

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

ANO XV

Volume II — N.º 2

Maio de 1952

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO PÚBLICO

EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.º e 7.º andares

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Arizio de Viana

DIRETORES DE DIVISÃO

Sebastião de Sant'Anna e Silva
Tomás de Vilanova Monteiro Lopes
José de Nazaré Teixeira Dias
Carlos Mario Faveret

DIRETORES DE SERVIÇO

Oscar Victorino Moreira
Fernando Cysneiros

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Beatriz Marques de Souza Warlich

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO
DA CIDADE UNIVERSITÁRIA

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

CONSULTOR JURÍDICO

Alain de Almeida Carneiro



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.370, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XV

MAIO DE 1952

Vol. II - N. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

Regimes Fronteiriços de Pessoal	3
---------------------------------------	---

COLABORAÇÃO

O Bem-Estar Social na Antiguidade — M. Pio Corrêa Júnior	5
Usos e Vantagens na Classificação dos Cargos — Paulo Poppe de Figueiredo	11
Administração de Pessoal no Serviço do Exterior Norte-Americano — Ianard Garcia de Freitas	22
Introdução ao Estudo da Filosofia Contábil — Benedicto Magalhães	32
A Execução do ato de Reorganização Administrativa de 1946 — (Trad. de Iza Ribeiro de Almeida)	53
Conceituação de Organização — Tentativa de Sistematização — Alexandre Morgado Mattos	64
Área de Possibilidades Industriais — Lucas Lopes	72
Revolução Fiscal em França — José Saldanha da Gama e Silva	86
Aspectos do Governo local na Inglaterra e no País de Gales — Emmeline Cohen	90
Concessão para Exploração de linha Aérea Regular — Floriano Dias	97

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

A Prática do Sistema do Mérito — José Medeiros	106
Relotação dos Servidores Fluminenses — Byron Tórres de Freitas	109

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Administração de Pessoal — Ajustamento Funcional "Placement" — Aluisio Moreira	112
---	-----

DOCUMENTÁRIO

Princípios e Problemas de Governo — Charles G. Haines e Berta M. Haines (Trad. de E. S. Mesquita)	116
Instituto de Puericultura — Luiz Hildebrando de B. Horta Barbosa e Jorge Machado Moreira	123

NOTAS

Seminário Internacional de Administração Pública	158
--	-----

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1959)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda - 6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação 22-9961 Ramal 529
Administração 22-9961 Ramal 527
Expedição 22-9961 Ramal 555

Endereço telegráfico: REVISDASP

Diretor — ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Secretário — Wanda Silva Wolter

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".

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 focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

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

EDITORIAL

A Mesa-Redonda do Instituto Internacional de Ciências Administrativas em Knocke

Realizar-se-á na primeira semana de junho vindouro em Knocke, Bélgica, uma Mesa-Redonda promovida pelo International Institute of Administrative Sciences e destinada ao exame de problemas da máxima importância.

Os estudos e debates a serem realizados nessa reunião estão sendo aguardados com ansiedade em todos os países.

A "Revista do Serviço Público" impôs-se o dever de acompanhar essas pesquisas e discussões — com a atenção e interesse a que fazem jus — no intuito de transmitir aos seus leitores os resultados obtidos.

Deve-se desde já acentuar que no Temário da Mesa-Redonda de Knocke, mereceram destaque específico assuntos de extrema urgência e indiscutível oportunidade tais como: — o exame aprofundado das questões de organização de serviços centrais e métodos de coordenação necessários à execução dos programas de desenvolvimento econômico e assistência técnica; a investigação dos aspectos peculiares da administração econômica; os programas de intercâmbio de assistência técnica no campo da administração pública; análises de organização, métodos de trabalho e fatores primordiais de obtenção de eficiência; satisfação individual e dos grupos de trabalho; aumento da produtividade individual e coletiva; aperfeiçoamento do direito administrativo; roteiro para estabelecimentos de sistemas racionais de administração no serviço público e, por fim, jurisdições administrativas internacionais.

A margem dos debates travados registrar-se-ão, certamente, contribuições de alto valor que a "Revista do Serviço Público" pretende ir aos poucos divulgando, em colaboração com o Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

Por outro lado, a simples enumeração das personalidades especialmente convidadas para apreciação e debate de tão relevantes problemas, constitui uma demonstração positiva do mérito e da objetividade da Mesa-Redonda de Knocke.

Trata-se, pois, de um empreendimento antecipadamente vitorioso, prestigiado pelo apoio de instituições e figuras exponenciais de inúmeros países.

Com relação aos trabalhos preparativos para realização desse conclave é de justiça assinalar o papel que vem desempenhando o Comité de Práticas Administrativas do referido Instituto, Comité orientado pela figura singular do Prof. Donald C. Stone — administrador e "scholar" sobejamente conhecido dos estudiosos da ciência e das técnicas de administração. Já está assegurado o comparecimento de um significativo número de Delegações. O Delegado do Brasil à reunião promovida pelo Instituto de Bruxelas é o Dr. Arizio de Viana, Diretor-Geral do D.A.S.P.

