tipo industrial informes que equivaleriam à aceitação do princípio de especialização nos respectivos orçamentos parciais.

Embora tenhamos aqui dado uma noção concreta a respeito de certas operações, procuramos ligar essas operações a um princípio chamado de especialização. Este princípio ficaria evidentemente em oposição direta ao princípio da universalidade. Enquanto a universalidade faz abstração de particularidades e conduz-nos à totalização das receitas e das despesas, sem se preocupar com a afetação ou interdependência recíproca, o princípio da especialização visa justamente o contrário, ou seja, a exclusão de determinados serviços do conjunto geral, afim de separá-los ou caracterizá-los por suas rendas e suas despesas próprias. STOURM emprega a palavra "spécialisation" para definir essa oposição ao princípio de universalidade, e a palavra "spécialité" para dar a idéia de discriminação das despesas e das receitas. Na ausência de melhores vocábulos, ficamos com especialização



para caracterizar essa oposição ao princípio da universalidade, é com *discriminação* para caracterizar, na receita, as rendas segundo a sua origem ou ordem de entrada para o Tesouro e, na despesa, os gastos segundo sua natureza e a unidade administrativa que os efetua. Entendemos por *discriminação* a enumeração particularizada das diferentes espécies de rendas e gastos.

Esta enumeração é necessária, porque garante a verdade orçamentária. Se não houver *discriminação* minuciosa não haverá positivamente justa e clara ponderação nem de receitas nem de despesas. Haverá, ao contrário, a mentira orçamentária. Tributos que não forem devidamente especificados no orçamento não podem ser honestamente suportados ou admitidos pelo povo, uma vez que não há indicação minuciosa dos atos que os justifiquem. Por outro lado, despesas que não estejam devidamente caracterizadas, segundo sua natureza e os órgãos que a realizam, não podem também exprimir um programa de trabalho. De fato, sem a *discriminação*, o crédito obtido para determinado fim pode ser gasto em objetivo diferente. A *discriminação* conduz, portanto, a um dos requisitos essenciais de todo orçamento, a sinceridade.

Mas a Constituição da República emprega sob a mesma acepção as palavras *especialização* ou *discriminação*. Naturalmente, houve certa cautela do legislador em empregar essas duas palavras, indiferentemente, como sinônimas. O sentido dessas duas palavras, de acordo com a maneira pela qual se acham inscritas na Constituição, é o de caracterizar, enumerar, particularizadamente, os gastos e identificá-los com as repartições, os estabelecimentos, departamentos ou serviços. ROURE esclarece que, antigamente, se falava em *individuação* da despesa e que a *especialização* é a mesma coisa que *individuação*.

Já vimos que a palavra *especialização* tem sido utilizada para descrever um sistema oposto ao decorrente do princípio de universalidade. Melhor será reservá-la para esse fim e adotar a palavra *discriminação*, exclusivamente, para a enumeração, por espécie, das receitas e despesas. Foi o ministro francês VILLÈLE quem baixou uma ordem em que se encontram as raízes dos princípios de universalidade e *discriminação*. É verdade que o ato administrativo desse ministro criava apenas uma praxe e teria forçosamente de encontrar, como de fato encontrou, durante muito tempo, resistên-

cias de ordem jurídica. Um regulamento, porém, aprovado por lei do parlamento francês veio tornar mais tarde obrigatório o uso do princípio de *discriminação* das despesas. A *discriminação* passou a ser feita, primeiro, por ministérios, depois por seções ou repartições ministeriais, e finalmente por meio de artigos e parágrafos em que se classificavam os gastos por sua natureza e pelos serviços a que eram atribuídos.

No Brasil, desde os primeiros orçamentos, desde o Império, desde a Lei de 1828, que se recomenda a *individuação* das despesas e das receitas. É uma tradição das mais importantes do orçamento brasileiro esta de *discriminar*, até com excessiva minúcia, as suas receitas e suas despesas.

A *discriminação* de receitas e despesas permite que se estabeleçam desde logo, na votação do orçamento, duas ordens de controle. Uma a que chamamos de controle externo, ou seja, o controle do parlamento sobre o executivo e também da opinião pública sobre ambos. Essa espécie de controle flue da própria discussão pública dos pedidos de créditos do governo, a qual torna conhecida a análise da autorização dada pelo parlamento para que o executivo gaste somente dentro de determinados limites. Tal controle consiste no exercício de vigilância sobre as ações dos poderes públicos em matéria financeira. Facilita também a *discriminação* o controle interno ou administrativo, isto é, permite que a própria administração, através da caracterização rigorosa de receitas e despesas, faça com que os dirigentes dos serviços públicos possam observar a ação de seus subordinados e ajam em função das limitações quantitativas e qualitativas dos créditos que lhes foram distribuídos.

Em nosso direito orçamentário, a *discriminação* das despesas sempre se fez, primeiro, por ministérios, depois pelas repartições dos ministérios. O texto propriamente dito da lei orçamentária tem apresentado a *discriminação* por unidades administrativas. Tabelas explicativas complementares descrevem, ainda mais minuciosamente, em cada repartição do Ministério, os principais elementos de suas despesas — pessoal e material — assim como os encargos gerais e as obras que executam. A caracterização desses elementos ou dos fins específicos das despesas desdobra-se em epígrafes, verbas, consignações, sub-consignações, itens, alíneas, etc., que conduzem a



uma modalidade brasileira da classificação por objeto.

Quando estabelecemos a discriminação das despesas, embora reconheçamos a utilidade e a virtude que possui de conduzir à veracidade das operações orçamentárias, por outro lado devemos acentuar alguns inconvenientes. Uma discriminação excessiva pode prejudicar a própria administração. Se o parlamento vota os programas de despesa do governo com parcelas pormenorizadas, deixa o governo com suas atividades limitadas, porque o impede de, no decorrer do exercício, ajustar os recursos disponíveis a fatos supervenientes e até imprevisíveis. O governo para corrigir as falhas de previsão teria de solicitar ao parlamento medidas complementares e correria o risco de esperar tempo às vezes excedente ao próprio ano financeiro para obter recursos que, quando concedidos, não poderiam mais ser aplicados. Conquanto o parlamento precise conhecer, em todas as minúcias, os gastos para os quais o governo lhe pede a autorização, na lei do orçamento não deve, todavia, utilizar-se do processo pelo qual se discriminam esses gastos para restringir a ação governamental. Deve, por conseguinte, conceder-lhe dotações globais com um grau de discriminação muito amplo. Esta é a tendência da Constituição de 1937, quando dispõe que o parlamento votará apenas as verbas globais pedidas pelo governo. Este enviar-lhe-á, a título meramente informativo, as tabelas discriminativas da despesa por itens. Quando houver alteração dos totais dessas verbas, durante a votação parlamentar, se o governo com ela se conformar ajustará o quadro discriminativo das despesas ao vencido. Reconhece a Constituição que ao poder executivo compete exclusivamente programar suas despesas. Mas estabelece, entretanto, que essa programação deve ser feita pormenorizadamente. Ora, se a discriminação das despesas e das receitas, das despesas principalmente, dependesse de aprovação do legislativo, o executivo teria grandes dificuldades de utilizar eficientemente seus créditos orçamentários. Mas a Constituição deixa bem claro que o executivo, e não o legislativo, decide a respeito da discrimi-

nação das despesas. Embora o procedimento constitucional não seja atualmente seguido à risca, não quer dizer que o governo não esteja preocupado em modificar sua atual atitude orçamentária.

É evidente que a estruturação ou a forma de apresentação do orçamento tem de ser adaptada ao que prescreve a Constituição. Feita essa adaptação, o texto da lei orçamentária será muito sucinto. Conterá, apenas, na parte da despesa, os limites globais votados pelo parlamento. O executivo editará, respeitando esses limites, tabelas explicativas que servirão de guia para a execução do orçamento. Essas tabelas poderão ser modificadas pelo próprio governo, mediante simples parecer do órgão encarregado de elaborar o orçamento, que é o Departamento Administrativo do Serviço Público.

A rigorosa discriminação impõe sempre como corretivo o estorno. Mas o estorno, quando generalizado, poderá criar dificuldades à contabilização das despesas e à própria elaboração orçamentária. Se um serviço procura justificar uma dotação à base de determinado programa, poderia, pelo estorno, aplicá-la na execução de outro programa recusado pelo órgão elaborador do orçamento. Esse mal poderá, entretanto, ser evitado se o órgão que elaborar o orçamento exercer o controle prévio de todos os pedidos de estorno. Aliás, é o que prevê a Constituição.

Há um sentido de relatividade em todas as coisas humanas, como diria o Conselheiro Acácio. Até onde se puder manter a integridade da lei orçamentária, deve essa integridade ser assegurada e respeitada. Mas é preciso não esquecer que o orçamento é um ato de previsão. Quando exigências iminentes demonstrarem a precariedade das previsões, não devemos ficar impedidos de corrigi-las. Seria insensato que um simples método de discriminação formal nos causasse impedimento. Os esquemas devem sempre corresponder aos fatos. Mas os fatos podem decepcionar. Quanto maior for a capacidade de adaptação dos esquemas aos fatos e às circunstâncias, menores serão as decepções e perplexidades dos administradores.



## O treinamento dos funcionários públicos

HARVEY WALKER

*Professor de Ciência Política na Universidade de Ohio*

*(Conferência realizada sob os auspícios do D. A. S. P., em 29 de outubro de 1943).*

É DIFÍCIL, senão impossível, imaginar um cargo público para o qual o treinamento não seja necessário nem desejável. No caso de trabalhos rudimentares, como o do operário, o do porteiro ou o do carteiro, o treinamento a ser ministrado é mínimo; o contrário sucede com os cargos compreendidos nos departamentos de um governo moderno, pois que os mesmos não podem ser desempenhados, satisfatoriamente, senão por pessoas dotadas de um considerável grau de educação geral e especializada. Seria inconcebível confiar a pessoas sem um curso regular feito em uma escola idônea de direito, de medicina ou de engenharia, a decisão de questões referentes a leis, à saúde dos indivíduos, ou à inspeção de grandes edifícios e importantes obras públicas. Saber se a educação geral e especializada, requerida por um determinado cargo, deverá ser ministrada dentro ou fora do serviço, é assunto que depende de uma série de fatores, entre os quais se destaca o sistema educacional adotado no país. O governo não pode, razoavelmente, esperar que os estabelecimentos de ensino lhe forneçam pessoas completamente qualificadas como técnicos de pessoal, desde que não existam cursos de formação de pessoal para esta especialidade. Em tal caso, se precisar de técnicos de pessoal, deverá ele recrutar pessoas que sejam capazes de realizar o trabalho em vista e providenciar para que as mesmas, uma vez em serviço, sejam submetidas ao necessário treinamento.

Em quasi todos os países são asseguradas, atualmente, certas facilidades a quem quer que deseje receber um treinamento regular para os trabalhos de datilografia. As pessoas dotadas desse treinamento são úteis não apenas às empresas particulares, mas, igualmente, ao governo. Este deve, pois, competir com as empresas particulares, não somente no que diz respeito à política de salários, mas também no que se relaciona com as condições do serviço, afim de tornar possível a obtenção da

mão de obra qualificada de que necessita. Mas se há um elevado contingente de profissionais qualificados, pretendendo ingressar no serviço público, não há razão para o governo promover o treinamento funcional de datilógrafos, a não ser para fins de promoção.

Nestas condições, parece racional, o programa de treinamento em serviço a ser posto em prática pelo governo deve ser planejado de modo a abranger, na medida necessária, somente aqueles cargos para os quais não haja facilidade de um treinamento prévio. O estudo das possibilidades de treinamento em um dado país ou região determinará o ponto de partida desse programa. Observe-se, entretanto, que a situação existente em um dado momento não deve ser considerada como definitiva. Novas facilidades podem surgir de um momento para outro, e, neste caso, o programa de treinamento em serviço deve ser modificado. Do mesmo modo, algumas das facilidades já existentes podem, quando examinadas, mostrar-se pouco satisfatórias, caso em que o governo terá que assumir novos encargos em matéria de treinamento.

Os elementos que me foi dado colher desde minha chegada ao Brasil são insuficientes para que eu possa chegar a quaisquer conclusões suscetíveis de serem utilizadas como detalhes de um programa de treinamento funcional para este grande país.

Uma observação geral pode, entretanto, ser oportuna. Parece claro que cada um dos principais núcleos de população do país deve ser estudado separadamente e que um programa que é adequado para Recife é nitidamente inadequado para São Paulo. Na verdade, estou inclinado a crer que um programa que obtivesse êxito em São Paulo não seria aconselhável nem mesmo para o Rio de Janeiro.

Por mais completo que seja o sistema educacional comum, não se pode esperar que ele forneça



todo o treinamento especializado que se faz mister para o exercício das funções públicas.

Em geral, o sistema educacional comum tem que servir a muitos fins. Tem que aperfeiçoar o cidadão, tem que preparar o indivíduo para que ele possa prover à sua subsistência e ajustar-se às condições da vida em sociedade. A subsistência pode ser ganha, e o é, na maior parte das vezes, numa ocupação fora do serviço público. Assim, o sistema educacional, para que não seja socialmente nefasto, deve dar todos os tipos de treinamento capazes de transformar o indivíduo num cidadão útil, quer trabalhe ou não para o governo.

Muitas atividades governamentais não têm paralelo nas empresas particulares. Juizes, coletores de impostos, policiais e bombeiros desempenham cargos especializados que são peculiares ao serviço público e para os quais não seria de esperar que o sistema educacional comum desse treinamento específico. O primeiro cargo mencionado, o de juiz, é considerado como próprio para os advogados, embora todos conheçamos advogados que nunca seriam bons juizes. Mesmo aqueles que, por fim, se tornam bons juizes, frequentemente o são, mau grado seu treinamento em leis e quasi sempre sem qualquer treinamento na função de juiz. Em minha opinião, seria muito de desejar que se tivesse um programa de treinamento funcional para juizes.

Os empregados encarregados de funções especializadas, como a cobrança de impostos, certamente pouco encontram, em sua educação geral, que os auxilie no trabalho. Este grupo constitui um exemplo perfeito daqueles para os quais o treinamento funcional é não apenas desejável mas necessário. Nos governos locais, os policiais e bombeiros são também exemplos de funções para as quais o programa de treinamento funcional é de todo indispensável.

A política de recrutamento adotada pelo Governo também afeta a substância do programa de treinamento funcional. Na Inglaterra, o governo costuma recrutar pessoal para as diversas grandes áreas em que se divide o serviço civil britânico, entre os indivíduos compreendidos dentro dos limites de idade em que são, normalmente, concluídas certas fases do programa educacional. Assim, o recrutamento para a classe administrativa, que inclui um pequeno número dos mais altos cargos civis permanentes, é feito entre os jovens de 22 e 24 anos, idade correspondente ao fim do curso universitário normal. O recrutamento para a classe

executiva ocorre entre os 18 e 19 anos, correspondendo ao término do curso usual das escolas públicas (colégio). O recrutamento para a classe burocrática se dá entre os 15 e 17 anos, que correspondem ao término do curso secundário (ginásio). Admite-se que as funções atribuídas às pessoas empregadas nestas amplas classes estão de acordo com o nível de educação exigido para o ingresso. Entretanto, os exames dados são inteiramente do tipo acadêmico, destinados a verificar em que grau o indivíduo aprendeu as matérias que até então estudou. É interessante notar que na Inglaterra é virtualmente impossível avançar de uma classe para outra. Uma vez que o indivíduo ingressa no nível burocrático só pode tornar-se um administrador se completar o restante do programa educacional exigido para aquela classe, antes que o limite mínimo de idade seja ultrapassado, e fazendo o exame para o ingresso. Tratando-se de um empregado com tempo integral, é óbvio que uma tal transição se torna praticamente impossível.

No sistema inglês, é necessário um considerável treinamento funcional, em virtude da falta de fundamento técnico de que se ressentem os recrutados para as três grandes classes gerais. Isto resulta do próprio sistema educacional inglês que, até muito recentemente, quasi não cogitou da educação profissional.

Nos Estados Unidos, os exames são do tipo específico, e visam determinar o grau de conhecimentos úteis ao cargo em que o indivíduo pretende ser provido. De acordo com este plano e sob um sistema educacional bem desenvolvido, em que a educação em todos os níveis é oferecida a preços moderados, e um ensino profissional adequado pode ser obtido, o treinamento em serviço é exigido em muito menor escala.

A qualidade do programa de seleção dos novos empregados também exerce influência sobre a necessidade e a quantidade do treinamento em serviço. Se as provas são bem preparadas, altamente seletivas, garantindo o aproveitamento dos melhores candidatos, menos trabalho será preciso para tornar os novos empregados rapidamente adaptados ao exercício eficiente das funções. Se, por outro lado, o programa de seleção é fraco, o treinamento em serviço deve ser destinado a remediar suas deficiências, tanto quanto possível.

Os níveis de remuneração adotados pelo governo afetam não apenas a sua capacidade para conseguir e manter empregados em condições satisfa-



tórias, como também influenciam o programa de treinamento em serviço. Se as organizações particulares pagam mais que o governo por um determinado tipo de trabalho, atrairão as pessoas mais bem treinadas, deixando de lado as mediocres e deficientes, das quais o governo terá de lançar mão. Evidentemente, estas pessoas necessitarão maior treinamento e dêste tirarão muito menor proveito do que aquelas. O governo deve ser sempre um empregador modelo, pagando os melhores salários e oferecendo as mais vantajosas condições de serviço. Sem dúvida, estas vantagens não devem ser tais que constituam privilégios especiais e façam dos empregados públicos uma casta favorecida. Mas, sempre que um governo se deixa ultrapassar nesses aspectos pelas empresas particulares, o serviço público é prejudicado.

Há quem sustente que o único método satisfatório de treinar um trabalhador é fazê-lo trabalhar. A maioria dos servidores civis defende esse método, em parte porque foi dessa maneira que eles conseguiram aprender e, em parte, porque a experiência lhes parece o melhor mestre. Naturalmente, a experiência é de grande valor, mas é também dispendiosa. Certas pessoas afirmam que todos os empregados podem cometer um erro, mas, uma vez que aprenderam o que erraram, não deveriam errar outra vez. Se os efeitos do erro se circunscrevessem ao empregado, não atingindo a mais ninguém, errar seria um bom meio de aprender. Infelizmente, as decisões feitas por funcionários públicos têm, quasi invariavelmente, efeitos de longo alcance. Assim, os erros devem ser evitados sempre, tanto quanto possível.

O treinamento nada mais é que a experiência condensada. A matéria de um curso de treinamento é um sumário de tudo o que, até então, se conseguiu aprender a respeito. À medida que os alunos aprendem a matéria do curso, vão ficando protegidos contra possíveis erros, quando tiverem de agir na base da experiência adquirida.

O treinamento em serviço pode ser de tipo muito elementar e não planejado, ou pode ser muito bem organizado e coordenado. Alguns dos mais elementares tipos de treinamento incluem o *rodízio*, a *orientação* e o que os ingleses chamam de "further education". Os tipos mais complexos incluem cursos científicos pormenorizados, em nível universitário, tais como os ministrados pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, em Washington, ou os cursos altamente especializados em investi-

gação criminal ministrados pelo Bureau Federal de Investigações.

O *rodízio* é um plano pelo qual o novo empregado trabalha durante algum tempo em cada uma das unidades que constituem o departamento: divisão ou unidade menor para a qual tenha sido nomeado. Usualmente, o rodízio é iniciado na unidade encarregada da recepção e despacho de correspondência. Isto dá ao empregado um quadro geral da organização da agência e uma idéia ligeira das funções de cada unidade. Depois disso, ele passa algum tempo em cada unidade e, após completar o rodízio, é colocado em uma delas, presumivelmente de acordo com suas aptidões. Este plano tem muitas vantagens. O empregado deixa de ser simplesmente uma pequena peça de uma grande máquina e passa a ter uma concepção inteligente do trabalho que o seu departamento executa. Sabe onde procurar certas informações, sabe de onde vêm os papéis que chegam à sua mesa e para onde vão depois de despachados por ele. Os chefes de seção tiveram toda oportunidade de conhecê-lo e, se ele for um bom funcionário e se o seu supervisor não se acautelar, algum outro chefe poderá requisitá-lo quando se der uma vaga.

Entretanto, o rodízio, apenas, não é suficiente. Vários departamentos julgam-no muito dispendioso, pois, enquanto ele é executado, o empregado não pode produzir trabalho útil. Alguns tentaram reduzir esse tempo, submetendo os novos empregados a um curso de orientação, o qual consiste em uma série de conferências, ilustradas com gráficos e acompanhadas por manuais nos quais é explicado o trabalho do departamento e o de suas várias divisões. Parece não haver motivo que impeça a combinação dos dois planos. Uma tal combinação provavelmente reduziria o tempo do rodízio.

Os planos de treinamento dos departamentos freqüentemente vão mais longe e incluem cursos especializados em leis e regulamentos, cursos esses administrados pelo próprio departamento. Nos casos de agências de alfândega, imigração e impostos, uma tal instrução é provavelmente necessária, afim de garantir o mínimo de eficiência que devem possuir os empregados que nelas trabalham. Tais cursos de treinamento técnico são usualmente baseados em compêndios e o grau e precisão da aprendizagem são verificados por meio de provas. Estes cursos freqüentemente duram muito tempo. Devido às freqüentes mudanças nas leis, mesmo



aqueles que já completaram o curso de modo satisfatório podem ser chamados para cursos de revisão.

O preparo de manuais, organogramas e a publicação destes recursos tendentes a facilitar a rápida compreensão da estrutura e funcionamento dos órgãos administrativos ficam, geralmente, a cargo do departamento. Entretanto, uma agência central de administração geral pode ser de grande valor para coordenar estes esforços e padronizar a nomenclatura e o formato. A publicação de um jornal técnico diário, semanal ou mensal, principalmente para ser usada dentro do serviço, como a *Revista do Serviço Público*, é outra iniciativa de grande utilidade. O Serviço de Documentação do D.A.S.P. parece estar realizando um excelente trabalho, não apenas com esta revista mas também com a edição, impressão e distribuição de valiosas monografias, escritas, principalmente, por servidores públicos, a respeito de assuntos técnicos. Estas publicações são de inestimável valor no desenvolvimento e execução de um programa de treinamento em serviço.

Outro tipo de treinamento em serviço que é particularmente útil quando o treinamento deve ser realizado em localidades isoladas, e que é largamente espalhado sobre uma área considerável, é o curso por correspondência. Para este fim são enviadas aos empregados, pelo correio, súmulas de estudo cuidadosamente preparadas, os livros necessários e a lista apropriada de perguntas. O empregado, então, consulta o livro, de acordo com a súmula, escreve as respostas às questões e as devolve para correção. No fim do curso, procede-se a um exame final. Os resultados dos questionários de cada lição são levados em conta no exame final, concedendo-se um certificado ao empregado que concluiu satisfatoriamente o curso. Um tal sistema tem muitas desvantagens e não deve ser usado, a não ser que seja impraticável a formação de classes conduzidas por professores competentes.

A organização e a administração de cursos especializados devem ficar a cargo do departamento interessado: 1) sempre que a matéria dos cursos de treinamento em serviço seja essencial à execução satisfatória de trabalhos típicos, próprios do departamento; 2) sempre que professores competentes para ministrar os referidos cursos não possam ser obtidos senão dentro do próprio departamento; e 3) sempre que os cursos não sejam de interesse ou valor para empregados de outros departamentos.

Entretanto, se há necessidade de conseguir professores estranhos e se o assunto é de interesse de empregados de outros departamentos, esses cursos serão melhor administrados por uma agência central de treinamento. O departamento pode, numa dada eventualidade, desejar confiar a administração a uma agência central, mormente se desta pode esperar uma atuação eficiente.

No caso de haver uma agência central para a organização e realização dos cursos de treinamento, deve a mesma, provavelmente, ser localizada no departamento responsável pelos problemas de pessoal. Muitos governos, persuadidos da utilidade de um tal plano, estabeleceram divisões de treinamento em seus departamentos de pessoal. Tal plano tem muitas vantagens. Permite o emprego de técnicos competentes pelo departamento, como consultores no planejamento e na execução de programas de treinamento que sejam de valor para seus empregados. A responsabilidade do treinamento deixa de caber ao departamento, que, ordinariamente, não está preparado para um trabalho dessa natureza. A existência de uma agência central franqueia os cursos de treinamento aos empregados interessados na matéria, embora pertençam a outros departamentos. Os cursos administrados por um departamento são provavelmente vedados a empregados de outros departamentos.

Uma agência central pode também organizar e realizar um programa de "further education". A "further education" difere do treinamento em serviço porque tem em vista dotar o empregado mais de educação geral e elementos de cultura, do que, propriamente, de conhecimentos diretamente ligados ao trabalho. Nas grandes metrópoles, centenas de tais cursos já existem em universidades, escolas secundárias e profissionais. Em tal caso, a agência interessada no treinamento de empregados públicos nada mais precisa fazer senão coordenar seus esforços com os dos cursos acima citados. Quando há interesse, as instituições educacionais com grande satisfação se propõem a realizar cursos em horas convenientes e a promover, às expensas do governo, a propagação de tais cursos entre os empregados públicos. Ordinariamente, porém, há ainda um certo número de cursos especializados, de interesse cultural, que não fazem parte do programa de atividades das instituições locais. Em tal caso, a agência de treinamento em serviço pode pedir a estas instituições privadas a formação de tais cur-



sos, garantindo um certo número de matrículas para fazer face às despesas, ou assumindo o encargo de administrá-los diretamente. Quando as instituições educacionais do lugar não estiverem à altura dessa tarefa, como provavelmente acontece em muitas das grandes cidades do Brasil, a agência de treinamento terá que fornecer todo o programa.

Quando for considerada necessária para os trabalhos a cargo do empregado a realização de estudos extrafuncionais, é justificável que o governo custeie esses estudos com dinheiro dos cofres públicos. Certamente, os empregados públicos mandados ao estrangeiro para estudar práticas e processos administrativos, devem fazê-lo às expensas do governo.

Um problema que compete, particularmente, à agência de treinamento é o do preparo de empregados para a promoção. O treinamento que termina quando o empregado está pronto a realizar com eficiência os deveres de seu cargo atual, é incompleto. Não apenas no interesse público, mas também no interesse do indivíduo, aqueles que são mais capazes e mais bem treinados devem ser promovidos. O princípio da antiguidade como o único guia para a promoção já há muito foi repudiado por todos os especialistas no assunto. Conquanto o tempo de serviço seja um fator, é um fator de relativamente pequena importância e nunca deve ser usado para impedir a promoção da pessoa mais capaz.

Quando o governo tem um plano satisfatório de classificação, o funcionário sabe quais os cargos que ele pode alcançar por promoção e quais as qualificações exigidas. Se ele tem então a iniciativa e a perseverança para completar sua preparação, e se o exame para promoção for feito adequadamente, o candidato que tem o preparo mais completo e maiores conhecimentos ficará no principio da lista. A parte da agência de treinamento neste processo é evidente. Os cursos devem ser franqueados a todos aqueles que têm a ambição de desenvolver os seus conhecimentos. Com isto não sugiro que a agência de treinamento estabeleça um curso apressado, mas sim que use as melhores técnicas educacionais para assegurar-se de que será dado treinamento completo.

É necessário prestar a máxima atenção à capacidade mental, às qualidades inatas e às ambições de todos os empregados, afim de que possa haver um gasto mínimo de energia e de talento. O treina-

mento deve desenvolver o indivíduo de um modo tal que suas capacidades latentes sejam reveladas e usadas o mais possível. Isto é particularmente verdadeiro no caso da capacidade para administrar.

O treinamento em serviço tem suas desvantagens. Enquanto um grupo de empregados se acha em treinamento, há muitas pessoas estranhas que, se tivessem a mesma oportunidade para conhecer as técnicas da administração, seriam funcionários igualmente bons. Alguns governos reconhecem isto e franqueiam seus cursos de treinamento àqueles que desejam, mais tarde, se submeter a concursos para ingresso no serviço público. A proporção que isso é feito, o programa deixa de ser de treinamento em serviço para se tornar um tipo especializado de treinamento preparatório.

A pesar de o grupo admitido para os cursos de treinamento em serviço ser um grupo escolhido, a seleção não se processa à base da aptidão para aprender. Dai a possibilidade de alguns empregados falharem inteiramente nestes cursos. Podemos ter certeza de que tais pessoas não possuem a capacidade de desenvolvimento, essencial ao progresso no serviço.

A agência responsável pelo treinamento provavelmente encontrará grande dificuldade em reunir um "staff" competente de professores. Os administradores, se fossem aproveitados, poderiam não ser muito bem sucedidos por faltar-lhes capacidade didática. A pessoas que tivessem experiência de magistério poderia faltar o indispensável conhecimento dos assuntos administrativos. Assim, a direção de uma agência de treinamento deve, tanto quanto possível, descobrir os raros administradores que são bons professores e os raros professores que têm tido experiência em administração. Afim de facilitar a formação de um corpo de professores competentes para tais cursos, pareceria acertado estabelecer um sistema pelo qual os administradores pudessem ser trocados por professores de universidade durante períodos razoáveis, de modo que cada um pudesse adquirir experiência nas técnicas do outro.

Outra dificuldade do treinamento em serviço é que os empregados que dele participam têm uma formação educacional muito heterogênea. Podem vir de todas as partes do país, podem ser de todas as idades e embora possam todos possuir a mesma educação mínima, a diversidade de nível é sempre muito grande. A tarefa de ensinar a um tal grupo



é bastante diferente da de ensinar a uma turma de estudantes, de formação mental menos variada e constituída por indivíduos praticamente da mesma idade.

Ainda outro problema no desenvolvimento desses programas é o de manter, no ensino, um equilíbrio satisfatório entre a teoria e a prática. É ironia imaginar que os cursos de treinamento em serviço não lidam com a teoria. O ponto mais fraco de muitos empregados é a sua incapacidade para compreender a significação do que estão fazendo. Entretanto, um curso de treinamento puramente teórico terá apenas valor limitado, pois somente os mais inteligentes poderão fazer por si próprios aplicação da teoria à prática. O melhor método consiste em apresentar a teoria e ilustrá-la com muitos exemplos e problemas práticos.

Uma das vantagens importantes do treinamento em serviço é o fato de estar próximo da realidade. Há muita razão nos argumentos freqüentemente apresentados, de que os colégios e as universidades quasi sempre deixam de ser realistas. Quando o professor não teve experiência administrativa e a escola fica afastada da sede do governo em estudo, compreende-se porque o treinamento está sendo por demais teórico. Pelo menos os cursos de treinamento em serviço têm acesso aos problemas vivos. Não precisam depender inteiramente de relatórios impressos. Os membros da classe estão trabalhando diariamente com a matéria prima dos relatórios dos anos seguintes e assim as teorias podem ter aplicação imediata. Também, se a teoria enunciada não concorda com os fatos, o estudante o sabe e, provavelmente, não discutirá um erro ou um princípio anacrônico.

Com a maior timidez, devida ao curto tempo disponível para a análise do problema neste país, vou fazer algumas sugestões que poderão, ou não, ser úteis no planejamento e na execução de um programa de treinamento em serviço para os empregados públicos no Brasil.

A primeira sugestão, embora fundamental, é extremamente difícil de ser posta em prática, mesmo depois de um longo período de tempo. Entretanto é básica para um programa ideal. É que deve ser desenvolvido no Brasil um serviço governamental unificado, incluindo todos os cargos federais, estaduais e municipais. Deve haver apenas um chefe administrativo sobre todos, embora a descentralização da administração atual fôsse provavelmente necessária durante um considerável período, devido

às distâncias geográficas. Este serviço civil unificado deve estar livre da política, exceto nos cargos de caráter nitidamente político. As carreiras devem ser providas com a maior liberdade de movimento e sem qualquer espécie de exigências geográficas ou residenciais.

A segunda sugestão é também básica, tão básica que vai às raízes de todo o sistema educacional. É que o Governo Federal do Brasil deve, tão rapidamente quanto possível, estabelecer um sistema educacional elementar, secundário e superior, às expensas públicas e gratuito para todos. Poder-se-ia objetar que um tal programa seria muito dispendioso. O custo da educação é pequeno quando comparado com o da ignorância. O custo dos cidadãos educados é pequeno comparado com as vantagens que eles proporcionam ao Estado. O problema não é saber se o país pode dar um tal passo, mas sim compreender que ele não pode deixar de dá-lo. Disseram-me que há uma grande escassez hoje, no Brasil, de técnicos treinados em muitos campos. Esta escassez pode ser remediada, primeiro, pela importação de técnicos experimentados, e segundo, pelo treinamento dos que aqui já estão. Este treinamento pode, naturalmente, ser assegurado, como no passado, mandando jovens promissores fazer cursos no estrangeiro. Este é, porém, um processo lento e muito dispendioso. A única solução para o governo consiste no estabelecimento, aqui mesmo, dos centros de formação. Não há um só grande país no mundo que não reconheça hoje que é obrigação do governo dar oportunidades educacionais ao povo.

Como professor em uma universidade norte-americana, uma das minhas primeiras perguntas ao chegar no Brasil foi acerca do sistema de educação universitária. Disseram-me que universidades, no sentido norte-americano, são praticamente desconhecidas neste país e que a que mais se aproximava delas, aqui, era a Universidade de São Paulo. Infelizmente, ainda não tive tempo para visitar aquela instituição, embora espere poder fazê-lo, antes de deixar o Brasil. A Universidade do Rio de Janeiro, disseram-me, é apenas um nome destinado, principalmente, a coordenar as atividades de um certo número de escolas independentes. A Universidade do Brasil é um projeto interessante, mas parece ser mais uma academia nacional do que propriamente uma universidade. Em muitas das maiores cidades do Brasil, existem escolas capazes



de formar indivíduos para profissões específicas, porém, em nenhum caso, exceto em São Paulo, foi possível ligá-las de fato em um todo orgânico. A maior parte destas instituições está, presentemente, sob inspeção federal e recebe subsídios do governo. Seria apenas um pequeno passo coordená-las em organização universitária sob os auspícios federais.

A meu ver, seriam necessárias para o Brasil, pelo menos, 8 instituições desse tipo: uma em Belém do Pará, servindo aos estados de Amazonas, Pará, Maranhão e território do Acre; outra em Fortaleza, servindo aos estados de Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte; outra em Recife, servindo a Pernambuco, Paraíba e Alagoas; outra em Salvador, servindo a Baía e Sergipe; outra em Belo Horizonte, servindo aos estados de Minas e Goiás; outra no Rio de Janeiro, servindo ao Distrito Federal, Estado do Rio e Espírito Santo; outra em São Paulo, servindo aos estados de São Paulo, Mato Grosso e Paraná; e outra em Porto Alegre, servindo a Santa Catarina e Rio Grande do Sul. São Paulo, como dissemos, já está provido de uma, embora não tenha o caráter de instituição federal. O Rio está parcialmente preparado para tomar parte neste programa. Em todos os outros casos já há núcleos substanciais de faculdades, estudantes e mesmo os edifícios. Efetuar esta transformação não deve ser demasiadamente difícil.

Novamente parece-me ouvir a queixa contra os preços. Se fizerdes computar, por um perito competente, o custo do presente sistema, incluindo o preço da educação de muitos técnicos fora do país, e os prejuízos que para o Estado e para a Indústria resultam da falta de elementos treinados, eu me aventuro a antecipar que se verificará que o presente plano é mais dispendioso do que aquele sugerido.

De certo, não bastará levar avante os atuais programas de educação superior. Estes centros universitários devem dedicar-se ao estudo dos problemas locais. Assim, as principais escolas de silvicultura seriam, provavelmente, as de São Paulo e Belém. As principais escolas de agronomia, em Recife, Salvador, São Paulo e Porto Alegre. As principais escolas de minas, em Belo Horizonte e Salvador. As escolas de medicina veterinária em São Paulo, Porto Alegre e Belém; e assim por diante...

O que se precisa salientar, em matéria de educação superior no Brasil, hoje, parece ser a necessidade de educação técnica. Cada universidade de-

verá especializar-se naqueles aspectos da educação técnica que forem mais úteis na solução dos problemas das áreas a que ela serve. Entretanto, todas devem ter amplos recursos para os estudos de artes e ciências básicas, provendo assim a educação do indivíduo, tanto geral como especializada. Todas precisariam, também, de institutos de educação que pudessem fornecer os muitos professores necessários para a realização do programa de educação, tanto elementar e secundária como universitária, na base do que aqui foi sugerido. Todas precisariam, também, de escolas de comércio, algumas mais importantes do que as outras, para fornecer a grande quantidade de *leaders*, que, dentro de pouco tempo, serão necessários nessa área.

Com a devida deferência para com as antigas profissões de médico e de advogado, podemos dizer que o que o Brasil necessitará na próxima geração é de mais engenheiros, mais peritos agrícolas, mais silvicultores treinados para o desenvolvimento e preservação da sua ilimitada riqueza florestal.

Um tal programa de educação deve ser gratuito e ficar sob controle do Estado. Mas o seu custo não consiste somente no custo do ensino das disciplinas escolares. Inclue, também, as despesas com a subsistência durante o período educativo. Se a educação tem de ser realmente gratuita, devem-se oferecer oportunidades, mediante as quais os indivíduos mais inteligentes, não importando a sua riqueza material, pudessem efetuar os estudos que lhes conviessem. Para aqueles que vivem nos centros universitários, isso provavelmente envolveria apenas pequenas "bolsas de estudos", visto como os estudantes poderiam continuar os estudos sem mudar de residência. Entretanto, aqueles que devem deixar os lares e lutar pela vida necessitarão concessões maiores. Se o governo deseja assegurar para si os serviços dessa gente, tais "bolsas" devem importar num compromisso assumido pelos estudantes de servir ao Governo durante um período mínimo após a formatura. Se se fizesse isto, seria provável que a indústria oferecesse "bolsas" semelhantes, como acontece frequentemente nos Estados Unidos.

Outra maneira de atrair para o serviço do governo o interesse da nata das escolas consistiria em oferecer um período de aprendizagem em alguma repartição pública local, para os estudantes mais brilhantes, durante o último ano do curso.

O estabelecimento de um sistema total de educação, conquanto torne desnecessário sair do país



para obter uma educação técnica, jamais tomará inteiramente o lugar da viagem de estudos ao estrangeiro. De fato, o governo faria bem oferecendo certo número de "bolsas" para viagem ao estrangeiro a funcionários promissores, afim de habilitá-los a estudar os sistemas administrativos de outros países. Consta-me que isso tem sido feito em considerável extensão. Eu insistiria, apenas, para que isso continuasse e fôsse, mesmo, ampliado.

Há uma grande necessidade, há muito tempo reconhecida neste país, de literatura adequada, em lingua portuguesa, sobre as técnicas de todas as atividades importantes do Governo. Considerável progresso está sendo feito no presente momento, na obtenção de tal literatura pela tradução de manuais padrões e de livros didáticos, os quais, até agora, somente eram encontrados em idiomas estrangeiros. Este desenvolvimento deve ser acompanhado, e estou certo de que o será, pela instalação e manutenção de bibliotecas especializadas, que incluam material proveniente de todos os cantos do mundo. A biblioteca especializada que o D. A. S. P. conseguiu organizar nos últimos anos é um exemplo do que pode ser feito, mesmo sob condições experimentais e durante uma guerra mundial, para estabelecer um tal serviço. Bibliotecas semelhantes deveriam existir em cada uma das universidades e ser usadas pelos funcionários públicos de cada uma dessas áreas, nos programas de treinamento em serviço a que fôsem submetidos.

As imitações do presente sistema educacional têm resultado no fato de muitos indivíduos entram para a administração, sem a amplitude de conhecimentos que eles podem ter desejado possuir e que seria tão vantajosa do ponto de vista do serviço público. Para esse numeroso grupo, um sistema de educação ulterior seria indicado. Em muitos lugares, isto terá que esperar até que o sis-

tema educativo local possa ser reforçado. Entretanto, a lacuna poderá ser preenchida por meio de cursos — organizados pelos próprios empregados — que utilizassem o que de melhor a localidade pudesse oferecer em matéria de talento pedagógico.

Finalmente, concorrendo com estes outros desenvolvimentos, mas atingindo ao seu ápice depois de eles estarem completados, deveria haver um sistema geral de treinamento em serviço para todos os empregados públicos. Não somente os funcionários federais, mas também os estaduais e locais deviam ser incluídos, podendo o programa incluir não somente o Rio mas todos os principais centros de população. Este programa de treinamento em serviço devia considerar e usar todas as técnicas de que temos conhecimento, cumprindo-lhe incluir não somente o período posterior ao ingresso, mas também um sistema que preparasse o funcionário para as novas e maiores responsabilidades com que deverá arcar após a promoção.

Isto pode parecer um grande plano. Muitos dentre vós dirão que é visionário e que não poderia ser realizado em uma geração. Entretanto, eu estou certo de que a maior parte d'êles, senão a sua totalidade, pode ser cumprida, em breve. Um povo que pode, num quarto de século, transformar uma aldeia em uma metrópole; um povo que tem o descortino e a energia para planejar e construir uma Avenida Presidente Vargas; para erguer um edifício destinado a acomodar um departamento público como o Ministério da Fazenda; e que em cinco anos planejou e executou um programa superior de administração (o que a nós custou um século e meio), e que o fez melhor do que nós, pode fazer todas aquelas coisas e muitas mais, e eu estou certo de que as fará.



## A política de pessoal da T. V. A.

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

Técnico de Administração

A *TENNESSEE Valley Authority* — T.V.A. — é uma das mais sugestivas instituições do governo americano.

Nascida de uma proposta do Presidente Roosevelt ao Congresso, no sentido da criação

*"of a Tennessee Valley Authority — a corporation clothed with the power of government but possessed of the flexibility and initiative of a private enterprise"* (de uma Tennessee Valley Authority — uma corporação investida no poder de governo, mas dotada da flexibilidade e iniciativa de uma empresa privada) (1).

a T.V.A. é uma entidade do gênero das nossas autarquias de caráter econômico e tem por jurisdição

*"an area embracing parts of seven states and including the power project at Muscle Shoals"* (uma área compreendendo partes de sete Estados e incluindo o projeto de energia em Muscle Shoals) (2).

Convém lembrar que o projeto de produção de nitrato no Muscle Shoals fôra iniciado, em 1917, mediante dotação governamental, mas, ou pelo término da primeira grande guerra ou por outro motivo qualquer, não tivera o esperado desenvolvimento nos anos posteriores. Como esse projeto interessava a regiões do vale de Tennessee, periodicamente flageladas por inundações, vigorosas tentativas foram feitas, a partir de 1928, encabeçadas pelo senador Norris, no sentido da criação de uma corporação governamental para operar as instalações produtoras de nitrato e vender o excesso da energia gerada na estação hidro-elétrica. Essas tentativas, vitoriosas no Congresso, esbarraram nos vetos dos Presidentes Coolidge e Hoover, vindo, afinal, a ter melhor sorte na administração Roosevelt (3).

(1) JOHN MC DIARMID — *Government corporations and federal funds* — Chicago, 1938, pág. 136.

(2) KROUT — *Outline History of the United States* — New York, 1941, pág. 108.

(3) *Idem, idem*, pág. 179.

Mas então as funções da Authority resultante apresentaram-se notavelmente acrescidas, quando comparadas com as dos primitivos projetos, desde que

*"the plans of T. V. A. were not confined to the generation of electricity, but were based upon the assumption that power development, prevention of floods, improvement of navigation and manufacture of nitrates could be carried forward successfully as an interrelated public enterprise"* (os planos da T. V. A. não se adstringiram à geração de eletricidade, mas basearam-se na presunção de que o desenvolvimento da energia, a prevenção contra inundações, o melhoramento da navegação e a fabricação de nitratos podiam ser conduzidos satisfatoriamente como interrelacionados empreendimentos públicos) (4).

Essa apresentação lacônica da T.V.A. nem chega a dizer das formidáveis obras de engenharia dessa entidade; da singular experimentação política que ela representa na federação americana, da eloquência com que por ela se afirma a capacidade industrial do Estado.

Malgrado isso, contentando-nos, a respeito, com recorrer, outra vez, a um conceito de MC DIARMID, segundo o qual

*"unique in its purposes, its structure, its authorized duties — this government corporation adds a vivid chapter to the historical development of the corporate device as an agency of governmental administration and unquestionably has offered a wealth of experience for future utilization"* (única por seus fins, sua estrutura, suas autorizadas obrigações — esta corporação governamental acrescenta um vívido capítulo ao desenvolvimento histórico do recurso às corporações como agências do governo e tem inquestionavelmente formado um tesouro de experiência para futura utilização) (5).

não intentaremos completar as informações, pois que nossa vista está voltada, no momento, apenas para uma das facetas do complexo da T. V. A.

(4) *Idem, idem*, pág. 198.

(5) JOHN MC DIARMID, obra citada, pág. 148.



Com êxito, o que ora polariza nosso interesse e o dirige para a Authority é a eterna e sempre nova questão das relações humanas no trabalho.

É que vimos de ler um panfleto, ainda de 1936, *Supervisory Training in the Tennessee Valley Authority*, da autoria de GORDON R. CLAPP, que aí expõe as linhas da administração de pessoal daquele organismo.

Segundo informa CLAPP, que é diretor de pessoal da T.V.A., as responsabilidades daquela administração acham-se repartidas entre um órgão de pessoal, os supervisores e os empregados, vale dizer que compreendem, também, uma parte de auto-administração.

A outorga, aos empregados, de uma parcela da responsabilidade de sua própria administração decorre de uma filosofia, em virtude da qual

*"it was regarded as essential that the approach of the Authority to personnel problems should demonstrate a belief in the workability of democratic principles, a belief in the genius of employees as individuals and in their ability to give expression to that genius in a responsible and cooperative manner"* (foi considerada essencial que o trato de problemas de pessoal pela Authority devia demonstrar crença na operabilidade de princípios democráticos e, bem assim, nas qualidades individuais dos empregados e em sua capacidade para dar a essas qualidades expressão em forma responsável e cooperativa) (6).

Assentes, previamente, os princípios que norteariam a administração de pessoal da T.V.A., a Divisão de Pessoal, órgão incumbido de encaminhar a realização da política preconizada, executou o trabalho que se poderia designar por lançamento das bases do edifício.

Foi reconhecido, diz CLAPP, que a aplicação desses princípios não poderia ser feita sem considerável preparação e esforço. E refere adiante:

*"As the work of the Personnel Division progressed, it became possible to test the practicability of employee participation in the personnel program. At the close of the first year there was begun the formulation of a statement of broad policy that was to govern employee relationships through out the scope of the job. This statement is now in effect and is known among employees of the Authority as the Employee Relationship Policy"* (Assim que o trabalho da Divisão de Pessoal progredia, tornou-se possível testar a praticabilidade da participação dos empregados no programa de pessoal. Ao succeder-se o primeiro ano, havia-se

começado a formular uma proposição da larga política que devia governar as relações dos empregados, através a objetivo de trabalho. Essa proposição está agora em efeito e é conhecida entre os empregados da Authority como a Employee Relationship Policy) (7).

Com a aprovação e a execução da Employee Relationship Policy, um amplo setor da administração de pessoal volveu da jurisdição do órgão especializado para a dos próprios administrados, isto é, os supervisores e os empregados. Tal setor é o que se poderia denominar da *disciplina*, atribuído a este termo a acepção restrita, usualmente adotada pelos autores norte-americanos, com que abrangem tão só a conduta do pessoal no trabalho.

Aliás, convém notar que o pessoal da T.V.A. goza da faculdade de formar suas representações coletivas, para efeito de determinados contactos com a direção e, em especial, para fins de ajuste de salários.

Ademais, a parte de auto-administração dos empregados tende a crescer, pois a Divisão de Pessoal, reservando-se a competência em matéria de admissão, discriminação de tarefas, distribuição de funções, deveres e responsabilidades, em harmonia com a escala de salários estabelecida pela Junta de diretores da T.V.A., mantém-se em atitude de expectativa favorável à maior descentralização de seus encargos, no sentido de integrá-los na competência dos empregados.

A esta altura, impõe-se uma objecção quanto à eficácia da auto-disciplina admitida pela T.V.A.

Ora, lórça é reconhecer, com CLAPP (8), que a política em revista repousa em fundamentos sãos. A outorga de responsabilidade aos empregados, no trngente à ação disciplinar, alcança duplo efeito psicológico: de uma parte, pelo sentimento de importância e dignidade assim fortalecido neles e, de outra, pela atenuação do caráter menos simpático da disciplina, que é o de coação partida de um meio exterior ao grupo.

Não careceríamos de insistir sobre este ponto, considerado assunto pacífico na moderna técnica da condução da personalidade humana. Mas, para dar ênfase à assertiva, recordamos o vigor com que o Presidente do D.A.S.P. já teve oportunidade de encarregar as voluntárias atitudes de disciplina, em contraposição ao nenhum valor que atribuía à obediência imposta. Também lembramos TEAD

(6) GORDON R. CLAPP — *Supervisory training in the Tennessee Valley Authority* — Chicago, 1936, pág. 4.

(7) *Idem, idem*, pág. 6.

(8) *Idem, idem*, pág. 21.



que, há já uma vintena de anos, referindo-se a assuntos tais como ofensas de empregados, dispensa, faltas e retardamento, insubordinação, disputas e outras perturbações da regularidade do trabalho, acentuava :

*"The newer conception of discipline makes much more use of the idea of individual and group self-discipline, and voluntary consent based on discussion, understanding and agreement"* (A mais nova concepção de disciplina faz considerável uso da ideia de auto-disciplina grupal e individual e de voluntário consentimento baseado em discussão, entendimento e acôrdo) (9).

Assim, todos os entendimentos parecem concorrer para afirmar a possibilidade de eficácia da auto-disciplina, o que deverá ser suficiente para destruir receios apressados.

Aliás, TEAD acrescenta à sua observação anterior uma outra mais concludente, a qual, todavia, talvez seja discutível em parte, como se verá :

*"Methods making use of this idea may at first seem slower and less vigorous, but in the long run the real danger is that such methods will produce too severe and too arbitrary results. One's associates can proverbially discipline one in ways which one's superiors would not dare to adopt"* (Os métodos conformes a essa ideia podem, a princípio, parecer mais tardos e menos vigorosos, mas o verdadeiro perigo é que, cedo ou tarde, tais métodos produzirão resultados muito severos e muito arbitrários. Os companheiros podem, proverbialmente, disciplinar alguém por modos que os superiores não ousariam adotar) (10).

Essas notas de TEAD fazem ver, por outro lado, que, mesmo do ponto de vista das aplicações práticas, a concepção da Employee Relationship Policy não poderia ter sabor de novidade. Não. É coisa bastante explorada. Pelo menos, a indústria americana tem feito uso dos chamados "Conselhos de Oficina", entidades colegiais formadas por empregados, apenas, ou por empregados e diretores, que podem deter variada competência em matéria de administração de pessoal.

A propósito, transcrevemos de um relato da Comissão da Conferência Nacional Industrial :

*"... todos os conselhos de oficina tratam de questões tais como o ajuste de horas de trabalho, dos salários e da tarifa por peça. Ademais, muitas organizações da espécie se dedicam à parte social e recreativa dos ope-*

*rários. Em alguns casos, os conselhos intervêm na disciplina da oficina, ou na admissão, promoção e dispensa dos operários, porém somente em caráter de revisores e assessores. Relativamente, muito poucos conselhos se dedicam à melhoria da produção e aos problemas gerais de administração"* (11).

Mas nem por isso a política de pessoal da T.V.A. tem menor significação. Ao invés, essa política merece, realmente, ser versada com especiais carinho e destaque, tendo em conta que, em seu caso, o campo de experimentação da concepção em revista é uma entidade pública e não mais as empresas particulares. Por certo, a adoção dessa política liberal em serviços do Estado — é indiscutível que a T.V.A. seja um desses serviços, sem embargo de sua natureza singular — constitui um avanço admirável, apesar dos inegáveis progressos que, nos últimos tempos, a condução dos servidores públicos tem logrado.

Evidentemente, a Employee Relationship Policy não representa tudo o que se possa esperar da confiança dos dirigentes nas reservas espirituais dos empregados. E' mister pensar-se assim, porque seria desolador que se não pudesse imaginar um estágio avançado da civilização, no qual, como consequência do aperfeiçoamento simultâneo da mentalidade de diretores e dirigidos, os empregados tomem parte ativa em tudo que concerne ao seu grupo, como, por exemplo, a seleção, a promoção e a própria escolha do chefe imediato, de u'a maneira normal e generalizada.

Entretanto, mesmo assim como processo isolado e aplicável a uma área restrita, a Policy, situada na realidade contemporânea, tem um valor enorme, máxime se atentarmos nos trâmites de sua elaboração. Com efeito, esse estatuto adquire o caráter de grande ideia, realizada em estilo adequado, quando se sabe que, decidindo admitir a cooperação dos empregados na administração, o pragmatismo dos mentores da T.V.A. alcançou, imediatamente, a vantagem de antecipar essa cooperação para desde o estabelecimento das bases da conduta a seguir. Em consequência, a Policy é fruto do consenso de todos, empregados e diretores, atingido através de discussão franca, detida e cuidadosa, o que lhe assegura duradoura exequibilidade.

Aliás, a Policy é, em si mesma, perfeitamente orgânica, a julgar pelos elementos fornecidos por

(9) TEAD, OWENWAY — *A course in personnel administration*.

(10) *Ideas, ideas*.

(11) KIMBALL, DEXTER S. — *Principios de organização industrial* — Versão espanhola — Buenos Aires, 1940, página 635.



CLAPP, o que também contribue para a inteira funcionabilidade do sistema. A esse respeito, nota-se que ela preservou, como convinha, os preceitos da hierarquia, primeiro por atribuir aos supervisores saliente papel em sua execução e, depois, por exigir que o recurso a qualquer chefe não se faça sem a audiência do chefe colocado imediatamente abaixo, na escala hierárquica.

Centudo, essa previsão de recurso vale, no fundo, como dispositivo de proteção ao funcionamento do mecanismo, pois, de modo geral, o que predomina é o desejo de circunscrever, no próprio local das atividades, a consumação dos entendimentos: sobre aqueles assuntos de administração de pessoal excluídos da competência primária da Divisão de Pessoal.

Neste sentido, é interessante repetir que, em virtude da Policy, a Divisão de Pessoal não intervem, de ordinário, na marcha das funções de pessoal reservada ao pessoal de linha. No caso de persistência de desacôrdo entre os interessados imediatos na solução dos problemas, poderá, porém, ser chamada a pronunciar-se:

Dai que, segundo CLAPP:

*"In view of the fact that grievances may be appealed to the Personnel Division in the event a satisfactory solution is not reached between the supervisor and the employee or his representative, the Personnel Division is in a position comparable with that of a quasi-judicial body in helping to define and enunciate basic principles of personnel practice in the settlement of problems of employee relations. Over a period of a few months this procedure has made many a supervisor aware of his responsibility to deal frankly with employees, and has brought home to many that one of the major responsibilities of supervision is the task of doing a good personnel job"* (Em vista do fato de que agravos podem ser apelados à Divisão de Pessoal, no caso de não ser alcançada satisfatória solução entre o

supervisor e o empregado ou seu representante, a Divisão de Pessoal está em posição comparável à de um corpo quasi-judicial, auxiliando a definir e enunciar princípios básicos de prática de pessoal, na regulação de problemas de relações de empregados. Em um período de poucas meses, este procedimento fez mais de um supervisor ficar certo de sua responsabilidade em tratar francamente com os empregados e tem persuadido a muitos deles de que uma das maiores responsabilidades da supervisão é a de realizar uma boa atividade de pessoal) (12).

Em resumo, pode-se proclamar a larga confiança no futuro das relações humanas no trabalho, infundida pela experiência progressista da T. V. A. De fato, essa política, de que, no dizer de CLAPP, um dos mais significativos resultados já alcançados é o efeito sobre a própria Divisão de Pessoal, vale por uma expansão, aos domínios do Estado, de um processo escudado, como se viu, em bons fundamentos psicológicos e em satisfatórias aplicações no trabalho particular. Tudo lhe dá, pois, condições de rápida difusão, o que faz antever, com festivo alvorôço espiritual, a era áurea dos contactos entre dirigentes e dirigidos, quando a função daqueles seja, exclusivamente, orientar e coordenar as atividades empenhadas em realizar os objetivos comuns.

Mas lórg injusto terminar sem aludir, para enaltecer, a conquistas nossas, talvez muito nossas, nesse terreno delicado do encaminhamento dos grupos humanos associados para o trabalho.

Temos em mente, em especial, neste instante, as normas da administração de pessoal do Instituto de Resseguros do Brasil, que se salientam por notáveis características de aperfeiçoamento.

E objetivando o caso do Instituto, não queremos exprimir que seja um exemplo isolado, no meio indígena. E', porém, o que, até aqui, adquiriu maior relevo.

(12) GORDON R. CLAPP, obra citada, pág. 15.



# A estatística e o desenvolvimento dos serviços públicos

GERMANO JARDIM

Estatístico do M. E. S.

(Estudo elaborado com particular referência à organização, programa e necessidades atuais do quadro funcional do Serviço de Estatística da Educação e Saúde)

## 1.<sup>a</sup> PARTE

### 1. OBJETIVOS DA ESTATÍSTICA

1. No estudo e na resolução dos problemas modernos, a estatística, em suas múltiplas fases analíticas, penetra a massa orgânica e substancial das atividades humanas, orienta as relações internacionais e oferece, na origem e na marcha dos acontecimentos, a exata interpretação dos fenômenos que precisam ser compreendidos no seu sentido coletivo. De tão precisos instrumentos de análise se servem os Estados para determinar a sua posição no mundo, sistematizar os fenômenos e dar movimento e ritmo às realidades emergentes das leis ou tendências econômicas, sociais, políticas e morais. Mas, para essas aplicações e estudos, tão complexos e sempre necessários, o método de pesquisa científica se vale dos resultados observados segundo as combinações da elaboração técnica que exige, cada vez mais, considerável matéria prima para o seu processo de síntese: dados brutos sistematicamente alinhados e justapostos em tabelas e gráficos, produtos que só se obtêm à custa de árduo e prolongado labor, por mais simples que pareçam na aridez dos seus traços e conteúdo numérico.