A Mesa-Redonda Internacional de Knocke tem, além disso, o objetivo de estabelecer preciosos contatos pessoais entre técnicos e estudiosos experimentados efetuando um intercâmbio de informações e experiências extremamente úteis pelo seu conteúdo técnico, cultural e profissional.

A "Revista do Serviço Público" divulga a seguir os nomes dos principais integrantes das Delegações já credenciados perante o Instituto Internacional de Ciências Administrativas. É uma lista bastante expressiva em que sobressaem existências consagradas ao aperfeiçoamento dos serviços públicos, vocações a serviço da racionalização administrativa.

AFRICA DO SUL — Gordon Gavin Lawrie. ALEMANHA — (República Federal) — Bruno Belau, Kessler, Hans Reschke e Hans Schneider. AUSTRALIA — William Thorpe Gleeson. BÉLGICA — Albert Berlaumont, Cyr Cambier, Louis Camu, Georges Chalançon, Victor Crabbe, Jan Carl De Meyer, Albert Deveze, Paul De Visscher, André Durieux, Léopold Gillon, Théodore Heyse, Edmond Jorion, Roger Leblanc, René Lefebvre, Edmond Lenoir, Jules Lespez, Cristian Linard de Guertechin, Hector Mahieu, Marcel Marsai, Henri Matton, André Molitor, Moureau, Romain Moyeroen, Féli-M. Remion, Paul Schillings, Edmond-Pierre Seeldrayers, Edmond Seulen, H. Smitsaert, Snoy e D'Oppuers, Constant Spillemaeckers, Jacques Stassen, Lucienne Talloen, Van Assche, Henri-Joseph Vandenholst, Fernand Vrancken e Wauters. BRASIL — Arizio de Viana. CANADA — James C. Gardner. CHINA — Fatsang Ley. COLOMBIA — Jaime Bonilla Plata. DINAMARCA — Franta Hvass e Erik Pers Lassen. EGITO — Ahmad Abdel Latif. ESPANHA — José Gascon Marin, Luis Jordana de Pozas, Laureano Lopez Rodo e Manuel Alonso Olea. FRANÇA — Henri Bellon, Jules Chautant, Pierre Dambeza, Emile De Curton, A. De Guillebon, Raymond Caudriaut, Roger Gregoire, Léo Hamon, André Heilbronner, Jean Hourticq, Mme. Labeyrie-Menahem, Louis Lebesch, Aubert Lelas, Maxime Letrouneur, Denis Levy, Georges Maleville, Jean-Paul Martin, Maurice Maschino, Jean-Jacques Meric, Jean Milhaud, Roger Nesme, Alain Plantey, Henry Puget, Philippe Surun, Jack Vattaire e L. Wurmser. GRÉCIA — Brasil Nicolopoulou. INDIA — M.D. Bhat, M.J. Desai e P.A. Menon. INDONÉSIA — Ribowo e Bambang S. Saptodewo. ISLÂNDIA — Kjartan Ragnars. ISRAEL — Ben-Menahem e Shelomo Kaddar. ITALIA — Umberto Borsi, Giuseppe Cataldi, Arnaldo De Valles, Giuseppe Imparato, Andrea Montella e M. Rivalta. LIBANO — Souchail Chamieh. LUXEMBURGO — Pierre Camy, Pierre Guill e Guillarume Helling. MEXICO — Rafael Mancera. MONACO — Pierre Voizard. NORUEGA — Hartvig Nissen e Haakon Nord. PAISES BAIXOS (HOLANDA) — Nicolas Arkema, D.J. Gerritsen, A. Mey, Hermine Revers, David Simons, Gerrit van Poelje, S. Otto van Poelje e Wilhelms Vegting. FILIPINAS — Faustino Sy Changoo. PORTUGAL — Pires de Lima. REINO UNIDO (INGLATERRA) — H.O. Dovey e J.R. Simpson. SALVADOR — Sol Castellanos. SUÉCIA — Nils Herlits. SUÍÇA — Luc Bisschof, Henri Vallotton e Richard Zahnd. TAILÂNDIA — C. Komarakul e Sukhum Luang Nayapradit. TURQUIA — Ekrem Apaydin, Bekir Balta Tahsin, Lutfu Duran, Ragip Hanyal e Hilmet Kumbettlioglu. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE — Russel Drake, Rowland Egger, Homer Fox, Charles M. Hulton, Milton M. Mandell, Samuel C. May e Donald C. Stone. VATICANO — Paul De Visscher. VIETNAM — Huy Le Quang. IUGOSLÁVIA — Léon Gerskovic e Nikola Stjepanovic. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: IARA/IARA — André Zipcy. OECE/OEEC — Huet. OMS/WHO — Tom Hughes. ONU/UNO — F.J. Tickner e H.J. van Mook.

E de se esperar portanto que a Mesa-Redonda de Knocke obtenha um êxito sem precedentes nos anais do Instituto Internacional de Ciências Administrativas. Num dos seus próximos números, a "Revista do Serviço Público" dará início à publicação das contribuições e resultados mais importantes dessa reunião de homens reconhecidamente capazes e experientes — valores autênticos, integralmente votados à solução racional dos problemas do Estado Moderno.

O "Bem-Estar Social" na Antiguidade

M. PIO CORRÊA JR.

I — O PROBLEMA DO ABASTECIMENTO E DOS PREÇOS NA ROMA ANTIGA

NÃO datam dos tempos modernos os problemas de desequilíbrio econômico e de mal-estar social: desde a remota antiguidade, os Estados tiveram que enfrentar esse problema, e penetrar, para resolvê-lo, no perigoso terreno da definição dos limites da propriedade privada e dos direitos individuais em face das necessidades da maioria.

A história de Roma nos oferece exemplos particularmente instrutivos de intervenção do Estado no domínio econômico para atender a imperativos de ordem social: as mesmas causas produzindo os mesmos efeitos, esses exemplos poderão ser comparados, com algum proveito, e sem excessivo esforço de imaginação, a fenômenos e condições que são de nossa terra e de nossos dias.

É fatal, com efeito, em um Estado como a Roma antiga (assim como, *mutatis mutandis*, em uma Democracia moderna), que a ruptura do equilíbrio econômico, provocando a concentração, entre as mãos de uma reduzida minoria, dos bens anteriormente repartidos entre um grande número de proprietários, acarrete como consequência a instabilidade social, a agitação política, e tentativas de reação por parte dos espoliados. Enquanto essa reação não procura meios de expressão fora do quadro das instituições políticas estabelecidas, ela não é particularmente perigosa, porquanto a classe economicamente dominante tem naturalmente entre as mãos as principais molas do poder público, e os meios de fazer jogar em proveito próprio os órgãos de Governo, quer subjugando as massas pela força, quer induzindo-as, por meios demagógicos, a servir ingenuamente os interesses dos seus exploradores.

Quando, porém, a questão ultrapassa o terreno da sobrevivência de uma classe como economicamente independente para chegar ao terreno da sobrevivência pura e simples, então se desenha a ameaça de agitações inteiramente estranhas ao jogo normal das instituições políticas, de movimentos subversivos da ordem social, dirigidos não mais contra um partido ou uma facção, e sim contra o próprio Estado como expressão de uma classe. E é então que o Estado, sempre conservador por essência porque representa interesses constituídos, o Estado que até então fizera uso de

sua autoridade para defender os privilégios da propriedade privada que é a base da ordem política, começa a combater em retirada e a invadir os limites até então sacrossantos daquela propriedade, para antecipar-se a violências maiores e para salvaguardar, à custa de sacrifícios parciais, o conjunto e o essencial da ordem econômica da qual ele próprio é a expressão política.

Foi exatamente o que ocorreu em Roma no fim do período republicano. A Cidade outrora austera, outrora cercada de uma Campanha romana florescente entre as mãos de colonos livres e de pequenos proprietários prósperos, nós a vemos singularmente modificada em meados do II século antes de Cristo.

Ninguém ignora que, depois da segunda Guerra Púnica, a sociedade romana passou por extraordinárias transformações, uma das quais residiu no aparecimento de grandes fortunas e de gostos suntuários até então desconhecidos. Antes dessa época, a classe dominante em Roma é uma aristocracia que nada tem de plutocrático: ainda durante a citada guerra, o intrépido M. Atilius Regulus, ao receber a notícia de que havia sido prorrogado o prazo de seu comando em ultramar, é obrigado a pedir ao Senado que se ocupe em achar um feitor para a sua herdade, pois de outra forma a sua modesta propriedade periclitará.

Por essa altura, em toda Roma não havia mais do que uma única baixela de prata, que servia sucessivamente em casa de todos os Senadores, por ocasião dos banquetes oficiais. Em princípios do II século A.C., todos os representantes adultos da nobre família dos AELII Tiberones, em número de dezesseis, viviam juntos, com suas mulheres e filhos, em uma única e modestíssima casa. — O ilustre P. Cornelius Scipio AEmilianus não possuía mais do que dez libras de prata: seu sobrinho M. Livius Drusus será dono de baixelas do peso fabuloso de mais de dez mil libras. M. AEmilius Scaurus, descendente de uma velha família patricia, herda de seu pai seis escravos e uma carvoaria: ele morrerá fantásticamente rico, muitas vezes milionário.