2. Entretanto, tensa e profunda como se vem observando a evolução social em todos os quadrantes, uma aparelhagem para o levantamento estatístico perfeitamente à altura das responsabilidades respectivas, por mais aprimorada que tenha sido a sua estruturação inicial, precisa evoluir funcionalmente paralela aos cometimentos que surgem a cada passo no quadro orgânico da civilização.

3. Cada ramo da administração pública deve ter organização peculiar e é da independência de cada um, contrabalançada pela dos outros, na esfera da ação que lhes traçou a Constituição de 1937, num sistema de equilíbrio, que dependem a liberdade individual e a segurança das próprias instituições. E neste particular a estatística representa papel preponderante; a aferição dos contrapesos não é uma questão de texto constitucional, subordina-se ao espírito de organização dos aferidores e somente pode ser apreciada plenamente, com imparcialidade, sem prevenções, pela justiça da história e do nosso direito administrativo, que certamente há de corroborar o juízo da maioria de nossos contemporâneos.

4. Fundar e manter escolas, hospitais e outras instituições de assistência médico-cirúrgica e preventiva, de pesquisas científicas ou de cultura geral depende, como sabemos, do conhecimento de certas medidas preliminares, de cálculos orçamentários, da escolha criteriosa de técnicos necessários e do gênero de atividade que o nível cultural, ou as condições econômicas e o estado sanitário de cada comunidade mais diretamente exijam. A verdade, entretanto, é que, sem estar a par de certos problemas gerais, de determinadas diretrizes fundamentais que regem os problemas de governo, nada é possível fazer com acerto. E é então que os estudos estatísticos se impõem aos administradores conscienciosos de suas imensas responsabilidades.

5. No Brasil, para realizar uma política de construção em bases nacionais, o governo tratou de reorganizar e completar progressivamente o seu sistema administrativo, não havendo setor de atividade pública ou particular que, depois de



1930, não tivesse sofrido a influência da nova orientação. Dentro de uma verdadeira mobilização de energias na esfera governamental, assim como na ordem econômica e social, disciplinaram-se e ativaram-se as relações sócio-culturais, assinalando-se a seguir constante surto de instituições e organismos novos, complexos e heterogêneos, mas colimando todos o bem estar da comunidade.

6. O desenvolvimento, pois, de certos serviços públicos e dos vários meios de ação social — médico-sanitários, educativos e culturais — aumentando o âmbito da atividade indagadora do Serviço de Estatística e impondo-lhe o desdobramento gradativo dos planos de trabalho em relação aos diferentes setores na jurisdição do Ministério da Educação e Saúde, prosseguiu durante a última década sem que, por outro lado, os recursos materiais destinados às múltiplas operações estatísticas houvessem sido ampliados em correspondência com o vulto dos encargos.

7. A despeito de tudo, porém, é de admirar as realizações levadas a efeito, notadamente no campo da estatística educacional, o que se evidencia dos anuários, revistas técnicas, relatórios e outras publicações oficiais que dão expressivos aspectos da cultura brasileira, ao completar-se a transmutação operada nos diversos ramos do ensino no Brasil, observada, para solução desse importante problema, a equação entre as exigências da civilização e os processos que a experiência tem aconselhado através dos tempos, em benefício da grandeza nacional.

## II. ATRIBUIÇÕES E MÉTODOS DE TRABALHO

8. O Serviço de Estatística de Educação e Saúde procede, no campo de sua competência, ao levantamento estatístico dos seguintes assuntos: ensino em geral; serviços preventivos de saúde pública; campanhas sanitárias; assistência médica hospitalar; assistência médica em ambulatórios, clínicas e centros de saúde; assistência médica escolar; defesa sanitária em geral; logradouros públicos; pavimentação, arborização e ajardinamento urbanos; iluminação pública e domiciliária; abastecimento d'água; esgotos sanitários, cemitérios; limpeza pública; balneários, piscinas, lagoas artificiais, açudes, represas, canais e outros melhoramentos urbanos e rurais; bibliotecas, difusão bibliográfica; museus; institutos científicos e técnico-científicos; teatros, cinemas e outras casas de diversões;

espetáculos teatrais, cinematográficos, concertos, festivais e outras diversões; cinematografia; arquivos públicos; monumentos históricos e artísticos; exposições e feiras; congressos, conferências públicas e outros certames do gênero; associações culturais; cultura física; belas artes, radiodifusão; aspectos culturais da indústria fonográfica; imprensa em geral; invenções, subvenções e auxílios relacionados com o movimento cultural; escotismo; propriedade intelectual; registros das profissões liberais; pesquisas e missões científicas e culturais; excursionismo; despesas públicas com a assistência cultural e médico-sanitária.

9. Com relação a esses objetivos e executando aqueles em que o movimento dos inquiridos exige variação na rotina das respectivas atividades, seja em virtude de Resoluções emanadas do Conselho Nacional de Estatística, seja por determinação expressa do Ministro, quanto a informações especiais que interessem, em particular, a essa autoridade, ou ainda visando satisfazer necessidades estatísticas de outros organismos públicos, ou, simplesmente, maiores facilidades e conveniência nas operações, — normalmente os trabalhos da repartição assim se processam:

1.º — Investigação e estudos preliminares, na fase inicial seletiva de normas e padrões para a estatística de assuntos ainda não explorados, seguindo-se o arrolamento das "unidades básicas" correspondentes, isto é, o registro ordenado, por classe ou sub-classe, das instituições, serviços ou realizações de qualquer espécie, consignando-se, em colunas próprias, as características individuais fixas, como sejam o título, endereço, data da fundação, instalação, ou início de empreendimento, natureza e fim de cada entidade assim qualificada pela sua categoria e função na Sociedade.

2.º — Revisão dos arrolamentos anteriores, isto é, atualização dos cadastros de assuntos que já tenham sido objeto de estatística periódicas. Frequentemente, alteram-se denominações ou características das "unidades" cadastradas, adicionam-se novas "unidades", ou excluem-se as que deixaram de existir,



conservando-se no fichário as anotações sobre todo o movimento realizado.

3.º — Buscas especiais na bibliografia estatística existente ou mediante pesquisas diretas nos registros mantidos por serviços públicos e particulares, visando obter dados para a estatística atual, comparativa ou retrospectiva (coleta para confrontos no espaço e no tempo). Organização, crítica e apuração dos elementos reunidos.

4.º — Preparo de questionários e sua distribuição juntamente com as instruções e recomendações que lhes dizem respeito.

5.º — Recebimento de questionários expedidos. Classificação desses documentos, crítica das informações consignadas nos mesmos, correspondência direta com os informantes, agentes de repartições de estatística, regionais e municipais, para pedidos de informações complementares e correções; reiteração dos pedidos não atendidos em tempo razoável; codificação dos dados considerados idôneos e fidedignos; elaboração das fichas ou mapas de apuração de acordo com os códigos, operações necessárias à obtenção dos dados destinados a figurar nos quadros de apuração geral.

6.º — Elaboração e preenchimento dos quadros definitivos com as operações finais de síntese para cada município e cada unidade da federação e para o conjunto do país.

7.º — Divulgação, comentada ou não, dos algarismos definitivamente apurados, operações necessárias a dar expressão a esses algarismos reduzindo-os a índices numéricos para melhor apreciação dos valores relativos.

8.º — Elaboração de contribuições sistemáticas do Serviço, como órgão do IBGE, para o Anuário Estatístico do Brasil, para relatórios anuais, da repartição e daquele Instituto, e outros trabalhos periódicos destinados aos competentes órgãos de publicidade.

9.º — Serviços de cartografia. (Gráficos para os trabalhos do Serviço.

Mostruários para exposições. Material de vulgarização escolar).

### III. AVALIAÇÃO DO TRABALHO ESTATÍSTICO

10. A intensidade do trabalho estatístico varia com o âmbito e a finalidade das pesquisas. O seu rendimento é maior ou menor: primeiramente, segundo a facilidade ou dificuldade de obter os elementos exatos de informação primária; depois, conforme a compreensão que se queira dar à representação tabular e gráfica; e, por último, em função dos objetivos da síntese, de que depende o estudo analítico interpretativo e conclusivo dos resultados apurados.

11. Dada a variedade das instituições e dos respectivos estabelecimentos, também diversos são os processos de determinação de idoneidade e valor dos elementos recebidos, e cada um dos complexos questionários que o S.E.E.S. distribue diretamente, ou cada formulário que recebe por via indireta relativamente às entidades inquiridas, reclama, quando preenchido, um metucioso exame e a mais atenta crítica antes de se proceder à respectiva apuração. Esta, por sua vez, determina a realização de cálculos, um trabalho exaustivo de classificação, e organização de numerosos mapas parciais que conduzem, por vários estágios e operações sucessivas, à exposição dos resultados finais nos quadros de conjunto.

12. Via de regra, porém, os serviços de coleta dos dados primários e as elaborações comparativas, tanto no espaço como no tempo, não comportam uma avaliação em função dos resultados numéricos obtidos, de vez que esses podem ser mínimos depois de uma pesquisa trabalhosa ou podem ser abundantes com menor esforço. Uma idéia do que exigem o lançamento e o preparo de alguns inquéritos nos daria talvez a projeção numérica das combinações que se fazem com as características particulares de vultoso grupo de instituições ou estabelecimento em determinados setores das estatísticas normalmente incluídas no programa da repartição. Mesmo assim, qualquer aferição do trabalho aí realizado deveria levar em conta a natureza e o mérito dos subsídios que a repartição obtém das diversas fontes de informação, seja nas suas investigações especiais, seja no decurso dos seus inquéritos normais.

13. Poder-se-ia, entretanto, tirar partido dos números absolutos de algumas estatísticas para verificar, pelo montante das "unidades básicas", as



exigências prováveis das tarefas de coleta e manipulação dos elementos fornecidos. E, do mesmo passo, pelos dados das fases extremas do período explorado, isto é, pelos totais das "unidades" abrangidos no início das operações e na atualidade, apreciaríamos os acréscimos que terão feito sentir naturalmente a necessidade de novos recursos de trabalho, com os quais evitássemos retardamento, interrupção ou abandono de estatísticas que não admitem solução de continuidade.

14. Assim — para mencionarmos o vulto e o progresso apenas dos dois principais campos em que se desenvolve a ação do S.E.E.S. — de 29.948 unidades escolares arroladas em 1932, primeiro ano da execução do Convênio Inter-Administrativo das Estatísticas Educacionais, passou-se a 47.601 em 1942; e de 985 estabelecimentos de assistência médico-sanitária em 1933 a 2.111 em 1942. O número de unidades abrangidas pela estatística dos demais assuntos culturais cresceu também em proporções consideráveis. Além disso, a partir de 1937, em cooperação com o I.B.G.E. foram lançados inquéritos urbanísticos cuja realização depende de uma série de informações sobre serviços e iniciativas das administrações locais relativamente ao bem-estar social. Fazem-se, nessa ordem de pesquisas, indagações para as estatísticas que se reportam a todas as grandes e pequenas comunidades do país, principalmente sobre 11 assuntos: logradouros públicos, pavimentação, arborização, ajardinamento, iluminação, abastecimento d'água, esgotos sanitários, limpeza pública, balneários ou estações termais, e piscinas. E, se considerássemos cada um desses aspectos como unidade básica, tomando por elemento de cálculo os 1.575 municípios da divisão administrativa atual somente aí teríamos, para o conjunto, um total de 17.325 unidades.

15. Em números redondos, contra cerca de 40.000 unidades estatísticas fundamentais relativas aos assuntos que a repartição pôde explorar durante os seus primeiros anos de atividades, aparecem, agora, considerando-se a quasi totalidade do programa estatístico do Ministério, 100.000 unidades básicas, aproximadamente, sem incluir no cômputo os inquéritos de assuntos não cadastráveis ou para os quais não se justificaria qualquer individualização desse tipo.

16. Mas, não é só nessas cifras que encontramos demonstração eloqüente do vulto das tarefas cometidas à repartição, pois o trabalho estatístico não se limita à contagem aritmética das

entidades cadastradas para o objetivo estrito do simples cálculo do volume das coisas. Multiformes, atingindo todos os setores e prevendo as principais situações, fatos ou problemas a serem interpretados em possível cotejo com os dados geográficos e demográficos, as indagações da repartição visam caracterizar qualitativa e quantitativamente aspectos distintos da organização social. Exemplifiquemos.

17. Nas instituições de ensino de todos os graus, gêneros e espécie, desde os cursos maternos e infantis até aos post-universitários, desde as escolas de cultura geral às técnico-profissionais, de educação física, de economia doméstica, de serviço social, além de informações pormenorizadas sobre a situação de cada estabelecimento, público ou particular, seus fins, constituição do patrimônio, corpo docente e pessoal auxiliar, instalação, equipamento técnico-científico, ensino ministrado, investigam-se as características da população escolar, classificada por cursos, sexo e idade; o movimento anual da matrícula geral e da efetiva; a frequência; promoções e conclusões de cursos; as realizações culturais; o funcionamento das organizações extra-escolares; e outros meios e atividades inerentes à vida educacional em todo o país. Um só questionário — veja-se o Boletim B-10 do ensino não primário, que compreende atualmente cerca de 5.000 unidades escolares e o Mod. Conv. 3 do ensino primário geral, onde já se contam 40.000 unidades escolares — exige centenas de verificações sobre o total de elementos informativos fornecidos por uma única instituição em resposta aos quesitos formulados.

18. Nas instituições técnico-científicas, nas associações culturais de vários tipos, nas agremiações desportivas, nas casas de diversão, ao lado das informações destinadas a descrever sistematicamente a situação característica, a extensão, o equipamento e as funções típicas de cada entidade, apura-se toda uma série de dados sobre o elemento humano e a ação desenvolvida no domínio das ciências, letras, arte, esportes, recreio e divertimentos, ilustrando-se, com minúcias interessantes, aspectos econômicos, técnicos e culturais no campo das atividades abrangidas pelas investigações.

19. Nos certames de realização periódica — congressos, conferências, exposições, feiras — levam-se em conta a organização e o período de funcionamento; o âmbito internacional, nacional, regional ou local; os objetivos científicos, educacionais, literários, artísticos, esportivos; classifica-



ção dos expositores; e aspectos outros da economia e da atividade humana útil, registrando-se tudo para melhor difusão estatística, visando dar a conhecer os processos sociais em evolução na variedade das situações e dos casos na conformidade do progresso mundial.

20. Na caracterização e nas discriminações quantitativas e qualitativas dos serviços de utilidade pública nos 1.575 municípios brasileiros, as estatísticas dos "melhoramentos urbanos", ou simplesmente "urbanísticas", esclarecem os aspectos técnicos ou não das atividades, instalações, equipamento e exploração; os do pessoal empregado, por categoria, classe e sexo; os bens patrimoniais; e as diferentes fases do movimento e serviço dos empreendimentos. Veja-se, dentre os vários inquéritos que se realizam nesses setores, o que trata do abastecimento d'água: — Computam-se e classificam-se separadamente as localidades não-abastecidas e as abastecidas. Nestas, para cada uma, são localizados os mananciais, indicando-se a natureza das obras de captação e a capacidade abastecedora, obtendo-se também informações sobre os seguintes elementos: linhas adutoras e sua extensão; estações elevatórias; reservatórios e sua capacidade; redes distribuidoras e distribuição diária máxima, mínima, média e total anual; número de prédios abastecidos e de chafarizes públicos; e condições e custo do fornecimento d'água. Neste, como nos demais levantamentos urbanísticos, os questionários em devolução com os itens preenchidos obrigam a múltiplas verificações e a retificações, freqüentemente em cotejo com os dados dos anos anteriores.

21. Na verificação das condições médico-sanitárias do país, são devassados, em suas principais particularidades, todos os serviços, oficiais, semi-oficiais e privados, de assistência curativa e preventiva de enfermidades. Hospitais, gerais e especializados, ambulatórios e dispensários, casas de saúde, maternidades, isolamentos, enfermarias e policlínicas autônomas ou dependentes de instituições ou corporações, formam apreciável contingente de "unidades estatísticas". Classificadas estas segundo o tipo de construção, a localização, a entidade mantenedora, o destino e a modalidade de assistência, através dos questionários distribuídos por todo o país em número que se aproxima de 3.000, apuram-se os meios econômicos, técnicos, e humanos de que dispõem os estabelecimentos, com e sem internamento de enfermos; o movimento geral destes segundo o sexo, a idade, a

nacionalidade, e as clínicas; e os serviços avulsos de consulta e tratamento.

22. A simples enumeração dessas fases dos levantamentos em alguns setores dos 57 títulos atribuídos ao S.E.E.S. segundo a ordenação geral dos assuntos da estatística brasileira — veja-se o Esquema e a Resolução n. 27 do Conselho Nacional de Estatística — demonstra o caráter específico das operações no campo vastíssimo das aplicações e desdobramentos que lhes são peculiares, e, ainda mais, que as tarefas, pela compreensão dos planos a que devem obedecer nos setores mencionados e nos de muitos outros assuntos do programa oficial da repartição, abrangendo todo o território do país, exigem vultosa documentação a processar-se principalmente por correspondência. Esta, é bem de ver, solicitando elementos ou regulando pormenores dos questionários, corrigindo falhas e formulando sugestões, emitindo despachos ou simples comunicações de rotina burocrática, expedindo publicações e esclarecendo o público, — demanda tempo e atenção e chega a proporções consideráveis, atendendo as contingências dos vários inquéritos técnicos e às necessidades de ordem administrativa e cultural. O protocolo da repartição oferece elementos através dos quais se poderá aquilatar o movimento anual nesse setor, conforme se vê pelo resumo geral de 1942: Documentos expedidos — questionários 125.000; ofícios 18.217; telegramas 7.133; cartas 139; publicações 13.421; volumes diversos 265. Documentos recebidos — questionários 68.330; ofícios 2.729; telegramas 3.240; cartas 1.233; publicações 902; diversos 18.

23. Pela expressão de tudo que vimos e por outros motivos, cabe ao S.E.E.S. — além das suas funções privativas de levantar as estatísticas em numerosos setores relacionados com a cultura, a assistência médico-social e a higiene — ainda uma função nitidamente educativa, resultante dos seus processos elaborativos, que seria erro subestimar.

24. Esta afirmação se afigura tanto mais plausível quanto já merece acurada atenção a nova ordem de coisas no após guerra, para cujo estabelecimento caberá à estatística, em todas as suas modalidades, a meritória tarefa de crescer o inestimável patrimônio de documentos que atestem aos vindouros os fatos notáveis de nossa época e a de orientar os contemporâneos quanto aos novos moldes de reorganização político-social. Será preciosíssima a contribuição estatística, sem



abstrações, apenas com "the matter of fact", constituindo repositório imparcial para as investigações necessárias à nova orientação. E o Brasil, como todos os países, precisa estar habilitado com dados insofismáveis a participar dos acontecimentos, para opinar nas medidas de caráter geral e, em particular, no que disser respeito aos interesses nacionais.

25. Examinemos agora a questão do pessoal estatístico.

#### IV. PREPARO E APRFEIÇOAMENTO DE TÉCNICO

26. Desde meados do último século, vinham altos funcionários brasileiros de tradição inconfundível se batendo já vigorosamente pela criação de um órgão especial de estatística, cuja utilidade na ordem administrativa era universalmente proclamada. Com relação ao nosso país, reconheciam essa conveniência "os relatórios de todas as épocas e de todos os ministérios, e várias disposições legislativas", dizia em 1870 a Comissão nomeada pela Câmara dos Deputados para dar parecer sobre as medidas então propostas. A mesma comissão, ao referir-se aos esforços comuns dos governos e dos profissionais que procuravam unidade de vistas e de execução para os trabalhos estatísticos, concluía: "Assim, a estatística oficial já não é apenas uma necessidade das nações, é moralmente um quasi compromisso internacional, que um dia há de ser regularizado por convenções entre os Estados no interesse da civilização".

27. Hoje, vivendo o mundo em presença de inúmeros problemas sociais, técnicos, políticos, jurídicos e bélicos, que fazem sumir na banalidade as mais graves questões daqueles tempos, os estudos estatísticos constituem uma das mais necessárias e indispensáveis preparações para todos aqueles que pretendem ingressar na função pública.

28. Na verdade, em matéria de seleção profissional, bem merece a estatística, que é a "sistematização" da síntese numérica de uma civilização, a soma dos recursos materiais e econômicos, das qualidades, defeitos, realizações e tendências sociais de um povo, a colocar problemas em foco e a estabelecer confrontos, ressaltando contrastes internacionais nas seqüências históricas e na ação contemporânea.

29. Entretanto, salvo raros casos, a palavra "sistematização" não tinha no Brasil, até há pouco tempo, significação prática, quer no ponto de vista de seleção dos quadros funcionais, quer no de orga-

nização e execução das atividades. Era essa uma das causas de ineficiência administrativa em quasi todos os ramos do serviço público, diminuindo, assim, o alcance das iniciativas governamentais e repercutindo na economia geral da nação. Por isso, no que concerne à estatística, é pasmoso que se conseguisse o que se alcançou, de improvisação em improvisação mais ou menos empírica, dos tempos do Império ao primeiro impulso renovador dos nossos dias.

30. A idéia de especialização técnica não havia acompanhado com resultados tangíveis o progresso que se verificara no ramo da estatística, como aliás não o fizera em relação a outros setores do funcionalismo público. Isso não só pela ausência de uma educação adequada às várias formas de atividade administrativa ou técnica, mas ainda devido a outros fatores também fortemente ponderáveis.

31. Técnicos de valor eram aproveitados nos cargos de dirigentes e adotava-se por vezes o regime de concurso para ingresso aos postos iniciais e acesso aos superiores. Mas o grosso dos quadros se vinha formando, na maioria dos casos, ao sabor das vocações e do empirismo das praxes rotineiras, quando o não eram pela simples admissão por motivos outros que não as necessidades administrativas e o mérito dos candidatos.

32. Com isso tudo, passam-se os tempos e chega-se às primeiras manifestações viáveis entre nós no sentido de formar e organizar o pessoal sobre uma base de aperfeiçoamento. Alguns técnicos brasileiros regressam do estrangeiro onde hauriram conhecimentos especializados em assuntos diversos. Encontrando embora ambiente indeciso e ainda pouco propício, aqui e ali inatnuam tendências à renovação de métodos e processos de trabalho e de ensino profissional. Em 1926, inauguram-se no Rio de Janeiro os primeiros cursos de estatística aplicada à saúde pública e avizinhamo-nos do propósito de impor-lhes continuidade e de generalizar a outras aplicações o movimento promissor que então se esboçava. A reconstrução definitiva, porém, só começaria alguns anos mais tarde.

33. Em moldes apropriados aos horizontes e perspectivas que a transformação política do momento permitia descortinar para as conquistas da administração pública, projeta-se em 1931 a reforma integral dos planos e práticas da estatística do ensino em todo o país. Para assegurar a coope-



ração dos governos regionais a esse empreendimento, o novel órgão de estatística e divulgação do recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública, ainda no seu primeiro ano de funcionamento, procedera a consultas preliminares e criara um ambiente adequado à efetivação de um convênio inter-administrativo, visando o máximo desenvolvimento e a melhor uniformização das estatísticas escolares e conexas. Discutidos os seus termos na 4.<sup>a</sup> Conferência Nacional de Educação, então reunida no Rio de Janeiro, o pacto é assinado pelos representantes legais de todas as unidades da federação.

34. Depois, definidas as responsabilidades e atribuição dos poderes participantes, disciplinados e coordenados os trabalhos iniciais segundo as finalidades específicas do convênio, cogita-se seriamente da questão do aperfeiçoamento técnico dos colaboradores estatísticos do sistema educacional, sem o que a ruína das ilusões iria mais uma vez arrancar o idealismo construtivo de uma iniciativa de envergadura nacional.

35. Esses rumos da estatística educacional, determinando uma ampla "articulação" administrativa e uma "sistematização" técnica de aceitação unânime, ante cuja influência unitária recuariam o arbítrio, a rotina e a intuição superficial, demandariam, como era patente, a aplicação constante e absoluta de um corpo de técnicos aprimorados na especialidade.

36. Dessa compreensão resultou uma série de iniciativas de grande alcance para a formação de um autêntico funcionalismo de estatística em geral. Em primeiro lugar, a ampliação dos conhecimentos técnicos do pessoal que já estava aproveitado na repartição federal e cuja experiência funcional, já comprovada em longa prática estatística, iria ser a fonte de esclarecimento e orientação para novos colaboradores, segundo os métodos de trabalho implantados pelo convênio. Em seguida, vieram as cadeiras de ensino da "estatística aplicada à educação", criadas no Instituto de Educação, do Distrito Federal, e no de São Paulo, respectivamente, em 1932 e 1933; as viagens de professores estaduais ao Rio para estágio na repartição de estatística do Ministério da Educação e Saúde; e a organização, enfim, de meios adequados para proporcionar, também, nos diversos centros de estudo e pesquisas educacionais de todo o país, um auto-didatismo estatístico proveitoso à cultura dos funcionários dedicados a esses trabalhos.

37. Em 1934, pelo decreto-lei n. 24.609, de 6 de julho, é criado o Instituto Nacional de Estatística "tendo por fim, mediante a progressiva articulação e cooperação das três ordens administrativas da organização política da República, bem como da iniciativa particular, promover e fazer executar, ou orientar tecnicamente, em regime racionalizado, o levantamento sistemático de todas as estatísticas nacionais". Entre outras atribuições que lhe conferiu a lei, incluiu-se também a de "promover ou manter cursos especiais de estatística, visando não só a formação ou o aperfeiçoamento do funcionalismo de estatística nas suas várias categorias, mas ainda com objetivos de extensão universitária ou alta cultura". A Convenção Nacional de Estatística, de 11 de agosto de 1936, abre perspectivas mais brilhantes à evolução da entidade, e novos capítulos são acrescentados aos esforços que vinham sendo empregados em prol da especialização profissional e estímulo dos funcionários.

38. Efetivamente, como corolário magnífico do trabalho que antecederá essas conquistas e que incluira, entre outras iniciativas, as exposições nacionais de estatística e cartografia, o desenvolvimento de um curso especial no setor da estatística da produção e a vulgarização de conhecimentos estatísticos diversos por meio de publicações periódicas, — as funções educativas e culturais passaram a ter ainda maior amplitude, assim nos grandes como nos menores aspectos técnicos, científicos e sociais. Uma cláusula da Convenção dispôs sobre a coobrigação do Governo Federal e dos Governos Federados, no sentido de "promover, segundo a respectiva competência, a inclusão do ensino elementar da estatística nos programas da instrução primária, secundária e profissional, observadas as indicações feitas por técnicos de reconhecida capacidade, com o concurso do Instituto". E movimentam-se outras iniciativas decorrentes de um benéfico influxo de medidas, condicionadas a um programa de realizações que se estendem também à esfera geográfica, quando o sistema se converte em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, num regime de adaptação progressiva peculiar à diversidade de circunstâncias na fisiografia e na economia administrativa do país.

39. Ao comissionamento de funcionários graduados dos órgãos regionais de estatística para se identificarem, na capital do país, com o mecanismo interno das repartições centrais do Instituto, adquirindo o conhecimento objetivo de problemas jungidos à elaboração da estatística geral e à



execução das reformas indicadas para os respectivos Estados, sucedeu a designação também de técnicos das próprias repartições centrais para prestarem, nos Estados, uma assistência direta à "sistematização" dos serviços e ao aperfeiçoamento técnico do respectivo pessoal. O estágio dos funcionários das repartições regionais de estatística junto às congêneres federais passou a ser regido por normas estabelecidas em resoluções do C. N. E., e pouco a pouco puderam formar-se equipes de técnicos especializados em diferentes ramos da estatística.

40. Na antiga Escola de Direito da Universidade do Distrito Federal, cujo curso dispunha de uma cadeira para o ensino da estatística geral, em 1937 facilitou-se aos funcionários das repartições oficiais especializadas o acesso ao estudo da disciplina. O I. B. G. E. cria o "Curso de Aperfeiçoamento" destinado aos funcionários das repartições regionais. Coletâneas de resoluções do Conselho Nacional de Estatística divulgam material instrutivo entre as repartições centrais e regionais. Um Curso de Informações, de ocorrência simultânea às sessões da Assembleia Geral do mesmo Conselho, disciplina as diretrizes da cooperação estatística e concorre para esclarecer palpitantes questões contemporâneas entre os delegados estaduais àquela assembleia. É mesmo finalidade do curso, como o indicam os *consideranda do ato* que o instituiu, "proporcionar à totalidade dos membros do Conselho a oportunidade de terem coletivamente a sua atenção reclamada para os fatos técnicos, científicos, políticos ou sociais que se refletem no campo de suas atividades, de maneira que possam levar cada ano, para os seus setores de trabalho, matéria

de reflexão, estudo e debate, favorecendo-se por essa forma o surto de correntes renovadoras do pensamento e a penetração mais aguda, entre os estatísticos brasileiros, dos seus horizontes profissionais, levando em conta contribuições novas da doutrina, da prática dos serviços, das conclusões das assembleias técnicas no País ou no estrangeiro".

41. E, finalmente, ressurgiu a Sociedade Brasileira de Estatística, com suas reuniões onde se debatem assuntos de elevada significação para os especialistas. Seu órgão oficial é a "Revista Brasileira de Estatística", editada pelo I. B. G. E., a qual "com seus artigos editoriais e de colaboração, seus ensinamentos de metodologia, seu noticiário sobre o que se passa no Brasil e alhures nos domínios da estatística, com suas informações, seus comunicados, seus comentários bibliográficos, manterá os nossos estatísticos a par dos fatos e dados que mais interessam à sua profissão e lhes satisfará o desejo de aperfeiçoamento, que é uma decorrência natural da nobre-emulação de que dão quotidianas provas a serviço de um edificante ideal". A sua publicação regular realiza plenamente o objetivo de "levar além a assistência cultural do Instituto: ir ao encontro dos que servem à nação longe do seu principal centro político; anular os fatores negativos — distâncias e segregação — que geram a rotina; enviar à legião dos profissionais, impedidos de visita à sede da corporação a que pertencem, os estímulos de que carecem para se manterem à altura da penosa missão que lhes foi conferida e que não poderão exercer à revelia da cultura mínima exigível de um verdadeiro profissional".



## Reajustando às finalidades

CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA

Técnico de Administração

A OBSERVAÇÃO atenta dos fenômenos que se desenrolam no palco mundial dá-nos lições preciosas para os dias que correm. Além de conclusões imediatamente ligadas a problemas de guerra, em cujo setor não é lícito desconhecer aperfeiçoamentos notáveis, o estudioso interessado é impellido, porém, a problemas que transcendem de órbitas menores, para influenciar decisivamente a superestrutura de fatos sociais. Estamos, sem dúvida, em face de uma revolução, tão necessária quanto se saiba que um desenvolvimento material espantoso, projetando-se em setores rasgados pelas formações especializadas, não se fez acompanhar, *pari-passu*, da cultura filosófica orientadora, que ditasse àquele os grandes rumos a seguir.

O fato é que a guerra acentuou a confusão em que vivia a Humanidade, em tudo comparável à de viajeiros que perdessem o destino da caminhada.

O resultado que a dura experiência há de dar-nos, como superior lição à família humana dissentida, será uma reafirmação enérgica de nossos designios, para dissipar a confusão generalizada. Um reajustamento dessa ordem, pois, conseguirá atribuir a cada coisa o seu justo valor na consideração do conjunto.

E quando a estrela raiar, prenunciando a alvorada de um mundo novo, estaremos diante de uma civilização que saberá distinguir o essencial do acessório, o necessário do contingente, reintegrando a personalidade humana de seus atributos inalienáveis, tão discutidos na era em que hoje vivemos. Só essa superior reafirmação das finalidades da vida garantirá o equilíbrio social duradouro, por fazer que o homem, ele próprio, se humanize.

Os poderosos meios de intercomunicação ligaram de tal sorte os povos que hoje os grupos não podem deixar de participar da vida universal. Há mesmo como que um movimento de ondas concêntricas que se propagam do ponto em que um fato ocorreu e tocam os diferentes quadrantes do globo, ritmando os pensamentos e agitando os corações à cadência imposta pelos acontecimentos mundiais.

Dessa maneira, a confusão de rumos, característica de nossa época de transição, espalha-se pelo universo, atingindo os diferentes grupos sociais. Qualquer que seja a coletividade humana tomada para exemplo, servirá de amostra expressiva, pois que nela existirão as contradições atuais.

A observação de nossa administração pública não constitui exceção ao que dissemos.

Criada para desempenhar superiores missões, é a administração a máquina que tornará realidade palpável os objetivos sociais que dirigem o Estado moderno.

Por isso, a preocupação dominante de reparar a máquina, que dá nascimento a problemas novos, outrora despercebidos. Hoje a organização, a seleção de pessoal, o treinamento, a melhoria do equipamento de trabalho, etc. são conquistas notáveis que mobilizam, para sua perfeita realização, um contingente de técnicos dedicados.

Mas depois de tão árduos esforços e principalmente entre aqueles que estão diretamente empenhados na luta, há momentos de meditação para atentar sobre perguntas que despertam.

Estará resolvido o problema com a medição regressiva e inspeções pacientes de cada peça que compõe a máquina administrativa?

Não — responde o estudioso.



Há que definir o rumo orientador e, então, o pensamento político do governo se condensa num projeto de lei, onde se inscrevem princípios fundamentais de alto porte que definem o papel dos órgãos no conjunto administrativo.

E assim surgiram na estrutura da administração pública os diferentes setores, cujos campos de trabalho deixavam entrever uma nobre missão.

Acontece, porém, que a prestação de um serviço, dependendo inexoravelmente do pessoal que o traduz em realidade, revela em muitos casos resultados diferentes daqueles que animaram a concepção do legislador.

Muita vez a qualidade do pessoal é boa, foram atendidos todos os requisitos de ordem técnica recomendáveis, inclusive não se omitiram explicações sobre as operações de trabalho a realizar.

Mas, acima de tudo, como penhor acreditado do sucesso da obra, há que se assegurar aos obreiros a verdadeira noção do que deles se espera e o objetivo claro que se tem em vista atingir.

Só esta predisposição de espírito, que se consegue por uma campanha educativa tenaz, possibilitará dar forma concreta aos princípios visados pela lei.

A explicação paciente do papel que exerce o órgão da administração pública, a cada um de seus servidores, procurando-se entusiasma-los por tudo quanto a sua missão encerra de nobre e edificante, será, neste momento de confusão em que se vive, uma campanha altamente patriótica.

Nem se diga que falta, algumas vezes, vontade de realizar. Todos os que têm intimidade com as organizações públicas sabem-no, por certo, que em muitos casos dispendem-se enormes energias servindo a objetivos divergentes ou até mesmo contrários daqueles por que o órgão se criou.

O sentimento de cooperação, de cujas inextinguíveis possibilidades tanto nos falam os sacrifícios da guerra moderna, não interessa apenas em estado potencial. Até porque cresce e se desenvolve pelo uso, que só se dá num sentido positivo quando se

está informado sobre onde aplicar forças e como influenciar.

A profunda transformação dos acontecimentos militares e políticos, conseqüente da vitória de El-Ahlamein, proporcionou-nos uma recente exibição cinematográfica, onde aparece o General Montgomery conversando diretamente com os seus soldados, para esclarecê-los sobre o que se esperava deles e definir o objetivo a alcançar.

A lição dessa notável atitude de um moderno comandante há, por certo, que nos impressionar, principalmente porque foram tais métodos que conquistaram a vitória.

Foi a observação de muitos casos de nossa administração pública, em que os servidores deixam de colaborar útilmente por falta de informação dos verdadeiros propósitos do órgão onde servem, que sugeriu este artigo.

E' nosso propósito, por fim, lançar a idéia de uma campanha geral, com o intuito de doutriná-los, em cada caso, sobre o verdadeiro objetivo a que se devem dedicar.

Esta campanha poderia constar de palestras educativas informais, realizadas pelos chefes de serviço aos seus colaboradores, conjugadas com a afixação de um dístico em lugar bem visível, informando ostensivamente a finalidade da repartição.

Uma tal campanha publicitária, despertando o interesse de cada um, teria a vantagem, também, de esclarecer aos clientes do serviço público sobre o que podem exigir de cada órgão.

Dessa maneira seriam reintegrados, por exemplo, os órgãos de assistência social em sua elevada missão protetora; os que se destinam a orientar serviços perderiam o sentido fiscalizador-policia; os que têm por fim a concessão de favores não receberiam mal os interessados que os procurassem.

Se a explicação abranger ainda uma parte geral da posição do órgão na administração pública, facilitará a mobilização de recursos de outros setores, possibilitando um sadio espírito de cooperação.



A idéia que aqui deixamos consignada é de grande importância para os serviços públicos. Só quem está colocado em condições especiais de observação, dominando um panorama geral e conhecendo proximamente os servidores através de entrevistas necessárias aos estudos para organização, sentirá o alcance da proposta.

Basta que acentuemos a falta de informações relativas aos verdadeiros propósitos da repartição, que se dá quando um novo servidor ingressa no trabalho.

Por outro lado, crescendo espantosamente de algum tempo a esta parte, a administração pública não oferece hoje facilidades para percepção de seus contornos e linhas divisórias.

O problema foi igualmente sentido na Indústria, quando o sistema de fábricas ampliou as bases singelas do artesanato, introduzindo profundas modi-

ficações na estrutura e métodos de trabalho em uso.

A limitação do campo de atividades do operário a um conjunto de pequenas operações, sem que ele próprio pudesse justificar o fundamento de utilidade de seu trabalho, por falta de informações sobre a obra total e o benefício que iria causar ao consumidor, provocou importantes problemas de ordem psicológica.

Tem-se aconselhado, então, nas indústrias modernas, campanhas de explicações pacientes para ligar o esforço penoso dispendido pelo operário aos benefícios de ordem social que a disseminação do produto acarretaria.

Os lucros que adviriam de uma tal campanha nos Serviços Públicos auxiliariam ainda a corrigir a tendência para se pensar em organização em termos abstratos, omitindo o fator humano a que cabe inelutavelmente a responsabilidade de realizar a tarefa na prática.



# A administração de pessoal no Estado moderno

LYLE BELSLEY

(Tradução de ANIBAL MAYA)

*O problema de um eficiente serviço civil é de valor crescente num mundo em que o governo se torna cada vez mais importante. É essencial que as escolas dêem atenção ao problema, já que devem servir como campo de recrutamento.*

*O presente artigo foi publicado na revista "Social Education", número de dezembro de 1939. Seu autor era, à época, diretor da "Civil Service Assembly of United States and Canada".*

Como todos sabem, a importância e a complexidade das atividades governamentais têm aumentado tremendamente nestas últimas décadas. Se nossos antepassados de um século atrás pudessem visitar-nos, ficariam admirados dos trabalhos que as autoridades públicas empreendem e controlam hoje em dia. Antigamente, os governos se dedicavam, principalmente, a três campos de atividades. Garantiam a defesa do país por meio de um exército, de uma marinha e de relações diplomáticas com as outras nações. Em segundo lugar, preservavam a paz e a ordem dentro do país, sendo as forças de polícia e os tribunais os instrumentos empregados para esses fins. Finalmente, prestavam certos serviços socialmente necessários, mas que não ofereciam lucros capazes de interessar à atividade particular.

Nos tempos de hoje, estas funções elementares do governo continuam, mas, além delas, numerosas outras lhe foram cometidas. Até certo ponto, os novos serviços são resultado das modificações filosóficas da idéia de governo. Entretanto, na sua maior parte, eles existem para satisfazer às imperiosas necessidades de nossa complexa e altamente

integrada vida social. Os pioneiros, isolados nas suas choupanas, quasi não precisavam de governo. Satisfaziam às suas necessidades com sua própria produção. Os contatos com os vizinhos eram raros e quasi sempre de caráter social. Mas o aumento da população e a aplicação das invenções científicas transformaram essa era de individualismo numa outra de interdependência. A especialização e o profissionalismo seguiram-se rapidamente.

## A EXPANSÃO DO GOVERNO

Essa mudança na vida moderna acarretou medidas de controle social, cada vez mais numerosas. Esse controle é absolutamente necessário à segurança do cidadão médio. Por exemplo, todos nós dependemos da inspeção que o governo faz sobre a carne que comemos. Nossos antepassados eram capazes de julgar da qualidade da caça que matavam ou da carne que adquiriam. O habitante das nossas cidades modernas compra às cegas num açougue. Um pequeno selo azul do Departamento da Agricultura assegura-lhe que com isso não corre praticamente nenhum risco. Nós, que vivemos em cidades populosas, dependemos noite e dia do fornecimento ininterrupto de água, eletricidade e meios de transporte. Quando o governo não se encarrega desses serviços diretamente, fiscaliza de muito perto as empresas particulares que os fornecem.

Não só o controle e a regulamentação feita pelo Estado influenciam nossa vida em muitos pontos, como também o caráter da atividade governamental se modificou consideravelmente. Há um século atrás, a ação do governo era, como o código de Moisés, principalmente negativa. Proibia várias ações anti-sociais. Um serviço como o do Departamento dos Correios constituía exceção. O controle negativo continua sendo importante, mas a



parte positiva, isto é, os serviços prestados pelo governo, aumenta constantemente. O juiz e o policial representam o lado negativo da atividade governamental; o engenheiro, o funcionário de saúde pública ou de assistência social representam o lado positivo.

#### ESPECIALIDADE EM ADMINISTRAÇÃO

A multiplicação das atividades públicas e o seu caráter positivo cada vez mais acentuado ampliaram o ramo administrativo do governo. O desenvolvimento do serviço federal é um exemplo dessa expansão. Há cinquenta anos atrás, o ramo executivo do governo federal compreendia cerca de 150.000 pessoas. Hoje, o número é aproximadamente de 850.000. No mesmo período, a população do país cresceu de 60.000.000 para 130.000.000. Portanto, o serviço federal se tornou cinco vezes maior enquanto a população foi apenas duplicada.

O aumento do número de funcionários é apenas uma das tendências significativas da administração pública. No serviço do governo tem havido um aumento contínuo de especializações, em paralelo com a crescente complexidade da civilização moderna. Poucas são as funções públicas que podem ser exercidas pelo tipo comum de funcionário. O governo necessita de empregados treinados técnica e profissionalmente.

#### NECESSIDADE DE UM SISTEMA-DO-MÉRITO

Estes aspectos da administração moderna sugerem a importância de um genuíno sistema-do-mérito no serviço público. Quando o governo tinha uma ação remota, raras vezes afetando individualmente a vida dos cidadãos, e quando os seus serviços não tinham caráter técnico, podendo ser exercidos por qualquer pessoa de inteligência mediana, os métodos de recrutamento dos empregados públicos e as condições de trabalho eram relativamente sem importância. Hoje, entretanto, não podemos arcar com o luxo de manter um sistema de pessoal que não tome o mérito como critério de escolha e promoção, nem suportar os perigos dele decorrentes. Não é só uma questão de serviços públicos dispendiosos e ineficientes. Um pessoal incompetente pode pôr em perigo a segurança, a saúde e o bem estar de muitos cidadãos. Há alguns meses atrás, um grupo de indivíduos que trabalhava em prol de um sistema de serviço civil,

numa pequena cidade da Califórnia, pôs em circulação um interessante cartaz de propaganda. "Você grita: Fogo!", lia-se no cartaz, "Talvez esteja cercado pelas chamas. Quem você quer ver subir as escadas para ir salvá-lo? Um afilhado dos políticos ou um bombeiro treinado no desempenho dessas funções?" É uma pergunta muito apropriada e que deve ser respondida por todos os cidadãos. Quem você quer que analise a água fornecida à sua cidade? Quem você quer que avalie a sua propriedade? Quem você quer que construa uma ponte? Quem você quer que dirija um hospital? Quem você quer que lecione aos seus filhos? Um amigo, um parente, um credor político do chefe da localidade? Ou a pessoa mais competente que a comunidade possa obter?

Quando o governo seleciona engenheiros, médicos, químicos, bombeiros, guardas e outros funcionários, tomando por base a lealdade partidária ou o favoritismo pessoal, está não só desperdiçando o dinheiro arrecadado pelos impostos, mas também arriscando a vida dos cidadãos.

Além de sua importância em relação à comunidade, o sistema do mérito é igualmente valioso para indivíduos que procuram emprego num campo de prestígio e utilidade social prática. Com cerca de quatro milhões de funcionários públicos, o governo é o maior empregador do país. Os serviços administrativos dos governos federal, estadual e municipal compreendem grande parte de nossa população que trabalha. Empregam milhares de operários e trabalhadores manuais. Necessitam de todas as profissões técnicas ou semi-técnicas, como carpinteiros, bombeiros, mecânicos e linotipistas. Enchem enormes edifícios de escriturários, estenógrafos, datilógrafos e guarda-livros. Todas as profissões estão representadas: advogados, químicos, médicos, agrônomos, contadores, professores, jornalistas, estatísticos, bibliotecários, físicos, geólogos, biólogos, geógrafos, horticultores, sociólogos, astrônomos, arquitetos e as restantes.

Milhares de jovens, treinados nessas profissões, têm direito a pretender do governo um emprego seguro e honroso. No passado, o serviço público atraía apenas um número limitado de americanos ativos e ambiciosos, mas essa situação está se modificando rapidamente. Nossas fronteiras se encontram, atualmente, no desenvolvimento e progresso dos nossos recursos, dos nossos negócios e da nossa



vida social. O governo deve representar um papel ativo e importante entre os pioneiros modernos, pois através dele podemos agir cooperativamente. Muitos jovens, ansiosos de participar nesse desenvolvimento nacional, terão de o fazer através de alguma repartição pública. Não é necessário acentuar como o sistema-do-mérito é essencial à existência das carreiras do serviço público. O sistema dos despojos é a antítese de um serviço de carreira. Os cargos do serviço público devem, de início, ser distribuídos entre os candidatos mais competentes, devendo, portanto, ser dadas a esses indivíduos oportunidades para progredir, de acordo com o mérito de cada um.

Indaga-se, às vezes, o porquê de um sistema-do-mérito formal, o porquê de um sistema de serviço civil. Por que não eleger homens honestos para as repartições e confiar neles para nomear subordinados capazes? Há várias respostas a essas perguntas.

Em primeiro lugar, é unicamente através de um sistema-do-mérito formal que pode ser assegurada a continuidade de uma boa política de pessoal. Sem um sistema-do-mérito baseado em dispositivos legais, uma mudança dos chefes eleitos pode acarretar o abandono completo do sistema-do-mérito da administração precedente. Naturalmente, é verdade que políticos não simpatizantes podem deturpar o espírito de um sistema-do-mérito que tenha sido estabelecido, mas isso é mais difícil do que abandonar uma política informal de fazer boas nomeações. O chefe executivo duma unidade governamental que se orgulha de uma política de pessoal moderna e progressista faria bem em providenciar para que ela fosse corporificada em lei para impedir que um sucessor menos capaz a subvertesse.

A segunda razão para preferir os sistemas do mérito formais aos que dependem da política pessoal dos chefes eleitos encontra-se no fato de que muitos dos nossos serviços governamentais e mesmo simples departamentos desses serviços são tão vastos que um homem, por melhores que sejam suas intenções, raramente tem tempo ou influência para realizar as modificações que deseja. Assim, por exemplo, um governador pode declarar que todas as nomeações para o serviço do Estado, durante a sua administração, serão baseadas no mérito e nas habilitações dos candidatos. Entretanto, a maior parte das admissões e demissões devem ficar a cargo de subordinados que podem dar várias interpretações à política do governador. Sem re-

gras legais que o guiem e sem uma agência de pessoal central que administre essas regras, os subordinados do governador provavelmente farão uso dos critérios do mérito na medida que lhes ditarem as suas próprias filosofias de administração. Dessa maneira, muitas promessas de campanha e boas resoluções são deturpadas na prática.

Em terceiro lugar, os sistemas do mérito formais são essenciais para o estabelecimento e a continuação das carreiras do nosso serviço público. Os jovens que se prepararam e que foram qualificados para as carreiras do governo federal, estadual ou municipal, têm direito a condições de emprego que lhes permitam progredir nessas carreiras. Tais condições só existem, permanentemente, sob um sistema de serviço civil. Verdadeiras carreiras não podem ser estabelecidas num serviço onde constantemente se dá preferência aos afilhados políticos, onde são sempre possíveis as demissões por motivos pessoais ou partidários, onde os funcionários são obrigados a contribuir para as campanhas eleitorais e onde os esforços positivos para construir serviços administrativos eficientes são negligenciados ou ignorados.

#### DESENVOLVIMENTO DO NOSSO SISTEMA DO MÉRITO

Um número cada vez maior de administradores, chefes políticos, funcionários públicos, grupos cívicos e cidadãos está compreendendo as vantagens da adoção de um bom sistema-do-mérito. O interesse crescente por esse sistema tem resultado, nos últimos anos, na extensão do sistema de serviço civil existente e no estabelecimento de muitos sistemas novos.

No governo federal, o ano de 1938 viu consideráveis progressos, após um período em que a proporção dos empregados classificados havia caído para cerca de 60 por cento do seu número total. No ano passado, o Congresso votou uma lei colocando perto de 15.000 funcionários postais de primeira, segunda e terceira classe sob um sistema do mérito modificado. Por ordem executiva, o Presidente Roosevelt ampliou o serviço classificado, incluindo no seu âmbito cerca de 45.000 cargos que antes estavam isentos. O número de empregados classificados representa agora cerca de 70 por cento dos funcionários do governo federal. As ampliações futuras serão de responsabilidade do Congresso, pois a ordem do Presidente aplica-se, virtualmente,



a todos os cargos não excetuados por estatuto. No princípio de 1939, uma comissão, sob a presidência do juiz Reed, da Corte Suprema, foi nomeada pelo Presidente para realizar um estudo sobre a extensão dos dispositivos do serviço civil aos cargos federais de caráter profissional e altamente técnico. Uma ordem executiva de 24 de junho de 1938 exigiu o estabelecimento de um órgão de pessoal em cada ministério e agência independente, dispondo também que os diretores desses órgãos se organizassem num Conselho de Administração de Pessoal, cuja função será aperfeiçoar os padrões da administração de pessoal no governo federal.

#### O SISTEMA DO MÉRITO NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Nos serviços públicos estaduais, o sistema do mérito tem feito notáveis progressos nos últimos anos. Durante 1937, cinco Estados — Arkansas, Tennessee, Maine, Connecticut e Michigan — votaram leis de serviço civil que abrangiam a maioria dos seus funcionários administrativos. O último Estado que anteriormente havia adotado um sistema de serviço civil fora Maryland, em 1920. Arkansas revogou a sua lei de serviço civil em 1939, mas quatro outros Estados — Alabama, Rhode Island, New Mexico e Minnesota — adotaram sistemas do mérito. Assim, há atualmente dezesseis Estados filiados àquele sistema. Em vários Estados, onde os sistemas não abrangem todo seu território, eles foram adotados apenas em alguns departamentos. Com o conselho e a assistência do "Federal Security Board", numerosos departamentos estaduais, encarregados da assistência pública e dos programas de compensação do desemprego, instituíram sistemas do mérito para os seus empregados. E' provável que, em muitos casos, esses sistemas departamentais venham a constituir núcleos, em torno dos quais sejam construídos programas de maior amplitude.

No fim de 1937, de acordo com um censo publicado pela "Civil Service Assembly", havia 674 cidades, 169 municípios e 5 distritos especiais nos Estados Unidos em que existiam sistemas do mérito. Desde então, aproximadamente cinquenta governos locais estabeleceram esse sistema. Em várias cidades, Cleveland por exemplo, tem havido importantes extensões do serviço classificado abrangendo empregados que eram anteriormente excetuados.

#### AGÊNCIAS DE SERVIÇO CIVIL

Enquanto os progressos acima referidos chamaram a atenção para as extensões do sistema do mérito, outra tendência significativa no campo da administração de pessoal tem sido o aperfeiçoamento das diretrizes e práticas administrativas pelas agências de serviço civil. Durante os primeiros anos do movimento do serviço civil neste país, o tratamento dos problemas de pessoal era, em grande parte, negativo. As agências de serviço civil consideravam findo o seu trabalho quando classificavam os candidatos aos cargos públicos por ordem de mérito e quando tinham protegido os funcionários contra as garras ávidas dos políticos. Algumas agências limitavam ainda suas atividades a essas funções de recrutamento e de proteção do serviço contra a política dos despojos. Entretanto, numerosas agências filiadas ao sistema do mérito têm tratado os problemas da administração do pessoal de maneira positiva, dando aos vários aspectos da supervisão dos funcionários atenção muito maior do que a que se dera ao mesmo assunto no passado.

Já que nosso serviço público opera numa atmosfera política em que o partidário frequentemente excita os ânimos, os aspectos negativo e protetor da administração do serviço civil provavelmente serão sempre importantes e os *leaders* no campo da administração de pessoal, do mesmo modo que os reformadores de cinquenta ou sessenta anos atrás, insistem atualmente por um serviço civil politicamente neutro. Os recentes desenvolvimentos da administração do serviço civil não procuram enfraquecer as defesas contra a política dos despojos. A sua tendência é para atrair candidatos de nível mais elevado para o serviço público, providenciando a classificação e a remuneração adequada dos funcionários, oferecendo um verdadeiro sistema de carreiras no serviço público, pelo aperfeiçoamento dos métodos de promoção, transferência e adaptação, e, geralmente, procurando melhorar as condições de trabalho nos departamentos administrativos, como também levantar o moral dos empregados públicos.

#### PROGRESSOS GRADUAIS

E' difícil encontrar uma agência de serviço civil que esteja satisfeita com a administração do pessoal sob sua jurisdição e, na sua grande maioria, esses órgãos lutam, conscienciosamente, para me-



lhorar o seu trabalho. Muitos são prejudicados pelo tremendo volume de trabalho que devem executar, pelas verbas insuficientes de que dispõem para a realização de suas funções ou pela falta de apoio público ou oficial para o seu programa. A despeito de tais limitações, há muitos sinais de que numerosas agências de pessoal aperfeiçoam consistentemente os seus métodos de trabalho. Os processos de exame tornam-se mais válidos e eficazes, os modernos planos de classificação fornecem instrumentos para melhor recrutamento e supervisão dos empregados, os esquemas de remuneração tendem a estabelecer pagamento igual para

trabalho igual e as práticas de promoção e adaptação, os sistemas de avaliação de eficiência, os programas de treinamento em serviço, os planos de aposentadorias e outras políticas e técnicas administrativas fornecem condições apropriadas ao desenvolvimento do sistema de carreiras.

Esses esforços necessitam e merecem o apoio de todo cidadão de espírito público. Através da expansão do sistema do mérito e do uso de métodos constantemente aperfeiçoados, largos passos podem ser dados em direção a um alto nível de administração, essencial à execução eficiente dos serviços do governo.



# O Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas

Reportagem de ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

**P**RETENDEMOS nesta reportagem descrever o andamento das construções do Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas, que terá sede, dentro de pouco tempo, em terras da antiga Fazenda Nacional de Santa Cruz, no quilômetro 47 da estrada de rodagem Rio-São Paulo.

Já tivemos oportunidade de tratar desse mesmo assunto na *Revista do Serviço Público*, número de setembro de 1940. Podemos então nos reportar ao histórico daquela região, conforme apontamentos que nos forneceu o Dr. Fernandes Leite, da Divisão de Terras e Colonização do Ministério da Agricultura.

Convidamos que, num trabalho como este, a minúcia excessiva cansa, e o remontar a épocas muito distantes só pode interessar a um ou outro leitor desta revista, aficionado de assuntos históricos.

Por ter sabor especial vamos, entretanto, reproduzir novamente aquele trecho de documento datado de 1557, no qual se fala até em Martim Afonso de Souza, em linguagem "bem cepilhada e brunida" para aquela época, mas que hoje estranhamos um pouco...

"Pero Ferraz, loco-tenente do capitão desta capitania de S. Vicente, pelo Sr. Martim Afonso de Souza, capitão e governador dela, por El-Rei, nosso senhor, e do seu conselho, etc. Faço saber a todos

os juizes e justizias e oficiais desta Capitania, que esta minha carta de data de terras de sesmaria de hoje para todo sempre virem, e o conhecimento pertencer, em cumo Christovão Monteiro, morador desta capitania, me foi feita uma petição, dizendo em ella que elle ha trinta annos povoa e mora nella, e nella casada com mulher, e filhos, e netos, e tem muitos favorecido e ajudado a sustentat a terra, assim em tempo de guerra, como de paz", etc., etc.

Agora podemos dar um salto de quasi quatro séculos, deixando em paz esse Christovão Monteiro, que durante trinta annos talvez tenha virado ali mesmo onde se encontra ainda hoje a velha casa que serviu de sede à Fazenda do Retiro. Talvez. Mas não vale a pena perder tempo com isso. E, se o fizéssimos, com rigor, teríamos então de remontar a épocas mais distantes e falar até do início da história do Brasil escrita — aquela famosa carta de Pero Vaz de Caminha, que, deslumbrado com a beleza de nossa terra, afirmou ser ella "tão graciosa que, querendo-a aproveitar, dar-se-á nella tudo".

A história que nos interessa no momento é outra e restringe-se apenas a ligeira exposição de medidas officiais, no Império e na República, atinentes ao ensino agronômico no Brasil.

Ver-se-á que não foi por falta de escolas de agronomia que o Brasil deixou de ser até ontem um país de produção agrícola variada, descuidando-se até dos productos que tinham respeito a seu estômago. Aliás, esse fato foi bem focalizado pelo saudoso Assis Brasil no seu livro *Cultura dos Campos*, publicado em 1897.

gimar tão palpitante assunto, e não tenho dúvidas que a reportagem tenha alcançado o êxito esperado, haja vista o cuidado e o interesse com que ella foi elaborada. Felicito, pois, a direção desta Revista pelo que realizou e agradeço penhorado as referências enaltecedoras dispensadas ao Serviço Nacional de Leptra, as quais bem valeram por um grande incentivo para todos aqueles que militam neste setor sanitário e nele aplicam a melhor das suas energias.