Já vão muito longe os tempos da Roma austera e rude em que Cincinnatus mourejava à rabiça do arado, regando com seu suor o exíguo campo de onde os seus antepassados haviam tirado o sustento; longe vai a época em que P. Cornelius Rufinus era expulso do Senado por ter em casa,

para seu uso pessoal, uma baixela de prata. O luxo invade a Cidade, imensas fortunas surgem por assim dizer do dia para a noite. Mas esse enriquecimento está longe de afetar por igual todas as classes da sociedade: se os ricos se tornam imensamente mais ricos, se alguns pequenos burgueses se transformam, graças a especulações felizes, em grandes capitalistas, os pobres vão tornar-se mais pobres, e a grande maioria do povo soçobrar na miséria, criando-se chocantes contrastes de padrão de vida, outrora inexistentes.

As longas guerras dos III e II séculos, com efeito, haviam arruinado a classe até então florescente dos pequenos proprietários rurais, desses robustos lavradores da campanha romana, base da estrutura política e militar do Estado. Os homens válidos ausentes anos a fio, os modestos patrimônios periclitavam, deixados ao cuidado de mulheres e crianças. Em 171, os contingentes que partem contra Perseu da Macedônia compreendem homens de mais de 50 anos, que há trinta anos não revêm os seus lares, tal o veterano Sp. Ligustinus, de que nos fala Tito-Lívio, que conta vinte e nove anos de serviço, vinte e duas campanhas, trinta e quatro condecorações: ele não é, apesar de tudo isso, um militar de carreira e muito menos de vocação, é um pobre camponês que deixou sua herdade, sua mulher e seus seis filhos, e que vinte e nove anos depois não havia ainda sido licenciado. E assim são milhares e milhares. Felizes os que voltam: mas desde a Espanha até a Macedônia branquejam as ossadas romanas. E dos sobreviventes, quantos encontrarão ainda intacta a herança de seus avós?

Esses mesmos veteranos que regressam a seus lares vão também encontrar a vida rural profundamente modificada: a ganância avassaladora dos grandes latifundiários, à qual os anos de guerra deixaram livre campo, destruiu quase completamente a pequena propriedade agrícola, e criou uma classe nova, um proletariado rural singularmente semelhante ao nosso, fenômeno característico de um capitalismo triunfante e militante, e nada tendo em comum, quer social, quer economicamente, com a servidão feudal que prevaleceu desde o Baixo-Império até o fim da Idade Média e até mais tarde ainda.

Como no Brasil, vamos encontrar, ao lado dos últimos restos da pequena propriedade, asfixiada por falta de capital, dois tipos bem conhecidos de proletários rurais: os colonos, que cultivam terras alheias mediante um sistema de parceria rural, e os peões, que se alugam à tarefa. Para uns como para outros a vida é dura: a parceria romana deixa ao colono 1/8, às vezes 1/7, raramente 1/6 da safra; os tarefeiros somente são empregados quando é absolutamente indispensável o seu concurso, e finda a tarefa, parcamente remunerada atrás, têm que ir buscar sustento alhures. Existência precária e penosa: o desenvolvimento das culturas industriais (oliveira e vinhedos) em detrimento das culturas alimentares feridas de morte por uma política tarifária que estudaremos

adiante, exigia na agricultura um capital cada vez mais considerável, eliminando a concorrência dos pequenos lavradores, e deixando os grandes proprietários absolutamente senhores do mercado do trabalho, onde o seu arbítrio fixava o curso dos salários, tanto mais quanto qualquer veleidade de resistência dos trabalhadores livres podia ser quebrada pela intervenção da mão-de-obra servil. Diga-se de passagem, porém, que esta não eliminou nunca o trabalho livre: mesmo porque, dado o elevado capital exigido pela escravatura, e o fato que esta impunha gastos permanentes de manutenção, levava naturalmente os capitalistas a só empregar o braço escravo para os trabalhos de natureza absolutamente permanente através do ano inteiro, contanto que o trabalho livre permanecesse em baixo nível de salário, o que era o caso em toda a época que nos ocupa.

Não é de surpreender que, nessas condições, o êxodo rural atingisse proporções inquietantes. Veteranos desmobilizados que encontravam o campo ancestral vendido em sua ausência; pequenos proprietários arruinados pela concorrência dos grandes capitais agrícolas; colonos e peões fartos de uma existência miserável, fartos de penar de sol a sol ao cabo da enxada a trôco de um salário de fome; tudo isso afluía naturalmente para a Cidade maravilhosa, na convicção de que ali achariam abundância e conforto: assim como descem hoje diariamente para os centros urbanos do Sul do Brasil as levas incessantes de camponeses do Nordeste.

Aos milhares cada ano, esses deslocados convergiam sobre Roma: e a velha cidade patriarcal transformava-se sob esse afluxo, fervilhava de uma população maltrapilha e famélica, cobria-se de feias favelas que roíam os flancos das serenas colinas coroadas de templos e plantadas de jardins. A crise da habitação logo gerando a especulação imobiliária, as encostas do Esquilino, do Viminal, do próprio Quirinal cedo se cobriram de altíssimos e infectos pardieiros, as *insulae*, de seis, sete, e oito andares, habitações coletivas que abrigavam, cada uma, a população de uma aldeia. Os espaços intemediários, as depressões do Velabro e de Argiletum, e essa Suburra cujo nome ficou proverbial, regurgitavam também de uma vida intensa e sordida, que não tardou em transbordar para a planície transtiberina.

Toda essa multidão vivia miseravelmente: pois, na cidade, mais do que nos campos, a mão-de-obra servil tendia a eliminar o trabalhador livre. Com a massa dos refugiados, entrava em Roma a Fome má conselheira, deusa lívida e irascível. Já não eram os tempos da crise puramente política, poeticamente resolvida, da sucessão no Monte Sacro: a crise que se desenrolava era nitidamente social, e iminente o perigo de uma luta de classes, já não entre um patriciado e uma plebe de há muito reconciliados pelo gozo dos mesmos privilégios, mas entre ricos e pobres, burgueses e proletários, no dia em que se tornasse insustentável a situação destes últimos.

E, de fato, essa situação tendia a piorar. Não só o mercado do trabalho, onde a oferta excedia largamente a procura, lhes limitava o salário a cifras irrisórias, como esse salário se tornava dia a dia mais inadequado em um ambiente econômico dominado por violenta inflação.

Com efeito, imensas quantidades de dinheiro haviam afluído para Roma, aumentando em proporções fantásticas, o meio circulante. Já no III século os tesouros da Cisalpina e da Espanha haviam sido drenados para a Cidade; no II século vão ser as riquezas da Ásia. Cada general vitorioso que regressa a Roma sobe ao Capitólio como que levado pelas ondas de uma torrente de ouro: somente no triunfo de L. Cornelius Scipio Asiaticus foram exibidos aos olhares dos Romanos maravilhosos 140.000 moedas de ouro, 545.000 moedas de prata, mais de mil libras de baixela de ouro, outro tanto de baixela de prata, e mais de sessenta toneladas de prata em barras. Dois anos depois M. Fulvius Nobilior, vencedor da Liga Etólia, leva ao Capitólio quase dois milhões de moedas de prata e ouro, e mais de trinta toneladas de prata em barras. E assim de todos os imperatores triunfantes do princípio do século: Paulo Emilio, Catão, Flamininus, e tantos outros. Nesta era de vitórias douradas, o Pactolo, e não o Tibre, parecia correr dentro de Roma.

Todo este dinheiro, porém, a poucos beneficiava: primeiro, porque era cuidadosamente canalizado para as mãos da aristocracia dominante e da classe equestre que então surgia como uma nova potência financeira, segundo, porque permanecendo a produção romana de bens de consumo sensivelmente estacionária, produzia-se a configuração clássica da espiral inflacionária: demasiado dinheiro perseguindo bens de consumo insuficientes. Resultado: custo de vida vertiginosamente crescente e desequilíbrio da balança entre salários e preços. Em suma, temos também aí um quadro que nos é bastante familiar.

A inflação dava as mãos à especulação. Uma classe capitalista surgia, lançando sobre o mundo romano toda uma rede de atividades financeiras. As sociedades por ações conhecem uma voga súbita e extraordinária, exploram e sangram as províncias. Mas essa intensa atividade financeira é economicamente estéril: as sociedades vectigaliannas, arrendatárias da arrecadação dos impostos e taxas, auferem fabulosos lucros, distribuem gordos dividendos, mas não criam novas riquezas, não estimulam a produção. Elas canalizam simplesmente a riqueza para os cofres de uma oligarquia súbitamente opulenta. O grande negócio é a exploração direta do contribuinte; isso e as lucrativas transações com o Estado: fornecimentos de material, empreitada ou financiamento de obras públicas, tudo a preços exorbitantes, feita a dívida parte à venalidade oficial ou acertada previamente a concorrência de modo amistoso entre comparsas e consócios. Tudo isto, igualmente, muito moderno, muito familiar...

O capital romano é especulador, não criador. "*Eques Romanus, id est publicanus*". O mundo das finanças engloba todos os Romanos solváveis, pois não há quem não compre ações de uma ou outra Companhia, e a Bolsa de valores já era, no primeiro quartel do II século, de uma atividade febril. Mas esses trustes colossais, com o seu aparelhamento tão semelhante aos de nossos dias, suas assembléias gerais de acionistas, seus conselhos de administração, conheciam como hoje uma nítida diferenciação entre os pequenos acionistas, fatores puramente passivos, e os altos magnatas da finança: os últimos cada vez mais opulentos, os primeiros freqüentemente arruinados por alguma dessas manobras de Bolsa que só atingem mortalmente os pequenos especuladores.

Sobretudo, esse mundo das finanças rejeitava fora de seus limites toda uma turba incontável de *non possidentes*, de proletários de todo impecuniosos, cujo problema principal e diário consistia em não morrer de fome. O sistema vigente favorecia, pelo menos em teoria, todo aquele capaz de ameaçar o necessário para especular por sua vez, o artifice, o negociante, suscetíveis em princípio de galgar até o topo a escada capitalista; mas ele impunha inexoravelmente, e com peso crescente, as classes economicamente fracas.