Tal foi o interesse que despertou a presente reportagem que posso adiantar o desejo d'este Serviço em obter uma quantidade de separatas sufficiente para poder distribui-las pelos diferentes Estados. Estou certo de poder contar com o apoio de V. S. afim de que possa ser alcançado esse desideratum.

Renovando assim os profundos agradecimentos d'este Serviço, subscrevo-me muito attentosamente. — (a) Ernani Agrícola, diretor do S. N. L." (Nota da Redação).

A propósito da reportagem sobre o Serviço Nacional de Leptra, publicada em nossa edição de novembro de 1943, recebemos do Dr. Ernani Agrícola, diretor daquele Serviço, o seguinte officio, datado de 10 de dezembro último:

"No número dessa Revista, correspondente ao mês de novembro último, entre as magnificas collaborações nele contidas, figurou uma ampla e detalhada reportagem do Sr. Adalberto Mário Ribeiro, sobre o problema no nosso país. Focalizando o assunto com bastante acerto de conceitos, a reportagem em apreço causou excelente impressão. Pela boa sistematização da matéria, pelo seu estilo atrahente e os substanciaes detalhes que tanto a valorizam, constitue a reportagem publicada na *Revista do Serviço Público* um trabalho que faz jus à mais ampla divulgação. Releva salientar o alto senso patriótico que a inspirou, manifestado no evidente sentido de tornar conhecido o que se vem realizando no país sobre a campanha contra o mal de Hansen.

Na verdade, já existe muita coisa concretizada neste sector e tudo graças ao desvelo do atual governo no seu afan de aparelhar o Brasil com o armamento necessário a fazer face a este problema sanitário que representa um dos vários que afligem as nossas populações.

O Serviço Nacional de Leptra ficou cativado pelo empenho que esse importante órgão de publicidade da administração pública demonstrou em ventilar pelas suas pá-



Este trecho é bem expressivo:

"É vergonhoso que o nosso país, dispendo de uma enormidade de terreno, tão fértil como o que mais o for, não tenha sequer a independência do próprio estômago, e vá pedir ao estrangeiro os gêneros mais necessários à vida. O Brasil importa por ano mais de 100.000 contos de réis em gêneros alimentícios, só das repúblicas do Prata.

As últimas estatísticas mostram que só em milho (um produto agrícola que o solo brasileiro dá com pausada fecundidade de norte a sul) e só contando a importação por Santos e Rio, entraram — números redondos — 142.000 sacos de 60 quilos em 1892; 523.000 sacos em 1893; 859.000 em 1894; 919.000 em 1895; 1.500.000 em 1896; 673.000 nos primeiros sete meses de 1897. É uma progressão vergonhosa!

O que se vê quanto ao milho é verdade a respeito de todos os gêneros necessários à vida do homem e dos animais úteis. O feijão, chegámos ao aperfeiçoamento de o receber do México e do Chile, dois países longínquos. O do México vem ainda por escala por Nova York. Recebemos arroz da Índia, que nos fica do lado oposto do planeta e que não tem terras melhores do que as nossas. Um amigo meu (goiano) revelou-me que é muito comum comer-se em Goiás... banha americana".

Passemos agora aos

#### ESTABELECIMENTOS DE ENSINO DE AGRONOMIA

A relação desses centros de estudos agronômicos causará de certa surpresa a muita gente, como a nós mesmo causou, ao colhermos em várias fontes as informações a respeito.

Assim é que ficámos sabendo que, anteriormente à atual Escola Nacional de Agronomia, instalada ali na praia Vermelha, teve o Rio de Janeiro estabelecimento congêneres: a Escola de Agricultura, fundada em 1838 na Fazenda Nacional da Lagoa Rodrigo de Freitas, com a finalidade de ministrar ensino teórico e prático dessa especialidade.

Na Bahia foi criado em 1859 o Imperial Instituto Baiano de Agricultura, seguido, em 1860, do Imperial Instituto Sergipano, que chegou a fundar uma escola rural modelo, reportando sementes de plantas úteis com o objetivo de enriquecer a lavoura do Estado de novos produtos. O que se faz hoje em São Paulo e em outros Estados, com a importação de máquinas e utensílios para revenda aos agricultores pelo preço de compra, já o Imperial Instituto Sergipano fazia naquela época. Imaginem só, se tal prática não tivesse sido interrompida e fosse sempre, permanentemente, adotada em todos os Estados, como hoje estamos a coberto de tantos problemas sérios, que a atual guerra veio revelar entre nós!

Em 1859 foi criado o Imperial Instituto Baiano de Agricultura que, mais tarde, em 1877, instalou a Escola Agrícola de São Bento das Lages que, permanecendo anexa ao mesmo instituto até 1904, diplomou 377 agrônomos. Na história de nosso ensino agronômico, a Escola de São Bento

das Lages há de figurar sempre com muita relevo, pois foi ela que formou os primeiros agrônomos brasileiros!

Em 1900 foi fundado o Imperial Instituto Fluminense de Agricultura, com este programa:

- 1.º facilitar a substituição de braços por máquinas e instrumentos apropriados e ensaiar o melhor sistema de colonização nacional e estrangeira;
- 2.º fundar estabelecimentos normais para experiências de máquinas e instrumentos agrícolas, para ensaios e sistemas de cultura, métodos de fabricação, aperfeiçoamento e conservação de produtos agrícolas, e processos para extinção de vermes e insetos nocivos;
- 3.º promover o melhoramento dos animais e a multiplicação das melhores espécies, auxiliando a administração no aperfeiçoamento dos meios de transporte;
- 4.º organizar uma exposição anual de produtos agrícolas;
- 5.º realizar, todos os anos, uma estatística rural, expondo a situação da agricultura, seus progressos ou sua decadência e as causas permanentes ou transitórias dos fenômenos;
- 6.º publicar uma revista de agricultura e economia rural; e, finalmente,
- 7.º criar estabelecimentos normais, escolas de agricultura, etc.

Não conseguimos apurar que fim levou instituto com tão bonito programa, mas hoje, no Estado do Rio, ninguém se lembra mais de sua existência...

Em 1870, com pequeno auxílio do governo da Província de São Paulo, foi fundada a Escola Agrícola de São Miguel, que durou pouco tempo.

No Rio Grande do Sul o governo imperial criou o Instituto Agrícola e Veterinário, que passou depois a chamar-se Escola Agrícola e Veterinária de Pelotas.

Voltando novamente a São Paulo, há que mencionar o expressivo gesto do Dr. Luiz de Souza Queiroz, que fez doação ao governo do Estado de sua Fazenda de São João da Montanha. Isso foi em 1892. E Luiz de Queiroz, de forma precisa, esclareceu sua intenção: "para nela ser levada a efeito a ideia do estabelecimento de uma escola agrícola ou instituto para educação profissional dos que se dedicam à lavoura".

E hoje temos, por isso, funcionando na antiga Fazenda de São João da Montanha, a Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", de Piracicaba, estabelecimento crescidíssimo e de relevantes serviços a São Paulo e ao Brasil.

Em 1908 foram fundados a Escola Agrícola de Lavras, de iniciativa particular, e o Instituto João Pinheiro, que anteriormente se chamava Instituto da Gamela, para formação profissional agrícola de nível elementar.

Em 20 de outubro de 1910, Nilo Peçanha, na Presidência da República, sendo ministro de Agricultura Rodolfo Miranda, baixou o decreto n. 3.319, que criou o ensino agronômico e aprovou o respectivo regulamento.



O ensino agrônomo passava então a desdobrar-se nas seguintes categorias: ensino superior, ensino médio ou teórico-prático, ensino prático, aprendizados agrícolas, ensino primário agrícola; escolas especiais de agricultura; escolas domésticas agrícolas; cursos ambulantes; cursos unidos com ensino agrícola; consultas agrícolas e conferências agrícolas.

Esse ensino seria ministrado em estações experimentais, campos de experiência e demonstração, fazendas experimentais, estação de ensaio de máquinas agrícolas, postos meteorológicos e postos meteorológicos.

Em consequência do referido decreto n. 8.319 foi criada no Rio de Janeiro a

#### ESCOLA SUPERIOR DE AGRICULTURA E MEDICINA VETERINÁRIA

O curso na Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária foi dividido em dois ciclos: o fundamental e o especial.

Instalado em 1913, começou a funcionar no palácio do Duque de Saxe, em São Cristóvão, contando com uma fazenda de trabalhos práticos de agricultura em Deodoro, aqui nos subúrbios da Central do Brasil.

Em 1915 a escola foi fechada por falta de verba para sua manutenção e reunida às escolas médias de Pinheiro, no Estado do Rio, e da Baía, ambas criadas também em consequência do mesmo decreto n. 8.319.

A sede da Escola de Agricultura e Medicina Veterinária passou então a ser em Pinheiro, onde esteve até 1918. Daí foi transferida para Niterói e, atravessando a Guanabara novamente, foi parar na Praia Vermelha, ocupando a antiga sede do Ministério da Agricultura.

#### ESCOLA SUPERIOR DE AGRICULTURA E VETERINÁRIA DE VIÇOSA

Em 1920 o Estado de Minas fundou a Escola Superior de Agricultura e Veterinária, de Viçosa, a qual confere certificados de: administrador rural, no curso elementar; técnico agrícola no ensino médio, e agrônomo e veterinário, no curso superior. Mantém ainda a mesma escola vários cursos especializados, que se destinam aos diplomados do curso superior de agricultura e veterinária.

A "Semana do Fazendeiro", instituída em 1929, no magnífico estabelecimento de ensino de Viçosa, é interessante reunião que congrega todos os anos, nessa cidade de Minas, fazendeiros de quasi todos os municípios do Estado, anseios por conhecer de perto a escola e dela receber ensinamentos, em cursos rápidos, que lhes possibilitem estabelecer depois novos métodos de trabalho nas suas propriedades agrícolas ou reformar a rotina daqueles que se resintam, por acaso, de falhas.

A Escola Agrícola do Florestal mantém uma longa "semana do fazendeiro", nos moldes da da Escola de Viçosa, pois sua finalidade é ministrar, somente, cursos rápidos de agricultura a fazendeiros mineiros.

O ato do presidente Nilo Peçanha, criando o ensino superior de agronomia, teve repercussão em vários Estados.

Em Porto Alegre, foi criado, em 1910, um curso de agronomia junto ao Instituto de Engenharia. Em Jabotã, em Pernambuco, foi fundada em 1911 a Escola Média de Agricultura, depois extinta, tendo o seu curso de agronomia sido anexado à Escola de Engenharia do Estado.

No Pará e no Paraná há também escolas de agronomia, mantidas com a subvenção dos governos desses Estados. Em Pernambuco, funciona a Escola Superior de Agricultura, mantida por esse Estado.

Finaliza esta primeira parte da reportagem, passemos a tratar da segunda, referente à criação e serviços do

#### CENTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISAS AGRONÔMICAS

Em 1938 o ministro Fernando Costa idealizou a construção da Escola Nacional de Agronomia no quilômetro 47 da rodovia Rio-São Paulo. A Escola seria dotada de três edifícios escolares e de uma extensa área para trabalhos práticos.

Depois, pelo decreto-lei n. 982, de 23 de dezembro de 1938, foi criado o Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas (C.N.E.P.A.) ficando nele centralizados todos os órgãos de ensino e pesquisas.

Atendendo à finalidade do C.N.E.P.A., que era a de ministrar o ensino e promover, pela pesquisa, o progresso da agronomia, sugeriu o presidente do D.A.S.P., Dr. Luiz Simões Lopes, a localização de todos os órgãos do Centro no quilômetro 47 da rodovia Rio-São Paulo.

Essa idéia foi, mais tarde, apoiada pelo ministro Fernando Costa e, também, pelo Presidente da República.

Foi quando entrou em execução o plano de construções do C.N.E.P.A. no quilômetro 47, agora com mais um estabelecimento de ensino — a Escola Nacional de Veterinária, que foi incorporada ao C.N.E.P.A. pelo decreto-lei n. 2.831, de 4 de novembro de 1940.

E hoje, ninguém pode esquecer a grandiosa iniciativa do Sr. Fernando Costa, quando ministro da Agricultura, promovendo, com inteiro apoio do Chefe do Governo Nacional, a construção desse Centro, ponto de partida de nova orientação no país, de uma revolução no setor da produção agrícola, que lhe vem proporcionar notável progresso.

Assim também não se poderá esquecer a valiosa contribuição do Dr. Heitor Grilo desde o início das obras no quilômetro 47, pois foi o atual diretor do C.N.E.P.A. quem orientou, a partir dos primeiros momentos, a elaboração do plano e projeto da grande obra, sendo mesmo incumbido pelo ministro Fernando Costa de ir a São Paulo entender-se com a firma Mario Whately & Cia., autora do projeto dos três grandes edifícios escolares da Escola Nacional de Agronomia. A ação do Dr. Heitor Grilo em prol da construção do grande centro de ensino e pesquisas agronômicas é realmente notável, pois só quem lhe acompanha diariamente o agir nessa tarefa é que pode avaliar-lhe o valor, na revelação desse desejo ardente de trabalhar pelo engrandecimento da produção agrícola do país.





C.N.E.P.A. — Escola Nacional de Agronomia. Edifício principal

#### O INÍCIO DAS OBRAS

As obras do quilômetro 47 da rodovia Rio-São Paulo foram iniciadas em novembro de 1938 com os trabalhos de topografia, movimento de terra e instalação do canteiro de serviço sob a fiscalização do engenheiro Francisco Fernandes Leite.

Posteriormente, o então ministro Fernando Costa organizou uma comissão para controlar as obras, comissão essa dividida nos três seguintes setores, sob a sua presidência:

Setor de planos e coordenação, sob a direção do Dr. Heitor Grilo, então diretor da Escola Nacional de Agronomia;

Setor de projetos, sob a direção do engenheiro Angelo Murgel;

Setor de obras e fiscalização, sob a direção do engenheiro Francisco Fernandes Leite.

#### A NOVA COMISSÃO DE CONSTRUÇÃO

As obras vieram assim conduzidas até novembro de 1941, quando assumiu a direção das mesmas a comissão criada pelo decreto-lei n. 3.480, de 29 de julho de 1941.

Esta comissão, que vem conduzindo as obras até agora, é constituída dos seguintes membros:

Heitor Grilo, diretor geral do C.N.E.P.A., que é também o presidente da Comissão;

Waldemar Raythe, diretor da Escola Nacional de Agronomia;

Guilherme Hermsdorff, diretor da Escola Nacional de Veterinária;

Angelo Murgel, engenheiro representante da Divisão de Obras do Ministério da Agricultura.

O engenheiro Eduardo da Veiga Soares é o superintendente das obras, tendo sob sua chafia, de acordo com o

art. 4.º do regimento da comissão, aprovado pelo decreto n. 12.777, de 2 de julho de 1943, as seguintes turmas:

- Turma de Planejamento e Controle (T.P.C.);
- Turma de Execução e Fiscalização (T.E.F.);
- Turma de Agricultura (T.A.);
- Oficinas (O.).

O responsável pela turma de execução e fiscalização é o engenheiro civil Jacques Borges Saliés, que é o residente, e os responsáveis pela turma de agricultura e oficinas são, respectivamente, os engenheiros agrônomos René Gouvêa da Cunha e Bernardino Bruno.

A atual comissão ultimou o plano geral das obras, de acordo com a orientação do Governo Nacional, cabendo à turma de planejamento a elaboração dos projetos, especificações e orçamentos.

Estes projetos, depois de concluídos, são submetidos à aprovação do ministro e, posteriormente, do Presidente da República, por intermédio do D.A.S.P.

De acordo com a exposição de motivos do D.A.S.P. n. 921, de 27 de março de 1943, aprovada pelo Presidente da República, ficaram estabelecidas as seguintes normas para as concorrências relativas à execução das obras no quilômetro 47:

- a) adjudicação dos trabalhos mediante concorrências administrativas;
- b) coleta de preços, caso não se apresentem proponentes nas concorrências administrativas;
- c) administração direta e por meio de adiantamentos, caso não se apresentem interessados nas coletas de preços ou sejam ultrapassados os orçamentos oficiais.

Na maioria dos casos, apesar do natural retraimento dos interessados em construções, em consequência da conflagra-



ção mundial, tem comparação interessante nas concorrências, ofertando preços abaixo dos orçamentos oficiais, sendo poucos os casos de propostas com preços acima dos mesmos orçamentos.

Todavia, casos houve — como na construção do alojamento de alunos — em que os preços apresentados foram muito superiores à verba autorizada, sendo os serviços nesses casos, feitos por administração direta da comissão, com resultado satisfatório.

Motivou esse fato o período decorrido entre a época em que foram elaborados os projetos e a em que foi realizada a concorrência, fato em virtude da alta que vinham sofrendo as cotações para os materiais de construção, quando não havia ainda o controle da Coordenação da Mobilização Econômica.

Convém salientar, aqui, o fato verificado nesse caso.

A verba consignada para a construção dos alojamentos era de Cr\$ 2.529.751,00. Realizada a concorrência, a proposta mais baixa foi de Cr\$ 4.104.900,00! Procedida a coleta de preços, nenhum concorrente compareceu. Foi adotado, então, de acordo com as normas já referidas, o regime de administração direta da comissão de construção, devendo atingir a Cr\$ 3.350.000,00 o custo total da obra. Com essa medida economizará o Governo cerca de . . . . Cr\$ 750.000,00, diferença calculada sobre a menor proposta apresentada na primeira concorrência e o custo da obra sob administração.

#### AUTORES DE PROJETOS

Os vários projetos das obras do quilômetro 47 são da autoria dos seguintes engenheiros:

1 — Firma Mario Whately & Cia. — Estudo inicial dos três edifícios escolares, Casa de Administração e Seção de Zootecnia, e dependências de Avicultura, de acordo com o plano do professor Heitor Grilo;

- 2 — Angelo A. Murgel — Aprendizado Agrícola, Meteorologia, residência do diretor da E.N.A. e modificações nos edifícios escolares;
- 3 — João Moreira Marciel — Instituto de Ecologia, Instituto de Experimentação, este em colaboração com o engenheiro Flavio de Sá Carvalho, tudo de acordo com o plano do Dr. Alvaro Fagundes;
- 4 — Edmarcio de Veiga Soares — Modificações e adaptações nos três edifícios escolares, Edifício do Restaurante, Alojamentos de trabalhadores solteiros, Residências de diretores, professores, funcionários e trabalhadores casados, de acordo com o plano da Comissão de Construção do C.N.E.P.A.;
- 5 — Flavio de Sá Carvalho — Modificações dos projetos de Sericultura, este da autoria do Dr. F. A. Iglesias, Oficinas e Apicultura, de acordo com sugestões, para sua modificação, do Dr. Heitor Grilo;
- 6 — Leonardo Otto Kuhn — Instituto Nacional de Óleos, de acordo com o plano traçado pela Comissão designada para esse fim, Escola Nacional de Veterinária e Alojamento de trabalhadores, de acordo com o plano da Comissão de Construção do C.N.E.P.A.;
- 7 — Aloisio Clark Ribeiro e Jacques Borges Salles — Redes de estradas e encauchamento de valas;
- 8 — José Quirroz de Andrade — Serviço de abastecimento de água;
- 9 — Manoel Moreira Caldas — Alojamento de alunos, de acordo com o plano do Dr. Heitor Grilo, e edifícios da sub-estação elétrica;
- 10 — José Theodoro da Silva — Edifício sede da Seção de Avicultura, de acordo com o plano do Dr. Heitor Grilo;
- 11 — Reynaldo Bierberger — Plano geral de parques, jardins e de urbanização;



C.N.E.P.A. — Pátio interno do edifício principal da Escola Nacional de Agronomia



- 12 — Escritório Saturnino de Brito — Rede geral de esgoto e estação de tratamento;
- 13 — José Carlos Duarte — Construções para a malha de Agricultura Especial da E.N.A.;
- 14 — A. E. G. Cia. Sul-Americana de Eletricidade — Rede geral elétrica e Sub-Estação;
- 15 — Eugênio Proença Sigaud — Adaptações e decorações internas dos edifícios escolares;
- 16 — Francisco Fernandes Leite — Levantamentos topográficos da área do C.N.E.P.A.

#### OS EDIFÍCIOS JÁ LEVANTADOS NO QUILOMETRO 47

Já estão construídos no quilômetro 47 da estrada Rio-São Paulo os seguintes edifícios do C.N.E.P.A.:

- a) Escola Nacional de Agronomia, composta de três edifícios escolares (Pavilhão Principal, Pavilhão de Química e Pavilhão de Biologia). Edifícios residenciais, compreendendo: casa de administração, casa do diretor da Escola e residências para funcionários e trabalhadores casados. Órgãos complementares, compreendendo: Seções de Zootécnica, de Avicultura, de Sericicultura, de Apicultura, Oficinas, Cella Becari e Alojamento de alunos;
- b) Instituto de Ecologia Agrícola, composto de um edifício principal, de edifícios residenciais, depósito de inflamáveis e construções rurais diversas;
- c) Instituto de Experimentação Agrícola, composto de um edifício principal, de edifícios residenciais e dos órgãos complementares seguintes: Cocheira, Estremeira, Ripado, e Estufa de vidro;
- d) Aprendizado Agrícola, com o edifício principal e uma vila residencial;
- e) Instituto de Meteorologia;
- f) Sub-estação elétrica.

Muitos outros edifícios serão construídos no mesmo local, como sejam: Escola Nacional de Veterinária, edifícios residenciais dentro e fora da área do Centro, Instituto Nacional de Óleos, o Centro Médico, o Centro de Desportos, construções complementares para Zootécnica, Instituto de Química Agrícola e Biblioteca Central do C.N.E.P.A.

Possui o Centro inúmeros serviços importantes, como por exemplo: Rede de abastecimento d'água, rede geral de iluminação; estradas asfaltadas e macadamizadas; encauchamento de valas; parque ornamental e botânico, onde já existem cerca de doze mil mudas de árvores diversas, etc.

Serão realizados futuramente outros serviços, como rede geral de esgoto e estação de tratamento; mina e rede geral de gás; rede de irrigação do parque, etc.

#### DESPESAS COM AS CONSTRUÇÕES

O custo total das obras, até 31 de dezembro de 1943, sta de Cr\$ 59.574.920,20, que assim se distribuem:

1938 .....	Cr\$ 2.079.929,00
1939 .....	Cr\$ 8.018.566,28
1940 .....	Cr\$ 14.526.674,70
1941 .....	Cr\$ 10.268.676,90
1942 .....	Cr\$ 8.974.250,70
1943 .....	Cr\$ 15.719.822,62

#### A ORGANIZAÇÃO DO C.N.E.P.A.

A organização do C.N.E.P.A., segundo o projeto de regimento que prende, no momento, a atenção das altas autoridades administrativas, deverá ser a seguinte:

- a) *Universidade Rural*, da qual farão parte a Escola Nacional de Agronomia, a Escola Nacional de Veterinária, os Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização, os Cursos de Extensão, o Aprendizado Agrícola, o Serviço Escolar e o Serviço de Desportos;
- b) *Serviço Nacional de Pesquisas Agronômicas* compreendendo: o Instituto de Ecologia e de Experimentação Agrícola; Instituto de Química Agrícola; Instituto Nacional de Óleos; Instituto de Fermentação, com suas Estações de Enologia, Sub-Estações de Enologia e Postos de Análises de Vinho; Rede de Experimentação Agrícola, da qual farão parte os Institutos Agronômicos do Norte, Nordeste, Sul e Oeste, as Estações Experimentais e Sub-Estações Experimentais;
- c) *Serviço de Administração*;
- d) *Serviço Médico*;
- e) *Biblioteca Central*;
- f) *Superintendência de Edifícios e Parques*.

No Pavilhão Principal, além da Escola Nacional de Agronomia, serão instalados:

- a) algumas cadeiras da Escola Nacional de Veterinária;
- b) os Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização;
- c) os Cursos de Extensão;
- d) o Serviço Escolar;
- e) o Serviço de Desportos;
- f) o Serviço de Administração;
- g) a Superintendência de Edifícios e Parques;
- h) a Diretoria Geral do C.N.E.P.A.

A Universidade Rural incumbirá:

- a) promover e estimular o progresso do ensino da agronomia e da veterinária, em todos os seus graus;
- b) ministrar o ensino superior da agronomia e da veterinária;
- c) promover cursos para formação de especialistas e pesquisadores para as carreiras do Ministério da Agricultura e demais órgãos da administração pública, parastatal ou privada;
- d) formar profissionais e técnicos nos vários ramos da atividade agrícola;
- e) promover cursos de extensão e congêneres para agricultores, criadores e interessados na melhoria de seus conhecimentos de agricultura, pecuária e indústrias rurais.

Ao Serviço Nacional de Pesquisas Agronômicas incumbirá:

- a) dirigir e coordenar as pesquisas agronômicas do país;



- b) promover, por meio de pesquisas, o progresso da agricultura;
- c) organizar programas anuais de trabalhos que correspondam às necessidades nacionais;
- d) delimitar as regiões naturais típicas do país, tendo em consideração, especialmente, as condições agrogeológicas e climáticas;
- e) superintender a rede nacional de experimentação agrícola;
- f) cooperar com a Universidade Rural em cursos relacionados com as atividades de seus diferentes Institutos.

#### VISITA ÀS OBRAS DO C. N. E. P. A.

No dia 17 de novembro último, mais uma turma de funcionários de vários ministérios foi visitar as obras do C. N. E. P. A., no quilômetro 47 da estrada de rodagem Rio-São Paulo. Eram ao todo 25 e, entre eles, alguns do D. A. S. P., que vem promovendo essas visitas com real vantagem para os serviços públicos.

Participámos da excursão como colaborador da *Revista do Serviço Público*, interessado em colher notas para uma nova reportagem, pois bem sabemos que um mundo de coisas se havia realizado ali, nestes últimos anos, depois de nossa estada, em 1940, no quilômetro 47.

#### UM PARÊNTESE NECESSÁRIO

Desejamos nesta altura abrir um parêntese e fazer referência à acertada medida do D. A. S. P. em promover, de vez em quando, o contato de seus técnicos e de servidores de outros Departamentos com os setores administrativos do Governo Federal.

Ver-se-á que não se trata de excursões recreativas. Nada disto!

A finalidade das visitas promovidas pela Divisão de Organização e Coordenação do D. A. S. P. é tornar mais conhecidos os órgãos da administração pública e as suas verdadeiras necessidades. Visa com isso sugerir medidas no sentido de procever velhos hábitos de trabalho e rotinas defeituosas que, por acaso, se encontrem ainda nos nossos serviços públicos.

Por outro lado, procuram os técnicos, orientados pelo Dr. Mucir Ribeiro Briggs, diretor daquela Divisão, observar de perto as boas normas e métodos já adotados em organizações onde os serviços foram ultimamente racionalizados, para depois os levar também àquelas que, à falta de assistência técnica adequada, permanecem ainda com processos de trabalho há muito considerados obsoletos.

#### VISITAS PROMOVIDAS PELO D. A. S. P. ATÉ 30 DE NOVEMBRO

O D. A. S. P. já promoveu até 30 de novembro último cinco visitas, estando programadas mais quatro para desem-

#### MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

##### Esquema da organização projetada para o Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas

CENTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISAS AGRONÔMICAS	Universidade Rural	Escola Nacional de Agronomia Escola Nacional de Veterinária Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização Cursos de Extensão Aprendizado Agrícola Serviço Escolar Serviço de Desportos
	Serviço Nacional de Pesquisas Agro- nômicas	Instituto de Ecologia e Experimentação Agrícola Instituto de Química Agrícola Instituto Nacional de Óleos Instituto de Fermentação.....
		Estações de Enologia Sub-estações de Enologia Postos de Análises de Vinhos
	Serviço de Adminis- tração — Serviço Médico — Superin- tendência de Edifi- cios e Parques — Biblioteca Central	Rêde Nacional de Experimen- tação Agrícola

(\*) Este Instituto deverá ser instalado em 1944, no município de Pelotas.





C.N.E.P.A. — O diretor geral expõe a um grupo de funcionários o plano geral das construções

bro, o que, aliás, já deve ter realizado. Não os mencionamos todas aqui nesta reportagem porque os nossos originais são preparados sempre com muita antecedência, de forma a não haver qualquer retardamento na saída regular da *Revista do Serviço Público*, sempre publicada no dia 1.º de cada mês.

O leitor há de ter notado que saltamos a expressão *programadas*, em vez de *previstas*. Mas está certo. A Divisão de Organização e Coordenação programou realmente verdadeiras normas a que deverão obedecer essas visitas, havendo para cada repartição, conforme a sua natureza de trabalho, roteiro adequado, que se emprega, em linhas gerais, em repartições semelhantes.

Não vamos, por agora, mencionar os roteiros estabelecidos. Melhor será dizer onde já estiveram os técnicos do D.A.S.P. em suas visitas, coordenadas sempre pelo assistente de organização Sr. Fenelon Silva.

A primeira foi realizada a 8 de outubro de 1943, ao Instituto Oswaldo Cruz, o grande centro científico de Mangueiras de que já nos ocupámos em longa reportagem nesta revista. Seguiram-se mais estas: à Casa da Moeda, em 11 de outubro; à Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores, a 20; e à Fábrica Nacional de Motores, a 27 do mesmo mês. Em novembro foram feitas as seguintes: a 3, ao Serviço de Assistência a Menores; a 9, ao Instituto Nacional de Tecnologia; a 17, ao C.N.E.P.A. Também desses dois órgãos visitados em novembro a *Revista do Serviço Público* se ocupou em reportagens e, quanto à do

dia 17, aqui estamos falando, animadas da mesma intenção de divulgar, de forma clara e precisa e sem exageros, as grandes obras do Governo, embora a fazendo, é claro, com as limitações naturais a que o velho repórter não pode esquivar-se, por lhe serem inerentes...

Em novembro, a 24, estiveram funcionários do D.A.S.P. e membros das Comissões de Eficiência no Serviço Nacional de Doenças Mentais, no Engenho de Dentro e em Jateirapaguá.

#### DEPOIS DE CADA VISITA

Realizada uma visita, o seu coordenador faz sucinto relatório do que nela foi observado, ilustrando-o, quando possível, de fotografias.

Para que não haja dispersão de atenções, ficou estabelecido que cada grupo de visitantes deverá ter, em média, 25 componentes, entre os quais se incluem duas ou três funcionárias, considerando-se a natureza da repartição a visitar. E essa prática é muito boa, conforme constatamos na visita ao C.N.E.P.A., da qual participaram duas funcionárias: D. Elsa Soares Duque Estrada, da Comissão de Eficiência do Ministério da Educação, e D. Marina Junqueira Schmitt, do Serviço de Documentação do D.A.S.P.

A senhorita Elsa Duque Estrada deu muita animação ao grupo de visitantes, com o interesse revelado de forma inteligente por tudo que lhe foi dado observar no C.N.E.P.A. Gostámos de vê-la bem senhora de assuntos económicos, como observamos quando estivemos no Instituto de Eco-



gie Agrícola, onde fez oportunas perguntas ao seu diretor, Dr. Elídio Velasco, sobre cultura e comércio de algodão.

A senhorita Marina Schmidt, de feitio um tanto retraído, nem por isso se mostrou indiferente ao mundo de coisas interessantes que existe já na Cidade da Agricultura. No dia seguinte ao da excursão, observámos-lhe o entusiasmo com que se referia, no Serviço de Documentação do D. A. S. P., às magníficas secções de entomologia agrícola ou aos trabalhos de criação do bicho da seda.

#### UMA RECEITA

Aqui deixamos esta receita às administrações estaduais quando tiverem de promover visitas semelhantes às do D. A. S. P.: o grupo de visitantes não precisa ser muito numeroso e, depois, não devem esquecer de nele incluir duas ou três funcionárias. Mais, também não convém. E essas duas ou três participantes, no dia seguinte, se incumbirão, sem dúvida, de dizer, naturalmente com mais graça e vivacidade do que os seus colegas funcionários, o que viram e observaram na excursão, nos menores detalhes...

#### UMA EXPOSIÇÃO CLARA DO DIRETOR DO C. N. E. P. A.

Com essa espécie de receita de doces que oferecemos às administrações estaduais, fechamos o parêntese que, como vimos os leitores, foi mesmo necessário como informação da sábia norma do D. A. S. P. para aperfeiçoar ainda mais a nossa máquina administrativa.

Então, dois pontos e prossigamos:

Depois de uma hora de viagem de automóvel, começamos a divisar ao longe as grandes edificações do C. N. E.

P. A., no quilómetro 47 da estrada de rodagem Rio-São Paulo, a farmarem a Cidade da Agricultura, como o jornalista Costa Rego denominou o grande empreendimento do atual Governo da República, no seu artigo de 11 de julho último no *Correio da Manhã*. Os visitantes foram todos levados para extensa barracão, onde se acham plantas e desenhos das obras já realizadas e a realizar no quilómetro 47.

Havia tal interesse, por parte dos excursionistas, de percorrerem logo as monumentais construções do C. N. E. P. A., que a descida ali junto àquela foto barracão os decepcionou um pouco... Natural. Mas talvez houvesse razão para o Dr. Heitor Grilo assim proceder. Veio um cafézinho bom e, ali mesmo, ao lado de longa mesa tísica, na qual se viam enroladas várias plantas das construções, o diretor do C. N. E. P. A. começou a falar aos visitantes sobre os trabalhos de levantamento do maior centro de ensino e pesquisas agroquímicas do país.

E foi-se por água abaixo a decepção dos visitantes por terem sido levados para aquele barracão exíguo e foto: o Dr. Heitor Grilo, num instante e logo no início de sua explanação, fê-los compreender a necessidade, para maior aproveitamento da excursão, de se inteirarem primeiro da escolha do local para sede do C. N. E. P. A. e depois do plano a que vão obedecendo as construções.

Ressaltou em seguida, em suas linhas gerais, o que constitui a "rede dos canais competentes", isto é, como age a Comissão de Construção, criada para planejar e dirigir as obras do C. N. E. P. A., o que faz recebendo depois a colaboração do D. A. S. P., do Tribunal de Contas, etc., etc. E, sem usar absolutamente de qualquer malícia, disse considerar essa colaboração como verdadeiro e indispensável controle, pois ver-se-á mais tarde, pelos volumosos proces-



C. N. E. P. A. — Edifício principal da Secção de Apicultura





C.N.E.P.A. — Aprendizado Agrícola. Alunos no rétorício, à hora do almoço. Ao fundo, funcionários de vários ministérios em visita ao estabelecimento

tos arquivados, que hoje se elevam em altas pilhas, como trabalhos a referida Comissão. Qualificou mesmo esse controle como norma confortável.

Em seguida, passou a expor aos presentes o emprego rigoroso das verbas expendidas nas construções, valendo-se de escrituração ali a seu lado, onde se encontravam lançados os créditos abertos e as despesas parceladas feitas com os trabalhos de construção.

— E quando espera o doutor ver concluídas todas as obras? — perguntou o Sr. Custódio Sobral de Almeida, chefe da Secção de Administração Específica da D.C. do D.A.S.P.

— Se me forem dados os necessários recursos, como até aqui tem sido feito regularmente, até dezembro de 1944 estará tudo pronto. Aliás, devo acentuar que se suponha que a despesa total atingisse a cem milhões de cruzeiros.

Nessa altura, o Dr. Heitor Grilo esteve-se em explicar como trabalha a Comissão de Construção e se faz a coleta de preços para cada serviço a executar. Mais adiante, os leitores poderão encontrar a respeito os apontamentos que nos forneceu o Dr. Veiga Soares, superintendente das obras da referida Comissão.

— E já se pode saber qual o montante das obras executadas? (Esta pergunta é também do Dr. Custódio Sobral de Almeida)

— Mais de dois terços.

O Dr. Heitor Grilo, aproximando-se de longa planta espicada à parede, proporciona a todos longa visão do conjunto da futura universidade agrária do país. Refere-se ao parque, com seus dois imensos lagos artificiais, parque esse que pode ser considerado o maior do Brasil, cobrindo uma

superfície de 1.200.000 metros quadrados. Justifica o estilo adotado, com influência de colonial nos edifícios, conforme escolheu o Dr. Fernando Costa, a quem se deve a iniciativa e grande parte da realização da obra de construção do C.N.E.P.A., e adianta que será mantido sempre esse estilo, não sendo permitido outro nas construções que se fizerem mais tarde.

— E como se vai resolver o problema da residência de funcionários e operários? — indaga a senhorita Elsa Duques Estrada.

— Vamos ter diversos tipos de residência, não só para funcionários solteiros como para casados. Mas, além dessas casas, cogita-se da aquisição de velha fazenda, entre os quilômetros 47 e 53, a qual poderá ser dividida em 600 lotes, de 5 alqueires de terra cada um, para serem vendidos em prestações suaves aos funcionários, por intermédio do I.P.A.S.E. ou da Caixa Econômica e para pagamento no prazo de quinze a vinte anos.

— E sobre instrução primária? (D. Elsa Duques-Estrada já estava empantando, 1 a 2, nas perguntas, com o Dr. Custódio de Almeida...)

— O Governo do Estado do Rio vai transferir para aqui uma escola típica rural de Volta Redonda.

— E por que o Estado do Rio e não a Prefeitura do Distrito Federal? (Essa pergunta é ainda daquela jovem de olhos vivos e olhos fixilantes, o emérito perguntador Dr. Custódio Sobral Martins de Almeida).

E o Dr. Heitor Grilo responde-lhe:

— Porque nós aqui estamos no município de Itaguaí, no Estado do Rio.



Francamente, o representante do D.A.S.P., que não conhecíamos senão de vista, deixou-nos mal, ao velho repórter da *Revista do Serviço Público*, sempre por ele precedido nas indagações. O jovem de óculos fuzilantes alia às funções de técnico de organização do D.A.S.P. esta outra bem diferente: a de excelente jornalista. Ai está, naturalmente, outra razão porque o Dr. Moacir Ribeiro Briggs o escolheu para, ao lado do incansável Sr. Fenelon Silva, acompanhar-nos, a todos, ao quilômetro 47 da estrada Rio-São Paulo. E, se nos fosse possível, pediríamos ao Dr. Briggs que nos fizesse *attaché* da emérita perguntador, Sr. Martins de Almeida, em todas as visitas do D.A.S.P. às repartições públicas, pois colheríamos assim informações mais minuciosas para a *Revista do Serviço Público* e também para o *Correio da Manhã*.

Bem, mas quem estava com a palavra era o Dr. Heitor Grilo (E' verdade que essa interrupção foi só aqui no papel. Lá, a seu lado, seria imperdoável aparte tão longo...)

Depois, o Dr. Heitor Grilo passou a tratar do saneamento da imensa área do C.N.E.P.A., de cerca de 5 milhões de metros quadrados e que deverá conter 5.000 habitantes, mais tarde, quando todos os serviços estiverem em pleno funcionamento. Disse que, anteriormente, 72 % da população local se achava atacada de malária.

— E hoje?

— Não chega a 1 %.

Não pensem os leitores que essa pergunta foi do Sr. Custódio Martins de Almeida. Estava ele no momento tomando nota das cifras reveladas pelo Dr. Grilo; se não fosse isso, na certa não lhe escaparia a indagação.

O diretor do C.N.E.P.A. alude em seguida aos magníficos serviços prestados pelo Departamento de Obras de Saneamento, de que é diretor o Dr. Hildebrando de Góes, não se esquecendo da boa vontade e da operosidade do Dr. Lafayette de Freitas, chefe dos serviços de combate à malária no Estado do Rio, organizados pelo Departamento Nacional de Saúde.

Terminada a explanação do Dr. Heitor Grilo, deixaram os excursionistas o feio e esquisito barracão como se houvessem assistido a completa aula, na qual não houve necessidade de projeções luminosas, porque os quadros elucidativos a respeito estavam cá fora e batidos todos pela luz intensa de belo dia de sol!

Em seguida, foi iniciada a visita pela

#### SECÇÃO DE APICULTURA

A Secção de Apicultura ocupa três edifícios. O técnico encarregado dos serviços é o jovem operário de artes gráficas da Imprensa Nacional, Sr. Celso Didier, que preferia lidar com abelhas a corrigir "gatos" e comer "pastéis" na caixa tipográfica ou no linotipo. E' a todos deu-se a impressão de que é perfeito o seu reajustamento às novas funções.

O material da Secção de Apicultura veio todo da antiga Estação Experimental de Dodiôro. Mas o Sr. Celso Didier o está aproveitando da melhor forma, até imprimir-lhe perfeita padronização.

O Dr. Licínio de Almeida, que fazia parte do grupo de visitantes, entretteve-se a conversar por momentos com o Sr. Celso Didier, depois de haver este falado sobre os serviços a seu cargo.

O Dr. Licínio de Almeida, com muito espírito, referiu-se a trabalhos deste outro amigo das abelhas, mais conhecido dos cultores das belas letras: Maeterlinck.

Mas o Sr. Celso Didier tocou a parada, mostrando que também já havia lido o autor da *Vida das Abelhas*.

Como lembrança, cada excursionista ganhou um bom pedaço de favo de mel, o que foi de muito agrado de todos e, sobretudo, do escritor Raul de Azevedo, presidente da Comissão de Eficiência do Ministério da Viação, que no regresso à cidade de vez em quando afagava carinhosamente



C.N.E.P.A. — O Presidente da República conversando com um aluno do Aprendizado Agrícola no dia da inauguração deste estabelecimento, a 30 de novembro de 1943

o seu dulçoroso presente, a ver se os favos preciosos estavam virados ou não, pois não queria ficar com as mãos meladas...

Do Pavilhão de Apicultura foram os visitantes ao

#### APRENDIZADO AGRÍCOLA

Chegamos ao Aprendizado Agrícola à hora do almoço dos alunos, todos filhos de lavradores da zona e alguns dos Estados do Rio, Minas e São Paulo. Ao todo 50 no momento. Podem ser elevados a 150.



Boa a comida que lhes era servida, e até bem cheirosa. Os visitantes tiveram excelente impressão do Aprendizado, cujo papel social é muito simpático. O diretor dessa interessante escola rural é o Dr. Aloisio Marques. O curso nela ministrado é de quatro anos, sendo ministrado a menores de 12 a 16 anos.

Três dias depois de nossa estada no quilômetro 47, isto é, a 20 de novembro de 1943, foi inaugurado oficialmente, com a presença do Sr. Presidente da República, o Aprendizado Agrícola.

#### *A Educação — O principal problema do Ministério da Agricultura*

No ato festivo da inauguração do Aprendizado falou o ministro Sr. Apolinio Sales, que proferiu interessante e oportuno discurso, do qual reproduzimos aqui este trecho:

"Este Aprendizado foi iniciado e construído nas suas linhas principais pelo meu antecessor, o operoso ministro Fernando Costa. Coube-me terminá-lo e rematar as suas construções acessórias e encher estas salas e salões com as instalações indispensáveis ao ensino e, sobretudo, com a alegria das crianças que para aqui vieram a nosso convite, curiosas de conhecimentos e educação agrícola. Por uma feliz coincidência, são crianças os primeiros brasileiros que se vão beneficiar, no ambiente grandioso do C.N.E.P.A., do plano educativo para o qual o Governo Nacional constrói tantas e tão vultosas instalações. Disseris que estes meninos se tornaram um símbolo a indicar que neste cenário em que se travam batalhas cruentas para a conquista do saber, em que

se pesquisam incógnitas na ciência da terra, em que se preparam novos cruzados para a redenção econômica do país, não há lugar para almas envelhecidas, só tendo abrigo os espíritos moços que, ao correr dos anos, não se deixaram vencer pelos desalentos do pessimismo ou pela apatia dos que, obstados nos seus interesses ou nas suas idéias, descrevem do progresso de empreendimentos a que negaram de começo o seu apoio. Podemos afirmar, sem exagero, para ressaltar o significado do que aqui o Governo Nacional está realizando, serem a instrução e a educação agrícolas, quando intimamente conjugadas, o principal problema do Ministério da Agricultura, o setor a que ele deve dar o máximo de suas possibilidades de ordem técnica e financeira".

E todo o discurso do ministro da Agricultura demonstra o interesse real e sincero do Sr. Apolinio Sales, que vem acompanhando com entusiasmo de administrador atilado e bom patriota o prosseguimento das obras do C.N.E.P.A.

#### CULTUANDO O PASSADO

Por uma fotografia desta reportagem ver-se-á o andamento das obras do alojamento de alunos das escolas Nacional de Agricultura e de Veterinária e, a seu lado, velha casa a lembrar o passado de forma muito expressiva.

O Dr. Heitor Grilo, considerando bem a significação de tal contraste, resolveu conservar tal qual está a velha sede da Fazenda do Retiro, procurando ainda manter o seu interior, restaurado agora de modo a dar a todos que o visitarem perfeita visão do passado.



C.N.E.P.A. — Aprendizado Agrícola. Pátio interno





C.N.E.P.A. — Um dos edificios destinados ao alojamento dos alunos, vendo-se ao lado a velha casa da Fazenda do Retiro, que setá conservada

#### SECÇÃO EXPERIMENTAL DE SERICICULTURA

Quando entrávamos no pavilhão central da Secção Experimental de Sericicultura, o Dr. Heitor Grilo nos disse:

— Enquanto os puristas discutem se se deve dizer *sericicultura* ou *sericultura*, nós fazemos aqui, de fato, criação científica do bicho da seda.

Chegados ao *hall* do edificio, o Dr. Mário Teles, diretor da Divisão de Fomento da Produção Animal, do Ministério da Agricultura, expôs os métodos de trabalho da Secção de Sericicultura, possibilitando assim a cada um dos ouvintes compreender melhor o que iria ver. E a visita se iniciou não só a todas as dependências do Pavilhão Central como também às dos pavilhões de: Amoreira, Criação, Seleção e Indústria.

Muito nos agradou ver a metamorfose por que passa o bicho da seda, desde o ovo até ao inseto adulto, isto é, a borboleta.

Já há em terras do C.N.E.P.A. oitenta e duas mil amoreiras plantadas, que possibilitam a produção de cinco mil quilos de casulos.

No meio do amoreiral encontram-se várias sirgarias rústicas, feitas de tijolo e de sapé. Ali também se fazem criações do bicho da seda, possibilitando ao pequeno agricultor realizar essa rendosa indústria com pouco dispêndio de capital.

#### EDIFÍCIO PRINCIPAL DA ESCOLA NACIONAL DE AGRONOMIA

Transposto o vestibulo, todos os visitantes defrontaram largo pátio interno, de 120 metros de comprimento por 100 de largura e fechado nas quatro faces por varandas de belas

arcadas, conforme se pode ver pela fotografia estampada nesta reportagem.

No pavimento térreo vimos o auditório com capacidade para oitocentas pessoas, destinado a conferências, solenidades, cinema e teatro. Ainda no andar térreo observámos três amplos anfiteatros com capacidade cada um para cento e oitenta alunos. Encontram-se também no pavimento térreo as dependências destinadas às cadeiras de agricultura geral, especial, silvicultura, horticultura, economia rural e desenho, da Escola Nacional de Agronomia; e fisiologia dos animais domésticos, terapêutica, patologia geral e inspeção de carne, da Escola Nacional de Veterinária.

Verificámos como nesse edificio da escola serão contempladas as novas cadeiras que integrarão o seu programa de ensino, cadeiras essas que serão instaladas em numerosas salas, reservadas umas a trabalhos práticos dos alunos; outras aos estudos especializados de estagiários e alunos funcionários dos cursos de aperfeiçoamento e especialização; outras ao gabinete e laboratório do professor e seus assistentes; e outras, finalmente, à numerosa aparelhagem em geral.

E o velho repórter sentiu não encontrar desde já ali entre tantos laboratórios, um em que a arte manhosa de Mefisto lhe pudesse renovar a carcassa, fazendo-o recuar trinta anos, afim de poder matricular-se nessa escola e gozar de tão sedutor ambiente!

Subimos ao primeiro andar e deparámos imensa sala destinada à leitura dos estudantes. Para ter-se ideia de sua área basta que se diga ter ela comportado cerca de quinhentos convivas num almoço que a classe agrônômica brasileira ofereceu ao Presidente Getúlio Vargas. E galgámos



mais outro piso, onde se encontram as salas de administração do C.N.E.P.A.; a da congregação, a do Conselho Técnico e a de professores.

No terraço da sala da congregação descortinámos panorama de imensa beleza, e Buenos o fotógrafo terrível, bateu outra chapa, na qual se pode ver realmente a beleza daquele quadro imenso.

Ao descermos ao pátio, o Dr. Heitor Grilo nos fez rápida descrição do que será o seu jardim interno, com grude espelho d'água, emprestando-lhe aspecto tipicamente brasileiro.

#### INSTITUTO DE ECOLOGIA AGRÍCOLA

Deixando, à esquerda da estrada Rio-São Paulo, onde se encontram, os estabelecimentos destinados ao ensino, passaram os visitantes para o lado direito da estrada, em que estão sediados os estabelecimentos destinados à pesquisa.

Todos já haviam almoçado — um saudável almoço de roça, sem as "perfumarias" e "camuflages" dos de confeitaria, e no qual nos serviram macios bifés de grelha, a se "diliar", como dizia o nosso caipira. Refeitos assim confortavelmente, claro que aumentou em cada um de nós a disposição a novas incursões pelos domínios das ciências aplicadas à moderna agronomia. E foi assim, nesse estado satisfatório, que penetramos no Instituto de Ecologia Agrícola, onde o seu diretor, o simpático Dr. Elídio Velasco, nos recebeu amavelmente.

Esse instituto, que está funcionando no quilômetro 47 há cerca de dois anos, tem finalidade preponderante no quadro do C.N.E.P.A.

#### A elaboração do grande "Mapa Ecológico Brasileiro"

Em ampla sala, ao lado da biblioteca, vimos, esticado no chão, grande mapa do Brasil.

Esse mapa, que revela todos os 1.574 municípios brasileiros, está servindo de base à elaboração do grande "Mapa Ecológico Brasileiro".

#### O que é ecologia agrícola

Já é tempo de dizermos o que é ecologia agrícola, conforme definição bem simples do Dr. Elídio Velasco, ao esclarecer desta forma a finalidade do seu Instituto:

— Nós aqui procuramos estudar as influências do ambiente — clima e solo — sobre o desenvolvimento das plantas cultivadas.

— Ora bolas, seu Ribeiro, assim não vale! Eu pensei que essa tal de ecologia fosse mais complicada. Esse nome é uma espécie de peninha da anedota, só pra atrapalhar a gente... (Disse-nos baixinho ao lado o Bueno, o Luiz Bueno, o fotógrafo amigo, do *Coiteiro da Manhã*).

#### O algodão do nordeste e o algodão de São Paulo

D. Elsa Duque Estrada faz então sua primeira pergunta ao Dr. Velasco, revelando-nos assim pendor para economista:

— Por que se diz algodão "Seridó"?

(Natural a pergunta da representante dos funcionários do Ministério da Educação, pois no momento já o diretor do Instituto discorria sobre variedades de algodão).

— Trata-se de um tipo comercial de algodão, proveniente da variedade "Mocó", cultivada no sertão nordestino brasileiro.

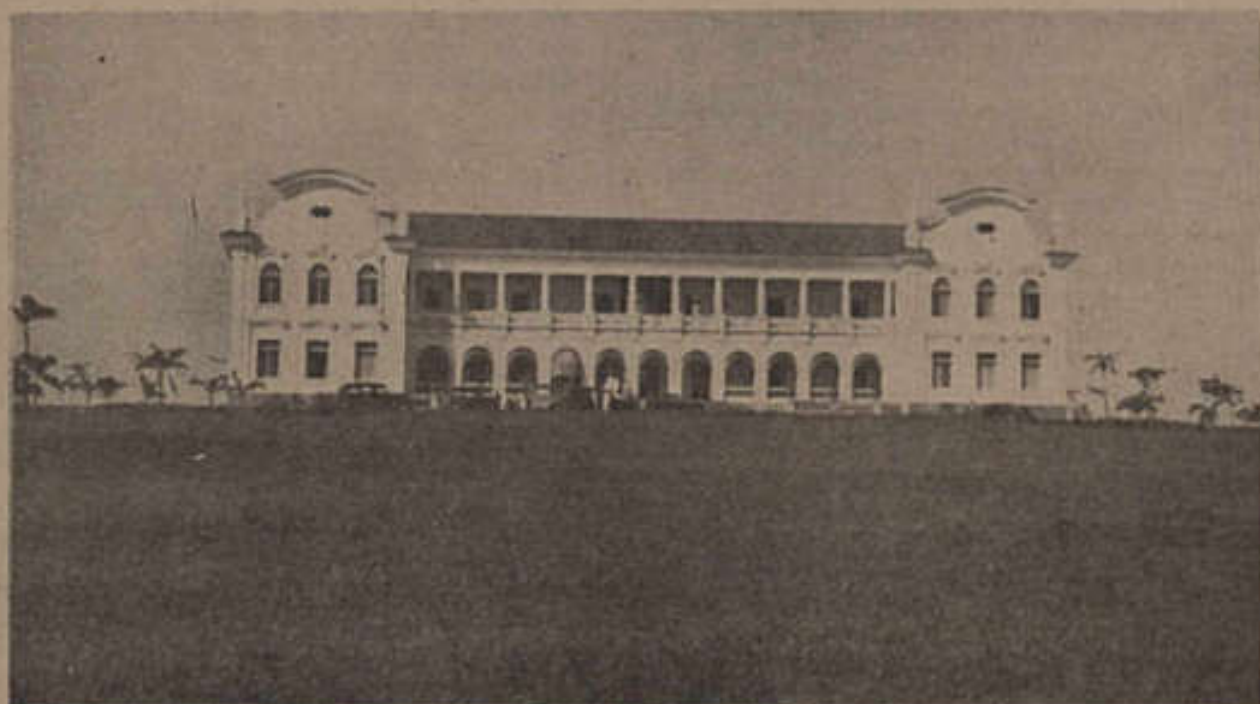
— E em São Paulo, também não é cultivada essa variedade "Mocó"?

— Não. Essa exige clima seco e árido, e em São Paulo, como sabe, são diferentes as condições climáticas. Daí, pois, a providência da criação de duas variedades adequadas àquela Estado, as quais se devem ao Instituto Agronô-



C.N.E.P.A. — Vista parcial dos edifícios da Secção de Sericicultura





C.N.E.P.A. — Edifício do Instituto de Ecologia Agrícola, já em funcionamento

mico de Campinas e, sobretudo, ao eminente geneticista Dr. Cruz Martins.

#### *Como trabalha o Instituto de Ecologia Agrícola*

O Dr. Elídio Velasco, deixando de falar das variedades do algodão, passou a expor a forma de trabalhar o Instituto para o levantamento do mapa ecológico. Disse-nos que as fontes dos dados indispensáveis à elaboração desse mapa são várias, e acrescentou:

— Recebemos a contribuição nesse sentido de estabelecimentos agrários federais, estaduais e também de prefeituras municipais. Além disso, o Instituto mantém uma equipe de funcionários que viajam pelo interior do Brasil colhendo, pelas regiões agrícolas de maior importância, elementos informativos mais precisos aos nossos trabalhos. Em efetivo serviço há cerca de 15 desses técnicos trabalhando para o Instituto não só no serviço propriamente de coleta e coordenação de dados, como em outros setores diferentes do Instituto.

#### *Belas perspectivas para a Baixada Fluminense*

O Instituto já procedeu a alguns estudos de adaptação de culturas novas para a Baixada Fluminense. Os resultados já foram favoráveis quanto às seguintes: o linho em toda a Baixada; o feijão preto (vagem roxa), a alfafa, várias plantas têxteis e várias leguminosas. O próprio Instituto tem belíssima plantação de sisal em suas terras na Baixada, só para falarmos de uma importante planta têxtil. Além dessa, tem ele 20 outras plantas têxteis diferentes ali no quilômetro 47, para estudo de sua classificação ecológica.

Quanto a leguminosas, podem ser citadas 18 variedades e entre elas algumas centroseimas, plantas que se prestam muito para adubação verde em terras fracas, e servem também como forragem.

Para julgar-se da riqueza das suas plantações, tem o Instituto, só de mandioca, 250 variedades diferentes!

#### *O Horto Botânico Agrário*

O Instituto está instalando um Horto Botânico Agrário no quilômetro 47 e onde devem figurar, tanto quanto possível, todas as nossas plantas úteis cultiváveis ou nativas.

Lá já estão várias espécies de plantas amazônicas e nordestinas, destacando-se, entre elas, a seringueira e a oiticica. A oiticica vem hoje enriquecendo o norte, pois as terras que sempre a produziram e nada valiam, porque ignoravam o valor dessa planta nela muito espontânea, estão hoje bem valorizadas. O óleo extraído da oiticica é magnífico sucedâneo do óleo de linhaça, além de ter muitas outras aplicações industriais.

O Instituto está observando que são mais adaptáveis às condições da Baixada Fluminense as plantas procedentes do norte do país.

Quanto às plantas do sul, lá já se acham a herva-mato, o chá, o pinheiro, etc., mas o seu comportamento não tem sido satisfatório. Aliás fácil é de compreender-se esse *retratamento*, pela diversidade de clima.

#### *Plantas medicinais*

Como se sabe, o Brasil importa do estrangeiro, anualmente, milhões de cruzeiros de matéria-prima para sua indústria farmacêutica e, no entanto, poder-se-ia evitar se-



melhante evasão de nosso dinheiro, fazendo-se aqui um estudo ecológico de plantas exóticas que pudessem medrar em nosso meio.

Considerando esse fato, tom a Instituto especial carinho pelo setor de plantas medicinais de seu horto. Nela figurarão não só as plantas nossas como as estrangeiras. E é apreciável a coleção dessas plantas em observação local no quilômetro 47.