A desproporção numérica entre pobres e ricos, o contraste chocante entre os respectivos padrões de existência, acusando-se dia a dia, ameaçavam configurar sérias atribulações. A miséria tornou-se um problema administrativo a partir do momento em que se pôde recear que os proletários "fizessem justiça pelas próprias mãos". E, aliás, pelo menos em grande parte, esses proletários eram cidadãos romanos. Menos como eleitores do que como co-participes dessa comunidade essencialmente religiosa que era a Cidade Antiga, o seu direito à vida e a uma certa assistência social se afirmava e se impunha. Por outra parte, o desespero de uma tal massa de homens, dentro de uma cidade então desprovida de meios adequados de manutenção da ordem, poderia ter consequências incalculáveis, que a boa política mandava prevenir.

O alimento básico da massa da população era então o *pulmentum*, essa mesma "*polenta*" que ainda hoje ocupa lugar de destaque na dieta das populações italianas. O *pulmentum*, como o pão, fazia-se de farinha de trigo, cereal outrora abundante na Itália, mas a introdução das culturas industriais — oliveira e parreira — bem como a extensão das pastagens em detrimento das lavouras, uma vez eliminado o pequeno proprietário rural, reduzem consideravelmente a área cultivada de trigo, e deixam o mercado romano na dependência das importações de trigo estrangeiro. A elevação geral do custo de vida, aliada ao encarecimento do transporte, ameaçam colocar então os gêneros alimentícios de primeira necessidade, que são a farinha de trigo e o pão, fora do alcance da bolsa do proletário romano: um desequilíbrio entre a capacidade aquisitiva e o "mínimo vital".

de existência da massa miserável seria inevitavelmente o sinal de distúrbios de consequências imprevisíveis na Cidade opulenta, cercada e penetrada pela legião dos "favelados" em superioridade numérica esmagadora. Além do mais, esses desgraçados acham-se geralmente no gozo dos direitos políticos: bem cedo eles dominarão os comícios, sobretudo a partir do declínio dos comícios centuriados em proveito das assembleias das tribos. Na miséria da massa dos cidadãos, a demagogia aristocrática conta encontrar um instrumento. Mas para isso cumpre prover de algum modo à sua subsistência.

A partir do último quartel do III século, já se pode constatar em Roma uma porcentagem muito considerável de desemprego total ou parcial. Essa porcentagem se irá elevando constantemente durante o curso do II século, até criar uma nova e numerosíssima classe "econômicamente fraca", que o Estado se verá obrigado a socorrer.

O socorro oficial aos "econômicamente fracos" assumirá diversas formas, as quais nos são familiares, à exceção de uma só, a que não ousamos ainda recorrer. Entre essas formas reconheceremos:

1.º a intervenção do Estado no domínio econômico, a título de comprador e vendedor ou distribuidor de gêneros de primeira necessidade;

2.º a execução de obras públicas com a finalidade expressa de suprir a falta de procura no mercado do trabalho;

3.º a redistribuição da propriedade agrária.

Neste primeiro estudo, falaremos apenas da primeira modalidade de socorro oficial aos necessitados, deixando as demais para estudos subsequentes; seguindo, assim, a ordem cronológica, pois foi esse o primeiro remédio a ser utilizado, aproveitando a experiência de uma prática já consagrada pela beneficência particular.

Na época que nos ocupa, com efeito, assistimos a uma notável transformação das "clientelas" tradicionais, que outrora congregavam em torno das famílias nobres um grupo reduzido de agregados, libertos, e filhos de libertos, vivendo da munificência do patrono e constituindo-lhe uma espécie de corte. Essas clientelas vão agora ampliar-se desmedidamente, para incluir um número considerável de recém-vindos, tolerados por motivos de ordem política ou de simples prestígio, como contingente eleitoral ou malta de capangas. A propaganda política utilizará a beneficência, não apenas em favor desses grupos permanentes, mas ocasionalmente, e de modo cada vez mais freqüente, em favor de um público muito menos restrito ainda: se o cliente fixo recebe a *sportula* em gêneros ou em dinheiro, cada vez mais freqüentes se farão os *congiarii*, distribuições de gêneros alimentícios em larga escala. O primeiro exemplo de congiário conhecido é o da distribuição de azeite feita em 213 por P. Cornelius Scipio, o futuro Africano; um quarto de século mais tarde, M'Acilius Glabrio, candidato à pretura, já baseará a sua cam-

panha eleitoral em fartas distribuições, não apenas de azeite, mas também de carne, vinho, sal, roupas e dinheiro. O costume não se perdeu de todo: — assim temos visto em nossos dias distribuições pré-eleitorais de gêneros...