A Chinchona, de que se extrai o quinino, de largo consumo mundial, talvez pudesse ser introduzida no país, mas na Baixada Fluminense ela não se dará bem. Entretanto, nas altitudes úmidas brasileiras, é possível que consiga medrar. O Dr. Elídio Velasco nos adiantou que o Instituto vai ver isso, logo que disponha de local adequado, que está sendo procurado no mapa ecológico em elaboração.

Já foram plantadas, no quilômetro 47, mudas de plantas que produzem cânfora, mas é cedo ainda para julgar-se de sua adaptabilidade ao ambiente da Baixada Fluminense.

Quanto a plantas medicinais nacionais, a sua coleção é grande e o Instituto quer saber, dentre elas, as que podem ser cultivadas em locais diferentes daqueles em que espontaneamente produzem. E só isto terá de grande valor econômico para a Baixada Fluminense e zonas de clima semelhante.

#### INSTITUTO DE EXPERIMENTAÇÃO AGRÍCOLA

O diretor, Dr. Alvaro B. Fagundes, recebe os visitantes na varanda da magnífica sede do Instituto que dirige, dizendo-lhes:

— Os senhores já devem estar muito cansados... Assim como se lhes quisesse dizer:

— Vou poupá-los de minúcias exaustivas na exposição dos serviços da casa.

E começou por mencionar os nomes das seções que a organização técnica do Instituto mantém ali na sede e que são estas: Fertilidade do Solo, Entomologia, Fitopatologia, Genética, Horticultura e de Plantas Têxteis. Disse ainda que o Instituto mantém estações e campos experimentais em vários Estados do Brasil e com os quais se corresponde freqüentemente.

Daremos no fim das notas referentes ao Instituto a relação completa dessas suas dependências fora do Rio de Janeiro.

O Dr. Alvaro Fagundes nos levou primeiro à

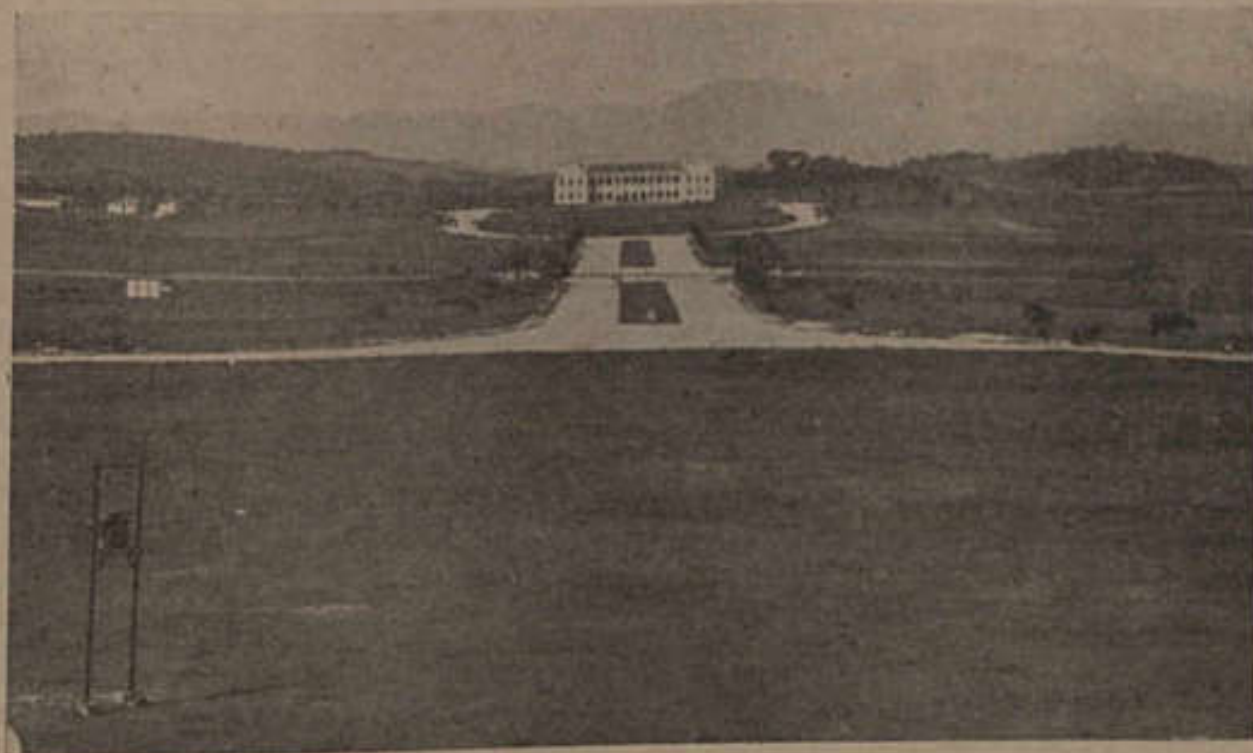
#### Seção de Fitopatologia

Ali fomos apresentados ao técnico Dr. José Maria Joffely, no momento entregues a estudos sobre as doenças da mamoneira, causadas por dois fungos dos gêneros *Fusarium* e *Botrytis*, já os tendo descoberto.

E o Sr. Custódio Martins de Almeida fez ao Dr. José Maria Joffely esta pergunta que também desejávamos fazer:

— O senhor chegou, naturalmente, a resultados positivos depois de muitas tentativas...

— Não é por tentativas que se chega a resultados assim, mas de acordo com a técnica moderna da fitopatologia, que, como o senhor sabe, estuda as doenças das plantas. Neste tubo fizemos o isolamento e a cultura do agente causador da doença e depois o experimentamos em plantas sãs para termos a prova experimental da reprodução da doença.



C.N.E.P.A. — Vista do parque, vendo-se ao fundo o edifício do Instituto de Ecologia Agrícola





C.N.E.P.A. — Edifício do Instituto de Experimentação Agrícola

Foi-nos dado ver depois, ao microscópio, milhões de corpúsculos infinitamente pequenos e que são, por sua vez, infinitamente perigosos às plantas cultivadas.

A Secção de Fitopatologia está fazendo o levantamento dos fungos patogênicos que ocorrem na Baixada Fluminense; investigações sobre uma galha do eucalipto, semelhante ao "crown gall"; o estudo sobre as formas de *Cercospora* que ocorre na mesma baía, e, ainda, investigações sobre uma ferrugem do eucalipto.

#### Secção de Fertilidade do Solo

Esta secção procede a estudos sobre a fertilidade dos solos da Baixada Fluminense e das regiões servidas pelas estações experimentais, procurando estabelecer possível correlação entre os dados de campo e os de laboratório. Estuda também as bactérias fixadoras de azoto.

Na Secção de Fertilidade do Solo recebeu nos o técnico Strauss, que, estando com a mão na massa, como se diz vulgarmente, assim nos falou:

— Estou aqui examinando esta amostra de solo para determinar a sua riqueza biológica, isto é, a quantidade de micróbios úteis à agricultura, assim como os nocivos.

Vimos na secção outras amostras de solos de vários pontos da país, as quais estão sendo devidamente examinadas. Concluído que sejam esses estudos, terão os lavradores indicações precisas para proceder à correção e à melhoria dos seus solos, mediante adubação e outros processos adequados.

A Secção de Fertilidade do Solo e a Secção de Solos, do Instituto de Química Agrícola do C.N.E.P.A., tendem muito a desenvolver-se, como observamos, para atenderem às suas amplas finalidades. E oxalá essas duas importantes secções cresçam e possam mais tarde constituir o verdadeiro Instituto dos Solos Brasileiros!

#### Secção de Entomologia

Ao entrarmos na Secção de Entomologia já sabíamos que iríamos tomar contato com uma das mais notáveis coleções de insetos do mundo!

Essa coleção foi formada de pequenas outas que, antes de 1930, se achavam espalhadas por diferentes serviços do Governo.

A sua reunião em um único instituto possibilitará aos estudiosos de entomologia o exame de material perfeitamente classificado até à espécie, facilitando desse modo a identificação das pragas e dos demais insetos que atacam as lavouras.

Essa coleção, com mais de 60.000 exemplares da fauna neotropical, acha-se exposta em várias salas e em armários excelentemente confeccionados e todos sob a guarda vigilante e carinhosa do entomologista Dário Mendes, que nos disse que a Secção realiza trabalhos de entomologia sistemática e procede a estudos sobre a biologia dos insetos que constituem pragas das plantas cultivadas na Baixada Fluminense, e de seus inimigos naturais.

#### O precursor do arranha-céu

Bateu longe o passarinho "João de Barro" e precedeu os arquitetos na construção do "arranha-céu"! Um verdadeiro precursor das construções de muitos andares! Aquela pequena vespa constrói a sua casa com sete andares. E faz isso sorrindo, isto é, zumbindo...

E o Dr. Dário Mendes nos levou a ver a obra arquitetônica da vespa, uma casa que lhe deve ser perfeitamente confortável e sem o inconveniente da espera do elevador e outras torturas a que nós outros estamos sujeitos a todo instante. A vespa entra e sai de casa facilmente "com a perna às costas", isto é, voando diretamente para seus aposentos ressecados, entrando mesmo pela janela... Talvez um dia cheguemos também a semelhante perfeição...



*O mimetismo como defesa inteligente...*

Conhecíamos o "bicho do pau", aquela espécie de gafanhoto escuro (desculpem-nos os entomologistas essa definição simplista...), muito feio e da cor da madeira e que, possado num tronco de árvore, com esta se confunde.

Lá na Seção de Entomologia, além do conhecidíssimo "bicho do pau" há borboletas que, perseguidas por certos pássaros, procuram aproximar-se de outras "colegas", que não são por estes perseguidos. E com essa aproximação passaram a confundir-se entre si, embora sejam de famílias diferentes. Como se vê, os senhores insetos merecem mesmas atenções especiais, quando mais não seja ao menos pelo seu comportamento social, como procurou compreendê-los o mestre Maeterlinck, camarada velho das abelhas e das formigas, que tanto as soube sentir e compreender.

*Nem todos são inimigos das plantas*

Naquela exército de 60.000 combatentes que o Dr. Dário Mendes manobra à vontade, estudando-os na apresentação, depois de lhes conhecer todas as manhas, e virtudes e defeitos, nem todos são prejudiciais às lavouras. Algumas espécies são, bem ao contrário, grandes protetoras das plantas, por não se darem bem com as "colegas" que as atacam. Heja vista a vespa de Uganda, que investe sempre contra o pequeno besouro, causador da "broca do café" tão nociva à lavoura desse produto.

Quando observamos de perto a vespa de Uganda, o Dr. Heitor Grilo, a nosso lado, chamou-nos a atenção para outro inseto protetor das plantas, dizendo-nos:

— Veja aqui neste mostruário um caso típico de inseto útil à agricultura, porque é também inimigo de uma das

mais daninhas pragas que a infestam, atacando de preferência o quando. Olhe! — é esta vespa aqui. Ela depõe os ovos no corpo desta lagartinha nociva, infectando-a de tal forma que esta fica inibida de desenvolver-se e, portanto, impossibilitada de exercer sua ação daninha.

*Paciência incrível*

Nem o miniaturista, como os famosos de Dresden, que se dedicam a pinturas em porcelana, nem o ourives a lavrar filigranas em jóias de alto preço, nenhum desses artistas, de certo, excede em paciência estrimada àquela cientista que, num recanto de laboratório, se alheia por completo de tudo, absorvida, inteiramente absorvida em tarefa cujo valor, afinal, só ele sente e compreende. E a jóia que este artista trabalha não tem valor algum para nós outros; no entanto, para aquele entomologista, é uma parcela de sua vida!

O Dr. Dário Mendes sofre intensamente se descobre mofo em um tesouro de sua coleção. E com um jeitinho especial, a revelar, nos movimentos das mãos, medo até dos dedos, vai limpando com mil carícias as asas de sua riqueza, do exemplar raríssimo de uma espécie de praga da lavoura que lhe deu tanto trabalho para conquistar e manter bem conservada! Incrível paciência!

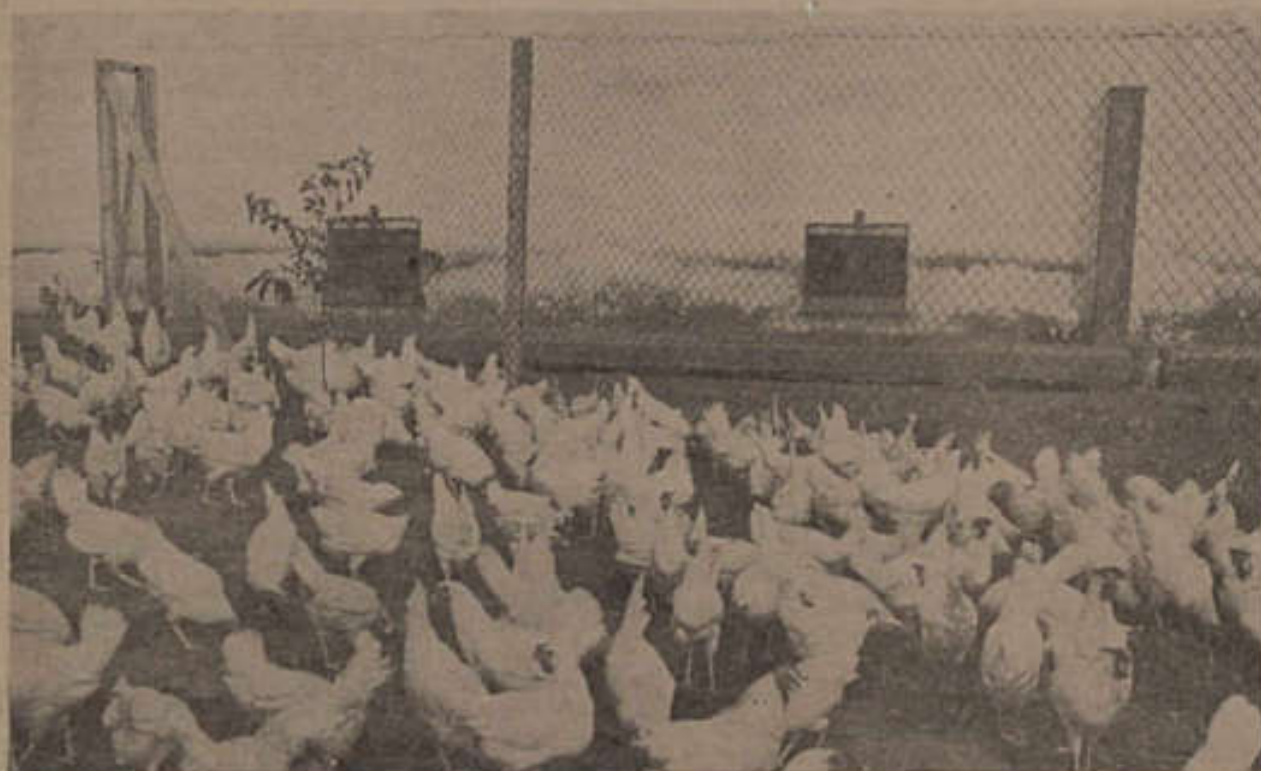
*Seção de Genética*

A Seção de Genética procede a estudos das diferentes variedades de quando e trabalhos de melhoramentos desta planta, visando a obtenção de formas que além a um alto rendimento, sob as condições da Baixada Fluminense, as qualidades de produto mais apreciadas no mercado, e está



C.N.E.P.A. — Um plantel de galinhas da raça Rhode-Island Red, da Estação Experimental de Avicultura





C.N.E.P.A. — Galinhas da raça Leghorn, da Estação Experimental de Avicultura

fazendo investigações sobre o comportamento genético das outras plantas cultivadas na mesma fazenda. Realiza trabalho de melhoramento da mamona visando a obtenção de tipos de maior resistência e produtividade e mais elevado teor em óleo.

#### Secção de Horticultura

Esta secção, que trabalha sob a orientação do Sr. Schrad, está fazendo o estabelecimento de uma coleção de plantas frutíferas tropicais e investigações sobre as mesmas, visando esclarecer as questões fundamentais para o desenvolvimento de fruticultura na Baía de Fluminense. A referida coleção já conta com 3.047 exemplares, representando 137 espécies, 77 gêneros e 32 famílias.

Procede a investigações sobre diferentes tipos de cobertura para pomares, visando determinar a que, sem prejudicar as fruteiras, apresentam maior eficiência na conservação da fertilidade e no controle da erosão.

Realiza também ensaios sobre variedades e processos de cultivo de hortaliças, visando, principalmente, resultados que contribuam para o desenvolvimento da olericultura na Baía de Fluminense.

#### Secção de Plantas Têxteis

A Secção de Plantas Têxteis, de que é chefe o Dr. Okiro Braga, faz estudos de laboratório sobre a qualidade do algodão e das fibras têxteis produzidas nos estabelecimentos experimentais, bem como do material cujo exame é solicitado por agricultores e industriais.

Realiza investigações, em colaboração com as estações experimentais, sobre variedades, métodos e plantio e processos de beneficiamento aplicáveis às plantas têxteis.

Na secção de Plantas Têxteis estão sendo feitos no momento interessantes estudos de plantas têxteis liberianas para substituir a juta indiana na fabricação de sacarias.

#### Estações e Campos Experimentais

Como prometemos no início destas notas, aqui damos a relação de todas as Estações e Campos Experimentais subordinados ao Instituto de Experimentação Agrícola:

*Estação Central de Experimentação*, no quilômetro 47 da estrada Rio-São Paulo.

*Estações Experimentais em:* Deodoro (Distrito Federal), Campos (Estado do Rio), Ipanema e Botucatu (S. Paulo), Pomba, Sete Lagoas, Coronel Pacheco e Patos (Minas), Rio Caçador (Santa Catarina), Passo Fundo e Pelotas (Rio Grande do Sul), União (Alagoas), Fria de Recife, Itapirema e Surubim (Pernambuco), Alagoinha (Paraíba) e Seridó (Rio Grande do Norte).

*Campos Experimentais em:* Barbalha (Ceará), S. Gonçalo (Baía), S. Simão (S. Paulo), e Lavras e Machado (Minas).

#### SECÇÃO EXPERIMENTAL DE AVICULTURA

Foi a última dependência subordinada ao Departamento Nacional de Produção Animal, que visitamos e já no regresso à cidade, na tarde de 17 de novembro.

O Pavilhão Central é precedido de uma linha graciosa de casinholas, cada uma abrigando dois galos, visivelmente



contrafeitos naquela separação forçada, longe do domínio do terreno... Disseram-nos que tal reclusão é muito necessária, e os técnicos de avicultura devem saber porque. Também, quando os galos saem de lá, do "estágio probatório" que os estatutos da esta prescrevem, mostram logo que foi proveitoso o descanso, como se acontecer com as pessoas de idade proéctra ou esgotadas pela intoxicação do asfalto nos grandes centros urbanos ao regressarem lampeiros de uma estação de águas, onde se entregaram a delicioso *farniente*...

Depois dos galos sorumbáticos, as grandes divisões, com lindos plantéis de galinha Leghorn e Rhode-Island, a encerrar-nos a vista! O dia nos fôra cheio de demonstrações científicas e nomes complicados de coisas de laboratório, e o mesmo aviário, com suas três mil galinhas, visitado depois, deixa-nos impressão diferente, a fazer-nos lembrar o bucolismo saudável da vida do campo, simples, natural e mais compreensível.

No interior do Pavilhão Central vimos grande chocadeira elétrica para 6 mil ovos e outra para mil. A perda é só de 30%. Essas chocadeiras só trabalham de maio a setembro. Ali já está sendo explorado o comércio de ovos para consumo. Não são vendidos, porém, os destinados à reprodução, nem galinhas ou pintos, reservados ao aumento dos vários plantéis do aviário, que poderá comportar 20 mil galinhas!

#### A ARQUITETURA PAISAGÍSTICA DO C.N.E.P.A.

Desde que se iniciaram há quatro anos atrás os trabalhos de construção das dependências da Escola Nacional de Agronomia, tiveram também começo os referentes à ar-

quitetura paisagística do local, compreendendo a construção do parque botânico ornamental e dos grandes lagos.

Já se acham prontos cerca de 600.000 metros quadrados ajardinados, mas ainda falta completar-se o restante, compreendendo o serviço de ajardinamento dos pátios dos três edifícios principais, o do Pavilhão Central, que é o maior, o do Pavilhão de Química e o de Biologia.

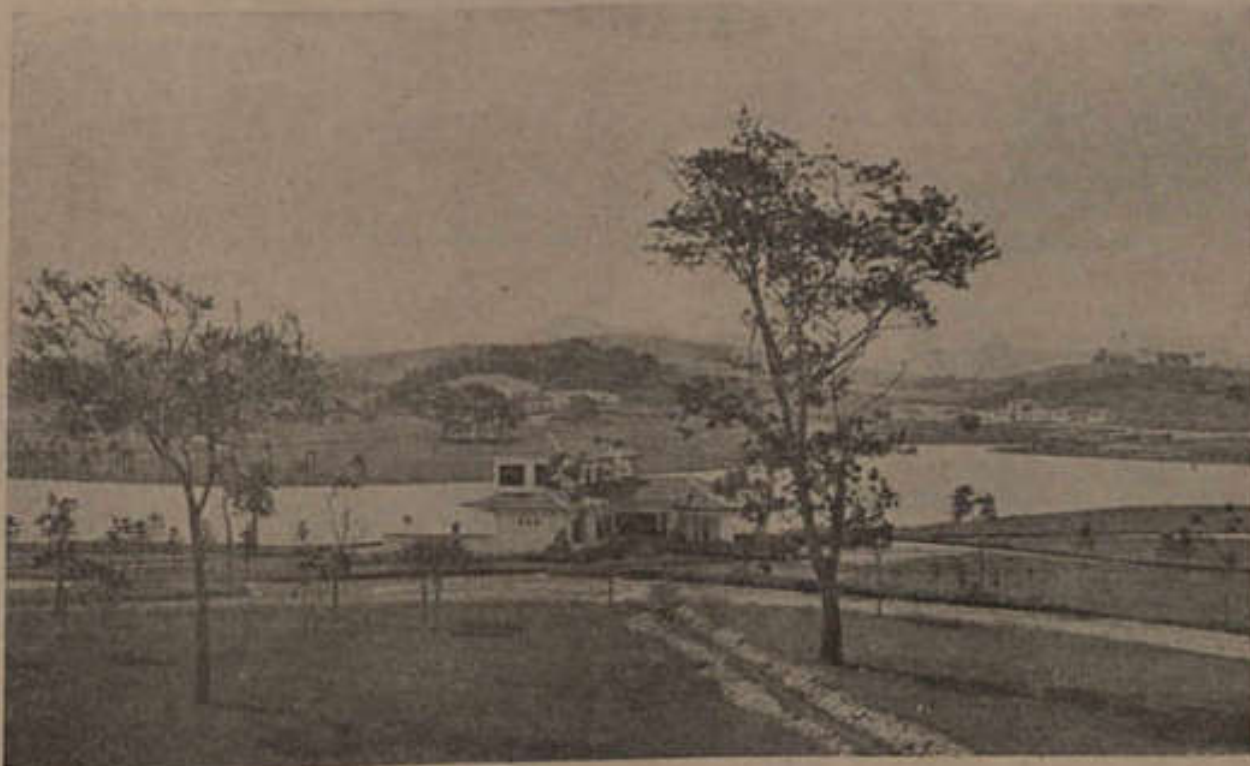
As espécies escolhidas para compor o parque ficam de acôrdo com as suas possibilidades de adaptação local, tendo-se sempre em vista o efeito paisagístico dos respectivos agrupamentos e contrastes previstos, isto é levando-se sempre em consideração o confronto e a plástica produzida pela combinação das côres variadas e pela plástica produzida pela luz e pela sombra.

Hoje, vendo-se o grande parque que se esboça de forma risonha, ninguém calcula o que foi a penosa tarefa decorrente do movimento de terras, formação dos canteiros e de seu plantio.

Além do efeito decorativo dos dois lagos, pelo espelhamento das construções que lhe ficam próximas e de certos recantos do próprio parque, tiveram âlta a propriedade de concorrer sobremaneira para o saneamento de alguns trechos pantanosos do local.

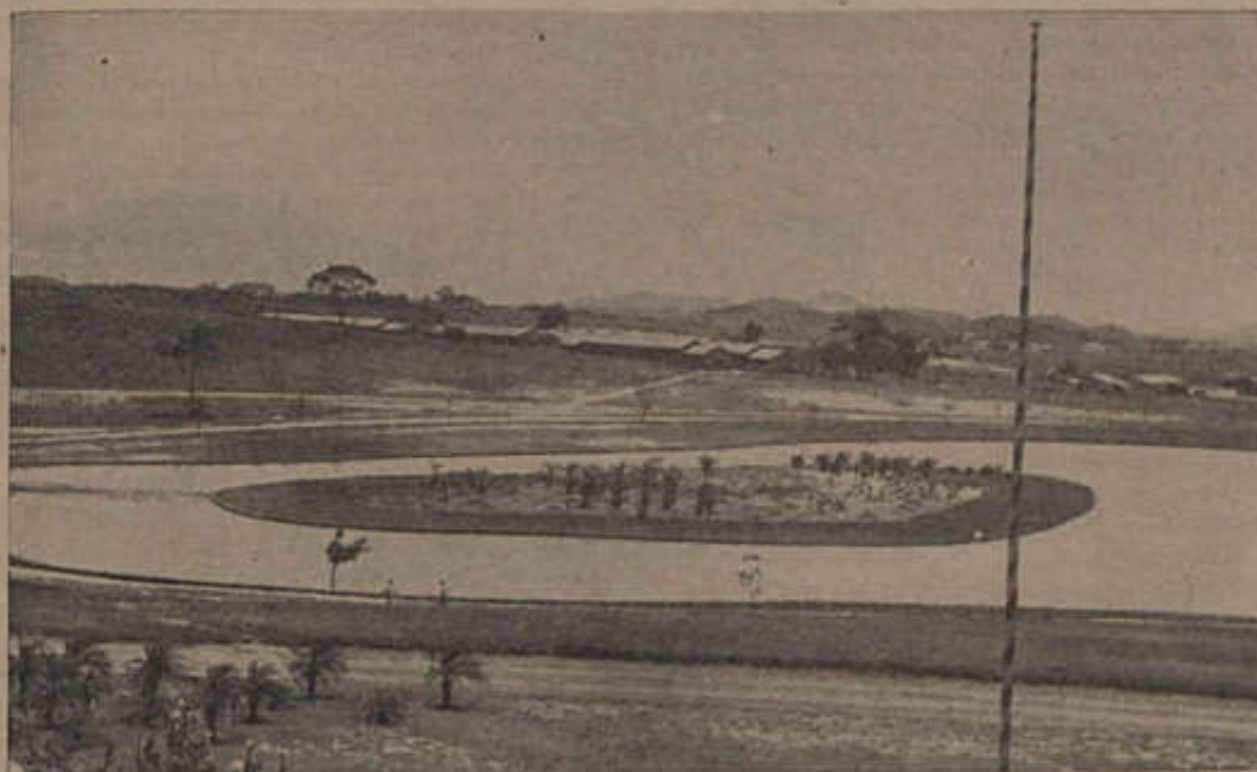
A profundidade desses lagos é de quatro metros no máximo, sendo a mínima de sessenta centímetros junto às bordas, com o que se evitam mosquitos, pois que as águas estão sempre num movimento ligeiro, permitindo até a formação de algumas ondas produzidas pelo vento.

A firma Dierberger Arquitetura Paisagística Ltda. de São Paulo, que planejou e executou esses trabalhos em toda a Escola Nacional de Agronomia, está prosseguindo ainda



C.N.E.P.A. — Vista parcial do parque, vendo-se a casa do diretor da Escola Nacional de Agronomia





C.N.E.P.A. — Vista parcial de um dos lagos, vendo-se ao fundo os alojamentos de operários

nos referentes a diversas áreas defronte aos Institutos de Ecologia, Experimentação e de Meteorologia. A área dessa segunda parte e jardinagem está calculada, mais ou menos, nuns 400.000 metros quadrados.

#### O PROBLEMA DA ALIMENTAÇÃO DOS OPERÁRIOS

O diretor do C.N.E.P.A. aludiu, na explanação aos funcionários públicos que no dia 17 de novembro visitaram as obras do quilômetro 47, ao sério problema da alimentação dos operários, assunto que sempre preocupou os chefes de serviço, desejosos de ter homens mais eficientes e constantes, com a sua fixação no local de trabalho.

A princípio, o C.N.E.P.A. deixava ao critério das empresas contratantes de serviços no quilômetro 47 a alimentação de seus operários. Mas a observação de fatos e ocorrências diárias levou a direção do C.N.E.P.A. a tomar medidas que evitassem tal liberdade, só prejudicial aos trabalhos de construção e aos próprios operários, porque nada havia sido organizado praticamente para resolver-se de forma adequada o problema ali da alimentação eficiente e barata.

E, sobre esse assunto e outros correlatos, falamos na sede do C.N.E.P.A., à praça 15 de Novembro, com o Dr. René Cunha, encarregado dos serviços agrícolas no quilômetro 47 e membro do conselho fiscal da Cooperativa de Consumo dos Servidores do C.N.E.P.A. Ltda., a quem fomos apresentados pelo Sr. Alcino Faria Machado, que foi o iniciador, ao lado do engenheiro Fernandes Leite, dessa cooperativa.

Pelas informações desse técnico, pode-se realmente aferir do esforço e da boa vontade com que se procurou dar cabal solução a problema a que nenhum administrador pode ficar indiferente, não só pelo lado humano e social como também pelo econômico, o de maior rendimento do serviço: a alimentação suficiente e equilibrada de seus auxiliares.

E o Dr. René Cunha assim falou:

— A média dos salários dos trabalhadores no quilômetro 47 era de 300 cruzeiros mensais até há pouco tempo, o que — dada o encarecimento atual da vida, criou uma situação embaraçosa para os trabalhadores, que se viam obrigados a dispendar quasi todo o seu salário só na alimentação. Por outro lado, com o recrutamento geral de braços de toda parte, verificámos pequeno êxodo de nossos homens, naturalmente atraídos por salários mais vantajosos. E antes mesmo do atual aumento dos vencimentos decretado pelo Governo, procurámos solucionar satisfatoriamente a crise que já estávamos defrontando. Como era natural, a questão dos peços dos alimentos nos interessou logo. Não podíamos então aumentar os salários de nossos operários, e pensámos que seria mais conveniente criar uma cooperativa de consumo de modo a interessar a todos os trabalhadores, que poderiam assim ficar a coberto das dificuldades naturais a que estavam sujeitos, não só pela carência de recursos de aquisição como também pela irregularidade do abastecimento de gêneros de primeira necessidade naquela zona.

E daí voltámos as nossas vistas para as sobras da produção agrícola do C.N.E.P.A. no quilômetro 47.

— E os senhores não tiveram a princípio dificuldade em arregimentar os trabalhadores e fazê-los compreender as necessidades de cooperativa?



— Ah! isso foi um trabalho infernal! Como não somos entendidos em cooperativismo, valemo-nos do Serviço de Economia Rural do Ministério da Agricultura, que prontamente nos enviou um técnico no assunto, o Dr. Moretson.

Com habilidade conseguiu-nos fazer-se ouvir pelos trabalhadores, não em conferências ou discursos, mas em conversas simples, camaradas, assim de igual para igual, como não querendo convencer ninguém... E o resultado dessa conduta foi magnífico! Preparado assim o terreno, metemos mãos à obra. Como sabe, não há cooperativa sem quotas-partes, isto é, a contribuição inicial de cada um para se formar o capital necessário às primeiras operações, que se reduzem, em suma, à aquisição de gêneros, instalação da cooperativa em local conveniente, etc.

— E com quantos operários, ou, melhor, com quantos subscritores de quotas-partes se iniciou a cooperativa?

— Duzentos, mais ou menos.

— Foi recebida de uma só vez a quota-parte de cada um deles?

— Sendo em média de 300 cruzeiros o salário, deveria o operário gastar um terço dele em alimentação, ou sejam cem cruzeiros, valor que estabelecemos para a quota-parte

de cada associado da cooperativa e que deverá ser paga em dez prestações de dez cruzeiros.

— Mas os senhores esperam que cada operário integralizasse sua quota-parte para depois então lhe fornecer os gêneros da cooperativa?

— Absolutamente. Se fôssemos esperar por isso, só no fim de dez meses — e isso na melhor hipótese — a cooperativa poderia começar a operar. Foi-nos suficiente apenas o compromisso de cada operário de tornar-se sócio para levantarmos o capital inicial e indispensável à instalação da cooperativa, o que, aliás, foi feito. No fim de cada mês, o operário paga os gêneros que retirou da cooperativa, sendo sua conta acrescida de dez cruzeiros, correspondentes a uma prestação de sua quota-parte. Essas operações são registradas regularmente em sua caderneta.

— Assim mesmo com essas facilidades, não houve operários embaraçados no fim do mês?

— Sim, houve, porque muitos deles já se achavam onerados com dívidas anteriores e não podiam abrir mão de um terço, em média, de seus salários para pagar sua conta mensal ao armazém da cooperativa e a prestação também da quota-parte.

— Naturalmente, a esses faltosos suspendeu a cooperativa o fornecimento de gêneros...



C.N.E.P.A. — Funcionários de diversos ministérios na escadaria do Instituto de Experimentação Agrícola



— Também não. Entrou em acôrdo com eles e ficou estabelecido que o primeiro mês "engasgado" fosse também pago em prestações.

— Magnifico!

— E hoje a situação desses faltosos já se acha quasi normalizada. Há mais este pormenor: acreditamos que haja no fim do exercício financeiro da cooperativa distribuição do "retôrno", isto é, dos lucros líquidos da cooperativa, na proporção dos gastos de cada associado.

— E se o associado não houver ainda completado sua quota-parte, receberá assim mesmo o "retôrno"?

— Não importa. Receberá o que lhe couber, conforme as compras feitas, e em dinheiro limpo, de contado...

— O senhor nos falou a princípio no aproveitamento das sobras da produção da lavoura que o C.N.E.P.A. está fazendo no quilômetro 47...

— Ah! é verdade! essa produção já é bem apreciável, pois só de arroz o C.N.E.P.A. colheu 500 sacas, das quais cedeu 50 à cooperativa por preço muito baixo.

— E aos operários solteiros, aos quais não interessa retirar gêneros da cooperativa, como pensam os senhores em lhes dar assistência alimentar?

— De forma muito simples: dando-lhes comida já pronta no restaurante da cooperativa!

— Mas o senhor não nos havia falado nisso...

— Sim, mas não estamos ainda conversando? Os operários solteiros pagam três cruzeiros por dia para estas refeições: café com pão e manteiga de manhã, almoço e jantar. O restaurante da cooperativa está atualmente fornecendo 150 almoços e 150 jantares. O pessoal graduado, que também come no restaurante, paga a refeição a quatro cruzeiros, e é ele também associado da cooperativa.

— E esta quantos associados já tem?

— Cerca de trezentos, e tudo faz acreditar que se elevem a muito mais, logo que estejam em pleno funcionamento todas as secções do C.N.E.P.A., concluiu o deutor René Cunha.



## DOCTRINA

### **Imunidade tributária das autarquias**

*Relatório da Comissão instituída para regulamentá-la (\*)*

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

A Comissão instituída por V. Excia. para estudar, do ponto de vista geral, a conveniência de ser regulamentada a imunidade tributária dos órgãos autárquicos, tendo concluído o seu trabalho, com estrita observância do prazo de 45 dias, marcado na exposição de motivos 2.009-43 do Departamento Administrativo do Serviço Público, submete a V. Excia. o presente relatório, nos termos do item 7, alínea c da referida exposição de motivos, fazendo-o acompanhar de um projeto de decreto-lei, cuja expedição julgou conveniente.

Para se desincumbir da atribuição que lhe foi cometida, envolvendo matéria de suma relevância, não só no terreno do direito constitucional, como também no que toca às esferas política e econômica, realizou a Comissão repetidas reuniões, em que se discutiram subsídios escritos fornecidos por seus vários membros, abrangendo, por vezes, questões não imediatamente incluídas no campo de sua competência específica, mas de tal modo ligados ao problema em tela — e de tal forma relevantes — que não seria aconselhável, ou mesmo possível, deixar de tomá-las em consideração.

Dessas questões fundamentais estudadas e das conclusões a que chegou a Comissão encontrará V. Excia. breve resumo no presente relatório.

#### INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 32, C, DA CONSTITUIÇÃO

Como ponto de partida, para decisões ulteriores, foi de mister fixar, inicialmente, a inteligência do art. 32, letra c, da Constituição Federal, *in verbis*:

"É vedado à União, aos Estados e aos Municípios:  
c) tributar bens, rendas e serviços uns dos outros".

(\*) O projeto de decreto-lei apresentado pela Comissão, como resultado de seus trabalhos, foi convertido no decreto-lei n. 6.016, de 22 de novembro de 1943.

Esse preceito, encontrado, também, quasi *ipsis verbis*, nas anteriores Constituições republicanas, de 1891 (art. 10) e de 1934 (art. 17 n. X), é um imperativo do próprio Estado Federal, decorrendo, necessariamente, da natureza mesma das relações que se estabelecem entre as unidades federadas. E não seria menos obrigatório — como salienta RUI BARBOSA — "se a lei constitucional, em vez de se declarar como entre nós se declara, emudecesse neste ponto, como noutros países emudece".

Foi precisamente dos Estados Unidos da América do Norte, cuja Constituição silencia a respeito, que nos veio a evidência do princípio, cabendo ao gênio de MARSHALL exibi-la pela primeira vez ao jurista, na famosa decisão proferida no caso *McCulloch v Maryland*, que, embora date de 1819, é, ainda hoje, apontada como o *leading case* no assunto.

Na referida decisão, MARSHALL, depois de salientar que o "poder de taxar envolve o poder de destruir", acrescenta que se fosse concedida aos Estados competência para lançar tributos sobre a máquina administrativa do Governo Central, eles teriam a faculdade de impedir totalmente as atividades deste, prostando-o, inerte, aos pés daqueles. Não seria possível que o povo, em nome de quem fora feita a Constituição, tivesse por designio tornar o Governo nacional dependente dos Estados:

"If we apply the principle for which the state of Maryland contends, to the constitution generally, we shall find it capable of changing totally the character of that instrument. We shall find it capable of arresting all the measures of the government, and of prostrating it at the foot of the states. The American people have declared their constitution and the laws made in pursuance thereof, to be supreme; but this principle would transfer the supremacy, in fact, to the states. If the states may tax one instrument, employed by the government in the execution of its powers, they may tax any and every other instrument. They may tax the mail; they may tax the mist; they may tax patent rights; they may tax the papers of the



custom-house; they may tax judicial process; they may tax all the means employed by the government, to an excess which would defeat all the ends of government. This was not intended by the American people. They did not design to make their government dependent on the states". (*McCulloch v Maryland*, 4 Wheat, 432).

Nesse julgado que contém — segundo a opinião de alguns biógrafos — a mais notável das opiniões do eminente juiz americano, encontra-se a fonte da doutrina, posteriormente completada, no tocante à imunidade dos Estados ao poder tributário Federal, pela decisão da Corte Suprema Americana no caso *Collector v Day*, prolatado pelo Justice NELSON (11 Wall. 113, 20 L. Ed. 122).

O princípio — depois de tais julgados — tornou-se pacífico na doutrina americana, tendo o abono de COOLEY (*A Treatise on the Law of Taxation*, vol. I, pág. 133); MUNRO (*The Government of the United States*, 1933, pág. 358); MATHEWS (*The American Constitutional System*, 1932, pág. 240); MILLER (*Lectures on the Constitution*, 1907, página 256); BEARD (*American Government and Politics*, 1910, pág. 369); BLACK (*Cyclop of Law and Proced.*, vb. "Taxation"); W. W. WILLOUGHBY (*Principles of Const. Law*, 1935, pág. 95); STORY (*Commentaries on the Constit.*, 1891, vol. I, página 360); YOUNG (*The New American Government*, 1915, pág. 95); GRAY (*Limitations of the Taxing Power*, 1906, pág. 373); JUDSON (*A Treatise on the Power of Taxation*, 1903, pág. 669); STONE (*Public Control of Business*, 1940, página 183).

Entre nós, páginas memoráveis sobre o assunto, em sustentação do asserto, encontram-se, entre outras, em ARISTIDES MILTON (*A Constituição do Brasil*, pág. 51), AMARO CAVALCANTI (*Regime Federativo*, pág. 316 e segs.), JOÃO BARBALHO (*Const. Fed. Brasileira*, 1924, pág. 59), AURELINO LEAL (*Teoria e Prática da Const. Fed. Bras.*, página 149 e segs.) e RUI BARBOSA (*Com. à Const. Fed. Bras.*, coligidos por Homero Pires, vol. I, página 146 e segs.).

A finalidade do dispositivo constitucional em aprêço é, pois, em face das lições expendidas, a de preservar a estrutura do Estado, instituído pela Constituição, garantindo as várias peças do sistema federal contra o "poder destrutivo" próprio, atribuído às demais.

#### O SENTIDO DO VOCÁBULO "TRIBUTAR"

O termo "tributar", usado no art. 32 da Carta Política vigente — o mesmo, aliás, encontrado nas Constituições anteriores, já citadas — é susceptível, segundo a doutrina, de duas acepções perfeitamente distintas — conforme seja entendido no sentido *lato* ou no sentido *restrito*.

No primeiro caso, compreende todas as imposições fiscais, isto é, impostos e taxas, para quem adota a classificação bipartida (como, entre nós, PONTES DE MIRANDA, *Com. à Const. de 1934*, vol. 2.º, pág. 342; e FRANCISCO CAMPOS, *Pareceres*, 2.ª série, pág. 152) ou impostos, taxas e contribuições, para quem adota a classificação tripartida, como GASTON JÉZE (*Cours de Finances Publiques*, página 11), EDWIN SELIGMAN (*Essais Sur l'Impôt*, vol. II, pág. 159), AUGUSTO GRAZIANI (*Istituzioni de Scienza delle Finanze*, pág. 193) e, no Brasil, BILAC PINTO (*Contribuição de Melhoria*, página 115 e segs.) e EVARISTO J. GARCIA (*As Taxas nos Sistemas Tributários dos Municípios*, pág. 115).

No sentido restrito, o termo se limita aos impostos *stricto sensu* e às contribuições especiais, excluídas as taxas de caráter remuneratório, fundando-se esta orientação, como é provável, na velha doutrina, hoje abandonada, segundo a qual as taxas se distinguem dos impostos e das contribuições de melhoria, pelo seu caráter *facultativo*, em oposição ao caráter *obrigatório* dos dois últimos (Vede: AMARO CAVALCANTI, *Elementos de Finanças*, página 170; VIVEIROS DE CASTRO, *Tratado dos Impostos*, pág. 124; FRANCESCO NITTI, *Princípios de Ciência das Finanças*, vol. I, pág. 252; GIOVANNI FASOLIS, *Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario*, pág. 136).

Essa duplicidade de sentidos cria certo embaraço ao intérprete para descobrir a exata inteligência do vocábulo no corpo do preceito constitucional, tanto mais quanto, tendo se verificado vacilações e dúvidas na exegese das Constituições anteriores, a Carta Constitucional de 1937, sem trazer qualquer subsídio ou esclarecimento, se limitou a reproduzir o termo.

No regime da Constituição de 1891, a doutrina se inclinara no sentido da interpretação restritiva, não considerando incluídas na imunidade constitucional as taxas decorrentes de serviços prestados.

E' o que se reflete na opinião de AURELINO LEAL, que assim se expressa:



"A proibição do art. 10 se limita à tributação de impostos. O que for propriamente taxa, a União pode cobrá-la dos Estados e dos Municípios, e reciprocamente. O verbo tributar, tem, no dito artigo, uma significação técnica: lançar tributos, isto é, impostos. O exemplo mais simples está no uso dos Correios e Telégrafos da República pelos Estados e Municípios que lhe pagam as devidas taxas. A regra é que qualquer serviço federal de tipo industrial, e cuja prestação não é obrigatória ao público, deve ser retribuído pelo consumidor que o procura, seja uma pessoa natural ou jurídica" (AURELINO LEAL, *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, Parte I, Briguier, Rio, 1925, pág. 152).

E' certo que em sentido contrário parece colocar-se BARBALHO, porque, embora sem estudar especificamente o problema, afirma que as entidades componentes da União não podem estar sujeitas a pagar "coisa alguma, sob título algum":

"Na qualidade de Estados, com autonomia, com direito de estabelecer seu mecanismo de governo, suas instituições, seus serviços públicos, essas entidades componentes da União não poderiam estar sujeitas a pagar-lhe coisa alguma, sob título algum" (JOÃO BARBALHO, *op. cit.*, pág. 40).

RUI BARBOSA, no seu notável parecer anteriormente mencionado — onde amplamente estuda o art. 10 do Estatuto Político de 1891 — não emite opinião sobre a tese, o mesmo ocorrendo com PAULO DE LACERDA, no seu *Direito Constitucional Brasileiro*, vol. II, pág. 49. Este último, no entanto, ao versar o problema do imposto de trânsito inter-estadual, usa de expressões que têm plena aplicação ao problema em tela:

"O tributo a que se refere esta proibição é aquele especial sobre o fato mesmo da passagem e não quaisquer taxas relativas ao uso ou gozo das benfeitorias, como estradas, pontes, balsas, aeródromos, campos de aterrissagem e outras, cobradas de modo geral, não pelo trânsito inter-estadual, porém pelos serviços prestados aos veículos que o realizam. Proibido é o imposto, não verdadeiramente a taxa" (PAULO M. DE LACERDA, *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro*, vol. II, pág. 49).

CARLOS MAXIMILIANO é muito mais preciso e incisivo, pontificando peremptoriamente:

"Pode a União cobrar taxas de autoridades regionais, e vice-versa, como no caso do fornecimento d'água pelo Ministério da Viação aos estabelecimentos da Prefeitura do Distrito Federal, no de remessa de despachos dos poderes locais pelo Telégrafo e Correios federais ou das passagens de funcionários nacionais em trânsito pelas vias férreas dos Estados. Nas hipóteses

acima previstas, o Governo, contribuinte ocasional, e não diretamente tributado, figura como uma pessoa que se utiliza de um serviço e compensa, em moeda corrente, a despesa a que deu causa ou de que tirou proveito imediato" (CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, Edição de 1929, página 221).

Não discreparam dessa orientação os comentadores da Constituição de 1934, pois, conquanto não tenha ficado livre de dúvida o pensamento de PONTES DE MIRANDA, que só discutiu o problema no tocante às empresas concessionárias de serviço público (*Comentários à Constituição da República dos E. U. do Brasil*, 1936, pág. 423), é perfeitamente limpo o sentir de ARAÚJO CASTRO:

"A proibição constante do citado n. X não impede a cobrança de taxas remuneratórias devidas pelos concessionários de serviços públicos (Constituição, art. 17, parágrafo único).

E assim também se deve entender em relação às taxas cobradas diretamente pela União, pelo Distrito Federal, pelos Estados ou pelos Municípios. Tal é o caso, por exemplo, das taxas de Correios e Telégrafos, a cujo pagamento estão sujeitos o Distrito Federal, os Estados e os Municípios" (ARAÚJO CASTRO, *A Nova Constituição Brasileira*, pág. 127, ed. 1935).

Com o advento da Constituição de 1937, não se alterou o pensamento deste último autor, que reafirma:

"A proibição constante do art. 32, letra c, refere-se a impostos e não a taxas, que representam a remuneração dos serviços prestados. Assim, por exemplo, os Estados e Municípios não podem furtar-se às taxas de Correios e Telégrafos, bem como a União não pode deixar de estar sujeita ao pagamento das taxas referentes aos serviços estaduais, como esgotos, água, luz etc. (ARAÚJO CASTRO, *A Constituição de 1937*, ed. 1938, págs. 127, 128).

Ainda em face do preceito da Constituição vigente, OSVALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO, advogando a interpretação restritiva, em erudita monografia, argumenta:

"Essa vedação constitucional, entretanto, como muito bem vem sendo proclamada pelos comentadores da Carta Federal, reconhecida pela jurisprudência e praticada pela administração, só deve compreender os impostos, isto é, os tributos pagos para satisfação de serviços de ordem geral da administração e não as taxas, isto é, os tributos pagos em retribuição de serviços especiais prestados pela administração a terceiros. A expressão "tributar" deve ser entendida como empregada no sentido de lançar impostos e não no de



coisar taxas. Realmente, só a cobrança dos primeiros, quel dizer, dos impostos, é que pode ocasionar litas tributárias e prejudicar a economia das unidades da federação — razão pela qual foi arquitetada a vedação do texto constitucional — pois só aqueles constituem verdadeiros *ônus*, e não a cobrança das últimas, isto é, das taxas, porquanto estas só são requisitadas como contraprestação de serviços prestados" (OSVALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO, *Tributação dos Bens, Rendas e Serviços das Unidades da Federação*, São Paulo, 1942, pág. 32, 33).

Secundando a doutrina, a jurisprudência seguiu, também, sem grandes vacilações, a mesma trilha, como o afirma CARLOS MAXIMILIANO e como se vê dos Acórdãos do Supremo Tribunal Federal, de 16-12-1918, *in* MENDONÇA DE AZEVEDO, *A Constituição Federal Interpretada pelo Supremo Tribunal Federal*, pág. 43; de 7-12-1937, *in* "Revista Forense", vol. 74, pág. 46; de 10-1-1939, *in* "Arquivo Judiciário", vol. 52, pág. 88. — Recentemente, em Acórdão de 17 de maio último o Supremo Tribunal Federal, voltando a examinar o assunto, râtificou esse entendimento.

Em face de tais circunstâncias, ponderando a lição dos doutrinadores e a uniformidade da jurisprudência, a Comissão concluiu, também, por que no verbo "tributar" não se incluem as taxas devidas por serviços prestados. E assim o decidiu, ainda, por não lhe parecer, de modo algum, razoável que se obriguem as várias unidades da federação a prestar *gratuitamente* serviços, às expensas próprias e em detrimento de sua economia, quando a entidade beneficiada teria que pagá-los se executados por particulares. A Constituição não pode, indubitavelmente, ter colimado obrigar as unidades federadas a servir, *compulsoriamente*, umas às outras, sem qualquer compensação. Tal exegese levaria à situação antípoda à desejada pelo preceito: poderia conduzir à destruição ou aniquilamento de certas unidades federadas, jungindo-as à prática de atividades onerosas, por vezes, talvez, superiores aos seus recursos.

Interpretando restritivamente a norma constante da Carta Política, a Comissão entendeu conveniente incluir dispositivo expresso no projeto que elaborou, onde se diz, imperativamente, que a "imunidade não abrange as taxas remuneratórias de serviços".

A expressão, tal como a consigna o projeto, pode parecer, porém, pleonástica ou redundante, uma vez que está implícito na taxa o caráter remuneratório. Houve, porém, propósito deliberado na esco-

lha dos termos, colimando preservar a imunidade, com coibir o abuso ou o erro de chamar taxa ao imposto, atribuindo ao vocábulo, arbitrariamente, um sentido falso, — prática muito comum, segundo adverte o clássico RENÉ STOURM: "*on a si souvent besoin, dans un exposé fiscal, d'employer le mot taxe comme équivalent d'impôt, qu'il ne se pas privé de sons secours en lui décernant arbitrairement un sens spécial*".

#### BENS E RENDAS

A definição destes é, porém, problema cruciante seu turno, de dificuldades. Sem descer ao labirinto das discussões filosóficas e às distinções sutis entre "coisa pública" ou "domínio público", tão do agrado de Oda, Moreau e Ducrocq, e sem se filiar à velha diferenciação romana entre *res publica*, *quae sunt in uso publico* e *res fiscales*, compreendidas *in patrimonio fisci*, a Comissão entendeu que a expressão constitucional deve ser entendida em seu mais alto significado.

O termo "bens", desacompanhado de qualquer restrição, deve compreender todos os bens que constituem o patrimônio do Estado, incluem-se entre os *dominiais*, destinados ao uso público, ou entre os *patrimoniais*, mesmo quando explorados para obtenção de renda.

O fim a que se destina o bem nenhuma influência pode ter sobre a imunidade que a Constituição prescreve. Para que esta garantia o preserve, sem restrições, basta que ele se integre no patrimônio do Estado, isto é, constitua um "bem" da União, dos Estados ou dos Municípios. Não é a origem ou destinação que lhe assegurará o privilégio, mas o caráter do patrimônio em que se integra.

O mesmo entendeu a Comissão relativamente às "rendas", não encontrando, na letra ou no espírito do preceito constitucional, qualquer elemento que autorize interpretação menos ampla do vocábulo. Ao contrário, como salienta AURELINO LEAL, ao comentar idêntica prescrição do Estatuto de 1891, as rendas devem-se referir, precisamente, aos "lucros produzidos pelo domínio privado da União ou dos Estados", uma vez que seria grotesco prover sobre a imunidade da receita tributária, discriminada pela própria Constituição:

"o vocábulo — *rendas* — refere-se aos lucros produzidos pelo domínio privado da União ou dos Estados. Não se pode compreender o dito vocábulo na sinonímia



de tributação porque o sistema da Constituição, exceção feita do art. 12, é de discriminação, e o que é atribuído exclusivamente à competência de um não pode ser atribuído *ipso facto* à capacidade cumulativa de dois. Portanto as rendas do seu domínio privado não podem ser taxadas, reciprocamente, pela União e pelos Estados. Nem os seus bens, que são os que constituem o dito domínio privado. Assim tais bens e suas rendas são livres de tributação" (AURELINO LEAL, *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, Rio, 1925, Parte I, págs. 151 e 152).

Argue-se, todavia, que tendo por fim a imunidade tributária a preservação dos meios e instrumentos de governo — *means and instrumentalities* — não há estendê-la aos bens e rendas dos quais não depende, necessariamente, o exercício dos poderes conferidos às várias unidades da Federação (PAULO BARBOSA DE CAMPOS FILHO, *Autarquias Federais e Poder Impositivo Local*, São Paulo, 1942).

Invoca-se a esse respeito a jurisprudência norte-americana e, realmente, não há negar que a Corte Suprema dos Estados Unidos tem, em verdade assim decidido em inúmeras oportunidades (Vejam-se por exemplo: *South Carolina v. United States*, 199 U. S. 427; *Brush v. Commissioner of Internal Revenue*, 300 U. S. 352; *Willcuts v. Burn*, 282 U. S. 51; *Helvering v. Powers*, 293 U. S. 214; *U. S. v. California*, 297 U. S. 175; *Van Brooklin v. Tennessee*, 117 U. S. 177; *California v. Central P. R.*, 127 U. S. 41; *Western U. Telegraph Co. v. Attorney General*, 125 U. S. 550; *Alward v. Johnson*, 282 U. S. 509; *Helvering v. Gerhardt*, 304 U. S. 405).

Ocorre notar, porém, que a invocação desse fato não altera os termos do problema, uma vez que nos Estados Unidos da América inexiste dispositivo constitucional expresso que consagre a intributabilidade e a defina em termos claros, como ocorre entre nós. Também no Estatuto Federal Americano não existe uma *discriminação de rendas* que, como foi visto, constitui a pedra angular sobre que assenta a argumentação de AURELINO LEAL, para defender a imunidade dos bens patrimoniais. Por outro lado, as decisões da Corte Suprema, atenuando a doutrina firmada em *McCulloch v. Maryland*, têm, em sua grande maioria, sido proferidas em casos de interesse de *concessionários de serviço público* ou para o efeito de considerar tributável a *renda* dos servidores públicos. Foi, exatamente, para tornar possível esta tributação, taxativamente vedada pela decisão *Collector versus Day*, que se

criou a doutrina restritiva da preservação pura e simples, daqueles bens e rendas de cuja integridade depende o exercício dos poderes conferidos pela Constituição.

Tendo em vista esses fatos e em face dos termos genéricos do preceito constitucional, a Comissão entendeu incluídos na imunidade fiscal todos os bens e rendas, pertencentes, a qualquer título, à União, aos Estados e aos Municípios.

#### "SERVIÇOS"

Não menor dúvida se apresentava, no tocante à conceituação dos "serviços", pois, estando estes a cargo da União, dos Estados ou Municípios, é claro que se incluem, obrigatoriamente, entre os *serviços públicos*.

A definição destes é, porém, problema cruciante na esfera do direito administrativo, que tem desafiado a argúcia e o esforço dos doutores. Não seria prudente, por isso mesmo, aceitar esta ou aquela definição, preferir DUGUIT ou JÈZE, FLEINER ou PRESUTTI, WALINE ou MOREAU, ou mesmo, tentar criar uma definição nova.

Por outro lado, caracterizar quais os serviços que se compreendem na imunidade, se todos os que a União, os Estados e Municípios exercem ou apenas parte deles, constituía outra questão complexíssima, especialmente em face da moderna orientação da jurisprudência norte-americana, no sentido de só considerar intributáveis aqueles serviços ou operações de *caráter exclusivamente governamental* e dos quais dependa o exercício dos poderes conferidos pela Constituição:

"exemption of state agencies and instrumentalities from National taxation is limited to those which are of a strictly government character, and does not extend to those which are used by the State in the carrying on of an ordinary private business" (*South Carolina v. U. S.*, 199 U. S. 437).

"Government agencies are exempt from state taxation only so far as it interferes with their efficiency in performing the functions by which they serve the government" (*Western U. Telegr. Co. v. Attorney General*, 125 U. S. 530).

Para abrir caminho entre as dificuldades, a Comissão adotou o critério de considerar serviço intributável todo aquele que a União, os Estados e os Municípios exercem, devidamente autorizados, explícita ou implicitamente, pela Constituição. Desde que a ação governamental extravase desses



limites, as operações realizadas perdem o privilégio que as protege e ficam sujeitas — sem restrições — aos tributos normais.

Assim entendendo, a Comissão não visou, de qualquer forma, restringir ou limitar o sentido do preceito constitucional, mas apenas procurou atribuir-lhe o significado próprio, dado que a Constituição, obviamente, só se pode ter referido àqueles serviços por ela próprios autorizados.