Pela mesma época, introduzia-se uma nova forma de assistência social: os banquetes públicos, logo muito populares, a tal ponto que o público se fazia extremamente exigente: Cícero nos conta, no seu *Pro Murena*, a deliciosa história de Q. Fabius Maximus, que, desejando oferecer um banquete público em homenagem à memória de seu tio, o grande P. Cornelius-Scipio Aemilianus, resolve incumbir dos preparativos do festim um primo seu, Q. Aelius Tubero. Ora, este último descendia daquela família dos Aelii Tuberones, que, como já vimos, possuía tradições de extrema parcimônia; e, além disso, pertencia à seita austera dos filósofos estoicos. Resultado: um tremendo "fiasco" e derrota fragorosa do anfitrião nas eleições à Pretura, à qual se candidatava então.

A munificência privada, nos banquetes públicos, apenas completava, porém, a generosidade oficial. De há muito, o Estado organizava tais ágapes, primeiramente em um sentido estritamente religioso, mais tarde com um aspecto bem definido de assistência social. Não tardou, mesmo, que fosse criada uma nova magistratura municipal, os *septemviri epulones*, espécie de Conselho de Alimentação presidindo a uma vetusta forma de restaurantes populares.

Mas esses ágapes ocasionais, ainda que freqüentemente reiterados, não podiam prover de modo constante à subsistência de toda uma população: de mais a mais, como vimos, o declínio da produção nacional de trigo criava uma ameaça ao abastecimento das massas em seu alimento básico. Foi então que o Estado, invadindo decididamente o mercado do trigo, resolveu ir buscar nos grandes mercados tritícolas do mundo de então — a Sicília e a África do Norte, mais tarde o Egito — o aprovisionamento da metrópole. Muito depressa, as importações governamentais pesaram no mercado de modo esmagador, eliminando quase totalmente a concorrência nacional cada vez menos capaz de competir com a produção siciliana ou africana; mas mantendo constantemente o preço do pão ao alcance das bolsas mais modestas, enquanto que o capital agrícola, afastado da lavoura tritícola, se voltava para as culturas industriais e para a pecuária.

A intervenção do Estado neste domínio foi eficaz e permanente: facilitada pelas contribuições *in natura* exigidas dos Estados vassallos e das Províncias anexadas ao Império, ela não parece, no início, ter onerado exageradamente o erário, e o seu efeito foi tão acentuado quanto constante. Graças a essas importações maciças, nunca se colocou em Roma de modo premente o problema da fome, pois os preços serão mantidos ao nível do poder aquisitivo da população, o que, por outra parte, permitirá manter o nível dos salários.

Essa intervenção durou cerca de um século sem lei reguladora, obedecendo espontaneamente aos reclamos da situação em qualquer momento dado. Mas em fins do II século, a elevação do custo de vida, ao mesmo tempo que as circunstâncias políticas criadas em torno do mais jovem dos Gracos, iam permitir uma inovação revolucionária, a saber, a instituição de um tabelamento de gêneros, acompanhado da criação de um aparelhamento administrativo para o fornecimento direto, pelo Estado, ao consumidor, de gêneros ao preço da tabela.

Com efeito, a *lex Sempronia frumentaria* cria uma nova repartição pública, o núcleo da futura Administração da *Annona*, incumbida de distribuir aos cidadãos pobres, previamente relacionados para esse fim, uma cota mensal de trigo a preço de tabela, preço esse calculado na base das mais baixas cotações no mercado internacional. Caberá ao Questor o cuidado de superintender o transporte, dos armazéns de Ostia para os de Roma, do trigo desembarcado. Logo surgirão os Edilos *ceriales*, que sob a proteção da Deusa velarão pela distribuição do grão; e, um dia, o Prefeito de *Annona* será um dos principais magistrados de Roma.

Ainda estamos longe dessa perfeição administrativa; mas a *lex Sempronia frumentaria* já é uma tentativa bem caracterizada de assistência social sistemática mediante a intervenção do Estado no domínio econômico. Ademais, ela não é uma lei demagógica, e sim uma medida de defesa econômica das classes menos favorecidas: não há distribuição gratuita, há fornecimento a preço de custo. O nobre espírito que era Caio Graco não visava, nem humilhar o povo por uma esmola, nem suborná-lo por uma liberdade: o que ele desejava, era elevar o padrão de vida da população e respeitar a dignidade dos cidadãos. Sem dúvida, o Estado incorria em certo encargo financeiro, mas esse erário estava largamente em situação de suportar, desde que as vitórias de M. Perperna e de M'Aquillius haviam permitido a Roma entrar de posse da fabulosa herança pontina da extinta dinastia Attalida.