#### A IMUNIDADE E OS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS DESCENTRALIZADOS

Tem-se discutido, ultimamente, se a imunidade tributária compreende, também, os órgãos descentralizados da Administração Pública ou se se restringe, tão só, aos órgãos e serviços da chamada "administração direta" do Estado. E a questão cresce de vulto quando se estuda a situação dos entes autárquicos ou paraestatais, que dispõem de autonomia e personalidade.

A chave do problema reside, porém, em verificar se a personalização dessas entidades torna-as inconfundíveis com o Estado, equiparando-as, portanto, a qualquer organização privada, a cujas rendas, bens e serviços nenhum privilégio ou isenção se reconheça.

A doutrina não agasalha, todavia, nenhuma hesitação a respeito, entendendo que a descentralização administrativa ou a atribuição de personalidade a um ente público constitui uma *forma* ou *modalidade* de organização, que não altera a natureza eminentemente estatal desses órgãos.

"Ao instituir as autarquias, o Estado não desveste esses órgãos do seu caráter estatal, para equipará-los às entidades privadas. Não lhes extirpa as vantagens e prerrogativas que cercam e garantem o serviço público. Não anula, extingue, ou afasta os privilégios comuns ao exercício da atividade pública. A função dos órgãos assim instituídos continua sendo de natureza pública, pública é a competência administrativa que lhes cabe, públicos são os serviços que exercem (*Revista do Serviço Público*, novembro de 1942).

Dai o dizer BIELSA que o ente autárquico, embora disponha de personalidade jurídica e capacidade de auto-administração, é considerado pelo Estado como um dos seus órgãos, porque visa aos mesmos fins (*Derecho Administrativo*, vol. I, página 242).

Por isso mesmo, como lembra CINO VITTA, não há, do ponto de vista jurídico, nenhuma nota ca-

racterística a distinguir os entes autárquicos ou paraestatais dos outros entes públicos, aos quais se equiparam:

"Ma si avverta che dal punto di vista giuridico questi enti parastatali non hanno alcuna nota caratteristica che gli distingua dagli altri enti pubblici, e possono esser considerati alla pari con tutti gli altri" (*Diritto Amministrativo*, S. Ed. Libreria, vol. I, pág. 131).

ALBERTO DEMICHELII — na sua monografia sobre os entes autônomos — é também muito explícito, quando afirma:

"Ahora bien, estas entidades autonomas, creadas por el Estado para funcionar dentro del Estado, apesar de ese grado de independencia que es inherente a la autonomia del instituto, no rompen ni la estructura ni la unidad originaria del Estado" (*Los Entes Autonomos*, pág. 70).

Em virtude dessa subsistência do vínculo que liga a autarquia ao Estado, confundindo-a com este, é que se consideram *atos administrativos* os atos e decisões dos seus funcionários, segundo a autorizada lição de SEABRA FAGUNDES (*O Contrôlo Jurisdiccional dos Atos Administrativos*, pág. 21) e nos termos de pacífica jurisprudência dos nossos tribunais.

FRANCISCO CAMPOS, em longo e minucioso parecer, onde demonstra a possibilidade de, a qualquer momento, volver a autarquia à situação de órgão centralizado, pontifica, com apóio em grande número de autoridades:

"A personificação não muda ou altera a natureza das funções, da competência, ou dos serviços delegados ao ente autônomo. A competência é uma competência do Estado ou uma capacidade pública, isto é, constituída de faculdades e poderes inerentes ou próprios ao Estado, e que o ente autônomo somente exerce por ser uma entidade pública ou um prolongamento ou continuação do poder público ou da administração pública, constituindo, apenas, uma das formas, modalidades ou variedades técnicas da sua organização; a sua função, igualmente, é uma função do Estado, a qual não muda a sua natureza pelo fato de ser atribuída a um ente autônomo, pois, no caso, varia tão somente o seu modo de exercício; os serviços, finalmente, mantêm ou conservam o seu caráter público, de onde a delegação ou transferência ao ente autônomo de poderes, prerrogativas ou privilégios que constituem atributos exclusivos do Estado" (*Parceres*, II série, pág. 208).

Seguindo a mesma orientação encontramos BULWICH, *Principios Generales de Derecho Adminis-*



trativo, pág. 171; MERKL, *Deteccho Administrativo*, pág. 370; JÉZE, *Principes de Droit Administratif*, 3.<sup>a</sup> Ed., vol. II, pág. 149; UGO FORTI, *Diritto Amministrativo*, vol. I, pág. 195; BERNARD GENY, *La Collaboration des Particuliers avec l'Administration*, 1930, Paris, pág. 167; OSCAR SARAIVA, *As Autarquias no Direito Público Brasileiro*, in "Revista Forense", vol. LXXXIV, pág. 772; GABRIEL REZENDE PASSOS, *Parecer*, in "Arquivo Judiciário", vol. 49, pág. 207; F. SÁ FILHO, *Parecer*, in "Revista do Serviço Público", janeiro de 1943, pág. 99; A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, *Parecer*, in "Revista do Serviço Público", abril de 1943, pág. 108).

Em face dos ensinamentos expendidos não há, pois, contestar que os bens, rendas e serviços do ente autárquico, são bens, rendas ou serviços do próprio Estado, gozando, portanto, da garantia outorgada pelo art. 32, letra c da Constituição.

Acresce notar que o preceito em apêço permite se defira isenção fiscal aos "serviços concedidos" e omitindo referência às autarquias o fez, obviamente, por considerá-las incluídas no próprio Estado ao qual já atribuíra o privilégio. A admitir interpretação diversa chegar-se-ia à conclusão, ilógica e vitanda, de ser possível facultar ao concessionário de serviço público, por meio de lei ordinária, a vantagem da isenção, negando-se tal possibilidade no tocante às autarquias.

Vencida essa questão, não seria possível, também, como foi alvitrado, classificar as autarquias segundo as funções que exercessem, para conceder a imunidade a umas e negá-la a outras, dado que todas, sem exceção, encontram-se sob o pálio do amparo constitucional, por constituírem prolongamento do próprio Estado. Os seus bens e rendas estão, portanto, fora e além do poder tributário das unidades federadas, sem dependência da sua origem ou do seu fim. Apenas, os seus serviços estão sujeitos a restrições, exatamente porque, nos termos do que foi anteriormente exposto, só podem gozar de imunidade aquelas operações que se compreendem nos limites das autorizações, explícitas ou implícitas, feitas pela Estatuto constitucional.

#### SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

A situação das sociedades de economia mista, no sistema geral dos órgãos incumbidos da execução

de serviços por parte do Estado, apresenta ainda obscuridades, que as monografias especializadas de AUBERT (*L'État Actionnaire*, 1937), THURSTON (*Government Proprietary Corporations*, 1940), GEBER (*Die Öffentlichen Unternehmungen in Privatrechtlicher Form*, 1928), GORDON (*The Public Corporation in Great Britain*, 1938) e RODRIGUEZ ARIAS (*La Sociedad de Economía Mixta*, 1940) não puderam afastar totalmente.

Assim, por exemplo, embora a grande maioria veja nessas entidades uma consequência da socialização das atividades privadas, decorrente da progressiva intervenção do Estado do domínio econômico, EMILE JAMES entende que o fim visado com esses organismos não tem, de forma alguma, caráter socialista.

O regime da economia mista apresenta, em verdade, cunho peculiar, permitindo uma colaboração muito íntima das atividades e capitais públicos e privados e determinando — como salienta RODRIGUEZ ARIAS — uma vivificante renovação de forças que ficam excluídas quando se adota a estatização ou a autarquização dos serviços:

"El factor Estado no puede excluirse ni voluntaria ni involuntariamente de la función económica; pero el elemento privado es también indispensable en el sistema ya que le comunica, precisamente, la substancia "económica" que es de su naturaleza. De ahí que resulte fundamental la combinación de ambos intereses, régimen que encuentra en la economía mixta, según esta tesis, un adecuado término de expresión" (RODRIGUEZ ARIAS, *La Sociedad de Economía Mixta — Su Definición Jurídico Económica*, Rosário, 1940).

Quanto ao caráter público ou privado de tais sociedades, verifica-se que a melhor doutrina parece abonar a última alternativa, sustentando que é da própria essência da instituição o conservar as suas características de ente privado. Assim o entendem, entre outros, PRESUTTI (*Istituzioni di Diritto Amministrativo*, vol. III, pág. 277), GUIDO ZANOBINI (*Corso di Diritto Amministrativo*, página 183), CINO VITTA (*Diritto Amministrativo*, vol. I, pág. 136), AUBERT (*L'État Actionnaire*, página 190) e GERBINO (*L'Attività della Amministrazione Pubblica*, in "Primo Trattato Completo de V. E. ORLANDO", vol. IX, parte II, pág. 88).



Entre nós, TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI filia-se à mesma corrente, afirmando que,

"Desde que a participação do Estado na empresa revestiu-a de uma forma peculiar às sociedades comerciais, não vemos como se lhe possa negar feição puramente comercial e, portanto, rigorosamente de direito privado (*Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*, vol. II, 2.<sup>a</sup> Ed., pág. 290).

JOHN THURSTON não se limitando, por seu turno, à simples configuração jurídica do instituto, invade a esfera política para sustentar que os interesses públicos são superiormente servidos quando se atribue a essas entidades caráter privado:

"In the law of government proprietary corporations, the public interest is best served by regarding them as private" (Cit. *Government Proprietary Corporations*).

Sendo, pois, essas sociedades reguladas pelo direito privado e convindo que o continuem a ser, nenhuma razão existe, de ordem constitucional, para liberá-las do poder tributário da União ou dos Estados.

E' claro, no entanto, que a tais sociedades pode o Estado delegar o exercício de certos serviços públicos, hipótese em que assumem elas, além da natureza mista, o caráter de concessionárias de serviços, podendo ou não, conforme o dispuser a lei ordinária, gozar de isenção fiscal no tocante ao exercício das funções delegadas. Tal franquia, entanto, depende de outorga expressa pelos poderes tributantes e está limitada à esfera de competência destes.

#### SOCIEDADES SOB ADMINISTRAÇÃO PROVISÓRIA DA UNIÃO

Em situação semelhante à das sociedades de economia mista encontram-se as empresas privadas, sujeitas à administração provisória do Governo. Tal o caso de empresas cuja direção o Estado assumiu, em virtude de circunstâncias excepcionais e transitórias, como o estado de beligerância.

Enquanto permanece tal expectativa, deve a empresa ficar sujeita aos tributos normais, pois só a incorporação definitiva ao patrimônio do Estado, pela integração no sistema centralizado ou pela

instituição de personalidade de direito público, tornará possível estender aos seus bens, rendas e serviços o privilégio da imunidade constitucional.

O projeto elaborado pela Comissão dispõe expressamente sobre o assunto, tendo em vista as divergências doutrinárias que se têm criado a respeito, reclamando manifestação expressa do legislador.

#### AS AUTARQUIAS E A VENDA DE IMÓVEIS

Assentadas as idéias fundamentais acima expostas, passou a Comissão ao estudo pormenorizado da situação dos bens imóveis que as autarquias de previdência social prometem vender aos respectivos segurados.

No caso particular do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, entendendo a Prefeitura do Distrito Federal ser passível de tributação o imóvel prometido vender, durante o período do pagamento das prestações ajustadas, opinou o D.A.S.P. em sentido contrário e o professor HAHNEMANN GUIMARÃES, Consultor Geral da República, ouvido sobre o assunto, manifestou-se em sentido idêntico, opinando pela intributabilidade dos referidos bens no premencionado período.

Argúe-se, todavia, que uma vez ajustadas as partes e fixado o preço da venda, existe, de fato, não apenas uma promessa, mas verdadeira venda, definitiva e irrevogável. E, assim sendo, não há considerar o bem como integrado no patrimônio da autarquia e, por consequência, ainda imune.

Dêste sentir manifestou-se, em voto vencido no Supremo Tribunal Federal, o ministro FILADELFO AZEVEDO:

"a promessa de venda, nas condições ajustadas, envolve verdadeira venda, como reconheceram, ultimamente, Garla, na Itália, e Luiz Machado Guimarães, entre nós — a promessa é definitiva, com característica de direito real, e susceptível de execução compulsória pela constituição de um título — a sentença, no caso de recusa do vendedor em assumir a escritura definitiva" (Voto no Agravo de Petição n. 10.908, São Paulo).

Os que assim entendem filiam-se à doutrina francesa, segundo a qual "*la promesse de vente vaut vente*", que é, indiscutivelmente, inadaptable ao



sistema adotado pelo Código Civil Brasileiro, segundo o qual a propriedade só se adquire pela transcrição no registro de móveis (Art. 530, n. I).

Enquanto essa transcrição não tem lugar, o imóvel continua pertencendo ao alienante, no caso a *autarquia*, gozando, naturalmente, dos privilégios próprios aos bens desta.

A situação é perfeitamente cristalina em face da lei, e a doutrina de transferência do imóvel mediante simples escritura de promessa de venda está ao arripio do referido dispositivo do Código Civil e, apenas, pode constituir elemento valioso de *jure constituendo*.

Sem embargo, a Comissão considerando ponderáveis as alegações da Prefeitura do Distrito Federal no tocante a evasão de suas rendas pelos períodos longos a que se subordinam as operações em apreço, chegou a conclusão de que, realmente, não deve prevalecer o atual regime, que assegura ao promitente comprador, além de isenção do imposto de transmissão, imunidade contra quaisquer tributos durante o prazo da venda.

Discutiu-se a possibilidade de se limitar, embora a título precário, a imunidade constitucional, mas a Comissão entendeu não ser isso possível porque o privilégio em apreço "não constitui um direito subjetivo renunciável, mas direito objetivo constitucional, instituído no interesse do Estado" e, assim, a sua renúncia infringiria o texto do estatuto político, que alicerça o próprio regime.

De fato, a renúncia, uma vez efetivada, é *irretratável*, como salienta FRANCISCO CAMPOS (*Parecer*, in "Revista Forense", vol. LIII, pág. 226), de sorte que a lei ordinária, na hipótese, teria o efeito de *revogar* o dispositivo constitucional em que se enuncia o princípio.

A solução adotada no projeto, para atender aos justos interesses das entidades locais, foi a de proibir a alienação mediante escritura de promessa de venda, exceto em casos muito restritos, devidamente enumerados. Assim, as autarquias terão que recorrer ao sistema de transferir, desde logo, o imóvel ao comprador, instituindo um crédito hipotecário em pacto adjecto. Não se poderá cogitar, então, de bem da autarquia, pois que a transcrição se fará em nome do próprio adquirente.

Pelo projeto, o imposto de transmissão, que não deveria ser cobrado nas operações em que o I.P.A.S.E. figurasse como adquirente ou transmitente, passará a ser devida uma só vez, na oportunidade de se lavrar a escritura definitiva, mas tomando-se para base do cálculo o valor do imóvel no momento da promessa de venda, quando for caso desta.

A promessa de venda só será permitida — com a decorrente imunidade fiscal — quando se tratar de seguro obrigatório que não seja proprietário de imóvel, no todo ou em parte, nem promitente comprador, sendo ainda necessário que o valor do bem, objeto da transação, não exceda ao limite máximo de Cr\$ 75.000,00.

O limite anterior para que nas operações do I.P.A.S.E. o servidor gozasse de isenção era de Cr\$ 150.000,00, sendo de Cr\$ 60.000,00 o estabelecido para outras instituições ou caixas. O limite fixado pelo projeto, de Cr\$ 75.000,00, será aplicável a todos os casos, uniformizando o benefício, em nível razoável.

Será, no entanto, de toda a conveniência, dada a constante mutação no valor dos imóveis, que esse limite seja revisto periodicamente — de dois em dois anos, por exemplo — para permitir um permanente ajustamento às novas situações.

As medidas preconizadas no projeto apresentado não devem, todavia, alcançar em seus efeitos as operações pactuadas no regime da lei vigente. A Comissão aceitou, neste particular, as ponderações constantes da exposição de motivos do D.A.S.P. inicialmente referida.

O projeto, atendendo, ainda, a que, malgrado as cautelas adotadas, possam advir sérios gravames à economia das unidades federadas, pelo crescimento do número de autarquias ou ampliação de seus serviços, protegidos pela imunidade, dispõe que, para atenuar esse prejuízo, possam a União, os Estados e os Municípios entrar em acordo uns com os outros. Seria a adoção, entre nós, do sistema, benfazejo, posto em prática nos Estados Unidos da América do Norte, especialmente por força da atuação da Tennessee Valley Authority.

Estes, Senhor Presidente, os resultados dos estudos a que procedeu a Comissão e os motivos



que justificam o projeto anexo, ora submetido à apreciação de V. Excia.

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 1943.

(a.) *Carlos Alberto Lúcio Bittencourt*, relator.

*Mário Mello*, com as restrições do voto em separado.

*F. Sá Filho*, com restrições quanto ao art. 3.º do projeto.

*José Accioly de Sá*.

*Luiz J. da Costa Leite*, com restrições quanto ao limite das operações.

### VOTO VENCIDO

Subscrevi com restrições o projeto de decreto-lei que "dispõe sobre a imunidade dos bens, rendas e serviços das autarquias e dá outras providências".

Essas restrições são relativas à conceituação dos serviços estatais; e à imunidade que o projeto outorga aos bens das autarquias, mesmo quando a posse destes, por força de ajuste, tenha sido deferida aos seus associados.

#### 1.º — QUANTO À CONCEITUAÇÃO DOS SERVIÇOS ESTATAIS:

Vingou no seio da Comissão a tese amparada por eminentes autoridades em matéria de direito público constitucional, preconizando maior largueza de conceituação à imunidade tributária de que gozam as entidades políticas. Submeti-me à decisão. E foi em homenagem de respeito e admiração, que rendo à inteligência e cultura e elevação de propósitos com que os meus ilustres companheiros de Comissão debateram a matéria em causa, que subscrevi, com restrições deste voto, o projeto redigido pelo Dr. LÚCIO BITTENCOURT, e que espelha com toda fidelidade o pensamento vitorioso na Comissão.

A Constituição de 1937, a igual do que preceituavam as anteriores Constituições da República, veda à União, aos Estados e aos Municípios tributar bens, rendas e serviços uns dos outros (art. 32, c) estabelecendo, assim, a imunidade fiscal para quaisquer bens, para quaisquer rendas e para quaisquer serviços da União, dos Estados-membros e dos Municípios.

Duas correntes disputam a prevalência da melhor exegese para a expressão "bens, rendas e serviços" contida na letra c do art. 32 da Lei Constitucional.

A primeira sustentando que na referida expressão só se incluem:

- a) — os bens próprios, constitutivos do patrimônio da União, do Estado-membro e do Município;
- b) — as rendas provenientes das operações financeiras que a União, o Estado-membro e o Município realizam, no exercício de sua atividade jurídico-privada; e as dos tributos que, no exercício de sua atividade político-financeira, requisitam de todas as pessoas que formam a Nação; e
- c) — os serviços, públicos e privados, de qualquer natureza, executados diretamente, pela União, pelo Estado-membro e pelo Município; e somente os serviços públicos, assim considerados os que a Constituição atribue de modo explícito à União, ao Estado-membro e ao Município, exercidos, mediante delegação, por órgãos auxiliares, com personalidade de direito público (autarquias).

A segunda, admitindo que naquela expressão se compreendem os bens, rendas e serviços, não somente dos órgãos centralizados da União, Estados ou Municípios, senão, também, os das autarquias que exerçam atividades que a Constituição atribue explícita ou implicitamente, à União, aos Estados e aos Municípios.

Aceito, sem maior consulta, a conceituação preconizada pelos adeptos da primeira escola, no pressuposto de que a imunidade revestindo caráter eminentemente político, há que ser considerada restritamente à pessoa do Estado, atingindo-a, embora, onde quer que se alongue o exercício de seu poder político, seja no âmbito da atividade pública privativa, ou seja além deste, no campo da atividade estranha, particular.

Se é verdade, dentro desse raciocínio, que o Estado goza daquela prerrogativa no exercício de qualquer atividade, mesmo de natureza privada, o mesmo não ocorre em relação a outras entidades com personalidade de direito público,



salvo as que, de modo exclusivo, executam serviços descentralizados do Estado.

Evidencia-se, portanto, que se há órgãos autárquicos que exercem atividades que a Constituição atribue à União, aos Estados ou aos Municípios, órgãos esses que participam da natureza do próprio Estado ou são prolongamento deste — outros há, entretanto, que executam serviços que, embora relevantes, são de natureza privada.

Esse traço de distinção que separa, em dois campos, as autarquias, para efeito de aplicação das prerrogativas constitucionais instituídas em favor da União, dos Estados e dos Municípios, é esposado pela jurisprudência do mais alto Tribunal do País.

Em recente Acórdão unânime, confirmando decisões anteriores, o Supremo Tribunal Federal acaba de negar ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários "foro especial para processo e julgamento dos executivos propostos" (*Aggravo de petição n. 8.896, pág. 2.664 do Apenso no n. 226 do "Diário de Justiça" de 29 de setembro de 1942*).

O relator desse Acórdão, o ilustrado Ministro OROSIMBO NONATO, embora reconhecendo que as autarquias sejam consideradas entidades de direito público, deixou esclarecido o ponto de vista orientador da decisão:

"É necessário, porém, observar que possuem elas personalidade jurídica, têm certa autonomia, que, aliás não exclue a participação, a intervenção ou fiscalização do Governo.

Não podem, entretanto, ser todas elas colocadas no mesmo nível ou situadas nos mesmos quadros.

Em algumas, como no Departamento Nacional do Café, o aspecto de órgão da atividade estatal assume tão grande relevo que seria fugir à realidade negar a existência dos mesmos motivos que suscitaram a criação de fóro especial para a União. E assim decidiu este Tribunal.

O mesmo, entretanto, não se passa com os Institutos de Aposentadoria e Pensões. São entidades autônomas de que a União, como explana o Excm. Sr. Dr. Procurador Geral da República "é contribuinte, como uma terceira parte que, juntamente com o empregador e o empregado, custeia os fundos necessários à vida da instituição", "é mera contribuinte sem qualquer vantagem patrimonial própria".

O seu interesse pela vida da instituição que serve a fins sociais relevantes, tem expressão vária, que não justifica que assumam situação de parte na demanda da entidade com o contribuinte".

Colocado nesse ponto de vista, não me parece que a imunidade tributária seja susceptível de interpretação tão lata quanto a que foi consagrada no art. 1.º, combinado com o seu § 1.º e art. 2.º, do projeto.

## 2.ª — QUANTO À IMUNIDADE DOS BENS DAS AUTARQUIAS:

Restrinjo-me a considerar uma simples questão de fato. Se não é da substância do contrato de promessa de venda e transferência do domínio, o mesmo não ocorre em relação à posse, dado que é usual nas operações imobiliárias pactuadas por instrumento dessa ordem, entre os institutos e seus associados, atribuir-se desde logo, ao promitente comprador a posse do imóvel.

Ora, se a imunidade, no caso de ser deferida aos bens do Instituto, prevalece enquanto o imóvel prometido vender não se desvincular do seu patrimônio, mesmo quando satisfeitas todas as condições estipuladas no contrato, com o pagamento final do preço da coisa, ocorrerá este fato: beneficiar-se o associado, simples particular, de prerrogativa tornada extensiva aos bens da autarquia, só pela circunstância de continuar o domínio do imóvel integrado, de jure, na pessoa da autarquia.

É sabido que o imposto, que incide sobre o prédio, assenta ou recai, afinal, no morador do prédio, seja este o proprietário ou locatário ou o promitente comprador na posse do prédio. Os tributos que oneram a propriedade são usualmente incluídos no aluguel.

No caso de imóveis prometidos vender pelos Institutos aos seus mutuários, estes, na posse do imóvel, podem locá-lo ou sublocá-lo e, além de possuírem a coisa, não pagarão imposto algum. Colhem todos os frutos.

Nenhuma vantagem para os Institutos. Todas para o promitente comprador. Prejuízo para o Fisco.

Legaliza-se, pela omissão, por vezes intencional, de simples formalidade decorrente de contrato perfeito e acabado, a evasão de rendas do Estado, em benefício de alguns particulares, e quebra-se, assim, o princípio constitucional de tratamento equalitário de todos os cidadãos.

Em 27-8-43. — (a.) *Mário Mello*.



## VOTO VENCIDO

LUIZ J. DA COSTA LEITE

*Voto vencido quanto ao limite máximo para isenção*

Sendo o I.P.A.S.E. um órgão paraestatal, gozando, por isso mesmo, dos privilégios conferidos à Fazenda Nacional e gozando da isenção de impostos quando realizando operações imobiliárias (letra g do art. 4.º do D.L. 2.865), privilégio reconhecido aqui pela própria Comissão, poderiam as Instruções n. 3, de 10 de junho de 1941, ter sido orientadas no sentido amplo que lhe facultava o decreto que dispõe sobre o seu funcionamento.

No intuito, porém, de colaboração franca com a Municipalidade, adotaram-se medidas restritivas em relação às promessas de venda, medidas estas que assim se resumem:

- a) — qualidade de segurado obrigatório;
- b) — exigência de não ser, o adquirente, proprietário, condômino ou promitente comprador de prédio algum;
- c) — destinar-se o imóvel a residência, só permitindo o aluguel em casos especiais, a juízo do I.P.A.S.E.;
- d) — limite máximo do valor do empréstimo em Cr\$ 150.000,00.

Durante os trabalhos da Comissão, concordamos em restringir, ainda mais, as operações sob promessa de venda:

- a) — pelo pagamento do imposto de transmissão até então não cobrado ao promitente comprador;
- b) — pelo pagamento do imposto predial quando alugado o imóvel, a qualquer título;
- c) — pelo limite de Cr\$ 150.000,00, correspondendo ao valor do imóvel e não do empréstimo;
- d) — pelo pagamento das taxas remuneratórias de serviço, em qualquer caso;
- e) — pelo disposto no § 1.º do art. 3.º do projeto de decreto-lei, eliminatório de qualquer possibilidade de retardamento na cobrança dos impostos devidos logo após a liquidação da dívida.

Não concordaram os ilustres membros da Comissão com o limite de Cr\$ 150.000,00 proposto pelo I.P.A.S.E., baixando-o para Cr\$ 75.000,00.

Contra a afirmação de que o Governo já concede ao funcionário, por intermédio dos Institutos, o favor especial da possibilidade de aquisição de residência a longo prazo, tivemos ocasião de antepor os seguintes argumentos:

- a) — as operações a longo prazo não são privilégio dos órgãos paraestatais de previdência social. Inúmeras empresas particulares operam intensamente nesta modalidade sendo mesmo comum os anúncios, nos jornais, de capitalistas oferecendo esta vantagem a juros de 9% ou seja pouco mais elevado do que o normal de 8%;
- b) — o capital empregado em empréstimos, pelas autarquias de previdência social, é formado pela triplice contribuição do empregador, do Governo e do empregado, que, assim, paga juros sobre uma parte do seu próprio capital. E, no caso especial do I.P.A.S.E., os valores empregados nos empréstimos são formados pela contribuição única do segurado.

Até agora, para os funcionários públicos, o único favor especial concedido pelo Governo eram as isenções dos impostos predial e de transmissão, de vez que o decreto-lei n. 2.865, de 12 de dezembro de 1940, eliminou a possibilidade de aquisição de casa própria sem entrada inicial, exigindo-lhes as entradas de 10 e 20% sobre o valor das operações de promessa de venda.

Em defesa do nosso ponto de vista, e por falta de tempo para melhor documentação, tivemos ocasião de citar o exemplo dos países escandinavos, onde, para a concessão da casa própria, a intervenção dos Governos se faz sentir:

- a) — evitando a valorização descabida e vertiginosa de terrenos por meio da aquisição de grandes áreas, inclusive pela desapropriação;
- b) — criando fundos especiais para atender ao problema;



- c) — criando cooperativas para provimento de habitação;
- d) — auxiliando, as construções, com certa quantia em dinheiro, sem expectativa de reembolso, ou atendendo parte do pagamento das despesas anuais;
- e) — garantindo os juros do capital empregado pelas empresas particulares;
- f) — assumindo responsabilidade pelo pagamento de prestações e juros e, em alguns casos, pelo resgate do principal;
- g) — isentando de taxas, impostos e super-taxas durante certo tempo e, em alguns casos, isenção de selos e de taxas de registo as operações da casa própria;
- h) — proporcionando às sociedades reconhecidas de utilidade pública os terrenos destinados à construção de habitações baratas.

Muitas mais seriam as enumerações das facilidades proporcionadas pelos países escandinavos no sentido da facilitação da casa própria. As que aí ficam são, porém, bastantes para mostrar o quanto estamos longe do problema, maxime se compararmos a ação das municipalidades desses países — (a ação pró casa própria interessa di-

retamente as municipalidades) — com as exigências que verificamos entre nós. Não somente ao empregado de pequena categoria deve ser estendida a isenção. Quanto mais elevada a posição do funcionário, maiores os encargos decorrentes da própria posição que ocupa na sociedade, razão por que não concordamos com a fixação do limite máximo, para isenção, em Cr\$ 75.000,00, pleiteando-o para Cr\$ 150.000,00, pois só neste limite podem ser incluídos os chefes de secção e demais funcionários assemelhados.

E queremos concluir o nosso voto vencido, chamando a atenção para a injusta afirmação trazida ao seio da Comissão, de que, aos Institutos de Previdência Social cabe a culpa do exagerado valor de terrenos em virtude de sua entrada no mercado.

Para destruir esta afirmativa basta comparar-se as aquisições feitas pelos Institutos com as realizadas pelos particulares e destinadas a incorporações com lucros astronômicos.

A alta exagerada dos terrenos é uma consequência do excesso de capitais advindos de lucros fabulosos decorrentes da guerra, que procuram colocação em imóveis para fugirem aos depósitos bancários sem juro.

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 1943. —  
(a.) Luiz J. da Costa Leite.

## Crimes contra a administração pública

Prof. ROBERTO LYRA

(Das comissões elaboradoras dos Códigos Penal, de Processo Penal, Penitenciário e de Menores)

I. Código de 1830. — II. Código de 1890. — III. Código de 1940. — IV. Classificação dos crimes contra a administração pública. — V. Principais inovações do Código de 1940. — VI. Conceito penal de administração pública. — VII. Conceito penal de funcionário público. — VIII. Crimes contra a administração pública diversamente capitulados. — IX. Circunstância agravante e causas de aumento de pena relativas a funcionários públicos. — X. Remissões.

I — O título V do Código de 1830 — "Dos crimes contra a boa ordem e administração pública" — dividia-se em três capítulos, tratando

o de n. 1 de "prevaricações, abusos e omissões dos empregados públicos", em sete secções: I — prevaricação; II — peita; III — suborno; IV — concussão; V — excesso ou abuso de autoridade, ou influência proveniente do emprego; VI — falta de exação no cumprimento dos deveres; VII — irregularidade de conduta.

O capítulo n. II versava sobre a falsidade, e o III sobre o perjúrio.

Os crimes de resistência, tirada ou fugida de presos do poder da Justiça e arrombamento de cadeias e de desobediência às autoridades, figura-



vam no título IV — "Dos crimes contra a segurança interna do Império e pública tranquilidade" — incluindo-se no título VI — "Dos crimes contra o tesouro público e propriedade pública" — os crimes de peculato e contrabando, ao lado dos crimes de moeda falsa e de destruição ou danificação de construções, monumentos e bens públicos.

II — O Código de 1890 previu no título II — "Dos crimes contra a segurança interna da República" — os crimes de resistência, de tirada ou fuga de presos do poder da justiça e arrombamento das cadeias e desobediência e desacato às autoridades.

No título V — "Dos crimes contra a boa ordem e administração pública" — estavam os de prevaricação, falta de exação no cumprimento do dever, peita ou suborno, concussão, peculato, excesso ou abuso de autoridade e usurpação de funções públicas e de irregularidade de comportamento. O crime de contrabando alojava-se entre os crimes contra a fazenda pública.

III — O Código de 1940 adotou na classificação dos crimes o método comteano da complexidade crescente.

Partiu, como o projeto Sá Pereira, da infração simples, a infração contra a vida. Tomando o ser humano, o homem, o indivíduo, encarou a lesão que se pode praticar contra ele, lesão contra a vida, e dessa lesão mais simples caminhou para as mais complexas.

Vêm, depois as lesões contra o patrimônio: cometer crime contra o patrimônio é coisa de maior complexidade do que praticar contra a vida.

Passou, a seguir, às infrações contra os costumes, contra a família, que é início de vida social e, assim, até chegar aos crimes contra a administração pública, os mais complexos entre os previstos no Código (art. 360) e por isso, lhes reservou o último título, o de n. XI (arts. 312 a 359).

IV — O Código de 1940 dividiu os crimes contra a administração pública em três sub-classes:

I — Crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral;

II — Crimes praticados por particular contra a administração em geral;

III — Crimes contra a administração da Justiça.

A doutrina distinguira as ofensas que provêm do interior das que procedem do exterior da administração pública.

Consagrando-a, o Código dividiu os crimes contra a administração pública em geral, em atinência ao sujeito passivo, capitulando, separadamente, os crimes praticados por funcionário público (capítulo I do título XI) e os crimes praticados por particular (capítulo II do título XI).

O sujeito passivo é sempre a administração pública, ainda quando a ofensa envolva lesão ou perigo para indivíduo.

São da primeira sub-classe:

I — peculato;

II — extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento;

III — emprégo irregular de verbas ou rendas públicas;

IV — concussão;

V — excesso de exação;

VI — corrupção passiva;

VII — facilitação de contrabando ou descaminho;

VIII — prevaricação;

IX — condescendência criminosa;

X — advocacia administrativa;

XI — violência arbitrária;

XII — abandono de função;

XIII — exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado;

XIV — violação de sigilo funcional;

XV — violação de sigilo de proposta de concorrência.

São da segunda sub-classe:

I — usurpação de função pública;

II — resistência;

III — desobediência;

IV — desacato;

V — exploração de prestígio;

VI — corrupção ativa;

VII — contrabando ou descaminho, quando praticado por particular;

VIII — impedimento, perturbação ou fraude de concorrência;

IX — inutilização de edital ou de sinal;

X — subtração ou inutilização de livro ou documento, quando praticado por particular.



São da terceira sub-classe :

- I — reingresso de estrangeiro expulso;
  - II — denúncia caluniosa;
  - III — comunicação falsa de crime ou de contravenção;
  - IV — auto-acusação falsa;
  - V — falso testemunho ou falsa perícia;
  - VI — coação no curso de processo;
  - VII — exercício arbitrário das próprias razões;
  - VIII — fraude processual;
  - IX — favorecimento pessoal;
  - X — favorecimento real;
  - XI — exercício arbitrário ou abuso de poder;
  - XII — fuga de pessoa presa ou submetida a medida de segurança;
  - XIII — evasão mediante violência contra a pessoa;
  - XIV — arrebatamento de preso;
  - XV — motim de presos;
  - XVI — patrocínio infiel;
  - XVII — patrocínio simultâneo ou tergiversação;
  - XVIII — sonegação de papel ou objeto de valor probatório;
  - XIX — exploração de prestígio junto à administração da Justiça;
  - XX — violência ou fraude em arrematação judicial;
  - XXI — desobediência a decisão judicial sobre perda ou suspensão de direito.
- V — Das inovações relativas aos crimes contra a administração pública, que o legislador classificou como os mais complexos, dá notícia a exposição *Francisco Campos* :

"Várias são as inovações introduzidas, no sentido de suprir omissões ou retificar fórmulas da legislação vigente. Entre os fatos incriminados como lesivos do interesse da administração pública, figuram os seguintes, até agora, injustificadamente, deixados à margem da nossa lei penal: emprego irregular de verbas e rendas públicas; advocacia administrativa (isto é, "patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado junto à administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário"); violação do sigilo funcional; violação do sigilo de preposta em concorrência pública; exploração de prestígio junto a autoridade administrativa ou judiciária (*venditio lani*); obstáculo ou fraude contra concorrência ou hasta pública; inutilização de editais ou sinais oficiais de identificação de objetos; motim de presos; falsos avisos de crime ou contravenção; auto-acusação falsa, coação no curso de processo judicial; fraude processual; exercício arbitrário das próprias razões; favorecimento *post factum* a criminosos (o que a lei atual só parcialmente incrimina

como forma de cumplicidade); tergiversação do procurador judicial; reingresso de estrangeiro expulso.

O art. 327 do projeto fixa, para os efeitos penais, a noção de funcionário público: "Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitóriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública". Ao funcionário público é equiparado o empregado de entidades paraestatais. Os conceitos da concussão, da corrupção (que a lei atual chama *peita* ou *suborno*), da resistência e do desacato são ampliados. A concussão não se limita, como na lei vigente, ao *crimen supereractionis* (de que o projeto cuida em artigo especial), pois consiste, segundo o projeto, em "exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, mesmo fora das funções, ou antes de assumi-las, mas em razão delas, qualquer retribuição indevida".

A corrupção é reconhecível mesmo quando o funcionário não tenha ainda assumido o cargo. Na resistência, o sujeito passivo não é exclusivamente o funcionário público, mas também qualquer pessoa que lhe esteja, eventualmente, prestando assistência.

O desacato se verifica não só quando o funcionário se acha no exercício da função (*seja*, ou não, o ultraje infligido *propter officium*), serão também quando se acha *extra officium*, desde que a ofensa seja *propter officium*."

VI — O Código coordena o conceito geral da administração pública aos conceitos de execução e *jurisdição*, pois o de *legislação* foi mantido na esfera das leis especiais de defesa do Estado, reconhecendo-se, assim, o seu devido relêvo entre as três atividades fundamentais daquele.

A omissão significa aprêço democrático.

VII — Segundo o art. 327 do Código, considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitóriamente ou sem remuneração, exerce cargo emprego ou função pública.

O § único daquele artigo equipara ao funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal.

O conceito penal de funcionário público é, portanto, especial e mais amplo do que o constitucional (art. 156 da Constituição) e o administrativo (art. 2.º do Estatuto dos Funcionários Públicos).

Veja-se, no art. 329, o auxiliar da execução de ordem legal protegido contra a resistência tal como o executor.

Trata-se, em última análise, da pessoa física que tem o legítimo poder de exprimir, relativamente com a sua atividade, a vontade do Estado e de outras pessoas de direito público, do sujeito re-



vestido do poder jurídico público de agir no presumido interesse da administração pública.

O cargo, emprego ou função pública pode constituir, ou não, officio ou profissão, pode ser, ou deixar de ser, inerente à pessoa.

Quem quer que exerça, e enquanto exerça, missão pública ou, na linguagem do art. 301, *serviço de caráter público*, é funcionário público, para os efeitos penais.

VIII — A capitulação do título XI não é exclusiva. Há outros crimes contra a administração pública, em que predomina, na tutela penal, diversa objetividade jurídica, como o do particular que exerce atividade de que está impedido por decisão administrativa (art. 205), e os do funcionário que revelar, sem justa causa, segredo de que tem ciência em razão da função; que reconhecer, como verdadeira, no exercício de função pública, firma ou letra que o não seja (art. 300); que atestar ou certificar falsamente, em razão de

função pública, fato ou circunstância que habilite alguém a obter cargo público, isenção de ônus ou serviço de caráter público, ou qualquer outra vantagem (art. 301).

IX — A qualidade de funcionário público aparece como elemento constitutivo de crime, como circunstância agravante da pena ou como causa de aumento especial desta.

O art. 44 prevê, como circunstância que sempre agrava a pena, quando não constitui ou qualifica o crime, o abuso de poder ou a violação de dever inerente a cargo, officio, ministério ou profissão (art. 44, n. I, letra h).

Quanto aos aumentos especiais de pena, ver os arts. 150 § 2.º, 151 § 3.º, 168 § 1.º, ns. II e III 226, n. II, 268, § único, 290 § único, 295, 296 § 2.º, 297 § 1.º, 299 § único.

Sobre funcionário público, ver ainda os artigos 139 § único, 141, n. II e 142, n. III, 157 § 2.º, n. III.

## JULGADOS

### BENS PUBLICOS — INADMISSIBILIDADE DE USOCAPÃO

— *Os bens públicos, não podendo ser objeto de alienação senão em virtude de ato expresso do Governo, não podem, também, ficar sujeitos a usocapião.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n. 4.369

Relator: Ministro BENTO DE FARIA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do recurso extraordinário em que são recorrente — a Municipalidade de São Paulo, e recorrida — Margarida da Silva;

Acorda o Supremo Tribunal Federal, pela Segunda Turma, conhecer do recurso unânimemente, e dar-lhe provimento, por maioria, para os fins e pelas razões constantes das notas taquigráficas respeitantes aos votos vencedores.

Custas pela recorrida.

Supremo Tribunal Federal, 21 de setembro de 1943.

— José Linhares, presidente. — Bento de Faria, relator.

RELATÓRIO

O Sr. ministro Bento de Faria — No Juízo da 4.ª Vara Cível da comarca de São Paulo, Margarida Silva promoveu o presente processo de usocapião, fazendo citar as Fazendas

do Estado e do município, o curador de ausentes, e, por editais, quaisquer outros interessados ausentes e desconhecidos, para o fim de ser declarado o seu domínio sobre uma área de terras, com 7.000m<sup>2</sup>, mais ou menos, no bairro do Belemzinho, distrito de Belém, na capital de São Paulo.

E assim porque o possuía desde mais de quarenta anos. Proposta a ação, a municipalidade de São Paulo ofereceu a contestação de fls. 45 — (lê).

Produzida a prova e conclusos afinal os autos, o juiz julgou procedente a ação pelas razões constantes da sentença a fls. 114.

Em recurso, a Terceira Câmara do Tribunal de Apelação negou, por maioria, provimento ao recurso (fls. 141), preferindo idêntico julgamento sobre os embargos posteriormente oferecidos (fls. 162).

Dai o recurso extraordinário interposto com fundamento no artigo 101 n. III letras a, b e d da Constituição vigente (fls. 163), o qual foi arrazado pelos interessados.

Remetidos os autos e ouvido o Exmo. Sr. procurador geral da República opinou nos termos do parecer a fls. 203 — (lê).

VOTO

O Sr. ministro Bento de Faria (relator) — A sentença confirmada pelo acórdão recorrido (fls. 118), reconhecendo a posse trintenária da autora sobre o terreno em questão, consoante os depoimentos das suas nove testemunhas, antigas conhecedoras do fato, não repudiou, entretanto, a circunstância alegada pela recorrente no item IV da sua



contestação — isto é, de tratar-se de área de terreno devoluto, pertencente ao patrimônio do Estado, por se achar dentro do raio de círculo de 8 kms. com centro na praça da Sé, na conformidade do disposto no art. 124, parágrafo único da Lei orgânica das Municipalidades (decreto número 2.484 de 16 de dezembro de 1935), fato ésses demonstrado pela planta que juntou a fls. 47 como cópia fiel da arquivada na Procuradoria de Terras onde se verifica essa discriminação desde 1855 (fls. 88).

Entendeu, porém, o juiz serem suscetíveis de usucapião os bens públicos, no domínio do Código Civil (fls. 118), não sendo de aplicar ao caso, retroativamente, os decretos na 19.924 de 27 de abril de 1931 e 22.785 de 31 de maio de 1933.

Essa consideração mereceu o amparo do Tribunal recorrido.

Legítima-se, pois, o recurso extraordinário interposto.

## II

Penso de modo diverso das respectivas decisões recorridas, para entender que os bens públicos estão isentos de usucapião.

Assim porque:

a) — nos termos do art. 67 do Código Civil ditos bens só perderão a inalienabilidade que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever.

Ora, não podem ser alienados senão em virtude de ato expresso e expressivo da vontade do Poder Público (União, Estado ou município); daí resulta que não é possível a sua livre apropriação com fundamento exclusivo em simples ocupação, seja não conhecida, ou mesmo tolerada.

E o usucapião pressupõe um bem capaz de ser livremente alienado, como bem opinou, a meu ver, Clóvis Beviláqua no seu comentário.

No regime legal da República não encontro lei alguma que sufrague conclusão oposta.

b) — Ao contrário, em 1931, pelo decreto 19.924, de 27 de abril, foi estabelecido, fazendo o legislador remissão aos arts. 66 e 67 do Código Civil, que aos Estados compete regular a administração, concessão, exploração, uso e transmissão das terras devolutas que lhes pertenceu, excluída sempre a aquisição por usucapião.

Posteriormente, em 1938, o decreto-lei n. 710, de 17 de setembro, determinou no art. 12 que não corre usucapião contra os bens públicos de qualquer natureza.

E' certo que o art. 148 da Constituição de 1937, por ele ressalvado, torna possível a toda brasileiro, que não seja proprietário rural ou urbano, a aquisição, mediante sentença, do traço de terra até dez hectares que ocupar por 10 anos contínuos, nêle morando e tornando-o produtivo, sem oposição nem reconhecimento de domínio.

Mas, essa hipótese está excluída — nem foi invocada nem provadas as condições assim estabelecidas.

## III

Pouco importa que o tempo da ocupação possa ser apurado anteriormente ao Código Civil.

O certo é que foi na sua vigência (em 1936) e na dos diplomas legais posteriores, acima referidos, que a recorrida pretendeu a aquisição, por usucapião, das referidas terras, isto é, contrariando o sistema legal que não o permitia.

Assim sendo, conheço do recurso e dou-lhe provimento para, reformando a decisão recorrida, julgar a ação improcedente.

## VOTO

O Sr. ministro José Linhares — Não se contesta que a posse do recorrido já tinha todos os requisitos necessários para levar a prescrição aquisitiva, quando apareceram as leis do Governo Provisório (decreto n. 19.924, de abril de 1931, e n. 22.785, de maio de 1933) — que expressamente impediu que os bens públicos, seja qual for a sua natureza, sejam adquiridos por usucapião. Assim, pouco importa que tais leis, no domínio do qual a recorrida adquiriu por usucapião as terras, em cuja posse já está há mais de 30 anos. Sejam ou não interpretáveis os citados decretos, razão não há para que, em face dêles seja obstado o usucapião de terra ocupada pelo recorrido, como entendeu o voto vencido.

E' hoje — professam Eduardo Espinola e Eduardo Espinola Filho — quasi incontrovertida, na doutrina e na jurisprudência nacional, que o Código Civil brasileiro não reconhece força retroativa às leis de interpretação. Embora a lei se declare interpretativa em termos expressos, o dispositivo da nova lei não permite que por ela sejam prejudicados os direitos adquiridos, os atos jurídicos perfeitos e a coisa julgada. (E. Espinola e E. Espinola Filho, *Trat. de Dir. Civ.*, v. II, pág. 228, n. 63).

A sentença que reconhece o usucapião em tais casos é meramente declaratória e, dêste modo — não havia como impedir o exercício de um direito adquirido em face da lei anterior e jurisprudência em geral.

Conheço do recurso por um dos fundamentos invocados — a letra d, porque conhecida é a divergência de julgados em sentido contrário, mas nego-lhe provimento para confirmar a decisão recorrida.

## VOTO

O Sr. ministro Goulart de Oliveira — Sr. presidente, já dei longo voto a êsse respeito, examinando todas estas questões.

Estou de acôrdo com a conclusão do voto do Sr. ministro relator. Mas para que se admitisse a hipótese de serem usucapíveis os bens, era preciso que, consoante o Código Civil, houvessem decorrido quarenta anos o que não ocorreu.

## VOTO

O Sr. ministro Waldemar Falção — Sr. presidente, conheço do recurso e lhe dou provimento.

## VOTO

O Sr. ministro Orsímio Norato — Sr. presidente, a questão é das mais controvertidas em nosso direito.

Recentemente, na 1.<sup>a</sup> Turma, ao que parece, prevaleceu o voto do Exmo. Sr. ministro Filadelfo Azevedo, no sentido



de serem suscetíveis de usucapião os bens domaniais, antes de 1931. E nessa conformidade concluiu o recente Congresso Jurídico Nacional em que logrou aprovação a tese do Dr. Castilho Cabral.

No mesmo sentido opinaram Virgílio de Sá Pereira, Carvalho Santos e outros.

Entretanto, apesar de cintada de tão admirável prestígio, essa opinião, ainda em face do Código Civil, não se mantém. Ela, a meu ver, improceda *de lege lata*.

Inovou o Código Civil o direito caduco, já eliminando de seus quadros o usucapião, de nascente irremediável, de tão remota e longínqua, já inexigindo a boa fé no usucapião extraordinário, já não oferecendo guarida ao usucapião quinquagênio que a doutrina admitia quanto aos bens domaniais.

Estes se puseram fora do comércio. E' exato que o preceptivo da enunciação legal enerve-se com a consideração da possibilidade da alienação de tais bens. Mas, a impossibilidade afirmada não se liga necessariamente à inercialidade, senão à natureza desses bens e à impossibilidade, desenganadamente proclamada, de sua saída do patrimônio público *para dos casos admitidos em lei*. E o usucapião não se encontra entre esses casos. Daí dizer excelentemente Clóvis Beviláqua sucumbir o prestígio dos que proclamam a tese contrária à imposição irresistível do direito expresso. E a certa verdade é que, falecidos do apêlo do texto vão os eminentes propugnadores da tese, a que não adiro, rebuscar argumentos de ordem histórica

e sociológica, tecendo-se o panegírico da destemida dos "desbravadores" e até da solércia dos "grileiros". Impossível negar homenagem aos primeiros e, de algum modo, reconhecer, de certo ângulo visual, alguma benemerência à astúcia dos particulares contra a ação estreita do Poder.

Acho demais, entretanto, no louvor levantado ao "grileiro" e, como quer que seja, o que se verifica é verdadeira deslocação dos termos do problema quando apresentado ao julgamento dos tribunais.

O argumento indeferido do art. 148 da Constituição de 1934 não apresenta consistência, por se tratar de usucapião especialíssimo que somente incide em tratos exigios de terras e não mostra a estrutura da prescrição aquisitiva disciplinada no Código Civil.

E a lei de 1933, ainda que eliminado o quadro das interpretativas, sempre será índice da mentalidade já dominante, não sendo nesse aspecto, *ius novum*.

Ela vem reafirmar aquilo que o Código Civil já estabelecia.

Com estes fundamentos, ligeiramente enunciados, acompanho o voto do Exmo. Sr. ministro relator e dou provimento ao recurso.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Tomaram conhecimento, unanimemente, e deram-lhe provimento contra o voto do Sr. ministro revisor.



## ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

### ***Função do Conselho de Administração de Pessoal no Serviço Civil Brasileiro***

O decreto-lei 5.937, de 28-10-43, criou, junto ao D.A.S.P., o Conselho de Administração de Pessoal, órgão integrante do sistema de pessoal, com a finalidade de promover melhor coordenação e maior eficiência dos órgãos diretamente interessados na matéria.

Na exposição de motivos com que submeteu à apreciação do Sr. Presidente da República o projeto daquele decreto-lei, o D.A.S.P. acentuou que "tão avultado número de órgãos, colaborando num problema complexo e de tão profundo alcance social, privativa e subsidiariamente, como são todos aqueles que dizem respeito ao elemento humano, está a exigir a criação de um órgão que congregue os chefes e diretores dos principais serviços do pessoal civil, aqueles a que incumbe administrá-los sob todos os aspectos, afim de que se possa obter uma perfeita uniformidade de ação na aplicação da legislação e solução dos problemas que interessam aos servidores".

E' que os serviços de pessoal servem como órgãos de amparo e defesa dos servidores, que não podem ter intermediários junto à Administração.

Desde que se implantou a reforma administrativa no Brasil, o servidor do Estado passou a constituir uma preocupação constante na obra em execução. "Cumpra sacudi-lo da inércia em que sempre vivera; infundir-lhe o sentimento e a convicção de uma grande força; despertar-lhe a necessidade de aperfeiçoar-se para o exercício de sua alta missão; chamá-lo à realidade da sua influência nos destinos da sua pátria; dar-lhe estímulo que não conhecia; agitar-lhe as energias adormecidas; cercá-lo de garantias e oferecer-lhe perspectivas que o fizessem amar a profissão como das mais nobres e dignas de quantas envaidecem o homem" (*A Obra de Proteção ao Servidor Público*, publicação do D.A.S.P.).

O amparo ao servidor público foi a seqüência lógica às leis sociais em vigor no Brasil. Com

efeito, a 19 de março de 1931, foi expedido o primeiro ato garantindo ao empregado particular o bem estar resultante da segurança econômica no presente. O decreto n. 19.770 dispõe sobre a estabilidade do empregado despedido sem justa causa. A lei n. 62, de 5-6-35, proibiu a dispensa, sem justa causa devidamente comprovada, de empregados que contassem mais de 10 anos de serviço, e determinou, em favor dos que contassem menos de 10 anos, a obrigatoriedade de pagamento de uma certa indenização.

Justifica-se perfeitamente, quer sob o ponto de vista prático quer doutrinário, o amparo que o Estado concede ao seu servidor. E' doutrina aceita por todos os autores americanos e ingleses que os três objetivos fundamentais da administração científica de pessoal são:

- 1.<sup>o</sup> — atrair para o serviço público, e conservar, os melhores elementos;
- 2.<sup>o</sup> — grangear prestígio para o serviço público;
- 3.<sup>o</sup> — implantar um moral sadio entre os servidores.

Esses três objetivos fundamentais podem ser colimados desde que os órgãos de pessoal disponham dos seguintes instrumentos:

- a) uma rede de ligação entre os departamentos;
- b) um plano de classificação de cargos e funções;
- c) um plano de remuneração;
- d) um plano de segurança econômica do servidor;
- e) um sistema de avaliação do merecimento.

Plano de segurança econômica significa, em última análise, estabilidade. Está claro que "estabilidade" é um conceito relativo, porquanto o Estado não é obrigado a conservar o servidor inepto, incapaz, ineficiente. Mas, de qualquer



maneira, o Estado não pode pretender atrair e conservar os melhores elementos — funcionários ou extranumerários — se não lhes oferecer, pelo menos, alguma probabilidade de permanência no serviço público. Dar garantia de segurança econômica é, ainda, uma condição indissolúvelmente ligada ao sistema do mérito. Este, por sua vez, quer dizer moralidade administrativa, iguais oportunidades para todos, espírito de equipe e eficiência.

No Brasil, ingressam no serviço público pelo sistema do mérito:

- a) os funcionários ocupantes de cargos de carreira, nomeados em virtude de concurso;
- b) os extranumerários mensalistas, que são admitidos mediante prova de habilitação.

Os primeiros têm direito à estabilidade no serviço público; os segundos são admitidos a título precário. Na prática, entretanto, estes últimos, mesmo sem a garantia de segurança econômica, geralmente podem ser conservados em função por muitos anos, mesmo porque os chefes de

serviço atentam para os seguintes inconvenientes de uma taxa de movimentação elevada:

- 1.º — diminuir a produção;
- 2.º — acarretar despesas com recrutamento, seleção, "placement", treinamento, adaptação e readaptação;
- 3.º — implicar em revisão da política de pessoal, classificação, pagamento, promoção, transferência, regime de trabalho, supervisão, política disciplinar.

Vê-se, desse modo, o grau de complexidade dos problemas relativos a pessoal, mormente se se considerar a importância crescente da função administrativa. Não será fora de propósito lembrar-se a opinião de Ernest S. Griffith: "o funcionário é, hoje, a pessoa mais importante no seio do Estado".

O tratamento de todos esses problemas reclama, é óbvio, uniformidade e clareza, o que somente poderá ser conseguido com a existência de um órgão de supervisão técnica, no caso o Conselho de Administração de Pessoal.

## Notas para o funcionário

### SITUAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS APOSENTADOS, CONTRIBUINTES DE CAIXAS DE APOSENTADORIA E PENSÕES

CDXXXIX

O decreto-lei n. 5.365, de 31 de março de 1943, resolveu a situação dos funcionários, contribuintes de Caixas de Aposentadoria e Pensões, que são aposentados no interesse do serviço, com fundamento na alínea a do art. 197 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Estabeleceu que compete ao Tesouro Nacional atender ao pagamento das despesas decorrentes da aposentadoria, enquanto os interessados não estiverem nas condições de inatividade, estipuladas nos regulamentos das Caixas a que pertencem.

Não fora, entretanto, resolvida a situação dos que se aposentam nos termos da alínea b do mesmo art. 197, isto é, a título de prêmio pelos serviços prestados.

Diversos funcionários, contribuintes de Caixas de Aposentadoria e Pensões, aposentados por esse motivo, estão sem receber os proventos que lhes cabem. As Caixas não efetuam o pagamento, porque a legislação a que se subordinam não prevê a aposentadoria-prêmio. O Tesouro não paga porque são contribuintes das Caixas.

O Ministério da Viação e Obras Públicas, após essa situação e propôs que a providência tomada pelo citado decreto-lei n. 5.365, relativa às aposentadorias no interesse do serviço, seja tornada extensiva às aposentadorias-prêmio.

O D.A.S.P. foi de parecer que essa medida se impõe, não apenas como propôs o Ministério, em relação aos que se aposentaram até a data do decreto-lei n. 4.693, de 16 de setembro de 1942, que suspendeu as aposentadorias-prêmio durante o estado de guerra, mas, também, em relação aos que se aposentarem futuramente.

Assim, por proposta do D.A.S.P., foi assinado o decreto-lei n. 5.932, de 26-10-43, regulando a matéria.

(Exposição de motivos n. 3.290, de 14-10-43, publicada no D.O. de 28-10-43, pág. 16.001).

### ADMISSÃO DE EXTRANUMERÁRIOS DIARISTAS E TAREFEIROS

CDXLI

Ao D.A.S.P. coube apreciar o processo em que o Ministério da Agricultura solicitou fosse alterada a redação do art. 11 do decreto-lei n. 5.175, de 7-1-43, afim de que se colimasse o objetivo a que se propôs o decreto-lei citado.



Justificando o seu ponto de vista, esclareceu aquele Ministério:

a) que o dispositivo legal aludido exige que se publique, previamente, a portaria de admissão dos extranumerários diaristas e tarfeiros, para que se lhes possa dar exercício;

b) que tal exigência dificulta a admissão e substituição de servidores dessa natureza, principalmente dos incumbidos da execução de trabalhos agrícolas, cujas repartições se acham sediadas no interior, e, portanto, distantes dos órgãos de pessoal;

c) que, para o extranumerário-contratado não se faz tal exigência, uma vez que o contrato se considera perfeito na data de sua lavratura e sua execução se inicia no dia por ele fixado;

d) que os diaristas e tarfeiros estão sujeitos a contínuas flutuações, especialmente, os que trabalham em serviços agrícolas, devendo, portanto, para que o serviço não tenha solução de continuidade, ser-lhes dispensada a exigência da prévia publicação da portaria; e

e) que, para atender a essa necessidade e tornar mais exequível a aplicação do decreto-lei citado, sugere que se modifique a redação do seu art. 11, para o qual apresentou o substitutivo anexo.

Examinando o assunto, verificou o D. A. S. P.:

a) que a dispensa da prévia publicação da portaria de admissão, como pleiteia aquele Ministério, está prevista no § 2.º do referido art. 11, *in verbis*:

"O serviço ou repartição, sediada em localidade em que não houver B. P., fará imediatamente, ao S. P. ou à D. P. correspondente, a comunicação dos atos que expedir, para que promovam, até 90 dias da data de sua expedição, a publicação respectiva";

b) que a admissão de diarista e tarfeiro é feita pelo chefe do serviço, respeitado o limite de crédito próprio;

c) que, para as repartições e serviços, cujo crédito é consignado globalmente ao órgão central, deve-se compreender como crédito próprio, para fins de admissão de extranumerários diaristas e tarfeiros, o que for destinado a cada repartição ou serviço, mediante redistribuição e, em correspondência, quando for o caso, à T. N. D.;

d) que, firmado esse entendimento, que se conforma com o espírito e a finalidade do D. L. 5.175, aludido, o chefe de cada repartição ou serviço, que satisfizer as condições da alínea anterior, poderá admitir extranumerários diarista e tarfeiro, e, se sediadas no interior, beneficiar-se da exceção prevista no § 2.º do art. 11 citado; e

e) que, assim, não se faz necessária qualquer modificação no texto do referido artigo, como propôs aquele Ministério.

Assim, o D. A. S. P. opinou:

a) por que, na admissão de extranumerários diaristas e tarfeiros, fique entendido que crédito próprio é aquele que for destinado e distribuído pelo chefe da repartição central aos órgãos que a integram;

b) por que, em se tratando de repartição ou serviço, sediado em localidade em que não haja B. P., o exercício do

extranumerário não fique condicionado a prévia publicação da portaria, conforme dispõe o § 2.º do art. 11 do decreto-lei n. 5.175, de 7-1-43;

c) por que não se altere o dispositivo legal citado.

(Exposição de motivos n. 3.234, de 7-10-43, publicada no D. O. de 1-11-43, pag. 18.167).

## PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO DE ATO DE DEMISSÃO

CDXLI

Examinando um pedido de reconsideração, despachou o D. A. S. P.:

Do processo consta informação (fls. 6) de que o assunto já está definitivamente encerrado, pelo indeferimento dos pedidos de reconsideração dos interessados, interpostos ao Sr. Presidente da República.

A prevalecer tal informação, não se justifica a proposta (fls. 60-v), de encaminhamento do processo ao D. A. S. P., para estudo e, muito menos, os pareceres ali emitidos e favoráveis ao deferimento do pedido, à vista do que dispõe, explicitamente, a alínea e, da circular n. 11-42, da Presidência da República.

Acontece, porém, que não foi anexado ao processo o pedido anterior que teria sido indeferido, apesar de o mesmo processo ter permanecido no Ministério da Agricultura, transitando entre a D. P. A. e o S. C., durante cerca de um ano e seis meses, limitando-se as providências adotadas, na maior parte daquele dilatado período, a meros pedidos de juntada (fls. 13 e 14; 52 a 57).

E' de notar, ainda, que se providenciou a apuração de matérias estranhas ao processo (fls. 15 a 24), deixando de ser feita a do pedido de reconsideração anterior, a que alude a informação de fls. 6.

Verifica-se, desta forma: a) que é imprescindível esclarecer se houve, ou não, pedido de reconsideração anterior já indeferido, porisso que, na hipótese afirmativa, fica, *in fine*, prejudicado o andamento do presente; e b) que, não existindo pedido anterior, ao contrário do que consta de fls. 6, houve transgressão do item IV do art. 221 do E. F. e excessiva demora no andamento do processo, pois, concedendo a lei oito dias para decisão do assunto, foram consumidos, em providências de fácil execução e natureza urgente, mais de um ano e cinco meses, preterindo, assim, as questões incidentes o próprio estudo do processo, que só exigia poucos dias, do que resulta infringência, também, do item V da circular 5-42, da Presidência da República.

Nestas condições, restituo o processo ao Sr. ministro da Agricultura, para que se digue considerar os fatos aqui referidos e determinar as responsabilidades cabíveis, sem prejuízo do novo encaminhamento do processo ao D. A. S. P., para competente estudo, se se apurar a inexistência de pedido anterior, o que tornará obrigatório que seja examinada, devidamente, o presente.

(Despacho-processo n. 18.601-43, publicado no D. O. de 3-12-43, pag. 17.752).



**SITUAÇÃO DE FUNCIONÁRIO FEDERAL  
INDICIADO COMO RESPONSÁVEL PELA  
PRÁTICA DE IRREGULARIDADES COME-  
TIDAS NO DESEMPENHO DE CARGO  
ESTADUAL, PROVIDO EM COMISSÃO**

CDXLII

O Ministério da Justiça transmitiu ao D.A.S.P. a consulta a este formulada pela Interventoria Federal no Estado do Maranhão, sobre a maneira por que deve proceder com relação a funcionário federal que, no desempenho de cargo estadual, provido em comissão, praticou irregularidades, apuradas em inquérito administrativo.

Justificando a consulta apresentada, esclareceu a Interventoria Federal no Estado do Maranhão:

a) que, por despacho do Sr. Presidente da República, de 11-6-40, foi posto à disposição da mesma F.C.R., engenheiro, classe N, do Quadro I, do Ministério da Viação, passando a exercer, em comissão, o cargo de Diretor do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem;

b) que, posteriormente, teve a aludida Interventoria denúncia da existência de irregularidades no D.E.R., determinando a instauração de inquérito administrativo, para apurá-las;

c) que esta ocorrência foi comunicada ao mesmo engenheiro, então no Rio de Janeiro, apressando-se o mesmo em solicitar exoneração do referido cargo, por telegrama, no qual comunicou, ainda, já se haver apresentado ao senhor ministro da Viação;

d) que, em resposta, lhe foi declarado, pela mesma Interventoria, não se justificar o pedido de exoneração, devendo, ao contrário, voltar ao Estado para prestar os esclarecimentos necessários, sendo que de tudo foi dado conhecimento ao Sr. ministro da Viação mediante telegrama reservado;

e) que, apesar disto, aquela Interventoria recebeu, em seguida, o aviso n. 1.547, de 11-6-42, do Sr. ministro da Viação, comunicando que o referido engenheiro, posto à disposição da mesma para fazer parte da comissão incumbida de organizar os serviços rodoviários do Estado, se apresentara ao M.V., em virtude de estarem concluídos os trabalhos da aludida comissão;

f) que o inquérito administrativo realizado, de que juntou cópia autêntica, foi apreciado pelo Departamento do Serviço Público, havendo este, dentre outras medidas, sugerido, no seu parecer, a demissão, a bem do serviço público, de F.C.R., que exercia, em comissão, o cargo de diretor do D.E.R.;

g) que, submetido o processo à decisão daquela Interventoria, aprovou ela as conclusões do parecer do D.S.P., deixando, entretanto, de determinar a aplicação da penalidade proposta para o mencionado engenheiro, por ser o mesmo funcionário federal, já havendo o Sr. ministro da Viação, comunicado a sua apresentação; \*

h) que, por esses motivos, deseja o parecer do D.A.S.P. sobre a maneira por que deve agir com relação ao aludido engenheiro, em face das disposições que regem a Administração Federal, aplicáveis à espécie.

Examinando o assunto, verificou esta D.F.:

a) que a Interventoria Federal no Estado do Maranhão teve conhecimento de que o D.E.R. vinha realizando, com atraso, pagamentos devidos a diversas firmas de cidade de São Luiz;

b) que estando em dia, pelo Tesouro do Estado, a entrega das verbas respectivas, resolveu a citada Interventoria determinar a instauração do inquérito administrativo no D.E.R., afim de apurar possíveis irregularidades verificadas no mesmo;

c) que, no inquérito administrativo em apêço, ficou apurada a existência de graves irregularidades no D.E.R., pelas quais era principal responsável seu diretor;

d) que, dentre outras irregularidades praticadas pelo aludido engenheiro, cumpre enumerar as seguintes: aplicação indevida de valores de adiantamentos; admissão de diversos servidores, sem conhecimento e permissão da Interventoria Estadual, e atribuição ilegal a outros de diferenças de vencimentos; custeio de transportes de cargas que não interessavam ao D.E.R. e registro de compromissos de exercício findo com créditos orçamentários destinados a fins diferentes e apropriadamente definidos;

e) que estes fatos constituem falta prevista pela item VI do art. 230 do Estatuto dos Funcionários do Estado do Maranhão,

"lesar os cofres públicos ou delapidar o patrimônio da Nação",

para a qual é cominada a pena de demissão, a bem do serviço público;

f) que não se operou a vacância regular do cargo estadual, de que era ocupante aquele engenheiro, pela sua simples comunicação de se considerar exonerado do mesmo, do qual só poderá ser desligado, mediante ato regular da autoridade competente;

g) que tendo a Interventoria Federal no Maranhão preferido o julgamento do processo, concordando com o parecer do D.S.P., quanto às faltas praticadas pelo mencionada engenheiro e respectiva sanção disciplinar a lhe ser aplicada, cumpre à mesma tornar efetiva a pena cabível, relativamente ao cargo que ocupa no quadro do funcionalismo estadual;

h) que, quanto ao fato de haverem sido os atos lesivos praticados contra o erário estadual, cumpre salientar ser o patrimônio nacional constituído da Fazenda Pública Federal, Estadual e Municipal, partes integrantes de um todo único;

i) que, dessa forma, o dano ou prejuízo causado a qualquer delas constitui, necessariamente, lesão do patrimônio nacional; e

j) que a falta de que é acusado aquele engenheiro se refere, inevitavelmente, sobre sua qualidade de funcionário federal e, portanto, decidido o assunto na esfera estadual (alínea g), deve o processo ser encaminhado ao Sr. Presidente da República, pelos canais competentes, para a necessária apreciação, julgamento e imposição das medidas disciplinares cabíveis.

E esclarecida, assim, o assunto, pode o processo ser restituído ao Sr. ministro da Justiça para os devidos fins.

(Parecer-processo n. 14.982-43, publicado no D.O. de 22-11-43, pag. 17.088).



## PESSOAL EXTRANUMERÁRIO DA E.F.C.B. NÃO PODE SER TRANSFERIDO PARA RE- PARTIÇÃO FEDERAL E VICE-VERSA

CDXLIII

A propósito foi expedido o seguinte ofício:

"Exmo. Sr. diretor.

Esta Divisão tem recebido, nas audiências que concede semanalmente, consultas sobre se o decreto-lei n. 5.175, de 1943, se aplica, ou não, ao pessoal dessa Estrada, em face de decisões deste Departamento, de que aquele diploma legal não é extensivo aos empregados de autarquias.

2. Afim de evitar dúvidas e fixar o exato sentido das referidas decisões, esta Divisão se apressa em esclarecer a V.Exc., na conformidade do disposto no art. 13 do decreto-lei n. 3.306, de 24-5-41, que

"o pessoal da E.F.C.B., com exceção dos funcionários, ficará sujeito às normas dos decretos-leis n. 240, de 4 de fevereiro de 1938, e 1.909, de 29 de dezembro de 1939, com as modificações desta lei e posteriores, até a expedição do Regulamento a que se refere o artigo anterior".

o qual determina que será expedido pelo Presidente da República o Regulamento do Pessoal da E.F.C.B.

3. Assim, não tendo sido expedido, ainda, esse regulamento, estende-se ao pessoal dessa Estrada a legislação federal sobre extranumerário, inclusive o decreto-lei n. 3.175, citado.

4. Não se aplica, entretanto, esse decreto-lei aos casos de transferência de extranumerários dessa Estrada para T.N.M. de qualquer repartição federal, ou vice-versa, bem como nos casos de readmissão ou reversão de ex-servidor dessa Estrada para o serviço público federal.

5. Fica, assim, entendido que, até a expedição do regulamento a que se refere o art. 12, do decreto-lei n. 3.306, de 1941, a legislação específica sobre extranumerário, do Governo Federal, deverá regular a situação do pessoal da E.F.C.B., nos precisos termos do art. 13 do mencionado decreto-lei, para o que V.Ex. determinará as necessárias providências. — Paulo Lira, D.D."

(Ofício D.F. n. 3.579-43, publicado no D.O. de 22-11-43, pág. 17.988).

## SÃO INDEPENDENTES AS INSTÂNCIAS JUDICIÁRIAS E ADMINISTRATIVAS

CDXLIV

Em um processo relativo a irregularidades denunciadas na Rede de Viação Cearense, a D.F. do D.A.S.P. emitiu o seguinte despacho:

"Restituo à D.P.V., acrescentando que, na conformidade do que consta do processo, o Sr. secretário de Polícia do Ceará, em referência à Sociedade Beneficente da Estrada de Ferro Sobral,

"solicitou o apoio da administração da Rede no sentido de ser prestigiada a ação do interventor nomeado, Dr. José Halley Bezerra Campos, no sentido de ser reorganizada a referida Sociedade e regularizada a situação da sua carreira de empréstimos".

tendo a R.V.C. dado todo o apoio ao fim colimado, para o que oficiou à sua 5.ª Divisão (E.F. Sobral), fazendo —

"ciente desta deliberação para conhecimento dos servidores dessa Divisão que não associados da Sociedade Beneficente, devendo essa chefia comunicar quais os serventurários que se opõem à regularização desejada e necessária, além do que possam ser tomadas as medidas que se tornarem precisas, a bem dos interesses em jogo" (fls. 9).

2. Esta D.F., na sua função de orientar e fiscalizar a administração do pessoal, esclarece que não há amparo legal para a interferência, de qualquer natureza, de órgãos da Administração Pública nas relações entre servidores e sociedades civis de que estas fazem parte, não se justificando, pois, as medidas recomendadas à E.F. Sobral, especialmente as que tiveram por objetivo compeli-los a regularizar o pagamento de obrigações contraídas em caráter particular.

3. Se houve abusos, impontualidades ou malversações na referida Sociedade Beneficente, de que sejam culpados servidores públicos, cabe à mesma, nas instâncias civis e criminais, agir em defesa de seus direitos, com os recursos adequados que a lei lhe assegura.

4. Esta D.F. solicita, assim, seja recomendado à R.V.C. que adote providências, para não mais se repetirem fatos como o assinalado, visto como são independentes as instâncias judiciárias e administrativas e apenas àquela compete conhecer de irregularidades e pendências existentes entre sociedades civis e seus associados".

(Despacho-processo n. 14.905-43, publicado no D.O. de 25-11-43, pág. 17.285).

## AFASTAMENTO DE OCUPANTE DE CARGO ISOLADO

CDXLV

Restituindo um processo relativo a afastamento de funcionário, o D.A.S.P. esclareceu: a) que, realmente e como afirmou a D.G.F.N., o D.A.S.P. pela R.M. 783, de 12-6-40, aprovado pelo Sr. Presidente da República nos itens citados, opinou por que permanecessem no T.N. e na D.R.A., onde estavam lotados e até que fosse feita a re-letuação dos órgãos do M.P., os funcionários pertencentes aos extintos quadros móveis uma vez que, em virtude da fusão dos quadros, não mais existiam os privativos de serviços ou repartições; b) que, entretanto na transcrição citada, emitiu a D.G.F.N. o disposto no item 8, da mesma exposição, que considerou privativa das repartições ou serviços a distribuição de cargos isolados ou de carreira, sem a preocupação de classes (grife); c) que o interessado é ocupante efetivo do cargo isolado de guarda-mor, padrão 18, da Alameda de Vitória; d) que, como ocupante de cargo



privativo dessa Alfândega, estava o funcionário fatalmente lotado nesse órgão, quando entrou em vigor o decreto-lei n. 1.847, de 7-12-39, e não na Diretoria das Rendas Aduaneiras, onde tinha exercício, apenas, em comissão; e) que o art. 13 daquele decreto-lei, ao estabelecer: "Enquanto não se proceder à reotação do pessoal das repartições ou serviços do M.F., prevalecerá a atual lotação", manteve a do interessado, é claro, na Alfândega de Vitória, por ser o seu cargo privativo da mesma; f) que, assim, não há como confundir a situação do interessado com a dos ocupantes de cargos de carreiras cujos quadros foram fundidos em Q.P. e Q.S.; g) que essa, foi aliás a distinção feita no aludido item 8, da mesma exposição de motivos; h) que, desse modo, terminado o exercício do interessado, na Câmara para que foi designado, deveria, o mesmo, nos termos da lei, reassumir o exercício de seu cargo na Alfândega de Vitória, como bem entendeu o S.P.F.; i) que, além disso, em face do estabelecido no parágrafo único do art. 100, do decreto n. 24.036, de 26-3-34 *verbis*: "Os funcionários desse quadro servirão em comissão, revoados pelo terço, de três em três anos", foi ilegal a permanência do funcionário em aprêço, na Diretoria citada, por mais de 3 anos; j) que, mesmo que assim não fosse, tendo em vista que ao interessado não se aplicava o entendimento mandado adotar pela E.M. n. 783 citada, no tocante à lotação dos funcionários ocupantes das carreiras que considerou como ficou demonstrado no item f, a sua permanência na D.R.A. só se poderia verificar na forma do art. 35, do E.F.; l) que, não se tendo assim procedido deverá o referido funcionário, dentro do prazo que lhe é permitido em lei, reassumir o exercício de seu cargo na Alfândega de Vitória, onde efetivamente está lotado, só sendo permitido o seu afastamento daquela aduana, nos justos termos da legislação em vigor.

(Despacho-processo n. 17.956-43, publicado no D.O. de 25-11-43, pág. 17.287).

## AFASTAMENTO DE FUNCIONÁRIO ESTADUAL

CDXLVI

Atendendo a uma consulta sobre afastamento de funcionário estadual, esclareceu a D.F. do D.A.S.P.:

"Nos termos da alínea b da Circular 12-43 da S.P.R., o exercício de funcionário estadual no serviço público federal só poderá verificar-se em cargo ou função de provimento em comissão, seja ou não de chefia ou direção, mediante nomeação, ou designação, quando se tratar de função em gabinete que zaim deva ser preenchida, ou, excepcionalmente, em função técnica, especializada, mediante admissão como contratado.

Não havendo essa possibilidade, conforme se esclareceu, não há, também, como possá o interessado vir prestar a sua colaboração ao L.P.M., pois aquele entendimento visou justamente precisar de que forma e em que casos poderão os funcionários por ele abrangidos exercer funções no serviço público federal".

(Despacho-processo n. 17.930-43, publicado no D.O. de 2-12-43, pág. 17.688).

## SITUAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO ACUSADO DE DESERÇÃO, POR AUSÊNCIA DO ESTABELECIMENTO DE INDÚSTRIA BÉLICA EM QUE TRABALHA

CDXLVII

A D.G.P. do M. Ae., afim de atender a esclarecimentos solicitados pelo diretor do Parque de Aeronáutica dos Afonoz, consultou o D.A.S.P. sobre a situação do servidor público, demitido, ou dispensado, conforme se trata de funcionário, ou extranumerário, em face do crime de deserção.

Antes de tudo, cumpre assinalar que, originariamente, versa a consulta sobre o servidor que, sem motivo justificado e por prazo suficiente para configurar aquele crime e, mais tarde, a hipótese de abandono de cargo, ou de função, deixa de comparecer ao estabelecimento de indústria bélica, em que trabalha.

Dizendo a respeito, entendeu a chefe da D.P.-4:

a) que, à vista do disposto nos arts. 78 e 52, respectivamente, do E.F. e do D.L. n. 5.175, de 7-1-43, a readmissão somente poderá efetuar-se, quando absolvido o acusado por decisão judiciária passada em julgado; e

b) que, por isto, é de toda conveniência não afastar do serviço o indiciado, aplicando-se-lhe à situação o disposto no art. 43 do F.F. referido.

Apreciando a matéria, acentuou, inicialmente, a D.G.P.:

"Não há disposição especial sobre o assunto, quer no decreto-lei n. 4.937, de 9-11-42, quer no Código Penal Militar e na nova legislação militar e de segurança (leis n. 38, de 4-4-35, n. 136, de 14-12-35, decretos-leis n. 3.864, de 24-11-41, n. 4.766, de 1-10-42, e outros atos), bem como na legislação sobre o serviço militar (decretos-leis n. 1.187, de 4-4-39, n. 4.500, de 17-8-42, e outros).

Em seguida, sobre a consulta em exame, a mesma D.G.P. opina:

I — Em referência a funcionário público:

a) que, para o efeito previsto no art. 238, item I, combinado com o § 2.º do citado artigo, conta-se de 1.º dia o prazo de ausência injustificada do serviço militar, suspendendo-se o dito prazo, caso compareça, ou seja funcionário capturado, antes de esgotados os 30 dias estabelecidos para a configuração do abandono do cargo;

b) que responde-lhe a processo, até final sentença, sem direito a vencimento, ou remuneração, e a quaisquer vantagens;

II — Em referência a extranumerário, que seja dispensado, sem qualquer outra formalidade; e

III — Em referência ao servidor público, em geral, que, absolvido, se lhe possibilite a readmissão, ou a reintegração, na forma da respectiva lei em vigor.

Examinando o assunto, verificou esta D.F. que nos termos do art. 43 do aludido E.F., o funcionário afastado, por efeito de prisão preventiva, ou de pronúncia, perceberá 2/3, e, *ex-vi* de condenação a pena que não determine perda



do cargo, receberá 1/3 do vencimento, ou da remuneração, até respectivamente, ser absolvido, ou cumprir a pena imposta.

Nestas condições, esta D.F. é de parecer:

a) que, em face da lei vigente, deve o funcionário aguardar em exercício das suas funções, ou fora dele, como no caso coher, o resultado do processo judicial, a que estiver respondendo;

b) que a prisão, ou captura, não deverá prejudicar a percepção do vencimento ou da remuneração, na forma estabelecida no referido art. 43 do E.F. citada (item 6);

c) que, não comparecendo ao serviço, nem sendo a ausência motivada pela captura, ou prisão, nos primeiros 30 dias, contados estes na conformidade da alínea a do inciso I do item 5, seja demitido por abandono do cargo, observadas as formalidades prescritas no E.F.;

d) que, todavia, o entendimento constante das alíneas anteriores não é de aplicação obrigatória aos funcionários interinos, ocupantes de cargo em comissão, de modo geral, ou que gozarem da estabilidade prevista no art. 191 do mesmo E.F., os quais poderão ser exonerados a qualquer tempo, quando assim convier aos interesses da administração.

e) que, tratando-se de extranumerário, caracterizado a desertação, poderá ser, desde logo, dispensado, visto como se lhe não aplica o disposto no mencionado art. 43 do E.F. referido (Par. — Proc. n. 2.357-42, de 9-4-42, do D.A.S.P., D.O. 15-4-42, págs. 6.092); e

f) que as conclusões deste parecer não são aplicáveis ao servidor público convocado para o serviço militar, visto como, neste caso, tem sua situação regulada pelo D.L. n. 4.545, de 4-8-42, modificado pelo D.L. n. 4.644, de 2-9-42, e, por isto, desde aquele momento, até sua incorporação, está, para todos os efeitos, desligado da repartição e subordinado às leis, autoridades e tribunais militares.

(Parecer-processo n. 17.106-43, publicado no D.O. de 2-12-43, pág. 17.685).

## A TRANSFERENCIA DE EXTRANUMERÁRIO ESTÁ CONDICIONADA AO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO PARA A QUAL FOI ADMITIDO

CDXLVIII

Sobre o pedido de um candidato, a D.F. emitiu o seguinte despacho:

“Restitua ao D.N.P.N., esclarecendo: a) que o interessado foi habilitado em prova para a S.F. de auxiliar de escritório, em Pernambuco, e, em face da ausência de vagas, foi proposto como praticante de escritório, VI, da T.N.M. da Divisão de Imposto de Renda, pela R.M. 3.456-42; b) que, depois de admitido, o requerente solicitou, em carta, a sua admissão como auxiliar de escritório, citando as repartições que preferia, e excluindo apenas as do Ministério do Trabalho; c) que, em virtude de haver ocorrido uma vaga na T.N.M. da D.I.R., foi proposto para a mesma pela E.M. 1.689-43; d) que, autorizada esta admissão, o interessado, em carta dirigida ao Presidente da República,

solicitou transferência (proc. n. 13.310-43) para a Fiscalização do Porto de Recife ou para a Delegação do Tribunal de Contas; e) que, respondendo o D.A.S.P., esclareceu: I — que a admissão para a D.I.R. havia sido feita, conforme o pedido do interessado; e II — que o solicitante poderia ser transferido, se já houvesse entrado em exercício, devendo, neste caso, dirigir-se ao chefe da repartição em que desejava servir, por intermédio do seu chefe imediato; f) que, em outubro, o interessado dirigiu-se ao D.A.S.P., pedindo transferência; g) que, em resposta, foi esclarecido que poderia ser feita a sua transferência na forma do capítulo VIII do decreto-lei n. 5.175-43, para qualquer das repartições em que declarava existir vaga; h) que, baseando-se então no art. 51 do D.L. citado, o requerente insistiu em cartas sucessivas em que o D.A.S.P. propusesse a sua transferência; i) que a transferência, de acordo com o art. 51, só é proposta em casos excepcionalíssimos, em que não se inclui o do interessado; j) que a pretensão do interessado não poderia ser atendida como transferência, uma vez que não entrou no exercício da função; l) que o presente pedido de admissão é o mais recente das suas solicitações; m) que já foi tornada sem efeito a portaria de admissão do candidato como auxiliar de escritório VII; e n) que o interessado deve aguardar oportunidade, de vez que existem 53 candidatos classificados em prova posterior, e que ainda não foram admitidos”.

O processo foi arquivado no Departamento Nacional de Portos e Navegação.

(Despacho-processo n. 17.451-43, publicado no D.O. de 18-11-43, pág. 16.903).

## NECESSIDADE DE SER OBSERVADA A EXATA TERMINOLOGIA SOBRE ESTÍPENDIOS

CDXLIIX

A conceituação e terminologia sobre estípendios foram fundamentalmente alteradas com o advento do Estatuto dos Funcionários.

Anteriormente, segundo a nossa tradição, o vencimento era constituído de ordenado, parte fixa, e gratificação, devidas pelo exercício, *pro labore*. O ordenado representava dois terços do vencimento.

O Estatuto dos Funcionários, entretanto, em seu art. 107, define *vencimento* como sendo

“a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão fixado em lei”;

e, no art. 108, declara que a remuneração é

“a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente a dois terços do padrão de vencimento e mais as quotas ou percentagens que, por lei, lhe tenham sido atribuídas, ou, no caso de funcionários da carreira de diplomata, do vencimento do cargo acrescido da representação”.

Gratificação, tem também outro conceito. Tem sentido autónomo, mais amplo: constitui forma peculiar de retribuir determinadas funções ou serviços.



De acôrdo com o art. 85 do mesmo Estatuto,

"função gratificada é a instituída em lei, para atender a encargos de chefia e outros que não justifiquem a criação de cargo".

Assim, a gratificação de função tem por fim remunerar esse acréscimo de encargos e responsabilidades. Seu percibimento decorre, portanto, do exercício dessas funções.

Não cabe, pois, no caso o pagamento de "remuneração" entendida, como se pretende, como o "ordenado" (figura que não mais existe) e "gratificação de função", que tem constituição própria como foi esclarecido, e à qual não se subordina a hipótese.

Impõe-se, dessa forma melhores esclarecimentos, afim de que possa ser convenientemente apreciada a fundamentação da decisão relativa ao pedido do interessado, objeto da solicitação da D.F.

Para esse fim, restitua-se o processo ao senhor diretor geral do D.A. do M.T.I.C.

(Despacho-processo n. 18.318-43, publicado no D.O. de 3-12-43, pág. 17.753).

## O DIPLOMA DE LICENCIADO E O MAGISTÉRIO SECUNDÁRIO

CDL

H.E. solicitou admissão como professora de Ciências Naturais ou de Biologia do Colégio Pedro II (Internato ou Externato), alegando ser licenciada em História Natural pela Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil, tendo concluído em 1942, o respectivo curso.

Como salientou a peticionária, o decreto-lei n. 1.190, de 4-4-39, estabeleceu:

"Art. 51. A partir de 1.º de janeiro de 1943 será exigido:

a) para o preenchimento de qualquer cargo ou função de magistério secundário ou normal, em estabelecimento administrado pelos poderes públicos ou por entidades particulares, o diploma de licenciado correspondente ao curso que ministrou o ensino da disciplina a ser lecionada".

Resolvendo no § 2.º:

"As exigências constantes deste artigo deixarão de vigorar sempre que ficar demonstrada a inexistência de candidatos legalmente habilitados".

Em face desse dispositivo legal, este Departamento, ao examinar propostas de admissão de professores e professores-adjuntos feitas, no corrente ano, pelo Externato e Internato do Colégio Pedro II, manifestou-se contrariamente às admissões em apreço por não serem os candidatos licenciados em curso correspondente às matérias que deveriam lecionar, se admitidos.

Tais processos foram restituídos ao Ministério da Educação e Saúde, para que, pelos órgãos próprios, providenciasse a abertura de uma prova de títulos, na qual o diploma de licenciado, expedido por Faculdade de Filosofia, tivesse

uma preponderância fundamental sobre os demais, processando-se, assim, o recrutamento dos professores, para as funções de entrarem os estabelecimentos oficiais do Governo, mediante prova competitiva.

Em seu parecer, salientou este Departamento que, em face das condições do magistério secundário brasileiro, não se poderá subverter a situação atual, dispensando de plano todos os professores para substituí-los por licenciados, uma vez que essa medida, não só traria um problema social de maior gravidade, como também seria inexecutável, em face da carência de profetores para substituição.

Por outro lado, após encarecer a necessidade de se dar uma assistência mais direta aos diplomados por Faculdade de Filosofia, afim de se valorizar cada vez mais a profissão e estimular as pessoas que desejam dedicar-se ao magistério secundário, o D.A.S.P., esclareceu que a realização de prova competitiva, na forma antes indicada, não afetaria professores não licenciados, os quais poderiam ser admitidos, desde que, realizada a prova, fosse verificada a inexistência de licenciados, de acôrdo com o que estabeleceu o § 2.º do art. 51 do decreto-lei n. 1.190, anteriormente citado.

Embora a decisão deste Departamento date de 6 de maio do corrente ano, até agora não foi tomada qualquer providência a respeito pelo Ministério da Educação e Saúde, sem dúvida alguma com real prejuizo para o ensino.

Com efeito, se o Colégio Pedro II propôs a admissão de professores é porque os mesmos eram necessários para a direção de classes; assim sendo, uma vez que não foi possível o processamento de tais admissões e não tendo o Ministério providenciado a prova sugerida, conclue-se que há classes que estão, até agora, sem professores.

Deve-se salientar, ainda, que, no mês de outubro, o Colégio Pedro II — Internato propôs nova admissão de professor em desacôrdo com a exigência do art. 51 do decreto-lei n. 1.190, já referido, não tendo sido, por isso, aprovada por este Departamento a proposta em causa.

Examinando esse processo, o D.A.S.P. declarou que o fato de não ter sido ainda realizada a prova necessária leva a duas hipóteses: ou os professores eram desnecessários e, nesse caso, deve ser estudada a conveniência da supressão das funções respectivas nas T.N.M. do Internato e do Externato do Colégio Pedro II, ou eram necessários e, por ausência do cumprimento do que decidiu este Departamento de conformidade com o que prescreve a lei, há classes, nos referidos estabelecimentos, que ficaram sem o ensino das disciplinas que seriam lecionadas pelos candidatos propostos.

Nestas condições, sugeriu que fosse o processo encaminhado ao Ministério da Educação e Saúde não somente para ser verificada a possibilidade de ser a peticionária admitida como professora de Ciências Naturais ou de Biologia do Colégio Pedro II (Internato ou Externato) como também para que o Ministério tome as providências necessárias à realização da prova sugerida por este Departamento, afim de que as funções de professores, das T.N.M. daquele Colégio sejam preenchidas de acôrdo com as exigências da lei.

(Exposição de motivos n. 3.661, de 29-11-43, publicada no D.O. de 8-12-43, pág. 18.011).



## EXERCÍCIO DE EMPREGADOS DE AUTARQUIAS NO SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

## CDLI

O Ministério da Fazenda pronunciou-se favoravelmente à autorização para que um empregado da Caixa Econômica do Estado do Rio passe a ter exercício junto à Interventoria Federal no mesmo Estado, sem ônus para aquele estabelecimento, conforme solicitação feita por esta Interventoria.

Esclareceu o referido Ministério:

a) que se trata de funcionário recentemente nomeado, convertendo à Interventoria continua de exercendo as funções de diretor da Escola Industrial Henrique Lage; e

b) que o Conselho Administrativo da Caixa citada e o Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais manifestaram-se de acordo com o solicitado.

Examinando o assunto, o D.A.S.P. verificou e é de parecer:

a) que a exemplo do disposto no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União ao determinar que

"nenhum funcionário poderá exercer, em comissão, cargo ou função, dos Estados, Municípios ou Territórios, sem prévia e expressa autorização do Presidente da República";

o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Rio de Janeiro determina, também no seu art. 214:

"Reinvalado o disposto no artigo anterior, nenhum funcionário ocupante de cargo efetivo, aposentado ou em disponibilidade, poderá exercer, em comissão, outro cargo ou função sem prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo";

§ 1.º Se o cargo ou a função for de chefia ou direção, o funcionário perderá, apenas, durante o exercício do mesmo, o vencimento ou a remuneração, e se for aposentado ou em disponibilidade, o respectivo provento.

§ 2.º Se o cargo não for de chefia ou direção, o funcionário perderá o vencimento ou a remuneração, e se for aposentado ou em disponibilidade, o respectivo provento, contando o tempo, apenas, para efeito de disponibilidade na aposentadoria;

b) que, pela sua exposição de motivos n. 209, de 19-3-42, após fazer várias considerações sobre a natureza das entidades autárquicas ou paraestatais, este Departamento julga oportuno propor ao Chefe do Governo as seguintes medidas, tendentes a regularizar o afastamento dos funcionários públicos federais que foram servir naquelas órgãos:

I — Que, mediante prévia e expressa autorização de S. Excia., fosse permitido ao funcionário exercer, em comissão, cargo ou função das entidades autárquicas ou órgãos paraestatais; e

II — Que ao funcionário, nessa situação, sejam aplicados os dispositivos do art. 214 do Estatuto dos Funcionários, cuja redação foi alterada pelo decreto-lei nú-

mero 3.522, de 18 de agosto de 1941, e, quando fôsse o caso, os do art. 215 do mesmo Estatuto, o que foi aprovado por S. Excia.

c) que seria razoável, assim, que idêntico entendimento fosse adotado nos Estados com relação ao afastamento de seus funcionários para servirem em entidades autárquicas ou paraestatais;

d) que, posteriormente, pela exposição de motivos 2.400, de 3-8-43, afim de ser dada a devida interpretação ao artigo 214 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, este Departamento, teve ocasião de alvitrar, à vista do esclarecido:

a) que o exercício de funcionário federal nos serviços dos Estados, dos Municípios, dos Territórios, dos órgãos autárquicos e paraestatais e da Prefeitura do Distrito Federal, só poderá verificar-se em cargo ou função de provimento em comissão, seja ou não de chefia ou direção, ou, excepcionalmente, em função técnica, especializada, mediante contrato;

b) que o exercício de funcionário das entidades referidas na alínea anterior, no serviço público federal, reciprocamente, só poderá verificar em cargo ou função de provimento em comissão, seja ou não de chefia ou direção, mediante nomeação, ou designação, quando se tratar de função em gabinete que assim deva ser preenchida, ou, excepcionalmente, em função técnica, especializada, mediante admissão como contratado, procedidos todos esses atos de autorização dos respectivos governos ou entidades";

o que foi, também, aprovado por S. Excia.;

e) que, à vista disso, poderia tal procedimento ser considerado em relação ao exercício de empregados de autarquias ou paraestatais no serviço público estadual.

Atendendo ao que ficou exposto, o D.A.S.P. opinou:

por que, se aceita a sugestão prevista na alínea e do item anterior, poderá o interessado ser posto à disposição da Interventoria Federal, no Estado do Rio de Janeiro, pela Caixa Econômica Federal nesse Estado que, sobre esse afastamento, já se pronunciou favoravelmente.

(Exposição de motivos n. 3.638, de 26-11-43, publicada no D.O. de 9-12-43, pág. 13.074).

## DISPENSA DE PROVA DE QUITAÇÃO DO SERVIÇO MILITAR NA ADMISSÃO DE DIARISTAS, TAREFEIROS E PESSOAL PARA OBRAS

## CDLII

O Ministério da Viação apresentou sugestões sobre a dispensa da prova de quitação ou isenção do serviço militar, para admissão de extranumerários diaristas ou de pessoal para obras.

A circular n. 13-41, da S.P.R., permitiu, por sugestão do M.G., a admissão de diarista maior de 18 anos de idade para trabalhos braçais, em serviço que se realize em



lugar insalubre, ou longe de centro populoso e na falta absoluta de candidato que apresente prova de ser reservista ou de estar isento definitivamente do serviço militar, baixando, para esse fim, as necessárias instruções.

Acontece, entretanto, que a I.F.O.C.S. alegou haver encontrado dificuldades no cumprimento das aludidas instruções que importariam, praticamente, conforme acentuou, na desorganização dos serviços e conseqüentes prejuízos de ordem técnica, econômica e financeira.

Tendo em vista os argumentos apresentados pela I.F.O.C.S., o senhor ministro da Viação solicitou ao Chefe do Governo na exposição de motivos n. 601, de 29-7-43, autorização para que aquela Inspeção prescindisse das recomendações constantes da aludida circular n. 13.

Manifestando-se sobre a solicitação em causa, o senhor ministro da Guerra esclareceu " que o assunto já está solucionado pelo decreto-lei n. 5.175, de 7 de janeiro de 1943, que dispensa a prova de quitação com o serviço militar para a admissão de diaristas "

Novamente, o M.V. voltou à matéria, sugerindo que, se aceito o entendimento do M.G., o mesmo fosse aplicado, por extensão, ao pessoal para obras.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.:

a) que, realmente, conforme o entendimento do M.G., o decreto-lei n. 5.175, de 7-1-43, não exige a apresentação da prova de quitação com o serviço militar para admissão de extranumerário diarista;

b) que, igualmente, não o exige em relação aos extranumerários tafeiros; e

c) que a dispensa de apresentação daquele documento pode ser estendida ao pessoal para obras, conforme propõe o Ministério da Viação.

O D.A.S.P. opinou por que fosse firmado o entendimento constante do item anterior, o que foi aprovado pelo Sr. Presidente da República.

(Exposição de motivos n. 3.336, de 20-10-43, publicada no D.O. de 27-10-43, pág. 15.934).

## ABONO DE FALTAS DEVE SER CONCEDIDO NOS CASOS EXPRESSAMENTE DECLARADOS EM LEI

### CDLIII

Em um pedido de abono de faltas, a D.F. emitiu o seguinte despacho:

Restituo o processo ao Sr. ministro do Trabalho esclarecendo: a) que na forma do estabelecido nos §§ 2.º e 3.º do art. 111, do E.F., somente em casos de doença comprovada, não perderá o funcionário o vencimento ou a remuneração, desde que as respectivas faltas não excedam a três durante o mês; b) que, conforme se verifica do processo, não foi por aquele motivo e nem pelo alegado no fls. 9, que o interessado deixou de comparecer à repartição onde tem exercício, mas apenas, e como alegou, a procura de casa para mudar-se, por correr perigo de incêndio a em que residia; c) que, na forma da lei, não há amparo legal

para as faltas dadas conseqüentes daquele motivo, como demonstrou; e d) que, entretanto, relativamente à do dia 18, entende o D.A.S.P., poder enquadrar-se a mesma no disposto no item IV, do art. 97 daquele diploma legal, ou seja, serviço obrigatório por lei, sem prejuízo da apuração do motivo determinante da sua detenção.

(Despacho-processo n. 18.641-43, publicado no D.O. de 3-12-43, pág. 17.752).

## CASOS DE DISPENSA DA APRESENTAÇÃO DA CARTEIRA PROFISSIONAL DE QUÍMICO

### CDLIV

A Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo decreto-lei n. 5.452, de 1-5-43, estabelece, no art. 7.º, e, que os seus preceitos, salvo quando for, em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam aos servidores públicos do Estado e das entidades paraestatais.

Dispondo sobre a profissão de químico, o art. 330 (Secção XIII) da Consolidação determina:

"A carteira profissional, expedida nos termos desta secção, é obrigatória para o exercício da profissão, substitua em todos os casos o diploma ou título e servirá de carteira de identidade, e sua apresentação será exigida pelas autoridades federais, estaduais e municipais, para a assinatura de contratos, ou de termos de posse de cargos públicos e para o desempenho de quaisquer funções inerentes à profissão de químico".

Há, entretanto, divergência entre esse art. 330, que estabelece a obrigatoriedade da apresentação de carteira profissional de químico, e o parágrafo único do art. 338, que a dispensa, quando, na hipótese de concurso para o provimento de cargo ou emprego público, dá preferência aos químicos diplomados, em igualdade de condições.

Na prática, semelhante divergência viria produzir enorme confusão, ocasionando falta de uniformidade no tratamento dos candidatos a cargos e funções do Serviço Civil.

Da maneira ampla pela qual estão caracterizadas as funções de químico, pode-se concluir que até os próprios laboratoristas, para ingresso no serviço público, devem fazer apresentação de carteira profissional de químico; ora, vindo a vigorar a redação do art. 330, sofrerão os serviços públicos golpe mortal no recrutamento de pessoal, uma vez que os candidatos portadores de diploma de químico não se animarão a inscrever-se em prova destinada ao preenchimento de funções que, no caso dos laboratoristas, tem como salário máximo Cr\$ 600,00.

Assim, torna-se necessário solucionar a divergência indicada e evitar dificuldades no recrutamento de pessoal para o serviço público, antes que a Consolidação entre em vigor, o que se verificará a 10 de novembro próximo.

Nestas condições, o D.A.S.P. submeteu à consideração do Sr. Presidente da República um projeto de decreto-lei, alterando a redação do art. 330 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Fei assinado o decreto-lei n. 5.922, de 25-10-43.

(Exposição de motivos n. 3.244, de 8-10-43, publicada no D.O. de 27-10-43, pág. 15.931).



## AMPARO À VIÚVA DE UM ACIDENTADO NO TRABALHO

CDLV

A viúva de J. C. S. pedia o amparo do Estado em virtude da situação econômica precária em que se acha, pelo falecimento de seu marido, em acidente no trabalho.

O acidentado havia sido proposto à admissão como extranumerário-diarista pela Estação Experimental da União, no Estado de Alagoas, subordinada ao Instituto de Experimentação Agrícola, do Ministério da Agricultura, e começou a trabalhar antes de ultimado o processo de admissão, de sorte que não tinha ainda a qualidade de servidor do Estado quando se deu o acidente que o vitimou.

Alguns dias depois do falecimento, a Estação tinha notícia de que a sua admissão não fora aprovada, por falta de um

dos documentos necessários à instrução do respectivo processo.

Posteriormente, verificou-se que, em verdade, poderia ser dispensada, no caso em espécie, a apresentação do aludido documento, em face do disposto na Circular 13-41 da Secretaria da Presidência da República.

A vista dessas circunstâncias, este Departamento é de parecer que deve ser concedida à viúva uma pensão especial, correspondente a metade do que teria percebido mensalmente o acidentado, se houvesse sido terminado o seu processo de admissão. Nesse sentido, elaborou o projeto de decreto-lei, que submeteu à apreciação e assinatura do Sr. Presidente da República.

Foi, em consequência da aprovação presidencial, assinado o decreto-lei n. 5.915, de 25-10-43.

(Exposição de motivos n. 3.287, de 13-10-43, publicada no D. O. de 27-10-43, pág. 15.932).

## APERFEIÇOAMENTO

### *Para que serve um secretário ?*

Anuncia-se para breve a realização de um curso, planejado e executado pela Divisão de Aperfeiçoamento do D. A. S. P., o qual terá por finalidade a formação de um eficiente corpo de secretários para o serviço público.

A atenção com que o problema foi estudado, o grande interesse que em torno desse curso se vem manifestando e, sobretudo, a valiosa colaboração prestada pela professora Louise F. Windle, Diretora da "Windle School" de Nova York, que veio ao Brasil especialmente para assistir ao planejamento e para orientar a execução do mesmo, são, desde já, garantias do seu sucesso.

É necessário salientar que, até à presente data, não havia sido encarada devidamente, no nosso meio, a premência de serem realizados cursos desta natureza. Exceto algumas iniciativas de pequena monta, tomadas isoladamente por instituições particulares, nada tinha sido feito que merecesse registro. Não obstante, na indústria, no comércio e no serviço público, é ingente a necessidade de secretários treinados que facilitem o trabalho das pessoas com que servirem, incumbindo-se, constantemente, de um sem-número de pequenas providências que, se tomadas por um administrador ou por um ocupado homem de negócios, importariam em prejuízo para as demais atividades que ele

deve desempenhar e que pela sua importância exigem prioridade.

Para desempenhar de modo satisfatório todas as suas atribuições, os administradores de hoje, os homens que, nas empresas privadas ou nas repartições públicas, são os responsáveis principais pela execução dos serviços, têm que concentrar os seus esforços num determinado rumo, evitando toda e qualquer dispersão e procurando o maior rendimento do seu trabalho individual. São tantas as pessoas que têm de receber, tantas as reuniões a que têm de assistir, tantas as cartas a responder, tantos os telefonemas a dar, que, sem o auxílio de um secretário eficiente, eles correriam o sério risco de se perder nos detalhes, sem acharem tempo para dedicar aos complicados e graves problemas que permanentemente demandam a sua atenção.

Nos Estados Unidos, a secretária se tornou uma figura tão importante e tão útil, não só para os gerentes das companhias particulares como também para os responsáveis pelas coisas públicas, que um patricio nosso foi levado a afirmar jocosamente que, se naquele país as secretárias resolvessem fazer greve, como os mineiros de carvão, essa greve acarretaria consequências muito mais letais para o esforço de guerra americano.

Muitas vezes, o acúmulo de trabalho de um administrador decorre de uma deficiente organização.



dos seus escritórios. Há diretores que, por tendência inata, levam a centralização ao exagero, só se sentindo felizes quando podem arregaçar as mangas e atacar furiosamente altas pilhas de papéis. A energia empregada por esses indivíduos na execução dos seus trabalhos normais é, muitas vezes, antônimo de eficiência. Grande parte dos assuntos que estão sendo resolvidos por eles poderia ser distribuída e decidida por outros, pois, não envolvendo a política da organização, não haveria inconveniente em que fossem tratados no nível administrativo mais baixo, o que importaria em grande economia de tempo e em maior rendimento do trabalho do administrador. Outros assuntos, no entanto, não poderão ser distribuídos, devendo ser tratados pelo próprio administrador, que se valerá, então, do auxílio de uma pessoa capaz e merecedora de confiança, para as pequenas providências que cada caso exigir.

Uma das atribuições mais importantes de um secretário particular consiste, geralmente, na leitura da correspondência dirigida ao patrão, salvo, evidentemente, comunicações que pareçam extremamente pessoais. Em cada peça de correspondência, ele deverá assinalar os itens mais importantes, chamando para eles a atenção do administrador. Se, para a melhor compreensão de uma carta, forem necessárias informações especiais, elas deverão ser colhidas antes da entrega da carta ao destinatário. Quando a correspondência particular do chefe for muito copiosa, o secretário deverá estabelecer um sistema de prioridades, apresentando-lhe, primeiramente, as cartas mais importantes ou mais urgentes.

Controlando o recebimento e a expedição da correspondência, mantendo atualizada a agenda do chefe, lembrando-lhe diariamente os compromissos assumidos, obtendo com presteza as comunicações telefônicas pedidas, convocando pessoas

para reuniões, o secretário será, sempre, um elemento de grande utilidade. A natureza das suas funções exige que, além de um apreciável nível intelectual, ele possua alguns dotes especiais como: boa aparência, maneiras distintas, simplicidade, discrição e elegância no trajar, afabilidade e cortezia. O fato de ter grangeado a inteira confiança de um administrador, que dele depende em um grande número de coisas, torna o secretário, por vezes, uma pessoa extremamente perigosa dentro de uma repartição, não somente pelo fato de poder comentar alhures assuntos confidenciais que hajam sido discutidos na sua presença, mas também pelo de usar da sua influência sobre o chefe para proteger amigos ou para prejudicar funcionários que lhe não tenham caído nas boas graças, forjando, desta maneira, uma atmosfera pesada de intriga e descontentamento. Se, ao contrário, souber colocar-se na exata posição que lhe cabe, não só se tornará um auxiliar prestimoso, mas também poderá amenizar o ambiente de trabalho, criando uma atitude permanente de simpatia e de cordialidade, tanto do chefe para com os subordinados, como destes para com aquele.

É farta, enfim, a congruê de qualidades que um bom secretário deve apresentar. Suas atribuições poderão ser as mais simples ou as mais complexas, sendo necessária, em todos os casos, uma verdadeira adaptação à personalidade e aos hábitos de trabalho do indivíduo a que vai servir. De um certo modo, será, também, imprescindível ensinar aos administradores a maneira mais adequada de usar um secretário. Alguns deles já se acham de tal forma acostumados a se preocupar com minúcias que dificilmente se conformariam com a idéia de delegar a outrem essas preocupações. Caberá, então, ao próprio secretário conquistar-lhes a confiança e reivindicar, embora palmo a palmo, o campo de atribuições que verdadeiramente lhe deve competir.

## **Undécima reunião mensal de 1943**

### ***"Organização da administração geral no Governo Brasileiro"***

"Organização da administração geral no Governo Brasileiro" foi o tema que D<sup>a</sup>. Beatriz Marques de Souza Wahrlich, chefe da Secção de Administração Geral da Divisão de Organização e Coordenação,

do D.A.S.P., escolheu para assunto da conferência que pronunciou na décima primeira reunião mensal de estudos promovida este ano pela Divisão de Aperfeiçoamento.



É o seguinte o teor de seu trabalho :

"A muitos pode parecer estranho que eu ainda me atreva a falar sobre um assunto que, de tão debatido ultimamente, se tornou de tal forma conhecido que nada de novo se possa, talvez, dizer a respeito. Entretanto, não pude resistir à escolha desse tema para a palestra que a Divisão de Aperfeiçoamento me convidou a efetuar aqui, não só porque seu estudo constitui minha obrigação diária na Divisão de Organização, como porque deposito profunda confiança nesse movimento, começado há 12 anos passados e que vem transformando a administração geral no Governo Brasileiro, de atividade amorfa e desintegrada que era, num sistema racionalmente concebido. Deposito mesmo tanta confiança nesse trabalho que me arrisco a classificá-lo como o de maior importância entre todos aqueles — e são eles muitos — que vêm transfigurando a fisionomia e a alma de nossa administração pública.

A razão desse meu sentir é dupla: por um lado, os empreendimentos levados a cabo ou iniciados no setor de administração geral vêm abrangendo todos os aspectos do problema; por outro lado, sua significação avulta porque, como todos sabem, da administração geral dependem a qualidade e a quantidade dos serviços prestados ao povo e da proteção a este dispensada. A primeira afirmativa, procurei documentá-la no decorrer desta palestra; a segunda, contém verdade de todos conhecida e nem seria preciso mencioná-la caso não nos arrisássemos a dar insuficiente coordenação a nossas palavras, ao deixar de repetir aqui o conceito de administração geral, o que por ela se entende, de acordo com os mestres da ciência da administração.

"Administração Geral" é uma das muitas expressões usadas para designar as atividades instrumentais, aquelas que possibilitam o exercício dos fins do Estado, aquelas que cuidam, em relação, por exemplo, a um Departamento de Saúde ou de Fomento Agrícola, ou a qualquer outro órgão do serviço público, de definir-lhes o objetivo e a autoridade, de dar-lhes organização e métodos racionais de trabalho, instalações e material adequados, pessoal habilitado e recursos financeiros suficientes. Quer as chamemos de atividades institucionais, ou domésticas, ou adjetivas, ou auxiliares, são elas meios para consecução de fins — os fins do Estado; são elas de administração geral, comuns a todos os órgãos, destinadas à execução da administração específica, própria de cada órgão.

Assim, temos o exercício da administração geral quando se projeta a criação de um órgão, ou a reorganização de um já existente, quando se constrói um edifício para um ministério e quando nele se instala esse ministério; quando se compra uma mesa para uma repartição e se submete a concurso um candidato a função pública; enfim, quando se executa um sem número de funções que, em seu conjunto, formam o mecanismo administrativo executor das atividades públicas.

E, pois, fora de dúvida que tais funções interessam a toda e qualquer unidade administrativa, são indispensáveis à existência de qualquer setor do serviço público. Por outro lado, também é óbvio que são elas de mesma natureza neste ou naquele departamento, divisão, serviço, seção. Ao mesmo tempo, encerram tarefas complexas, que exigem, para seu efetivo desempenho, conhecimentos especializados. Desses conjuntos de características resultou que

para as atividades de administração geral se foram criando, neste ou naquele país, órgãos próprios, ora para a execução de todas aquelas atividades, ora para a de um certo número delas somente. E os tratadistas da ciência de administração aconselharam e aconselham providências dessa natureza.

As organizações para execução de tais funções, um dos dois caminhos é geralmente seguido: ou cada órgão é independente, sem relação com outro da mesma natureza, sem orientação e controle central; ou os diversos órgãos executores de uma atividade da mesma natureza ficam sujeitos a um controle central, inter-ministerial ou não, e podem, ainda, num mesmo nível hierárquico, integrar-se num só órgão. O segundo caminho é, evidentemente, o mais racional, pois que bem atende aquele característico, um dos principais das atividades-meios, do ponto de vista de organização: o de serem elas similares, sendo idênticas, em todos os setores.

Cabe, aqui, repisar o ponto acima focalizado e que, embora evidente, é freqüentemente esquecido, ao tratarmos da administração geral. Ela, a administração geral, é, como sabemos, apenas um meio e nunca um fim. Na verdade, seu exercício pertence originariamente aos que se encarregam das atividades essenciais, fundamentais, básicas da administração, isto é, aos administradores dos serviços públicos de saúde, educação, agricultura, indústria, comércio, trabalho, ordem interna, defesa nacional, e de todos os outros que o Estado se destina a executar. Somente porque esses administradores precisam ser auxiliados no desempenho das atividades-meios, atividades do trabalho complexo e especializado que elas representam, é que se criaram e se criam agências para o exercício de tais atividades. Em última análise, quando essas agências exercem autoridade coercitiva, fazem-no por delegação daqueles, e unicamente com um objetivo: dar aos administradores, aos agentes do Governo, os instrumentos necessários ao desempenho das atribuições que lhes competem. Segundo um dos maiores mestres da Ciência da Administração (\*), deve ter sido essa característica originária de "autoridade delegada" que levou tantos autores a aplicar indistintamente a todos os serviços de administração geral o qualificativo de "staff", ou estado-maior, que caracteriza, na verdade, apenas os órgãos de aconselhamento, que podem ser tanto de administração geral como de administração específica.

A nosso ver, é fundamental, é imprescindível mesmo, aos administradores das atividades-meios, conservar sempre em mente essa razão de ser dos órgãos a cuja frente se acham: servir aos outros, aos de atividades-fim, facilitar-lhes a ação, dar-lhes os melhores instrumentos de trabalho.

## II

No Governo Federal Brasileiro, sempre tivemos órgãos executores de atividades-meios, como o Ministério da Fazenda, o Tribunal de Contas e várias repartições que exerciam, nos outros ministérios, funções predominantemente de administração geral. Entre essas havia as várias Diretorias de Expediente, as de Expediente e Pessoal, de Expediente e Contabilidade, etc.

(\*) PUPPER — *Public Administration* — pág. 59.



Exceção feita do início de integração havida no sistema contábil e que data de 1921 — integração essa que, de fato, só teve existência real muito mais tarde, as atividades dos nossos órgãos de administração geral, no tocante a pessoal, material, orçamento e organização, não eram inter-relacionadas, não formavam sistema, não obedeciam a normas gerais, não estavam sujeitas a controle central. Pertenciam, pois, àquela primeira grupo por nós mencionado e que representa uma forma bastante elementar de organização da administração geral.

Esse estado de coisas resultou principalmente da ausência, durante largo número de anos, de consciência sequer de que existia um problema a demandar solução. Aqueles que pudessem ter meditado sobre o assunto, poucas pareciam as "chances" de melhorar a situação, e muito arriscado teria sido alguém tentar aproveitar essas raras oportunidades. Durante todo esse tempo, tanto quanto eu sei, apenas o Código de Contabilidade e sua regulamentação e os vários projetos de Estatuto dos Funcionários agitaram a placidez reinante. Infelizmente, mesmo aquelas exceções não foram de molde a entusiasmar alguém, a conseguir adeptos.

O Código de Contabilidade, há tantos anos condenado, parece em vias de conseguir, afinal, a merecido descanso, pois que vai ser substituído por outro. Quanto aos projetos de Estatuto dos Funcionários, só muitos anos mais tarde, em 1939, a ideia que os motivava foi consagrada em lei.

Data de 1931 o início de movimento que, cinco anos mais tarde, adquiriu forças e se apresentou com credenciais para vencer. Naquela ano foi criada a Comissão Central de Compras, órgão centralizador de aquisição de material para o serviço público, e marco inicial da organização, em moldes racionais, da nossa administração geral.

Com a Comissão Central de Compras tivemos o embrião do primeiro "sistema" na administração geral brasileira: o sistema do material.

Mas, como dissemos atrás, somente cinco anos mais tarde o progresso se fez realmente sentir, embora antes disso, em 1935, um outro marco tivesse sido acrescentado à marcha para a frente, com o estabelecimento da Comissão Permanente de Padronização, incumbida de padronizar o material de expediente.

É que, em 1936, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão central interministerial da administração de pessoal e também dos estudos sobre organização e funcionamento dos serviços públicos.

Esses acontecimentos de 1931 e 1935 marcam uma revolução na administração brasileira ainda por outro motivo: é que neles se fez sentir poderosa, se bem que muito recente, a influência dos modernos tratadistas da ciência da administração, notadamente os norte-americanos, que podem, inequivocamente, ser considerados os pais espirituais da reforma que se processa no nosso cenário administrativo. Note-se que não somente os autores norte-americanos nos influenciaram. Até mesmo a própria administração estadunidense o fez, porque, consideradas as diferenças entre nossos dois países e o curto período em que existiu o Conselho Federal do Serviço Público Civil, foi muito grande a semelhança entre ele e a U.S. Civil Service Commission.

Acabamos de dizer — e aliás todos o sabem — que teve curta existência o Conselho Federal do Serviço Pú-

blico. Realmente, em junho de 1938, após cerca de um ano e oito meses de funcionamento, foi ele absorvido por um órgão de proporções bem maiores e cuja existência também foi determinada — é impossível negar — pela doutrina dos mestres norte-americanos e pela organização da administração geral nos E.E. U.U. Esse órgão — hoje tão conhecido, se bem que poucas vezes tenha sido, de fato, compreendido — recebeu, quando organizado, o nome de Departamento Administrativo do Serviço Público, e sua finalidade se aproxima bastante da do órgão que alguns consagrados cientistas da administração denominam "Bureau de Administração Geral."

É interessante notar que, na redação do dispositivo da Carta Constitucional de 1937 determinando a criação do D.A.S.P., foi observado muito de perto — segundo alguns, mesmo traduzido — o texto da Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, dos E.E. U.U. Assim é que se refere aquele dispositivo constitucional especialmente à elaboração do orçamento e fiscalização de sua execução e, com muito menos ênfase, ao estudo da organização e funcionamento das repartições e das suas relações entre si e com o público, atribuindo todas essas funções ao "departamento administrativo" que veio a ser o D.A.S.P. Não menciona o art. 67 da Carta Constitucional — como também não o faz a Lei de Orçamento e Contabilidade norte-americana — a administração de pessoal, nem a de material ou de obras.

Poderiam, pois, os legisladores que organizaram o D.A.S.P. ter-lhe atribuído somente as funções que expressamente lhe cabiam pela Carta Constitucional de 1937, deixando assim o Conselho Federal do Serviço Público Civil, a Comissão Permanente de Padronização e a Comissão Central de Compras como órgãos centrais interministeriais de pessoal e material.

Por que não o fizeram? Por que preferiram fundir os dois primeiros órgãos no que ia ser criado? Três razões principais devem ter contribuído, a meu ver, para esse fato:

1.ª — aconselharam vários tratadistas a existência do "Bureau de Administração Geral", que, como dissemos, é o resultado de tal fusão;

2.ª — ter-se positivado, durante a existência do C.F.S.P.C., a interdependência da administração de pessoal, de material e de orçamento, o que tornava conveniente que sua orientação e seu controle fossem centralizados num só órgão;

3.ª — (e esta, paradoxalmente, parece chocar-se com a 2.ª) — não estar ainda propício o ambiente para retirar-se do Ministério da Fazenda a elaboração e controle da execução orçamentária, situação essa que poderia prolongar-se ainda e, assim, motivar o adiamento indefinido da criação do "departamento administrativo", o que, segundo se depreende do próprio dispositivo constitucional, não estava nas cogitações do Governo. De sorte que os elaboradores da lei orgânica do D.A.S.P. preferiram adotar uma solução que, embora contornasse as dificuldades que fatalmente surgiriam se fosse imediatamente atribuída ao novo órgão a função de elaborar o orçamento, lhe assegurasse, no entanto, o exercício dessa tarefa assim que estivesse aparelhado para executá-la e, também, lhe atribuísse as atividades de agência central de administração de pessoal, ma-



terial e organização, cujo desenvolvimento devia imediatamente iniciar. Dêsse modo, o "departamento administrativo", cujo objetivo declarado era a elaboração do orçamento e o controle de sua execução, os estudos de organização e funcionamento dos serviços públicos e dos problemas de relações destas entre si e com o público, iniciou sua trabalho sem as duas primeiras atividades — elaboração do orçamento e controle de sua execução — e com duas outras mais: as de agência central da administração de pessoal e de material. Posteriormente, foi ao D.A.S.P. atribuída mais uma função de agência central: a que se refere ao planejamento da construção de edifícios destinados aos serviços públicos civis e ao controle de sua execução. Até a presente data, porém, não lhe cabe a elaboração do orçamento geral da República, muito embora já compartilhe da tarefa de fiscalizar a execução orçamentária. E de notar-se, todavia, que, praticamente, quem elabora o orçamento é o "departamento administrativo" ao qual, constitucionalmente, compete esse trabalho. Isso porque a Comissão do Orçamento estabelecida em 1940, no Ministério da Fazenda, para tal fim, é dirigida pelo Presidente do D.A.S.P. e, do ponto de vista prático, é antes um órgão do próprio D.A.S.P. que do Ministério da Fazenda. Creio, pois, que não cometo grande heresia dizendo que, atualmente, o D.A.S.P. é o órgão central interministerial da administração do orçamento, pessoal, material e obras e da organização dos serviços públicos.

### III

Temos falado todo este tempo da "órgão central" e deixado de lado os demais componentes do "sistema", que é como estão sendo conhecidos os organismos resultantes da articulação das agências de administração geral entre si. Passemos agora a eles.

O "sistema" representa na organização das atividades-meios o tipo racional por excelência. Com ele se consegue conciliar a necessidade de descentralizar a execução com a de manter a unidade de padrões no tratamento de questões da mesma natureza. Num "sistema" de administração geral, o trabalho deve ser dividido entre as peças do organismo de modo que cada uma seja, para o órgão de administração específica a cujo lado se encontra, o que a agência central é para a administração como um todo. Num "sistema" como o de que tratamos, as peças menores devem estar para a central numa relação tal que se cumpram aquelas sábias palavras da Bíblia, a que Mooney e Reiley tanto realce dão e já mencionadas pelo Professor Benedito Silva noutra oportunidade:

"13 E aconteceu que, no outro dia, Moisés assentou-se para julgar o povo; e o povo estava em pé diante de Moisés desde a manhã até à tarde.

14 Vendo pois o sogro de Moisés tudo o que ele fazia ao povo, disse: Que é isto, que tu fazes ao povo? Por que te assentas só, e todo o povo está em pé diante de ti, desde a manhã até à tarde?

15 Então disse Moisés a seu sogro: É porque este povo vem a mim para consultar a Deus:

16 Quando tem algum negócio vem a mim, para que eu julgue entre um e outro, e lhes declare os estatutos de Deus, e as suas leis.

17 O sogro de Moisés, porém, lhe disse: Não é bom o que fazes.

18 Totalmente desfalecerás, assim tu, como este povo que está contigo: porque este negócio é muito difícil para ti; tu só não o podes fazer.

19 Ouve agora minha voz, eu te aconselharei, e Deus será contigo: se tu pelo povo diante de Deus, e leva tu as coisas a Deus;

20 E declara-lhes os estatutos e as leis, e faz-lhes saber o caminho em que devem andar, e a obra que devem fazer.

21 E tu dentre todo o povo procura homens capazes, tementes a Deus, homens de verdade, que aburrescem a avareza; e põe-os sobre eles por maiores de mil, maiores de cento, maiores de cinquenta, e maiores de dez;

22 Para que julguem este povo em tempo: e seja qui todo o negócio pequeno eles o julguem: assim a ti mesmo te aliviarás da carga e eles a levarão contigo.

23 Se isto fizeres, e Deus te mandar, poderás então subsistir; assim também todo este povo em paz virá ao seu lugar.

24 E Moisés deu ouvidos à voz do seu sogro, e fez tudo quanto tinha dito;

25 Escolheu Moisés homens capazes, de todo o Israel, e os pôs por cabeças sobre o povo: maiores de mil, maiores de cento, maiores de cinquenta, e maiores de dez.

26 E eles julgaram o povo em todo o tempo; o negócio árduo trouxeram a Moisés, e todo o negócio pequeno julgaram eles.

27 Então despediu Moisés o seu sogro, o qual se foi à sua terra." (\*)

Em nossos serviços públicos, as peças que, com o D.A.S.P., compõem o "sistema de administração geral", são os Departamentos, Serviços, Seções e turmas de administração, serviços de pessoal e de material, Comissões de Eficiência e todos os demais órgãos e sub-órgãos que exercem atividades-meios nos ministérios, departamentos e conselhos diretamente subordinados ao Presidente da República. Em alguns ministérios, todas essas peças já estão definidas e mesmo organizadas; em outros, somente as que constituem o órgão central do ministério foram caracterizadas, estando as demais ainda não suficientemente integradas no sistema.

Entretanto, mesmo no primeiro caso — ou seja, quando o "sistema" tem existência efetiva do ponto de vista de organização, não sucede outro tanto quanto ao funcionamento. (Esclareço que suprego, neste caso, organização como estrutura, coisa estática, e funcionamento como a dinâmica da organização). E isso porque embora estejam criados os órgãos e definida sua competência, não possuem eles, praticamente, autoridade para decidir sobre coisa alguma. São, em geral, meras etapas, muitas vezes sem capacidade para resolver alguma "negócio pequeno"; na realidade, quasi tudo sobe à autoridade maior, a peça central do sistema.

(\*) EXODO, XVIII, 13 a 27.



Mas então não existe "sistema", podeis dizer, e de certo modo teres razão. Por que apenas de certo modo? Vou tentar explicar. Porque, de qualquer maneira, está estabelecido, firmado, aqui, o princípio da existência de um "sistema" de órgãos de administração geral e não de um só órgão. Todos os responsáveis pela organização de nossas atividades-meios sabem que nossos serviços públicos chegaram a um ponto em que seu desenvolvimento não permite que uma só agência lhes dê todos os instrumentos necessários ao seu funcionamento. Todos sabem que é preciso descentralizar a execução e foi para isso que se criaram as demais peças do sistema, ou melhor, que se criou o sistema.

Mas — podeis novamente perguntar — se a idéia foi descentralizar a execução e ela não está descentralizada, a situação atual é absurda. Sim e não, permito-me dizer. Sim, porque a estrutura obedece a um princípio — descentralização da execução — e o funcionamento ao princípio oposto. Não, porque a estrutura foi planejada como um ideal a que ainda não atingimos, e o funcionamento representa a contingência a que fomos levados devido ao fato de se encontrarem os órgãos incumbidos do trabalho descentralizado praticamente impossibilitados de fazê-lo, por falta de meios adequados. Esses meios, podemos resumí-los em pessoal treinado, conhecedor do trabalho que deve fazer e de como deve fazê-lo. Um tal pessoal, nem o próprio órgão central o possuía, e a sua obtenção tem sido motivo de muita cansaça e regulares despesas.

De sorte que me permito classificar a situação atual — em que há grande centralização de atividades no D.A.S.P., com hipertrofia mesmo de alguns de seus setores — de uma situação de transição, cujo término estaria tanto mais próximo quanto mais depressa conseguíssemos dotar de pessoal devidamente treinado as diversas peças do sistema de administração geral.

É preciso, porém, que o órgão central — o D.A.S.P. — não espere que a perfeição seja conseguida pelos órgãos ministeriais de atividades-meios para então propor a efetivação da idealizada descentralização. Não. Ela deve ser efetuada pouco a pouco, começando neste setor, estendendo-se àquela, em administração de pessoal como na de material e orçamento, assim como no de estudos de organização e funcionamento dos serviços públicos. A meu ver, o momento é oportuno para confiar aos Departamentos de Administração — na quais, como agências centrais ministeriais, são, depois do D.A.S.P., as peças maiores do sistema — uma participação maior nos trabalhos de administração geral. Aos órgãos que integram os Departamentos de Administração — Divisões de Pessoal, Material, Obras, etc. — é preciso dar maior autonomia, maior liberdade de ação, a par de uma assistência contínua, construtiva, positiva, do órgão interministerial. Em muitos setores o D.A.S.P. já poderia restringir-se a estabelecer padrões e controlar sua observância, ao invés de executar ele mesmo os trabalhos respectivos. Hoje, cinco anos após a criação do primeiro departamento de administração ministerial, já deve ser possível deixar com os seis que ora existem a decisão de, pelo menos, as questões de rotina, bem como fazê-los co-participantes permanentes dos estudos e pesquisas que o D.A.S.P. efetua. Quanto mais hesitarmos em dar a tais órgãos maior autoridade, tanto menos poderemos torná-los responsáveis.

Todos sabemos que quando confiamos em alguém estamos dando a esse alguém um grande estímulo. Também não ignoramos que as qualidades de uma pessoa, sua força criadora, desenvolvem-se mais rapidamente sob a pressão da necessidade. Por outro lado, é conhecido que o domínio de uma idéia é tremenda força coordenadora, às vezes superior à coordenação que se processa pelas linhas de autoridade.

Como prova disso temos o D.A.S.P. nos seus dois ou três primeiros anos, quando, praticamente sem pessoal habilitado e com organização interna incipiente e elemental, conseguiu idealizar uma obra para a qual outros países precisaram de dezenas de anos e que, a seus próprios autores, ainda causa pavor. Realmente, considerados os meios disponíveis, alguma coisa de épico levou o D.A.S.P. a cabo. Como foi isso possível? Graças à confiança que nele se depositou, à autoridade que se lhe deu, à pressão da necessidade de racionalizar o mecanismo administrativo, graças à coordenação pelo domínio de uma idéia. O D.A.S.P., nesse período, deu mais do que tinha para dar. Por que não poderá isso acontecer de novo, e em maior escala, em outros setores da administração? Recuso-me a crer que as pessoas que fizeram o D.A.S.P. sejam de substância jamais igualável. Creio, isso sim, que gente como a que fez o D.A.S.P. há muita por aí, em todos os setores administrativos, e que a confiança que nela se depositar não ficará sem recompensa, que a autoridade que se lhe der será por ela bem empregada, porque a pressão da necessidade existe e a idéia coordenadora aí está, viva como no tempo em que o D.A.S.P. começou. As realizações são até mais fáceis, agora, pois que toda a ingente tarefa que o D.A.S.P. realizou atraiu para os ministérios muitos valores humanos novos e melhorou os que neles se achavam. Pode-se, pois, afirmar que o ambiente, hoje, é mais propício do que em 1935 para grandes jornadas e que, portanto, a elas nos podemos lançar.

Terminando esta minha palestra que, pouco a pouco, se foi transformando num depoimento pessoal, vou arriscar-me a fazer alguns prognósticos sobre o desenvolvimento de nossa administração geral, esclarecida, de início, que não me baseio em tendências aparentemente evidentes, e que são certamente passageiros. Baseio-me, isto sim, na lógica dos acontecimentos e no imperativo das circunstâncias, tanto quanto me é possível identificá-los e compreendê-los.

Assim, contra indícios presentes, não afirmo que caminhemos para o fortalecimento dos órgãos ministeriais de administração geral e para a caracterização do D.A.S.P., cada vez mais, como um órgão de "staff", isto é, informativo, de aconselhamento e supervisor. Aquela "fortalecimento" se expressaria em termos de maior autoridade decisória e conseqüente responsabilidade; nos de contínua e suave coordenação com as demais peças do sistema, dentro e fora do Ministério; nos de compreensão inteligente das necessidades dos órgãos-fins e fiel interpretação das mesmas; nos de prestação de serviços a esses órgãos-fins com aquela preocupação a que nos referimos e que deve ser dominante: facilitar-lhes a ação, dar-lhes os melhores instrumentos de trabalho; e nos de observância inteligente dos padrões estabelecidos pelo órgão central interministerial e de cooperação dedicada à tarefa comum.



Dentro de si mesmo, passará o D.A.S.P., provavelmente, por um processo de integração. São hoje demasiadamente numerosas as relações normais de trabalho do presidente do D.A.S.P. Tem-lhe, a si diretamente subordinadas, quatro divisões no setor de pessoal, uma no de organização, uma no de material, uma no de edifícios públicos, um serviço de documentação e outro de administração. Incluídas as duas divisões da Comissão de Orçamento, representa esse conjunto o total de 11 órgãos com os quais lida o presidente do D.A.S.P. diariamente, o que, sem dúvida, deve levá-lo a utilizar-se de sua capacidade de controle além do humanamente razoável. A mencionada integração possivelmente se fará, em parte, ou pela fusão das quatro divisões de pessoal numa só, ou pelo estabelecimento de mais um degrau na escala hierárquica, entre o presidente e os diretores das divisões de pessoal. O Serviço de Obras, hoje Divisão de Edifícios Públicos, talvez volte algum dia a fundir-se com a Divisão do Material. As duas divisões da Comissão de Orçamento poderão fundir-se com a de Organização e Coordenação do D.A.S.P., constituindo, com esta, duas ao invés de três Divisões.

Ainda dentro do D.A.S.P., possa prever que maior articulação se estabelecerá entre as suas divisões, o que será evidentemente facilitado com a diminuição do número delas.

Finalmente, também dentro do próprio D.A.S.P. se operará, provavelmente, uma delegação maior de autoridade aos sub-órgãos das Divisões ou, seja às Secções.

Ouvindo estas minhas palavras talvez alguém diga que, sem ser profeta, estou me aventurando a fazer profecias. ... Outros, quem sabe, acharão que isto é simples "wishful thinking" de minha parte.

Não importa. O que quer que seja, representa uma opinião pessoal sincera, dada sobre assunto que muito me preocupa, como aliás sucede com certeza a todos vós. E não poderia deixar de ser assim, pois que, todos nós, não queremos senão que, deste ou daquele modo, dentro desta ou daquela previsão, a nossa administração geral se racionalize, se faça cada vez mais eficiente, sob o império de uma idéia dominante: servir, e servir bem."

Iniciou os debates do assunto o Sr. Astério Dardeau Vieira, diretor da Divisão de Estudos do Pessoal, do D.A.S.P., que disse:

"A descrição que acabamos de ouvir, da evolução por que tem passado a administração geral no Brasil, revela o contato íntimo que a ilustre conferencista mantém com esses problemas, desde a preparação da reforma de 1936, em que colaborou ativamente.

Para mim, as palavras de D. Beatriz tiveram, ainda, o agradável efeito de relembrar os velhos tempos do Conselho Federal do Serviço Público Civil, em que juntos trabalhamos, não raro em oposição de idéias, mas tendo sempre em comum a crença na reforma administrativa que então se iniciava.

Nestas últimos seis anos a reforma progrediu e nós também evoluímos bastante, cada um num sentido, daí resultando cuminhão maior de opiniões.

Não é surpresa, pois, ao menos para mim, que a conferência de D. Beatriz não despertasse oposição maior de minha parte.

Estou igualmente convencido da necessidade de se manter a administração geral sem perder de vista aquele conceito básico de que esse conjunto de atividades não passa de um meio para se atingir um fim. É, aliás, uma questão que me preocupa bastante no exercício das minhas atribuições normais, toda vez que sou levado a contrariar as aspirações daqueles sobre quem assenta a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos. E surge aqui uma indagação que eu quisera propor à ilustre conferencista: se a administração geral é meio, justifica-se que em nome de seus princípios se contrariem os chefes de serviço, que são os responsáveis pela consecução dos fins? Não haverá nessa atitude uma incoerência?

Vamos tentar uma resposta.

Numa organização em que todos reconhecessem a utilidade do aparelhamento de administração geral e da aplicação de seus salutares princípios, é claro que esses choques não se produziriam. No nosso ambiente, porém, ainda prevalece uma forte incompreensão daquelas vantagens, dando origem a divergências mais ou menos acentuadas. E, então, de duas uma: ou a administração geral assume uma atitude passiva, que a condenará ao aniquilamento, ou impõe os seus princípios, numa atitude paternalista, para o próprio benefício daqueles a quem esses princípios são impostos.

Essa é a nossa posição. Delicada, sem dúvida, sobretudo porque oferece o grande risco de sobrepôr os meios aos fins e condenar ao aniquilamento a administração específica, consequência mais desastrosa que o sacrifício da administração geral. Afastar esse risco é tarefa difícil, que exige, do administrador, uma preocupação constante com o problema a grande semo de equilíbrio, para em cada caso escolher a orientação que dará resultado melhor: a imposição dos princípios de administração geral ou o sacrifício desses princípios em prol de uma atitude favorável do chefe de serviço.

Estou certo de que todos gostariam de conhecer, a esse respeito, a opinião da ilustre conferencista.

xxx

No final da conferência, D. Beatriz prevê o fortalecimento dos órgãos de administração geral dos ministérios, e o faz "contra indícios presentes", já calculando que alguém lhe atribua simples "wishful thinking".

De fato, embora reconheça a necessidade de tomarmos esse rumo, não vislumbramos até agora maiores indícios de que estejamos abandonando a atitude absorvente que transforma os órgãos menores em simples etapas inexpressivas na solução das questões de administração geral. Ao contrário, cada vez mais assumimos, no órgão central, o exercício de funções características dos órgãos menores, com o duplo inconveniente de congestionar esse órgão central e retirar, dos órgãos ministeriais, a sensação de responsabilidade pelas decisões finais. Entramos, assim, num círculo vicioso: quanto mais o órgão central absorve as funções dos órgãos ministeriais de administração geral, mais eles repousam na revisão prévia de seus atos e mais o órgão central sente a necessidade dessa absorção.



É assim que aos meus olhos o fenômeno se apresenta. Que há necessidade de quebrar esse círculo vicioso, não padeco dúvida. Até agora, porém, não consegui identificar um movimento organizado nesse sentido. Confesso que ficaria extremamente satisfeito se a ilustre conferencista desfilasse a minha impressão."

Falou em seguida o Sr. Arízio de Viana, diretor da Divisão da Despesa da Comissão de Orçamento, do Ministério da Fazenda:

"É para mim um grande prazer registrar, dentre os momentos agradáveis da minha vida, esta feliz oportunidade de debater a conferência de D. Beatriz em companhia do Dr. Dardau. Estes talentosos e estimados amigos proporcionaram-me, como examinadores do meu primeiro concurso, o ingresso no Departamento Administrativo do Serviço Público. A ambos sou particularmente grato não só pelo honroso critério com que decidiram das minhas habilitações iniciais ao emprego público, como também pelos ensinamentos que largamente me têm oferecido no convívio do trabalho comum. Se a admiração, a simpatia e a amizade que lhes dedico me causam alegria nesta reunião, por outro lado minha ignorância a respeito da matéria em debate traz-me um constrangimento que me perturba. A minha incurrigível ignorância relativamente à técnica da administração, sem embargo do cuidadoso título que me foi conferido noutro concurso, é apenas levemente atenuada por insaciável curiosidade de aprender. Considero, portanto, sinceramente, que conferências como a que acaba de se pronunciada possuem valor inestimável para quantos se dedicam ao estudo das questões de administração pública. É provável que os ilustres servidores do Estado já estejam, em sua maioria, saturados da teoria de administração geral. Mas não creio que, mesmo entre os mais esclarecidos profissionais, esse assunto tenha sido tão fartamente apreendido e assimilado quanto pensa a distinta conferencista que ele esteja divulgado e debatido. É recente a aplicação dessa teoria em nosso país e a experiência colhida demonstra que ainda é preciso insistir muito sobre os fundamentos de sua utilidade e as vantagens de sua vulgarização. Parece incrível, mas é verdade, que até governadores há que suspeitam de que os órgãos de administração geral sejam capazes de criar embaraços aos seus governos. Isto prova que não se acha suficientemente difundida a elemental convicção de que esses órgãos sejam instrumentos complementares do exercício da chefia executiva. Meu velho professor de matemática, que gostava de exemplos absurdos, perguntaria logo a propósito desse caso: Poderia um binóculo de longo alcance causar algum obstáculo a um general em plena campanha? E explicaria em seguida: Evidentemente não. Salvo se o general fosse cego ou desconhecesse a importância desse instrumento. Como não parece provável a existência de generais cegos, sempre vale a pena, D. Beatriz, fazer alguma propaganda do uso do binóculo.

Não tenho elementos para apresentar contestação formal de qualquer afirmação feita pela conferencista. Não me julgo autorizado a dar testemunho de minha maneira pessoal de encarar o assunto focalizado. Também não me ocorre qualquer pedido de esclarecimento, uma vez que a palavra fluente, simplex e insinuante de D. Beatriz deixou-me fas-

cinados diante da explicação completa do interessantíssimo tema que desenvolveu. Resta-me, porém, para corresponder à honra do convite ao debate, o direito de formular algumas observações a margem de sua palestra.

Em primeiro lugar, declaro que compartilho da confiança e das esperanças que a conferencista deposita no sistema de administração geral. Mas a firme posição em que me coloco não me impede de manifestar os secretos receios que sinto da ação burocratizante que ameaça de perto a implantação desse sistema. A burocracia é uma velha moléstia. O germe que a produz, apesar de desconhecido, é tenaz e insidioso. Transforma em burocrata qualquer indivíduo ou organização que pretenda combatê-lo. O único meio de evitar o contágio consiste em vacinar os heróicos antiburocratas contra o ridículo. A fórmula da vacina contém, em altas doses, estes dois ingredientes básicos: o bom humor e o senso crítico. Ora, ao que parece, conforme me diz, alguns agentes de determinados serviços incumbidos do desempenho das atividades-meios necessitam de urgente vacinação. Segundo consta, em seu afã de desburocratizar a administração, muitos deles já apresentam sintomas alarmantes. Tanto se superespecializaram no exercício de suas funções que, sem querer, contruíram o mal. Dizem que os principais sintomas são as atitudes arrogantes que assumem freqüentemente. Suponho que tais atitudes, além de notoriamente ridículas, possam ser consideradas subversivas, porque favorecem a hipertrofia fatal dos órgãos da administração pela multiplicação de exigências de ordem técnica que os divorciam da realidade.

Essa observação talvez justifique o atrevimento de lembrar, ainda que timidamente, para não ferir susceptibilidades, que o excesso de especialização pode conduzir os técnicos ao pedantismo paradoxal de transformar as atividades-meios em atividades-fim.

A segunda observação marginal se prende ao pitoresco exemplo bíblico citado por D. Beatriz. O sogro de Moisés aconselhou-o a dividir o povo em grupos e a atribuir a cada grupo um chefe, de modo que se estabelecessem jurisdições diferentes para orientação dos interesses coletivos e julgamento dos conflitos que surgissem. De acordo com a lenda bíblica, os homens mais capazes de todo o Israel foram postos por cabeças sobre o povo e julgaram todos os negócios pequenos. Só os negócios árduos levavam à decisão superior de Moisés. Mas, que aconteceu depois de estabelecida essa ordem primitiva? A conferencista esqueceu-se de dizer. O povo permaneceu obediente e unido enquanto tinha consciência de que Moisés cuidava diretamente dos seus negócios após confabulações íntimas e amistosas com Jeová, de quem recebia instruções. Mas, com a divisão dos poderes, não tardou a adorar os falsos ídolos sob a inspiração dos maus profetas. Não teria sido o errôneo emprego dos conselhos do sogro a causa dos dissabores do gери e da futura dispersão de seu povo? A sabedoria do Velho Testamento é eterna, porque se presta às mais estranhas interpretações.

Depois dessas considerações, que obedecem mais à fantasia do que à realidade, parece oportuno fixar a atenção num trecho da conferência em que D. Beatriz se refere à analogia do artigo da Constituição Brasileira, que prevê a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, com o dispositivo da Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, dos Estados Unidos da América do Norte.



Com efeito, juridicamente, o D.A.S.P. é o órgão especialmente criado para elaborar o orçamento federal e fiscalizar-lhe a execução sob instruções directas do Presidente da República. Sua identificação com o Bureau do Orçamento dos Estados Unidos, de acordo com o paralelo entre os termos constitucionais e a lei americana, é perfeita. Apontadamente, porém, o D.A.S.P. não faz o orçamento nem fiscaliza sua execução. Essas atribuições cabem, transitóriamente, a uma Comissão instituída no Ministério da Fazenda sob a direcção do Presidente do D.A.S.P. Afirmando, no entanto, D. Beatriz, que, praticamente, essa Comissão é um órgão do D.A.S.P. e não do Ministério da Fazenda. Eis uma afirmação temerária que eu oficialmente não poderia subscrever, mas que, particularmente, gostarei sempre de ouvir. Acredita D. Beatriz na possibilidade de se unirem as duas atuais Divisões da Comissão de Orçamento com a Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P., afirmando que surjam duas novas Divisões. Francamente, eu sou partidário dessa mistura. Mas desejaria que as três Divisões se transformassem numa só. A Divisão que surgisse da união das três potências atuais muito concorreria para o maior fortalecimento das relações internas e externas do D.A.S.P. As unidades componentes da nova Divisão cedo adquiririam a necessária autoridade que D. Beatriz parece reivindicar para as Secções das planas. De fato, a futura Divisão de Orçamento e Organização, como se poderia denominar o produto da fusão sugerida, teria de ficar apoiada em dois grandes ser-

viços nucleares: um de orçamento, outro de organização. O serviço de orçamento por sua vez seria hipartido em: a) secção de elaboração orçamentária, abrangendo trabalhos de estimativa da receita e fixação da despesa, e b) secção de controle da execução orçamentária, envolvendo as actividades de fiscalização da arrecadação das rendas e da realização das despesas. O serviço de organização também seria hipartido em: a) secção de planeamento, com o encargo de traçar a estrutura dos órgãos da administração e promover a coordenação das actividades governamentais semelhantes e dispersas; e b) secção de implantação de normas e métodos de trabalho, incumbida de facilitar a execução das directivas estabelecidas pela secção de planeamento.

Pode-se dizer que com este esquema eu comprovo que não conheço nada de técnica de organização de serviço. Mas, pode-se asseverar que me falta imaginação para arriscar um palpitezinho sobre o assunto? Pelo cronómetro da parede esgotaram-se os dez minutos regulamentares. Nada mais tenho a dizer senão cumprimentar a conferencista e agradecer aos prezados ouvintes a generosa atenção dispensada à parte insignificante da minha atuação neste programa.

Em seguida, coube à conferencista responder, em seguro e brilhante improviso, aos comentários que seu trabalho provocara por parte dos debatedores.



## Dr. Ildefonso Simões Lopes

*Uma grande perda para o Brasil*

O falecimento do Dr. Ildefonso Simões Lopes, ocorrido a 4 de dezembro findo nesta capital, representa um dos mais severos golpes que poderiam atingir o quadro dos valores humanos da nação brasileira.

O ilustre extinto, cuja personalidade se projetou em plano destacado no cenário do Brasil republicano, foi um legítimo representante dessa estirpe rara de homens públicos que, pelo ideal patriótico, pela visão de amplas perspectivas, pela ação fecunda em benefício da coletividade, pelo exemplo inspirador e pela profunda simpatia humana de que são dotados, sobrevivem à sua época, incorporando-se ao patrimônio moral das nacionalidades.

Espírito liberal e republicano convicto, o Dr. Ildefonso Simões Lopes, ainda estudante de engenharia, tomou parte ativa no movimento de 15 de novembro de 1889, que implantou em nosso país a forma de governo republicana. Desde então, por um período de mais de meio século, sua vida consagrou-se quase que ininterruptamente ao serviço da nação.

Eminente político, no que esta palavra exprime de mais elevado, administrador dos mais notáveis que o nosso país tem produzido, sua atuação brilhante na política e na administração está fartamente documentada por discursos, pareceres e pro-

jetos apresentados na Câmara Federal, onde representou várias vezes seu Estado natal, e por suas fecundas realizações quando, à frente da pasta da Agricultura no Governo Epitácio Pessoa, desenvolveu extraordinariamente os serviços daquele ministério, imprimindo-lhes orientação que lhes permitiu produzir o máximo de rendimento em benefício do país. Muitas das suas iniciativas de então acham-se hoje em plena frutificação, num atestado flagrante da aguda visão de que era dotado e do profundo conhecimento com que enfrentava os problemas do Brasil.

Sua ação dinâmica e fecunda como titular da Agricultura coloca-o destacadamente entre os maiores ministros do período republicano, enfileirando-o, sem nenhum favor, ao lado de Rio Branco, Calógeras e outros de igual porte.

Ildefonso Simões Lopes possuía o sadio otimismo do condutor que acredita firmemente para poder realizar. Era um chefe nato. Sua energia varonil, sua nobreza interior, sua bondade infinita, sua profunda compreensão das fraquezas humanas, eram qualidades que transpareciam ao mais ligeiro contacto e que explicam as inabaláveis amizades que inspirou.

Dê-se poderá dizer com justeza o que, a respeito de Carlos Pellegrini, presidente da nação ir-





mã do sul, disse um historiador argentino: "Desde moço teve a difícil tolerância que outros só conseguem na velhice, a tolerância dos avós que aprendem a grande lição da vida, que é transigir e perdoar. Como não pretendia o monopólio da capacidade e da virtude, aceitava e procurava a colaboração alheia para o bem comum".

Era imenso o seu valor moral. Assim como sabia amparar seus semelhantes nos transe amargos, sabia também enfrentar com serenidade os golpes adversos. Figura verdadeiramente patriarcal, sua memória permanecerá como exemplo digno de ser imitado pelas gerações futuras.

Felizes os seres humanos que assim podem legar à família e à pátria uma memória imperecível. E felizes as pátrias e as famílias que possuem em seu seio valores humanos cuja memória, como a de Ildefonso Simões Lopes, resiste à ação do tempo.

Com estas palavras simples com que regista o passamento do Dr. Ildefonso Simões Lopes, e com os breves traços biográficos a seguir publicados, a *Revista do Serviço Público* rende uma justa homenagem à memória do varão ilustre que, em toda a sua vida, foi sobretudo um grande servidor do Brasil.

### TRAÇOS BIOGRÁFICOS

ILDEFONSO SIMÕES LOPES nasceu a 19 de novembro de 1866, na cidade de Pelotas, Estado do Rio Grande do Sul. Era filho dos Viscondes da Graça, Sr. João Simões Lopes e Sra. Zeferina da Luz Lopes.

Curso o famoso Colégio Abílio, desta capital, ao tempo do Barão de Macaúbas, no período de 1879-1884. A seguir, em 1885, matriculou-se na Escola Politécnica do Rio de Janeiro, onde, após um curso dos mais brilhantes, colou grau de engenheiro civil em 1890.

Não obstante ser seu pai um ardente monarquista, desde cedo revelou Ildefonso Simões Lopes seu acentuado peitor republicano. Seu ardor cívico e entusiasmo patriótico se fizeram sentir entre a mocidade de sua época, exercendo grande influência, pela imprensa e pela tribuna, em todas as oportunidades.

Foi um dos fundadores do Clube Abolicionista Sul-Riograndense e, a 13 de maio de 1888, organizou, a pedido de André Rebouças, a vanguarda de cavaleiros do grande prótito cívico com que se comemorou a abolição da escravatura em nosso país.

Foi também um dos fundadores do Clube Republicano Riograndense, bem como do Centro Republicano da Escola Politécnica, ocupando a presidência de ambos por ocasião do 15 de novembro de 89.

Participou ativamente do movimento que implantou a República em nosso país. Em perfeito entendimento com os chefes da Revolução, passou toda a noite da véspera do movimento influenciando junto a colegas das diversas escolas superiores e estabelecendo ligação com a Escola Militar. Destacado por Lauro Müller, partiu do Campo de Santana para o Largo da Lapa, no desempenho de importante comissão. Regressando ao Campo de Santana, formou ao lado de alunos da Escola Superior de Guerra até o momento em que foi proclamada a República. A 16 de novembro de 89, foi um dos organizadores do Batalhão Acadêmico. Tomou armas no Arsenal de Guerra com os seus companheiros e seguiu para o Quartel General, fazendo parte da Guarnição de Metralhadoras. Pouco mais tarde, foi destacado, com outros acadêmicos, para o ataque à sede do 2.º Regimento, em São Cristóvão, o qual se havia revoltado. Ali permaneceu por mais de oito dias em serviço ativo, dia e noite.

Depois de diplomado como engenheiro civil, recusou cargos públicos para os quais fora convidado pelo Marechal Duodoro, seu grande amigo e, mais tarde, padrinho de casamento, indo exercer sua profissão nos Estados de Minas Gerais e São Paulo, na construção da E.F. Sorocabana, na de Muzambinho em Minas e na Mogiana em São Paulo, linha da Ressaca a Santos.

Como empreiteiro da Mogiana, instituiu o sistema de pagamento às suas turmas, na medida do esforço pessoal do trabalhador. Avaliada a natureza do terreno, nos cortes, estabeleceu uma média de produção diária. O trabalho produzido além dessa média era pago em importância correspondente à metade do excesso. Esse método produziu ótimos resultados, havendo turmas que, prazerosamente, trabalhavam em noites de luar.

Mais tarde, Ildefonso Simões Lopes exerceu sua atividade de engenheiro nas Obras Públicas do Estado do Rio, na presidência de José Tomas da Porciúncula, de quem foi auxiliar de confiança.

Regressando ao seu Estado natal, foi diretor do Abastecimento de Águas da cidade de Pelotas, membro de diretórios de diversas associações locais e, durante oito anos, deputado à Assembleia Estadual.

Como diretor da Companhia Hidráulica Pelotense, empreendeu grandes reformas nos serviços e executou, pela primeira vez no Brasil, a desobstrução dos condutos d'água por um processo novo usado na Inglaterra. Sobre este assunto, realizou uma conferência no Clube de Engenharia do Rio de Janeiro, propondo novo coeficiente prático de sua própria sugestão para o cálculo da descarga dos encanamentos raspiados pelo processo que empregou. Este seu trabalho foi aprovado pelo Clube de Engenharia, depois de analisado por especialistas.

Filiado ao Partido Republicano Riograndense, chefiado por Júlio de Castilhos, foi eleito, em 1906, deputado federal pelo Rio Grande do Sul.

Sua atuação como deputado federal foi das mais destacadas. Fez parte de várias Comissões da Câmara, entre elas da de Agricultura e da de Visão e Obras Públicas, sendo relator de várias comissões mistas especiais, como as do



carvão, petróleo, etc. Apresentou, na respectiva comissão, um projeto sobre carvão pulverizado, indicando ao Governo o seu uso. O assunto foi estudado, na presidência Wenceslau Braz, por determinação do engenheiro Assis Ribeiro, então diretor da E.F. Central do Brasil.

Também foi de autoria do deputado Simões Lopes o primeiro projeto sobre a importação de adubos minerais para o país. Entre outros muitos projetos que apresentou na Câmara Federal, destacam-se os seguintes: sobre siderurgia, legislação sobre minas, demarcação das fronteiras terrestres e marítimas por processos expeditos e comissões mistas de militares e civis, especialistas em mineralogia, botânica, etc.

Especialmente convidado, voltou ao Rio Grande do Sul, em 1908, afim de presidir o primeiro Congresso de Agricultura que se realizou na cidade de Pelotas.

Naquele mesmo ano, resignou o mandato de deputado federal para ir dirigir, em Pelotas, com dois de seus irmãos, a cultura do arroz em larga escala, por processo mecânico-científico. Nessa ocasião, iniciou a fabricação de adubos fosfatados de farinha de ossos, com resíduos das charqueadas circunvizinhas, indústria que fomentou com energia, indo duas vezes ao interior de São Paulo para incrementar o emprego desse produto, o qual teve larga aplicação neste último Estado.

Obsequiosamente, a pedido da União dos Criadores do Rio Grande do Sul, estudou o problema de um desagudouro para o excesso de águas da Lagoa Mirim, cujo nível prejudica a baixada riograndense em cerca de cem léguas de semaria, e elaborou anti-projeto a respeito.

Em 1913, o Dr. Simões Lopes foi novamente eleito deputado federal pelo Rio Grande do Sul.

Em 1919, assumindo a Presidência da República o senhor Epitácio Pessoa, Hedefonso Simões Lopes foi convidado a fazer parte do seu ministério, como titular da pasta da Agricultura.

A sua ação como Ministro da Agricultura foi verdadeiramente notável e até hoje o país dela usufrue resultados diretos ou dela consequentes, pela visão que o ministro de então teve das necessidades brasileiras. Encarou os problemas nacionais sob um aspecto sempre realista e procurou resolvê-los na sua esfera de ação, de acordo com as condições peculiares ao país. Não era um sonhador, mas um realizador que soube também semear para o futuro.

Não houve setor afeto ao Ministério da Agricultura que não merecesse de Simões Lopes o mais desvelado interesse. Segundo suas próprias palavras, constantes do primeiro relatório que, como ministro, apresentou ao Presidente Epitácio Pessoa: "tenho procurado, quanto possível, estudar e ir gradativamente resolvendo, ou melhor, encaminhando, a solução das diversas questões afetas a este Ministério, ao qual compete, sem dúvida, movimentar a maior força econômica do país, em bem da fortuna pública e particular".

Em relação ao ensino agrícola, quem quer que leia o que planejou e realizou o Ministro Simões Lopes, se convencerá de acerto da medida do Governo Nacional, pela qual foram reunidos os institutos de pesquisas agrônômicas sob de en-

sino, no Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agrônômicas, no quilômetro 47 da estrada Rio-São Paulo, tal como ele havia planejado e iniciado em Deodoro. Daí o seu entusiasmo pela concepção do Ministro Fernando Costa, seu grande amigo, que acatando as sugestões de seu filho Luiz Simões Lopes, resolveu instalar naquele local, com o apoio entusiástico dos técnicos nacionais e estrangeiros, os institutos de pesquisas.

O que disse Hedefonso Simões Lopes a respeito da falta de técnicos e da necessidade de instrução técnica merece também ser relançado: "O Ministério não conseguiu ainda realizar o seu programa de ensino agrônômico e profissional. Terá ele por objetivo tornar mais eficientes os aprendizados agrícolas e os cursos complementares dos patronatos, de sorte a fornecerem bons chefes de cultura, capatazes e tratadores de animais. As estações experimentais e as sementeiras, as estações meteorológicas serão também uma escola para técnicos e trabalhadores rurais, que precisamos, em larga escala, preparar para as lides do campo. Nos novos institutos científicos, mantivemos um grupo de profissionais brasileiros, afeitos aos laboratórios e aos campos experimentais, aos quais poderão ser agregados alguns técnicos saídos das escolas agrícolas nacionais, com aperfeiçoamento no estrangeiro, onde atualmente mais de 50 jovens se instruem nas diversas especialidades. Para cuidar da produção vegetal, animal e das indústrias agrícolas, em todos os seus primordiais aspectos econômicos, é mister criar órgãos de ativo e eficaz funcionamento. Cogitamos de fundar cientificamente as estações experimentais, a célula matriz da agricultura prática. O ideal seria fundar pelo menos uma estação em cada Estado. As estações experimentais e as sementeiras farão o estudo dos melhores métodos culturais e das aplicações dos adubos e fertilizantes mais eficazes, conforme as diversas zonas cultivadas. Desde já estão sendo organizados os primeiros campos de sementes em São Simão, Rezende e Deodoro, consoante vereis em notas subsequentes. Neste último local, próximo a esta capital, reinstituiremos um conjunto de serviços práticos e demonstrativos de culturas diversas, especializadas, de fumo, vinhas, frutas, legumes, etc.; além de experiências de plantas forrageiras. Instalaremos tipos de modernas construções agrícolas, silos, estrumeiras, etc., bem como colmeias e aviários, sob a direção de especialistas. Também serão construídos em Deodoro os campos práticos da Escola Superior de Agricultura e da Diretoria da Indústria Pastoral, já demarcados para os aludidos fins. O Jardim Botânico deverá colaborar com os outros serviços do Ministério, dos quais será o principal orientador sob o ponto de vista botânico.

O Instituto Biológico de Defesa Agrícola será o órgão orientador de todas as pesquisas científicas, relativas à vida das plantas e à das terras que as alimentam. É preciso estudar, não só as condições físicas e químicas da terra, como as propriedades biológicas do solo, consideradas, hoje, como do mais imediato interesse para a agricultura".

A esse Instituto estavam confiados os trabalhos previstos para os institutos de experimentação, ecologia e defesa sanitária. O ideal do Ministro Simões Lopes a esse respeito está expresso no seguinte: "Acreditamos que dessa forma poderemos constituir um organismo que represente na agricultura o mesmo papel que tem na medicina o Instituto Oswaldo Cruz".



Em Deodoro, foram também por ele instalados: campos para o Serviço de Seleção de Plantas Inanes ou Resistentes e de Microbiologia do Solo; a Estação de Agrostologia da Indústria Animal, para o estudo completo de forragens nacionais e exóticas, plantas tóxicas, formação de prados permanentes e temporários, conservação de alimentos destinados ao gado; o Serviço de Viticultura, que "após o completo aparelhamento desse campo e respectiva sede, facilmente poderá ser transformado em uma Escola de Viticultura e Enologia, que prestará os melhores serviços na difusão de importante indústria do vinho"; o campo para a cultura do fumo; e "Pólo Experimental de Avicultura, que poderá ser mais tarde transformado em escola oficial para o fomento da indústria avícola do país".

No seu Relatório de 1921, salientou o seguinte: "A Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária cabe o acendente nesta hierarquia, em que se colocam, conforme a ordem pedagógica, a estrutura dos respectivos programas e o destino que lhes cabe em face da organização do trabalho nacional, as escolas médias ou teórico-práticas, as escolas especiais de agricultura e de indústrias rurais, inclusive a de laticínios, o ensino doméstico-agrícola, os aprendiços, a instrução agrícola elementar, o ensino agrônomo extensivo, abrangendo cursos ambulantes de agricultura, zootécnica, tecnologia rural e mecânica, comícios, conferências, exposições, círculos de estudos, serviços de consultoria, crédito, cooperação, mutualidade, publicações e propagação contra o êxodo rural, a bem da fixação do operário agrícola e do melhoramento de sua economia e nível social. Dever-se-há completar o plano acima esboçado com a reorganização das estações experimentais existentes; criação de outras, destinadas a atender em sua alta importância técnica às várias especializações da indústria agrícola; manutenção e divulgação dos cursos de mecânica prática e de química industrial, tudo isto confluindo para um centro de coordenação, que será a Superintendência do Ensino Agrônomo, que precisamos criar. Estabelecimentos e serviços até agora esparsos, do ponto de vista administrativo, passarão a ter um centro propulsivo de orientação e continuidade, ficando os encargos e responsabilidades decorrentes dessa função divididos entre os deveres que competem à Superintendência e o programa a que deverá obedecer o Conselho Superior do Ensino Agrônomo, seu órgão consultivo".

Na exposição de motivos com que encaminhou a consideração superior o projeto de regulamento da Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária, acrescentava o Ministro Simões Lopes: "As dependências dos estabelecimentos científicos do Ministério lhe ficam franqueadas, no caso de pesquisas, lições ou experimentos, para os quais lhe não bastem os seus elementos próprios, observado o regime de estreita solidariedade que deve dominar nas relações entre estes diferentes órgãos, unificando-os, em uma ação comum, em torno deste departamento, a cujos destinos presidem. De acordo com o auxílio organotático votado pelo Congresso para o exercício vigente, fica anexo à escola um curso de química industrial, destinada à especialização dos alunos que obtiverem o curso de engenheiros agrônomos ou daqueles que nele quiserem matricular-se, após exame vestibular sobre as matérias indicadas no regulamento. Prescritas, como foram, pelo organograma vigente, as bases do novo curso, procurei organizá-lo com as cadeiras especificadas em lei, embora me pareça

que a formação do tipo de químico industrial que se pretende obter exige dos alunos que não passaram previamente pela escola, ou por cursos similares, conhecimentos de física, mecânica e máquinas industriais, desenho e outras disciplinas dependentes do gênero de especialização que se deve adotar e que não podem ser apuradas no exame vestibular".

Além disto, favoreceu a instalação de uma aparelhagem moderna para o estudo dos óleos vegetais no laboratório de carnes e derivados, da Indústria Pastoral, dando assim o passo inicial para a criação do Instituto Nacional de Óleos. Mais tarde, em conferência pronunciada em 1933, relembra o fato de haver determinado o reconhecimento dos recursos existentes em relação aos óleos vegetais, "e o exame, in loco, dessa preciosa riqueza, ainda hoje embrionária, mas que, amanhã, será vitoriosa em toda linha". Em 26 de janeiro de 1921, divulgara "A Noite" o seu apoio ao estudo dos óleos vegetais como combustíveis, o que ainda hoje é assunto palpitante.

São das mais interessantes as considerações do Ministro Simões Lopes sobre o ensino profissional técnico, os patronatos agrícolas, a seleção de técnicos e o aperfeiçoamento de estudantes no estrangeiro. Constam todas de seus relatórios apresentados ao Presidente Epitácio Pessoa.

No setor científico-agrônomo, Simões Lopes considerava o papel da Meteorologia na sua devida importância. Por isto, reformou a antiga Diretoria de Meteorologia e Astronomia, desdobrando-a em Observatório Nacional e Diretoria de Meteorologia, escrevendo sobre o assunto: "Era o caminho aberto aos prodígios de uma nova ciência — a Meteorologia agrícola, cuja órbita estava então adstrita a limitadas operações de "previsão de tempo", a curto prazo, serviços que, mesmo assim, produziam já alguns efeitos práticos na defesa agrícola das culturas. Este era o método que até bem pouco tempo prevalecia nos Estados Unidos e outros países. A esse tempo, já M. Brounoff, na Rússia, lançava as bases dessas previsões não mais ao tempo tão restrito de 48 horas, mas ao clima, isto é, ao tempo médio expresso por uma série de probabilidades (geadas, secas, inundações, temporais, etc.), correspondendo às previsões a longo prazo. Tais estudos, alargados posteriormente, por Louis Dop, delegado de França e Vice-Presidente do Instituto Nacional de Agricultura de Roma, tomaram uma feição especial e nova, após a concepção do notável professor italiano Girolamo Azzì, fundando as bases da Ecologia Agrícola, propagada pela Sociedade Internacional de Geografia e Meteorologia Agrícola, de Roma. Essa original concepção está sendo concretizada por alguns países, como a Suécia, a Noruega, a França, a Bélgica, a Suíça e a Itália, principalmente em relação ao trigo. No campo da agricultura, será, então, decisiva a sua influência pelas pesquisas de ordem científica que norteiam as culturas, de sorte a pô-las ao abrigo das condições adversas do fator variável "tempo", objeto essencial do método Azzì, e que acima já aludimos, e que pretendemos seguir com o maior rigor, na exploração dos nossos campos experimentais".

A atuação do Ministro Simões Lopes no setor da produção animal foi, igualmente, das mais benéficas para o



país. Reformando o Serviço da Indústria Pastoral, deu-lhe uma organização que, ainda hoje, é considerada modelar. Graças à reforma realizada, pôde desenvolver e criar outros serviços de enorme valia para o progresso pecuário brasileiro.

Notáveis foram também os trabalhos realizados na sua administração no tocante à experimentação, à zootécnica, às enzootias e epizootias, às carnes e derivados, ao leite e laticínios, ao comércio de gado, etc.

Restabeleceu a Secção de Zootecnia do Serviço de Indústria Pastoral, proporcionando-lhe recursos materiais que lhe permitiram realizar com maior eficiência os trabalhos a seu cargo.

Iniciou vários estudos visando a defesa e o melhor aproveitamento dos nossos recursos forrageiros.

Adquiriu grande número de reprodutores puro sangue das raças européias e asiáticas, para distribuição entre os Postos Zootécnicos e Estações de Monta, com o objetivo de melhorar o nosso gado bovino por cruzamento e hibridação. Reprodutores de outras espécies foram importados e distribuídos entre os departamentos pastoris então existentes.

Reorganizou o Serviço de Defesa Sanitária Animal, de modo a poder atender às exigências sempre crescentes dos criadores nacionais.

A defesa e seleção dos nossos espécimes crioulos, principalmente equinos, foi objeto de recomendações especiais junto à Diretoria do Serviço de Indústria Animal.

Instituiu o Registro Genealógico para inscrição gratuita dos animais e procedeu nos Postos Zootécnicos às reformas que se faziam necessárias.

A reforma das sarquedas e a organização de frigoríficos modelos foram objeto de cuidadosos estudos na sua administração, e medidas outras visando dotar a indústria de carnes de todos os fatores de melhoramento foram então sugeridas.

Conseguiu verbas especiais para a importação de reprodutores puro sangue de várias espécies, cedendo-os aos criadores pelo preço do custo.

No setor da produção vegetal, as realizações e iniciativas do Ministro Simões Lopes não foram de menor importância. Considerava ele o ensino agrônomo e o técnico-profissional básicos para o progresso do Brasil, desde que os resultados das pesquisas realizadas pelos institutos científicos fossem levados até ao agricultor por um conjunto selecionado de técnicos, capazes não só de ouvi-lo como de transmitir-lhe os ensinamentos obtidos pela experimentação. Para que isto sucedesse, obteve a transformação da Diretoria do Serviço de Agricultura Prática em Serviço de Inspeção e Fomento Agrícola, dando-lhe uma regulamentação que prestou reais serviços ao progresso agrícola da nação.

O fomento da fruticultura e sua racionalização por meio da distribuição de mudas selecionadas, a criação de serviços especializados como o de viticultura e o do fumo, a distribuição de sementes puras e adaptáveis às várias re-

giões do país, a cooperação entre os agricultores, o Serviço de Defesa Sanitária Vegetal, etc., juntamente com outros elementos, contribuíram grandemente para a melhoria das condições da agricultura nacional.

O trigo mereceu de Hidelmo Simões Lopes estudos e cuidados especiais. Em mensagem ao Presidente da República, mostrou a situação precária em que se encontrava o Brasil como produtor do precioso grão, salientando a urgente necessidade de se intensificar, em bases racionais, a sua cultura por toda parte onde condições favoráveis se oferecessem. Disse, então, que a cultura do trigo não constituía privilégio dos climas frios e que o seu sucesso no país dependia, sobretudo, da seleção e adaptação das sementes e da organização de Estações Experimentais e Campos de Multiplicação nas regiões mais adequadas.

Conhecendo de perto a importância do algodão na economia do país e consciente do que representariam para as exportações nacionais o fomento da sua produção e a melhoria do produto, colocou sua exploração sob a inspeção direta de uma Superintendência, onde, com o concurso de técnicos especializados, se estudavam e solucionavam os problemas relacionados com a sua cultura, resultando destas providências o aumento da produção e a melhoria dos tipos. Criou, em 1920, o Serviço do Algodão, com estações experimentais, delegacias regionais, serviços de espurgo de sementes, padronização, fiscalização, fomento, etc. Favoreceu a instalação de diversas usinas de beneficiamento do algodão e seus sub-produtos, nos Estados do Pernambuco, Paraíba, Ceará, Maranhão e Piauí.

Fomentou a cultura e o aproveitamento de várias fibras nativas, mandando realizar estudos especiais na Europa sobre o carô e outras, tendo em vista o seu aproveitamento na confecção de sacos de embalagem e outros artigos de grande consumo no país, cuja importação pesava grandemente na nossa balança comercial.

O Serviço de Estatística Agrícola e Avaliação de Safras, criado e organizado na sua administração, embora com poucos recursos e pessoal deficiente, realizou interessantes trabalhos que, ainda hoje, constituem valiosos elementos de consulta para os estudiosos de nossos problemas econômicos.

Como auxílio às classes produtoras, fez intensa distribuição de sementes e mudas selecionadas aos interessados e instalou nas circunscrições agrícolas depósitos de máquinas e aparelhos para os trabalhos do campo, de adubos, inseticidas, etc., para venda pelo preço do custo.

Organizou o Serviço de Crédito Rural e de Cooperativismo, por meio de instituições idôneas disseminadas por todos os recantos do território brasileiro.

A questão dos transportes, assim como a da imigração, e das síccas e outras não menos importantes, foram analisadas pelo Ministro Simões Lopes com aquele agudo senso das necessidades nacionais que caracterizaram a sua gestão na pasta da Agricultura. As suas sugestões a respeito desses problemas acham-se documentadas nos magníficos relatórios que apresentou ao Presidente Epitácio Pessoa.



O problema do aproveitamento das águas do São Francisco para irrigação das zonas semi-áridas do Nordeste, assim como o da cultura seca onde não fosse possível aquela providência, foi também estudado com interesse na sua administração. Para dar início a trabalhos experimentais nesse sentido, foram contratados especialistas estrangeiros de reconhecida competência.

No setor da produção mineral, a atuação de Ildelfonso Simões Lopes não foi menos destacada.

A questão do aproveitamento dos nossos minérios de ferro, de manganês, de cobre, das cachoeiras para produção de energia, do combustível necessário às operações siderúrgicas, etc., foram por ele devidamente localizadas, havendo apresentado excelentes sugestões para uma solução eficiente e rápida.

Em relação à exploração dos carbonados, pedras coradas, etc., que representam avultadas somas para a economia do país, lembrou o fabrico de cimento com o aproveitamento das abundantes jazidas de matéria prima nacional.

Estudou o problema do carvão nacional sob todos os seus aspectos, indicando as providências que devem constituir objeto de estudo de todos os governos bem orientados. Aconselhou a exploração dos depósitos de carvão existentes em vários pontos do país e o seu aproveitamento, sob várias formas, na indústria, tendo fundado nesta capital uma estação experimental, depois transformada em Instituto Nacional de Tecnologia.

Estudou também com interesse a questão do aproveitamento do mesmo potencial hidráulico; o seu plano de trabalho a este respeito tinha em vista investigações econômicas de utilização da energia hidro-elétrica.

Em referência ao petróleo, Ildelfonso Simões Lopes foi no Brasil um pioneiro, autorizando, como Ministro da Agricultura, que se fizessem sondagens no território nacional. Lembrou a conveniência da destilação dos chistos oleíferos, com o intuito de obter combustível de valor para a indústria nacional. Visando a realização de estudos mais minuciosos sobre o carvão, chistos, etc., criou uma estação experimental de combustíveis e minérios. Daí lhe surgiu a idéia do aproveitamento do gásogênio nos veículos, havendo sido realizadas várias experiências nesse sentido.

O Recenseamento Geral de 1920 deve o seu êxito, em grande parte, ao spóio decisivo com que o Ministro Simões Lopes prestigiou os responsáveis pela sua execução, bem como ao interesse pessoal com que acompanhou os trabalhos.

Pelos dados até aqui expostos, embora omisso e mal concatenados, pode-se fazer uma idéia do que representou para o Brasil a administração de Ildelfonso Simões Lopes no Ministério da Agricultura.

Homem de partido, verificada a crise política de 1922, retirou-se do Ministério para ficar com seus correligionários.

Eleito novamente para a Câmara Federal, como representante de seu Estado natal, voltou a fazer parte de

várias comissões, apresentado por essa época longo parecer sobre a exploração do petróleo no Brasil.

Presidente da comissão mista eleita para tratar desse assunto na Câmara, compareceu com seus colegas perante o Presidente Washington Luis, para pedir-lhe spóio para o projeto de que fôra relator e referente às jazidas de petróleo, pleiteando uma verba de dez mil contos para a aquisição de sondas e custeio dos serviços relativos à prospecção dessa riqueza nacional.

Foi um dos vultos de maior destaque da Aliança Liberal, de cuja Comissão Diretora fez parte, como vice-presidente em exercício, até as vésperas da Revolução de 30, quando, como membro do Estado Maior do Presidente Getúlio Vargas, acompanhou-o de Porto Alegre ao Rio.

Sempre preocupado com a causa pública, manifestou, em metucioso trabalho escrito, suas idéias contrárias à queima do café, após estudos de laboratório realizados por um especialista. Demonstrou, nas cidades de Niterói e Santos, a possibilidade de se aproveitar na iluminação pública o gás extraído do café, com aproveitamento também dos subprodutos como combustível, em mistura com o carvão nacional. A cidade de Niterói esteve 60 dias iluminada por este processo, com excelente resultado.

Realizou ainda duas conferências sobre petróleo, uma em Pelotas e outra nesta capital, ambas amplamente divulgadas.

Com o espirito sempre voltado para os problemas administrativos, apresentou ao Presidente Getúlio Vargas interessante estudo, preconizando o aproveitamento do rio Paraíba para o abastecimento d'água ao Rio de Janeiro. Nesse estudo, visava ainda a utilização da energia elétrica disponível (especialmente para atender às necessidades da E.F.C.B.), a irrigação e a drenagem de uma vasta área em torno da Capital Federal.

Ainda recentemente, manteve com o Governo de Minas Gerais curiosa correspondência, a propósito da localização de um hotel que o Estado estava construindo em Araxá, localização essa que considerou inconveniente, em face de estudos modernos referentes às possíveis influências malélicas das correntes subterrâneas em determinadas condições. Seu ponto de vista teve o spóio integral de uma grande autoridade no assunto, o professor Henri Majer, presidente da Sociedade Rádio-física de França e, na opinião dos americanos do norte, o maior prospector do mundo.

O Dr. Ildelfonso Simões Lopes foi, por longo tempo, presidente da Sociedade Nacional de Agricultura. Era membro de outras instituições ligadas à engenharia e à agricultura.

Por ocasião de seu falecimento, era diretor do Banco do Brasil, posto que ocupava já havia alguns anos.

Seu desaparecimento causou a mais profunda consternação em todo o Brasil, onde o ilustre extinto gozava de geral estima, grangeada por uma vida modelar de homem e de cidadão, que foi imensamente útil à família, à sociedade e à pátria.



## Orçamento da União para 1944

No Orçamento Geral da República para o exercício de 1944, a receita é estimada em Cr\$ 6.430.233.000,00 e a despesa é fixada em Cr\$ 6.403.531.910,0. Pela primeira vez, desde 1939, é o Orçamento da União aprovado com um superavit, de Cr\$ 26.701.090,00.

A receita elevar-se-á a uma quantia — se for arrecadada de acôrdo com a previsão orçamentária — superior em Cr\$ 1.250.072.121,00 à estimada para o ano de 1943. Esta elevação da receita se deve, principalmente, ao imposto de renda, que atingirá em 1944 o total de Cr\$ 2.239.100.000,00, ou seja quase o dôbro da previsão para 1943. Também o imposto de consumo oferece perspectivas animadoras para o exercício de 1944, em que deverá alcançar o total de Cr\$ 1.660.740.000,00, superior em Cr\$ 304.390.000,00 ao previsto em 1943. Apesar das dificuldades bem conhecidas do comércio marítimo, o imposto de importação, que sofreu uma queda acentuada e inevitável, a partir do rompimento das hostilidades, tem oferecido indícios de reação, e sua arrecadação provável, em 1944, será de Cr\$ 760.440.000,00, o que representa um acréscimo de Cr\$ 101.700.000,00 sobre o total previsto para 1943. A arrecadação dos impostos de selo e afins, estimada em Cr\$ 652.200.000,00, deverá exceder em cerca de Cr\$ 219.000.000,00 a previsão feita para 1943. São estes tributos e mais as rendas industriais dos Correios e Telégrafos, da Imprensa Nacional e de algumas Estradas de Ferro, que concorrem para que o quadro de previsão da receita em 1944 se apresente tão favorável às finanças federais.

As rendas patrimoniais, que em 1943 estavam previstas em Cr\$ 58.900.000,00 sofrerão, aparentemente, decréscimo em 1944, pois estão estimadas em Cr\$ 9.500.000,00 apenas. Na realidade, porém, o que houve foi a transposição dos juros e dividendos de capitais da União, empregados em sociedades de economia mista e autarquias de exploração comercial e industrial, para o Orçamento do Plano de Obras e Equipamentos.

A despesa em 1944 com o custeio das atividades administrativas normais e a satisfação dos encargos gerais da União distribuir-se-á da seguinte forma:

	Cr\$
Presidência da República ..	2.496.800,00
Departamento Administrativo do Serviço Público .....	16.181.900,00
Departamento de Imprensa e Propaganda .....	14.501.760,00
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística .....	21.040.000,00
Conselho Federal de Comércio Exterior .....	1.882.700,00
Conselho de Imigração e Colonização .....	470.900,00
Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica .....	1.504.000,00
Conselho Nacional do Petróleo .....	50.021.000,00
Conselho de Segurança Nacional .....	495.640,00
Coordenação da Mobilização Econômica .....	11.453.800,00
Comissão Central de Requisições .....	407.100,00
Ministério da Aeronáutica ..	535.854.690,00
Ministério da Agricultura ...	236.146.310,00
Ministério da Educação e Saúde .....	428.500.654,00
Ministério da Fazenda .....	1.672.076.234,00
Ministério da Guerra .....	1.365.790.163,00
Ministério da Justiça e Negócios Interiores .....	347.725.239,00
Ministério da Marinha ....	535.270.568,00
Ministério das Relações Exteriores .....	78.037.355,00
Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio .....	309.458.000,00
Ministério da Viação e Obras Públicas .....	774.217.097,00
	6.403.531.910,00

Dois novos órgãos figuram no Orçamento Federal: a Coordenação da Mobilização Econômica e a Comissão Central de Requisições.

De um modo geral, os órgãos que apresentam maiores aumentos de despesa em 1944 são o Conselho Nacional do Petróleo, que teve sua dotação anterior de Cr\$ 25.000.000,00 duplicada; o Ministério da Aeronáutica com um aumento de



Cr\$ 169.585.515,00 sobre o total dos recursos orçamentários obtidos em 1943; o Ministério da Fazenda com um aumento de Cr\$ 374.437.034,00; o Ministério da Guerra com um aumento de Cr\$ 357.395.897,00; o Ministério da Marinha com um aumento de Cr\$ 118.065.773,00; e, finalmente, o Ministério do Trabalho com um aumento de Cr\$ 117.258.000,00.

A majoração de despesa do Conselho Nacional do Petróleo provém da intensificação dos serviços de sondagem que pretende realizar em 1944, em continuação, aliás, ao programa já iniciado em 1943, quando, através do Orçamento Geral e do Plano Especial de Obras e mediante créditos especiais, obteve dotações que atingiram ao total supramencionado. O Ministério da Aeronáutica apresenta um crescimento de despesa que encontra explicação no desenvolvimento natural de suas atividades; esse Ministério foi criado há três anos e ainda está longe de atingir o ponto máximo de seu crescimento. É curioso notar que em 1944, para o custeio dos seus serviços normais, ele tenha ligeiramente ultrapassado o total da despesa fixada para o Ministério da Marinha. O aumento concedido ao Ministério da Fazenda corresponde principalmente à inclusão de novos recursos para o serviço da dívida pública e ao reforço da dotação para inativos, em consequência da majoração dos vencimentos e salários do pessoal. Como se sabe, os servidores aposentados foram beneficiados pelo salário-família e evidentemente as futuras aposentadorias, tanto de funcionários como de extranumerários, terão de ser calculadas de acordo com as novas tabelas de vencimentos e salários. O aumento da despesa do Ministério da Guerra se prende ao aparelhamento material das diversas unidades, segundo as exigências normais dos serviços e sem levar em conta as operações de belligerância propriamente ditas. A razão principal do aumento de despesa do Ministério da Marinha é o maior consumo de combustíveis e matérias primas na esquadra e no arsenal. Finalmente, o aumento concedido ao Ministério do Trabalho resulta, principalmente, da inclusão das quotas de Cr\$ 50.000.000,00 para abono familiar aos trabalhadores do país e de Cr\$ 50.000.000,00 para a Legião Brasileira de Assistência.

O Ministério da Viação e Obras Públicas, no entanto, apresenta uma redução de despesas no valor de Cr\$ 127.403.880,00. Isto se explica pela instituição do Plano de Obras e Equipamentos,

que veio substituir o antigo Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional. Este novo Plano de Obras e Equipamentos absorveu todas as antigas dotações que figuravam na Verba 5 — Obras do Orçamento Geral.

É verdade que, se as comparações das despesas do Orçamento de 1944 com as do Orçamento de 1943 forem efetuadas sem se levar em conta este importante elemento, os resultados poderão trazer perplexidades ao observador. Uma apreciação sumária do Orçamento não comporta, evidentemente, a análise minuciosa de todas as suas cifras. Mas, o comentário seria inexpressivo se não oferecesse conclusões gerais, capazes de objetivar os aspectos mais salientes da situação financeira do país. Em resumo, o que se pode observar no Orçamento Geral para 1944 é que ali figuram todas as despesas correspondentes às atividades de caráter normal da administração. Estas sofreram uma sobrecarga de, aproximadamente, Cr\$ 900.000.000,00, em consequência do desenvolvimento dos serviços e do aumento dos vencimentos e da instituição do salário-família em favor dos servidores do Estado. Para enfrentar essa nova despesa, os recursos decorrentes da receita ordinária, conforme vimos, são suficientes. Todavia, os encargos que constituem verdadeiras inversões de capital de caráter, em muitos casos, reprodutivo, tais como os relativos às obras públicas (saneamento, combate às secas, rodovias, ferrovias, portos, canais, desobstrução de rios e construção de edifícios públicos), não poderiam continuar confundidos com os serviços administrativos. As obras reprodutivas, em grande parte, poderão, perfeitamente, ser atendidas mediante operações de crédito, mesmo que estas onerem as gerações futuras, porque, evidentemente, serão as gerações futuras as beneficiárias diretas da valorização que tais empreendimentos trouxerem às regiões ou às atividades a que mais de perto se relacionarem. Além disso, a oportunidade da extinção do antigo Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional permitiu ao Governo aproveitar a experiência alcançada durante a execução desse sistema excepcional de financiamento das obras públicas, para corrigir uma anomalia que se verificava em nosso regime orçamentário. Essa anomalia era a dispersão de recursos pela falta de planejamento sistemático da realização das obras públicas. Obras iniciadas sem conhecimento prévio de seu custo total e sem o compromisso de



atribuir-lhes dotações para sua completa execução teriam fatalmente de sofrer interrupções. Quando se cogitava reiniciá-las, muitas vezes, o material empregado se havia deteriorado ou sofrido graves injúrias do tempo, de modo que se tornava o seu custo final excessivamente elevado. A ausência de plano geral das obras públicas importava, por sua vez, na falta de coordenação dos projetos correlatos e na perda de esforços e de dinheiro em realizações que, submetidas a um exame prévio, afim de se estabelecer a ordem de precedência, poderiam ser evitadas, ou orientadas para um rendimento de maior utilidade social. Resolveu, então, o Governo retirar do Orçamento Geral todas as despesas correspondentes às obras públicas e inscrevê-las num orçamento à parte, em que foram incluídas as rendas outrora atribuídas ao extinto Plano Especial de Obras Públicas e Armamentamento da Defesa Nacional. Atingiam as obras públicas do orçamento ordinário, em números redondos, a Cr\$ 800.000.000,00, de acordo com os projetos aprovados para 1944. A retirada dessa quantia do Orçamento Geral foi então compensada pela inclusão de quantia um pouco superior na Verba Pessoal. O crescimento das rendas ordinárias permitiu o superavit já assinalado.

Se se excluir, para efeito de comparação, a Verba Obras dos Orçamentos de 1943 e 1944, ver-se-á que em 1943 a Verba Pessoal representava 47,47% do total da despesa da União e em 1944 representa 49,07%. Donde se conclue que, aumentando a despesa geral, a Verba Pessoal acompanhou este aumento na mesma proporção em que figurava no exercício anterior, com

uma ligeira elevação de apenas 1,60%. Na mesma ordem de idéias, pode-se verificar que a Verba Material em 1943 representava 18,81% da despesa geral e em 1944 representa 19,18%, com um acréscimo, portanto, de 0,37%. As Verbas Serviços e Encargos, Eventuais e Dívida Pública representavam respectivamente, em 1943, sobre o total de despesa da União, 17,98%, 0,07% e 15,67%, e em 1944 representam 16,72%, 0,05% e 14,98%. Todas três decresceram, proporcionalmente, na seguinte ordem: 1,26%, 0,2% e 1,69%.

Estas comparações demonstram que o Governo manterá em 1944 o mesmo ritmo das despesas públicas, apesar das variações dos preços das utilidades e do aumento que concedeu ao seu pessoal. As despesas de guerra não figuram no Orçamento para 1944. Embora neste tenha sido consignado o aumento do pessoal militar, uma parte dos "efetivos de guerra", exigidos para as operações bélicas, e os respectivos equipamentos continuarão a ser custeados por créditos extraordinários.

Pode-se concluir que, para 1944, o Orçamento ordinário representa o custeio da administração com todas as exigências do Estado plenamente computadas e um saldo de Cr\$ 26.000.000,00, em números redondos. Nesse ano um orçamento especial de obras públicas e equipamentos é apresentado com um perfeito equilíbrio, em que as receitas e despesas atingem a Cr\$ 1.000.000,00. Finalmente, um Orçamento não divulgado, correspondente aos nossos encargos de beligerância e traduzido em créditos extraordinários e "obrigações de guerra", encerra o conjunto das previsões financeiras do ano fiscal que se inicia.

## Os inativos e o aumento de vencimentos

O fato de não haverem sido os inativos contemplados pelo aumento geral de vencimentos e salários dos servidores federais, concedido pelo decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro do ano findo, provocou comentários em que se estranhava não haver o D.A.S.P. incluído na sua proposta, entre os beneficiados pelo aumento, aquela categoria de servidores. Afim de esclarecer o assunto, foi distribuída à imprensa a seguinte nota:

"Diversos jornais têm comentado elogiosamente o projeto que este Departamento elaborou, e que foi convertido em lei, para a concessão de um aumento geral de vencimentos e salários aos servidores da União.

Alguns, a par desses comentários favoráveis, estranham que os inativos não tenham sido contemplados. Um deles declara que "se não há erro de apreciação, julga o D.A.S.P. justificado o seu parecer com o fato de não mais se acharem em função pública os aposentados". Outro acha inexplicável essa exclusão dos inativos.

E' de se observar, inicialmente, que o regime de salário-família, adotado por proposta do D.A.S.P., é extensivo aos servidores aposentados e em disponibilidade. E' certo que isso não representa uma solução para o problema; mas de qualquer modo, por menores que sejam os benefícios que lhes possam advir desse regime, a iniciativa demonstra que a circunstância de se achar o servidor em atividade não foi tomada como condição sine qua non para qualquer melhoria.



São outras as razões que levaram este Departamento a deixar de propor um aumento geral dos proventos dos aposentados e reformados.

De fato, para os efeitos do aumento fixo, eles não poderiam ser assemelhados aos servidores em atividade.

Diversas são as fontes pagadoras dos proventos dos inativos. Uns recebem do Tesouro Nacional, outros do I.P.A.S.E., outros de caixas de aposentadorias e pensões, caso em que os proventos são calculados em bases atuariais. Em relação a estes, o problema assume complexidade bem maior, entrando em jogo a capacidade financeira dessas instituições.

Além disso, os inativos tiveram os proventos calculados em épocas diversas. Daí surge a questão de saber se teria cabimento um critério uniforme, como foi aplicado aos servidores em atividade, ou se, em cada caso,

deveria ser levado em conta o encarecimento da vida a partir da época em que se deu a aposentadoria.

Finalmente não há dados coligidos sobre os proventos de aposentadoria e reforma, o que seria indispensável para calcular os encargos que adviriam de uma elevação desses proventos.

Foi em virtude da complexidade da questão — e não por preconceitos contra os inativos — que este Departamento dividiu o problema e propôs o aumento geral aos servidores em atividade, ficando para estudo posterior a situação daqueles outros.

Como disse este Departamento na exposição de motivos que acompanhou o projeto, "é um estudo que pode ser realizado separadamente e para o qual, no momento, ainda não temos os necessários dados".

## **Modificações na alta administração do D. A. S. P.**

O Departamento Administrativo do Serviço Público acaba de passar por algumas modificações, já de estrutura, com a transformação do Serviço de Obras em Divisão de Edifícios Públicos, já de pessoal, com mudanças verificadas em postos de direção de dois dos seus setores.

Assim é que, para substituir o engenheiro Ary Fontoura de Azambuja na direção do Serviço de Obras, fôra nomeado em novembro último, conforme foi registado em nosso número anterior, o engenheiro civil Paulo de Assis Ribeiro. Por motivos imperiosos, porém, esse servidor não pôde tomar posse do cargo, declinando da nomeação, que recaiu, então, no engenheiro civil Jorge Oscar de Melo Flores.

O nome e a carreira pública do novo diretor do Serviço de Obras — Divisão de Edifícios Públicos, desde 1.º do corrente — dispensam apresentação, bastando dizer-se que o engenheiro Jorge Flores exercia, antes de sua nomeação para o D.A.S.P., a importante função de assistente responsável pelo Setor de Construções Cíveis, da Coordenação da Mobilização Econômica.

Outra alteração de importância verificou-se com a saída do Sr. Paulo de Lira Tavares, dire-

tor da D.F., que foi nomeado para o elevado cargo de diretor geral da Fazenda Nacional.

Emprestando o seu concurso ao D.A.S.P. desde a criação desse órgão, primeiro à frente da antiga Divisão do Funcionário Público, depois à testa da Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal, em que aquela se transformou, o Sr. Paulo Lira, que fôra, ainda recentemente, na qualidade de diretor da D.F., designado presidente do Conselho de Administração de Pessoal, demonstrou uma incomum operosidade e uma incansável dedicação pelo serviço, capazes só por si de o recomendarem à admiração dos servidores do país. O Sr. Paulo Lira, que foi, até agora, o principal e o mais autorizado intérprete do Estatuto dos Funcionários, substitue, na Diretoria Geral da Fazenda Nacional, o Sr. Romero Estelita, que foi nomeado para o cargo de Delegado do Tesouro Brasileiro em Nova York.

Assumiu o cargo de Diretor da D.F., na qualidade de substituto, o Sr. Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto, técnico de administração do D.A.S.P.



## **Terceiro concurso para a carreira de Técnico de Administração**

### *Oito candidatos aprovados*

Com a realização da prova de defesa de tese dos candidatos aprovados na prova especializada, terminou o terceiro concurso para provimento em cargos da carreira de Técnico de Administração do Quadro Permanente do D.A.S.P.

O concurso constou de três partes:

1) Prova Geral, sobre *Fundamentos de Administração*, de que demos notícia em nosso número correspondente ao mês de março de 1943. Para esta prova, a Banca Examinadora foi constituída dos Srs. Fernando Rodrigues da Silveira, Benedito Silva e Themistocles Brandão Cavalcanti. Compareceram à mesma 201 candidatos, dos 362 inscritos, havendo sido habilitados 15.

2) Prova Especializada, sobre cada uma das cinco Secções em que se dividiu a matéria abrangida pelo concurso. Em nosso número de novembro do ano findo, divulgámos os dados de maior interesse sobre esta prova. Dos 15 candidatos que a realizaram, foram aprovados 8.

3) Defesa de Tese, realizada no período compreendido entre 25 de outubro e 24 de novembro, no Salão Nobre do Externato Pedro II, às 20 horas.

As Bancas Examinadoras foram as mesmas da prova anterior. Foram aprovados os oito candidatos que a ela se submeteram.

O resultado final foi o seguinte: 1.º lugar — Carlos Alberto Lucio Bittencourt, média 84,0, Administração de Pessoal; 2.º lugar — Newton Correia Ramalho, média 80,2, Orçamento; 3.º lugar — Cleanto de Paiva Leite, média 76,0, Organização; 4.º lugar — Antônio Fonseca Pimentel, média 70,8, Administração de Pessoal; 5.º lugar — Augusto de Rezende Rocha, média 66,5, Orçamento; 6.º lugar — Antônio Monteiro Guimarães e Sousa, média 65,1, Organização; 7.º lugar — Joaquim Catunda Irineu de Araújo, média 63,5, Orçamento; 8.º lugar — Marcos Botelho, média 61,2, Administração de Pessoal.

O concurso foi homologado em 3 de dezembro último, já estando nomeados e empossados os novos Técnicos de Administração do D.A.S.P.

## **Joaquim Nabuco e a reforma do serviço civil**

A reorganização da administração pública nacional sobre bases racionais já de há muito preocupara o espirito dos nossos estadistas de maior visão. A percepção de alguns eminentes homens públicos do país, sabedores das falhas da nossa máquina administrativa e conscientes dos malefícios causados pela interferência da politica nas nomeações para os cargos públicos, não escapara a urgência de uma reforma de amplas proporções, que enquadrasse o serviço civil brasileiro num sistema de normas gerais, tendentes a libertar a administração da influência nefasta dos partidários políticos. Entretanto, por longos anos se opôs à realização desse objetivo, tenazmente, o regime de cambalachos políticos com que se desvirtuava impunemente no Brasil a concepção democrática de governo.

A Revolução de 1930 trouxe como um dos pontos de maior importância de seu programa o saneamento da administração pública nacional. Desde que assumiu o poder, o Presidente Vargas empreendeu com grande interesse a reforma administrativa, a qual vem sendo levada a efeito, com persistência, principalmente depois de 1937, quando se instalou em nosso país um regime eminentemente executivo, que responde fielmente às aspirações populares, porque, consultando as condições peculiares ao nosso meio, proporcionou ao Brasil o grandioso surto de progresso que tanto tem elevado o seu conceito entre as potências mundiais.

Para se fazer uma idéia do vulto da reforma administrativa encetada pelo Governo Nacional, e dos resultados já obtidos, é bastante percorrer



a coleção da *Revista do Serviço Público*. Em suas páginas se acham documentados os principais fatos relativos à criação — podemos dizer — do Serviço Civil Brasileiro, uma vez que o existente anteriormente, balbúrdio, sem diretrizes gerais, nunca poderia ser considerado um Serviço Civil, no que esta locução exprime como sistema de normas racionais. Ainda recentemente, um ilustre cientista social norte-americano, o professor Harvey Walker, salientava a capacidade de ação do povo brasileiro, "que em cinco anos planejou e executou um programa superior de administração (o que a nós custou um século e meio), e que o fez melhor do que nós."

Em abono ao aserto com que demos início a estas considerações, é-nos grato oferecer a nossos leitores um documento dos mais interessantes. Trata-se de trecho de um discurso de Joaquim Nabuco, proferido na Câmara dos Deputados, em sessão de 3 de abril de 1879, mais de meio século, portanto, antes da Lei do Reajustamento, base da organização do Serviço Civil Brasileiro.

Nessa oração, o notável estadista do Império e da República, ao tratar da situação financeira do Brasil, recomendava o recurso "às economias, a grandes e profundas economias", e preconizava a "reforma do serviço civil", atribuindo à má organização do nosso sistema administrativo muitas das despesas improdutivas que então pesavam no orçamento. Citando o exemplo dos Estados Unidos e da Inglaterra, propugnava pelo estabelecimento de um sistema uniforme, que proporcionasse maior estabilidade à administração pública, que a libertasse dos azares das lutas políticas, que adotasse uma política de pessoal baseada exclusivamente no mérito, que definisse direitos e deveres dos funcionários, que, enfim, implantasse no país um verdadeiro Serviço Civil.

Infelizmente para o Brasil, as sugestões então apresentadas pelo deputado Joaquim Nabuco só vieram a ser concretizadas em 1936, isto é, cinquenta e sete anos depois. E é interessante registrar que, para a efetivação dessas sugestões, tomou parte das mais destacadas, como um dos pioneiros da reforma administrativa brasileira, um digno descendente de Nabuco, o Embaixador Maurício Nabuco, como ele, também, diplomata dos mais ilustres e administrador de ampla visão.

Efetivamente, coube a uma sub-comissão presidida pelo Sr. Maurício Nabuco, e destacada da Comissão Mixta de Reforma Econômico-Finan-

ceira criada em 1935, estudar a parte relativa ao reajustamento dos quadros do serviço público civil. O trabalho realizado por essa sub-comissão constituiu a base dos estudos subsequentes, dos quais resultou a Lei do Reajustamento. Posteriormente, tornou-se a mesma sub-comissão conhecida como Comissão Nabuco. O relatório que apresentou, repleto de observações de grande agudeza sobre o nosso serviço público e de preciosas sugestões, reveladoras de larga visão administrativa, constitui hoje um documento clássico da reforma administrativa brasileira, sob a designação de Relatório Nabuco.

Todos esses fatos, já de sabor histórico, não obstante os poucos anos decorridos, acorreram à nossa mente ao lermos o trecho do discurso de Joaquim Nabuco, que passamos a transcrever:

O Sr. Joaquim Nabuco: — É preciso recorrermos às economias, a grandes e profundas economias (*Apoiados*), tais como muitas que nos foram ontem indicadas pelo honrado deputado por S. Paulo. É preciso recorrermos à reforma do serviço civil, porque muitas das nossas despesas provêm estatemente do nosso sistema administrativo (*Apoiados*).

Chamo a atenção do honrado ministro para a reforma do serviço civil; como S. Excia. sabe, foi essa reforma o objeto do ponto de discórdia da última campanha presidencial nos Estados Unidos.

Deixo de lado o serviço militar; suponho que, apesar dos cortes feitos no efetivo do exército, sob a direção do honrado ministro da Guerra, o serviço militar chegará pela disciplina, pela mobilização, pelo armamento, pela ciência militar dos seus oficiais, ao grau de eficiência a que todos desejam ver atingir a força pública (*Apoiados*).

Mas, peço a S. Excia. que se lembre das medidas que os Estados Unidos estão adotando, com relação ao serviço civil. S. Excia. tem, por exemplo, sob sua ordem uma repartição considerável, uma repartição que recolhe cerca de um terço da nossa renda, a alfândega da corte, e a qual o nobre deputado por Minas, o Sr. Cesário Alvim, qualificou cova de Caco.

Não creio que a alfândega da corte seja uma cova de Caco...

O Sr. Cesário Alvim: — Eu dizia que parecia uma cova de Caco em relação aos fatos que denunciou.

O Sr. Joaquim Nabuco: — ... nem quando falo da reforma do funcionalismo e da administração civil faço alusão à honestidade dos empregados. Não! Quando falo em eficiência do serviço civil, refiro-me a medidas, seguramente de economia por um lado, mas por outro de ordem, de distribuição de serviço, de aptidão, de promoção, de responsabilidade prática, que dêem mais garantias ao merecimento e ao trabalho, outros meios de ação aos agentes do poder executivo, outros meios de fiscalização ao parlamento, para que os serviços públicos sejam feitos e administrados como se fossem confiados à iniciativa, ao



interesse, e à responsabilidade particular. (*Muitos apoia-dos, muito bem*).

A alfândega da corte deve ser considerada a primeira casa de negócio desta capital, e como tal deve ser dirigida.

Em relação às alfândegas, e outras grandes administrações como os correios, por exemplo, um dos meios a empregar para obter boa direção, maior utilidade dos serviços e melhor remuneração das despesas do Estado, é exatamente a descentralização das atribuições administrativas. Se por esses serviços o ministro é o primeiro responsável, porque todos os serviços correm sob suas ordens e por sua conta, é preciso também que o ministro procure primeiro honra que mereçam toda a sua confiança, e que, achados esses, tenham eles na sua qualidade de responsáveis, perante a opinião, pelas grandes administrações que lhes são confiadas, na sua posição de quase ministros, tenham, sujeitos a regras invariáveis para o serviço, que protejam dos caprichos e injustiças os empregados sob suas ordens, uma autoridade absoluta, independente da intervenção do ministro, enquanto se conservarem nesses lugares.

Há pouco o presidente dos Estados Unidos dirigia uma carta ao coletor da alfândega de New York, por ele nomeado.

Como nós sabemos, nos Estados Unidos há o sistema dos despejos, não há a tolerância política que existe entre nós. Os cargos públicos pertencem aos homens do partido. A alfândega de New York é uma máquina política de força extraordinária, é um fator importante e considerável na política daquele país, porque o é na do Estado de New York, e a reforma do serviço civil foi feita com esse fim, para separar a administração da política.

O honrado presidente dos Estados Unidos dizia em uma carta circular aos empregados superiores do porto de New York, por ele nomeados, e que dispõem ali de grande patronato e imensa clientela: "nem as cartas do Presidente, nem as do Secretário da Fazenda, nem as dos senadores e membros do Congresso devem prevalecer para a nomeação, demissão ou promoção dos empregados sob vossas ordens. Guiai-vos pelos princípios certos da reforma do serviço civil."

O que é preciso é haver entre nós esse mesmo sistema uniforme dos Estados Unidos, e da Inglaterra: é responsabilidade efetiva e, para isso, maior autoridade daqueles empregados que respondem perante o ministro por esses mesmos serviços, pelos quais o ministro responde perante as câmaras (*Apoiados*).

## Uma homenagem dos cegos ao presidente do DASP

A expedição do decreto-lei n. 5.895, de 20 de outubro de 1943, pelo qual foi o D.A.S.P. autorizado a estudar e a expedir normas para o aproveitamento de indivíduos de capacidade reduzida em cargos e funções do serviço civil federal, foi recebida com geral simpatia em todo o país e causou grande júbilo entre aqueles a quem essa providência interessa diretamente.

Aproveitando a oportunidade da assinatura do referido decreto-lei, os cegos do Brasil resolveram prestar uma homenagem ao Sr. Luiz Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., não só pela iniciativa deste órgão em propor ao Sr. Presidente da República a medida em apreço, como também pelo interesse pessoal que o presidente do D.A.S.P. vem há muito tempo demonstrando pela situação social e econômica desses nossos patricios.

Não é, aliás, a primeira vez que os brasileiros privados da vista manifestam publicamente sua gratidão ao Sr. Luiz Simões Lopes, que já foi por eles chamado, em outra ocasião, "o amigo número um dos cegos do Brasil." Realmente, o presidente do D.A.S.P., de um certo modo, já se antecipara àquela providência, permitindo que candidatos cegos se inscrevessem em provas de habilitação para funções compatíveis com a sua condição física.

A homenagem que estamos registrando foi realizada na Associação Aliança dos Cegos, no dia 29 de novembro último, e teve como finalidade testemunhar, uma vez mais, a estima e a gratidão dos cegos brasileiros ao Sr. Luiz Simões Lopes, pela sua ação interessada em favor desse grupo humano, cuidando do seu aproveitamento como elementos de trabalho, tornando-os úteis aos seus semelhantes, integrando-os na sociedade, proporcionando-lhes, em suma, uma oportunidade de cooperar no esforço comum pelo progresso do Brasil.

Foi uma cerimônia verdadeiramente tocante, na qual o Sr. Simões Lopes foi alvo das mais expressivas provas de amizade e reconhecimento por parte de todos quantos se encontravam reunidos no salão nobre da Associação Aliança dos Cegos.

O primeiro orador a se ouvir foi o Sr. João Eleutério, membro do Conselho da Associação, que, em palavras cheias de emoção, disse da gratidão dos cegos do Brasil pela atuação do D.A.S.P. em seu benefício e realçou o significado do ato do Chefe do Governo determinando que se estudem normas para o aproveitamento, no serviço público, de indivíduos de capacidade reduzida.

A seguir, falou o Sr. Jorge Lacerda, que, em rápido improviso, focalizou a obra já realizada pela



Associação dos Cegos e o que ela representa para todos os associados.

Usou da palavra, por fim, o Sr. David Bittencourt, também membro do Conselho da Associação, que leu o seu discurso, escrito em Braille. Manifestou a satisfação dos presentes em poder homenagear o Sr. Luiz Simões Lopes e congratulou-se pela feliz oportunidade do ato do Sr. Presidente da República.

Levantando-se para agradecer, o Sr. Luiz Simões Lopes foi saudado por entusiástica salva de palmas. Declarou, de início, que a homenagem não lhe devia ser dedicada, mas sim ao Chefe da Nação, que tem toda a sua atenção voltada para os problemas sociais, procurando dar solução adequada a cada um deles. Em seguida, referiu-se ao trabalho realizado pelo D.A.S.P., no tocante ao problema da recuperação do cego, e aos estudos

experimentais realizados, todos eles coroados de pleno êxito. Observou que não é bastante o governo abrir as portas do serviço público aos cegos; é necessário, também, que o exemplo frutifique nas organizações particulares. Aludiu, ainda, ao problema da integração dos cegos na sociedade, prestando novos esclarecimentos a respeito, e ressaltou a ação do professor cego Sr. Espínola Veiga, batalhador incansável pela causa de seus companheiros. Encerrando seu improviso, o presidente do D.A.S.P. agradeceu a homenagem que lhe era prestada e congratulou-se com a diretoria da Associação Aliança dos Cegos, pelo que lhe fôra dado observar na visita que realizara.

Finalizando a cerimônia, o prof. Espínola Veiga pronunciou um rápido discurso, dizendo que o maior desejo dos cegos é cooperar, de qualquer maneira, no esforço de guerra do Brasil.

## Marília Bastos

O falecimento quasi inacreditável de Marília Bastos trouxe à época festiva do fim do ano um travo de perplexidade e de amargura. Quando todos se preparavam para as efusões desses dias de fraternidade, e ela mesma, alegre e des-cuidada, formulava os seus projetos de Natal, fulminou-a a morte, sem dar tempo, ao menos, ao murmúrio de um *adeus*.

A 15 de dezembro, como de costume, Marília, que era Chefe da Seção de Contrôlo da Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal, compareceu ao trabalho sem nada que denotasse enfermidade ou anormalidade de saúde. Encerrado o expediente, guardou os seus processos, pôs em ordem os seus objetos de uso e retirou-se sorridente para voltar no dia seguinte. Mas não voltou mais. Ainda na escadaria externa do Ministério da Fazenda, um mal repentino assaltou-a, prostrando-a. Fôram inúteis os socorros prestados e improficuos todos os recursos da ciência. As duas horas da madrugada de 16 de dezembro, Marília fechava os olhos para sempre, deixando no serviço público uma grande lacuna e uma dor imperecível no coração de sua família e de seus companheiros de trabalho.

Marília Bastos teve atuação marcante na obra de renovação do Serviço Civil brasileiro.

Professora municipal, formada pela antiga Escola Normal do Rio de Janeiro, Perito-Contador e Atuário, pela Escola Técnica Comercial do Instituto Brasileiro de Contabilidade, ingressou no serviço público, mediante prova, como Escriturário da Estrada de Ferro Central do Brasil, passando, depois, a exercer o cargo de Contador da Contadoria Geral da República, prestando, no Ministério da Fazenda, concursos de 1.ª e 2.ª entrada. Foi na Contadoria Geral da República que o Embaixador Maurício Nabuco a foi buscar para fazer parte da Comissão do Reajustamento, reunida no Palácio do Catete, em 1935.

Marília Bastos participou ativamente de todos os trabalhos preparatórios de que resultou a lei n. 284, de 28 de outubro daquele ano, havendo sido, em virtude de sua destacada atuação, a primeira funcionária requisitada para o Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado pela referida lei. Nesse órgão, a sua dedicação, a sua operosidade, o seu descortino lhe garantiram, desde o início, uma situação ímpar, que culminou com a designação para Diretora da Secretaria,



por ocasião do falecimento do saúdoso Cônsul Deusdedit Travassos.

Durante o período não pequeno em que Marília Bastos exerceu essa delicada função, as amizades que já fizera, longe de se ressentirem ou de se abalarem, estreitaram-se, resfirmaram-se, ampliaram-se. E' que, sob a sua energia e dinamismo varonis, resumava uma doce alma feminina, sempre pronta a compreender e perdoar as imperfeições humanas.

No D. A. S. P., a sua atuação se fez toda através da D. F., quer quando essa Divisão teve o seu primitivo nome, quer sob a denominação atual.

A *Revista do Serviço Público*, registando nestas linhas o desaparecimento de Marília Bastos, não o faz sob o simples império de um dever jornalístico. Fã-lo impelida por um sentimento de profunda mágoa e de sincera saúdade por essa que se foi, deixando em luto a família do D. A. S. P.



# BIBLIOGRAFIA

## CRÍTICA

WARTIME SUPERVISION OF WORKERS —  
R. S. SCHULTZ — Harper & Brothers — New  
York — 228 páginas — \$ 2.25.

(Comentário de EDWARD B. GREENE, da "War Manpower  
Commission", Detroit, Michigan)

Divide-se o presente volume, em duas partes. A primeira, que conta trinta páginas, inclui breves capítulos sobre normas e métodos de supervisão industrial e sobre os requisitos essenciais da função supervisora. A segunda parte, que abrange cento e quarenta e oito páginas, inclui capítulos sobre incentivo moral, adaptação de empregados ao trabalho, prevenção de acidentes, aperfeiçoamento de hábitos de trabalho, incentivo dos interesses de empregados, treinamento de empregados e treinamento de supervisores.

Nesta segunda parte, doze ou mais questões são apresentadas no começo de cada capítulo, e questões adicionais foram incluídas ocasionalmente nos capítulos. Em seguida a cada questão há uma resposta categórica, "Verdadeiro" ou "Falso", uma percentagem dos supervisores e diretores de estabelecimentos industriais que concordam com a resposta do autor, os argumentos que justificam as respostas do autor e, em alguns casos, exemplos de questionários ou anedotas para ilustrar o tópico em debate.

De acordo com o autor (páginas 3, 4, 6, 31 e outras), o livro contém "enunciados de cem normas ou princípios dignos de confiança relativos aos fatores humanos na produção industrial". Aconselha o leitor a tentar responder, primeiro, às cem perguntas que se acham também impressas em *appendix*, e, depois, conferir suas respostas por uma lista-chave igualmente encontrável no livro. O autor deste comentário seguiu esse conselho e chegou à convicção de que trinta e uma dessas questões foram de tal maneira constituídas que nem a resposta "verdadeiro" ou "falso" era correta. Dentre estas, dezenove davam a entender que estavam corretas de acordo com a lista-chave do autor, mas as onze restantes estavam erradas. Tais resultados suscitam sérias dúvidas acerca do valor dessa lista.

Por exemplo, a resposta à Questão 3 — *Aceita-se ou rejeita-se, geralmente, uma nova idéia mais por causa do prestígio de quem a defende do que por causa de seu valor intrínseco* — depende do modo pelo qual a idéia afetará a situação individual do interrogado e do prestígio relativo de quem a defende. Também a resposta à Questão 4 — *Numa disputa entre um indivíduo e uma corporação, a maioria das pessoas se manifesta a favor do indivíduo?* — irá depender do número de pessoas e de que espécies de relações mantém com o indivíduo, corporação, ou outras organizações tais como uniões trabalhistas, associações recreativas, religiosas ou políticas.

São fatores variáveis como estes que fazem com que quasi um terço das cem questões elaboradas pelo autor pareçam tão ambíguas ao comentarista que se torna definitivamente necessário fazer-lhes uma revisão.

Embora possa parecer que uma centena de questões seja bastante para abranger convenientemente o assunto, o comentarista é de opinião que numerosas questões interferem consideravelmente umas com as outras e que alguns tópicos importantes foram insuficientemente abordados. Não é possível, entretanto, discutir aqui esta falha. Embora o livro se intitule *Supervisão em Tempo de Guerra*, quase nenhuma atenção deu o autor aos problemas peculiares à produção em tempo de guerra.

O comentarista não conseguiu encontrar referências ao número ou experiência dos supervisores e diretores cujas respostas foram tabuladas e mencionadas para cada questão; por isso, pouca apreciação do valor das respostas dadas por eles pode ser feita neste comentário. Os resultados publicados mostram que 95 por cento, ou mais, do grupo responderam aos 25 itens mais fáceis; que 76 por cento, ou mais, responderam aos 50 itens mais fáceis e, finalmente, que 67 por cento, ou menos, do grupo responderam às 25 questões mais difíceis. Admitida a probabilidade de 50 por cento do grupo assinalarem por acaso a resposta correta, acontece que os primeiros 25 itens, no exemplo, foram respondidos apenas um pouquinho fora da



influência do acaso, e uma contagem vem demonstrar que doze questões foram respondidas mais errôneas do que corretamente. Uma dessas questões — *A execução eficiente e fácil de um trabalho global é assegurada após a aprendizagem de cada operação parcial* — parece ser suficientemente clara; entretanto, o grupo de supervisores não se mostrou bem informado, para uma resposta acertada, enquanto as demais onze questões se caracterizam pela ambiguidade ou, pelo menos, dependem da aceitação comum de uma definição. Assim a questão — *"A inteligência geral pode ser significativamente intensificada com o treinamento"* — foi respondida acertadamente apenas por 30 por cento do grupo. Sua resposta correta depende do conceito de inteligência, que, de acordo com a aceitação comum, pode significar sagacidade, ou capacidade de apreensão geral, para observar, aprender, ou raciocinar.

Com estas considerações em mente, deve-se concluir que este conjunto de cem enunciados não pode, por sua estrutura, conteúdo ou aplicação, ser considerado modelo; que devem ser submetidos a uma revisão em grande escala; e, finalmente, que deixarão de merecer o necessário crédito por parte das pessoas que tentarem utilizá-las ao pé da letra.

O tema é necessariamente sugestivo, e o método de apresentação das perguntas e respostas talvez não seja mau, embora não pareça tão novo quanto o reivindica o autor. O livro se tornaria muito mais valioso se revelasse maior cuidado na escolha e explanação dos exemplos e se lhe fossem incluídos depoimentos abalizados sobre cada tópico.

## INDICAÇÕES

**REAJUSTAMENTO DOS VENCIMENTOS E SALÁRIOS DO PESSOAL CIVIL E DO PESSOAL MILITAR** — Decreto-lei número 5.976, de 10 de novembro de 1943 — Departamento Administrativo do Serviço Público — 2.ª edição — Imprensa Nacional — 1943 — 122 páginas e Anexos.

O presente volume apresenta o texto do decreto-lei número 5.976, de 10 de novembro de 1943, acompanhado de longa exposição de motivos na qual o D.A.S.P., estudando sob múltiplos aspectos o problema da majoração dos vencimentos e salários para os servidores públicos federais, propôs ao Chefe da Nação as bases sobre as quais deveria ser solucionado, da melhor maneira possível, aquele problema.

Representa o referido estudo um notável trabalho de pesquisas em assuntos econômicos, sociais e financeiros inti-

madamente relacionados com a questão do aumento de remuneração dos servidores públicos, para o qual prestaram substanciais contribuições a Divisão da Receita da Comissão do Orçamento do Ministério da Fazenda e a Divisão de Estudos do Pessoal do D.A.S.P.

O conteúdo da exposição de motivos consta das seguintes partes: I — A remuneração dos servidores civis da União; II — O aumento de vencimentos em face do aumento do custo da vida; III — Salário-família; IV — A solução.

Copiosas informações contidas nos Anexos servem para elucidar minuciosamente os seguintes tópicos: Níveis de remuneração; Despesa da União; Preços em alguns países; Preços em São Paulo; Preços em outros Estados; Censo do I.P.A.S.E.; e Cálculo da Despesa.

Intercalados no texto, encontram-se gráficos estatísticos sobre os principais aspectos do assunto.

É, em suma, um trabalho recomendável a todos quantos desejarem inteirar-se acerca do modo pelo qual foi estudado e solucionado o relevante problema.

**FIELDS OF PSYCHOLOGY** — Organizado por ROBERT H. SEANORE e com a contribuição de vários autores — Henry Hold and Company — New York — 1942 — 643 páginas — \$ 3.25.

*Palácio do editor:*

"O título — *Fields of Psychology: An Experimental Approach* — indica que os métodos experimentais têm sido agora ampliados para abranger todos os campos da psicologia. Para confirmar esse fato apresentaremos uma série de descrições de pesquisas modernas que incluem todas as gradações de métodos, desde o tipo clássico de problema com uma só variável até os tipos mais recentes que encerram variáveis múltiplas, tais como os que se usam em análises fatoriais. Introduziremos também o leitor nos diversos ambientes em que trabalham os psicólogos, desde os laboratórios de câmara escura, à prova de som e eletricamente protegidos, até as escolas, clínicas, estabelecimentos industriais, gabinetes de pesquisas e campos de recreio que são freqüentemente mais férteis em situações representativas para o estudo do comportamento na vida diária.

Nesse plano de colaboração reflete o notável grau de especialização em psicologia, tão grande que mesmo outros psicólogos necessitam de um grupo de peritos que os ponham em contacto com o rápido progresso das pesquisas realizadas nos diversos setores. Tendo escolhido os colaboradores pelas suas efetivas contribuições em cada especialidade, o editor reiteradamente solicitou a cada um que apresentasse o próprio trabalho como parte integrante da série de experiências representativas de seu respectivo campo de pesquisa. As variações individuais que porventura se observem no processo de apresentação, tal como a descrição de uma ou várias experiências num só capítulo, apenas refletem o fato de que as áreas de pesquisa são às vezes cultivadas intensivamente por um só indivíduo, ao passo que em outros casos o nosso conhecimento de uma área provém unicamente das contribuições sucessivas de diversos pesquisadores.

Além do editor, cada colaborador é responsável apenas pelos pontos de vista expressos em sua respectiva seção.



Isto, entretanto, não teve grande importância, uma vez que os estudos experimentais geralmente proporcionam testes empíricos para a resolução de divergências teóricas.

Este volume destina-se a promover um entendimento melhor do progresso da psicologia moderna, através do exame de experiências representativas levadas a efeito em cada ramo especializado. Se cada um de nós tiver o cuidado que os outros apreciem o progresso realizado em cada setor de estudos, teremos alcançado um grande objetivo. Seria exigir esperar que todos os leitores demonstrem o mesmo grau de interesse em todos os assuntos, mas, pelo menos, acreditamos que este volume apresenta amostra destinada a medir o interesse do leitor em cada ramo especializado."

\*\*\*

Para os leitores interessados em Psicologia Industrial, fazemos especial menção dos capítulos 27 e 28, respectivamente intitulados: *Seleção de Pessoal e Tendências atuais em treinamento de empregados*.

#### PUBLIC MANAGEMENT IN THE NEW DEMOCRACY

— Organizado por FRITZ MORGENTHAU MARK, com a colaboração de ENNO HOBBS e LAURENCE I. RADWAY — Harper & Brothers Publishers — New York — 1940 — 266 páginas.

*Prefácio de E. Hobbs e L. I. Radway:*

"Qual é o novo papel da administração pública? Atualmente o governo é obrigado a controlar importantes áreas de interesse público. Deve intensificar seus esforços segundo normas habituais — comércio interestadual, finanças e agricultura. Deve aceitar novas responsabilidades, como proteção federal aos sem abrigo, energia elétrica e colonização rural. Estas responsabilidades recaem sobre o governo através do consentimento popular. Se são destinadas a ser integralmente cumpridas, é o governo que deverá exercê-las. Se são destinadas a ser cumpridas eficientemente, o governo necessitará de pessoas altamente qualificadas nos modernos métodos administrativos.

Ao serem atribuídas novas tarefas à administração pública, deve-se-lhe proporcionar também os meios para defini-las e realizá-las.

Neste novo papel, o serviço público é um instrumento essencial para a criação de uma América melhor. "Trabalhar para o governo" já foi muitas vezes considerado iniciação em mistérios, profissão de deveres duradouros e separação das atividades exercidas pelo comum das pessoas. Tal conceito errôneo deve desaparecer. Os funcionários públicos servem a seus concidadãos do mesmo modo que os fabricantes de calçados ou automóveis. Os administradores podem e devem esclarecer a sua posição de elementos comuns a serviço de necessidades humanas.

Em seu novo papel, o serviço público é também um sustentáculo do processo democrático. Até o ponto em que nossos cidadãos determinarem como os administradores nos devem servir, é que teremos um governo do povo. Até o ponto em que escolhermos elementos humanos qualificados para aquele serviço, é que teremos a forma adequada de governo pelo povo. Até o ponto em que os

administradores forem contemplados com a organização necessária à melhor execução de seus deveres, é que alcançaremos, da melhor maneira possível, um governo para o povo.

A estreita relação dos problemas de administração pública com o bem-estar individual e coletivo dos norte-americanos, torna a forma de "symposium" particularmente adequada para sua apresentação. Neste livro — desenvolvimento da Conferência *Harvard Guardian* sobre o Serviço Público Americano, convocada e organizada por um grupo de acadêmicos — homens do mundo dos negócios, líderes trabalhistas, professores e funcionários públicos — consideram precisamente aquelas questões com que se defrontam tanto na vida pública quanto particular. O problema comum de promover campanhas de publicidade em torno de uma contribuição para o bem-estar geral vem ilustrado no capítulo referente ao *Cidadão e o Serviço*. A aplicabilidade de princípios gerais de organização à esfera específica de governo merece especial destaque na parte relativa à *Coordenação Administrativa*. Os capítulos da autoria dos líderes de unões trabalhistas ensinam que as condições para uma execução eficiente são as mesmas para todos os setores de trabalho.

Este grupo de homens empenhados em servir, de modo o mais diverso, às necessidades coletivas, naturalmente possui sugestões específicas concernentes à prestação de serviços satisfatórios ao povo americano. O presente volume não é, portanto, um tratado sistemático consagrado apenas a questões de ordem técnica, dentro do âmbito da administração pública. Salienta, de preferência, a íntima conexão da administração pública com os vastos problemas de uma sociedade que procura aperfeiçoar-se".

\*\*\*

É a seguinte a tábuas das matérias: *Prefácio*; Parte I — Fundamentos da administração pública; Parte II — Elementos essenciais da administração pública; Parte III — Recrutamento para o serviço público; Parte IV — Condições de emprego público — *Bibliografia* — *Índice*.

MUNICIPAL MANAGEMENT — STEWART A. MACCORMACK — Prentice-Hall, Inc. — New York — 1942 — 406 páginas — \$ 3.75.

Este volume difere dos demais que trazem o mesmo título, não só quanto ao plano, mas também no que se refere ao tratamento do assunto. Nenhuma tentativa foi feita, no presente livro, para estudar exhaustivamente os vários serviços e órgãos incumbidos dos trabalhos domésticos das municipalidades.

Nela não se encontram dissertações minuciosas acerca dos méritos relativos do aparelhamento do corpo de bombeiros, métodos de purificação de águas, da distribuição de esgotos, do serviço de limpeza pública, e de outros aspectos da administração municipal. Pelo contrário, esta obra se limita a estudar principalmente as repartições e os departamentos que se relacionam mais estreitamente com os controles da administração. Ênfase especial foi atribuída aos instrumentos administrativos.



Nenhum capítulo isolado trata das relações recíprocas entre unidades governamentais. Este assunto é tratado parcialmente, à medida que os vários problemas vão sendo apresentados. Nenhuma tentativa se fez para sobrecarregar esta obra de notas de rodapé, além de fundamentais afirmações sobrejacentes conhecidas; contudo, só aparecem as citações julgadas indispensáveis. Nenhuma lista de leituras selecionadas aparece no fim de cada capítulo, pois tais listas podem ser encontradas em qualquer obra análoga já impressa.

A matéria do presente volume se distribui pelas seguintes partes: *Prefácio* — *Introdução* — *Parte I* — Bases teóricas; *Parte II* — Processos de administração municipal; *Parte III* — Serviços Auxiliares; *Parte IV* — Principais funções específicas; e *Parte V* — Relações com o público — *Índice*.

THE BOOK OF THE STATES: 1943-44 — COUNCIL OF STATE GOVERNMENTS — 1213, East 60th Street, Chicago, Illinois — 508 págs. — \$4.00.

A edição biual para 1943-44 de *O Livro dos Estados* é continuação de uma série iniciada em 1935. O volume contém extenso material informativo, inclusive dados estatísticos, sobre os vários aspectos dos quarenta e oito governos estaduais dos EE. UU., e serve de valiosa fonte de referência não só para o administrador público, como também para o técnico especializado em pesquisas administrativas. Entre as secções apresentadas neste volume, destaca-se uma que se refere aos sistemas de mérito e de aposentadoria adotados nos diversos serviços públicos estaduais. Foram também incluídas estatísticas relativas ao número de servidores e aos totais das folhas de pagamento de pessoal dos diversos Estados.

## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

- Municipalización de los Servicios Públicos — Estudio económico, financiero, político, jurídico y social*, por Natalio Muratti — Prólogo de Rafael Bielsa — Buenos Aires — 1928.
- Serviço Social* — N. 31, ano 3.º, setembro de 1943 — São Paulo.
- Roteiro de uma personalidade*, por Gervásio Leite — Curitiba, Mato-Grosso — 1943.
- O Brasil e os óleos vegetais* — Relatório da Comissão Americana de técnicos em óleos vegetais — Serviço de Informação Agrícola do Ministério da Agricultura — Rio, 1942.
- Exoneração de funcionários público sem justa causa*, por Raul Gotilla — São Paulo, 1943.
- Relatório de 1942* — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — Rio, 1943.
- Monthly Labor Review* — Vol. 57, n. 2, agosto de 1943 — United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.
- Segundo Congreso Nacional de la Cooperación (Antecedentes, debates, conclusiones)* — Museo Social Uruguayo — Instituto de Investigaciones, Informes y Accion Sociales — Comisión de Cooperación — Montevideo, 1943.
- Economia como base de civilização, no oeste brasileiro*, por Armando Godoy Filho — Congresso Brasileiro de Economia, organizado pela Associação Comercial do Rio de Janeiro — Rio, 1943.
- International Conciliation* — N. 392, setembro de 1943 — "United Nations Conference on Food and Agriculture" (Text of the Final Act); "Draft Agreement for United Nations Relief and Rehabilitation Administration" (Address by the Honorable Herbert H. Lehman); "Statement on Relief in North Africa" (Issued by the Department of State); "Editorial Comments on the United Nations Relief and Rehabilitation Administration"; "Roosevelt-Churchill Message to Italy". — Carnegie Endowment for International Peace, Division of Intercourse and Education.
- International Conciliation* — N. 393, outubro de 1943 — "Aspects of the Coming Postwar Settlement", por Kingsley W. Hamilton — Carnegie Endowment for International Peace, Division of Intercourse and Education.
- Boletín Oficial de la Policía* — Ano XII, nos. 127 e 128, janeiro e fevereiro de 1943 — São Salvador, Republica do Salvador.
- Boletín da União Panamericana* — Outubro de 1943 — Washington.
- Boletín Técnico da Secretaria de Viação e Obras Públicas* — Ano V, vol. IX, julho, agosto e setembro de 1943 — Pernambuco.
- Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior* — Ano VI, n. 7, novembro de 1943 — Rio.
- Boletim do Ministério das Relações Exteriores* — N. 9, setembro de 1943 — Rio.
- Ciência Política* — Órgão Oficial do Instituto Nacional de Ciência Política — N. de maio e agosto de 1943 — Rio.
- Jurisprudência (Órgãos da Administração)* — Vol. VIII — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro, 1943.
- Revista Focense* — Número de setembro de 1943 — Rio.
- Legislação* — Mensário de Difusão dos Atos Legislativos Federais e Estaduais — Ano I, n. 8, outubro de 1943 — Porto Alegre, Rio Grande do Sul.
- Trabalho e Seguro Social* — Ano I, n. 2, vol. IV, novembro de 1943 — Rio.
- Engenharia* — Ano II, vol. II, n. 16, dezembro de 1943 — Instituto de Engenharia — São Paulo.
- La Vivienda Rural* — Instituto del Cemento Portland Argentino — Buenos Aires, 1943.
- Inapiedricos* — Órgão dos funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — N. 67, novembro de 1943 — Rio.
- Revista do Comércio de Café do Rio de Janeiro* — Ano III, n. 35, outubro de 1943 — Rio.