A demagogia virá muito mais tarde: no apogeu do governo populista e "descamisado" de Caio Mario, o chefe da propaganda oficial, L. Appuleius Saturninus, devia propor aos comícios um projeto de lei, reduzindo a uma taxa puramente nominal, menos de 1/6 da tabela da *lex Sempronia*, o preço do trigo distribuído aos cidadãos pobres. Automaticamente, o Tesouro público passaria a ser onerado de um encargo esmagador: não é de admirar que o Questor que presidia os comícios haja dissolvido, horrorizado, a assembléia, derrubando as urnas. O próprio tribuno, autor do projeto não insiste na questão; mas a hipótese da distribuição gratuita de gêneros pelo Estado havia sido formulada nitidamente, e não sairia mais das cogitações do proletariado.

E' bem verdade que Sulla, vitorioso na Porta Collina, inaugura um regime de despotismo aristocrático pouco propenso a concessões dessa ordem, e suprime pura e simplesmente as distribuições de trigo a preço reduzido. Mas o regime *sullaniano* luta ao mesmo tempo, do modo mais decidido, contra o encarecimento do custo de vida, e recorre, para isso, a um tabelamento geral e severíssimo dos gêneros alimentícios, acompanhado de um vasto plano de obras públicas.

Com a abdicação de Sulla, restabelecido o livre jogo das magistraturas, é eleito ao Consulado no ano de 87 M. Aemilius Lepidus, o próprio genro de L. Appuleius Saturninus, o Tribuno da Plebe que, ao tempo de Mario, tentara tornar praticamente gratuitas as distribuições de trigo. Lepidus, ultrapassando o pensamento do sogro, vai não somente restabelecer essas distribuições suprimidas por Sulla, como ainda torná-las, pela primeira vez, totalmente gratuitas: a *lex Aemilia frumentaria* concede, a todo cidadão que se apresente aos *guichets* da *Annona*, cinco *modii* de trigo por mês (cerca de 45 litros).

Mas a terrível revolta servil de Spartacus devia ao comprometer o abastecimento de Roma e ao devastar várias províncias agrícolas, tornar letra morta a *lex Cornelia* de tabelamento de gêneros, e impor ao proletariado urbano sérios padecimentos. Impunham-se, evidentemente, providências contra o encarecimento do custo de vida. Com esse intuito, o Senado, por proposta do Cónsul C. Aurelius Cotta, um ancião prudente, adota, em 75, medidas tendentes a simplificar a arrecadação e o armazenamento em Roma, das contribuições *in natura* fornecidas pelas províncias tritícolas. Mas não é suficiente: os Cónsules de 73, M. Terentius Varro Lucullus e C. Cassius Longinus são obrigados, sob intensa pressão popular, a promulgar a *lex Terentia Cassia*, que, embora restringindo unicamente aos indigentes os benefícios da *lex Aemilia frumentaria*, cria os meios de atender efetivamente às distribuições decorrentes da lei anterior, mediante a imposição às cidades da Sicília de uma contribuição suplementar de 70.000 hectolitros de trigo. O rol dos assistidos pela *lex Terentia Cassia* compreende 40.000 cidadãos reconhecidamente pobres.

O Estado totalitário de César, emergindo dos escombros da guerra civil, encontra notavelmente agravada a condição do proletariado, e imensamente aumentado o número dos indigentes: 320.000 nomes figuram agora no registro das distribuições gratuitas. Em 48, em 47, sérias perturbações da ordem, provocadas pela miséria, agitam Roma e por duas vezes é preciso recorrer ao *senatus-consulto* supremo para restabelecer a ordem. Uma *lex Julia* declara uma moratória de um ano para os alugueis de casas e uma segunda lei regula o pagamento das dívidas.

César encontrara em vigor uma *lex Clodia frumentaria* de 58, que revigorava a gratuidade das distribuições de trigo; sem abolir o dispositivo,

êle reduz de 320.000 a 150.000 a lista dos assistidos. Mas outros são os meios de que conta lançar mão o ditador para restabelecer a prosperidade pública. Voltando ao tabelamento sullariano, êle vai criar leis suntuárias e, como diríamos hoje, "de defesa da economia popular", mas, sobretudo, tentará encontrar nas obras públicas em grande escala, uma espécie de gigantesco "WPA", o remédio ao desemprego e o meio de prover à subsistência das massas indigentes.

Estas últimas, ao encerrar-se a era republicana, atingem proporção alarmante no conjunto da população. As próprias cifras do consumo do trigo dão, para a última década da vida de César, um cálculo da ordem de cerca de 500.000 habitantes para a cidade de Roma; no ano decisivo de 55, o ano em que Crassus e Pompeu são, juntos, Cônsules pela segunda vez, esse cálculo acusa exatamente 486.000 habitantes. Ora, se considerarmos que os 320.000 inscritos nos registros da Annona eram necessariamente cidadãos, chegaremos à conclusão que, deduzidos do restante os escravos e os peregrinos, infima era a proporção das famílias que não viviam da caridade oficial. A redução da lista annonária a 150.000 nomes, feita por César, não altera essencialmente a proporção, porquanto a nova lista, nós o sabemos expressamente por Suetônio, somente compreendia cidadãos adultos, excluídas as mulheres e os menores: em outros termos, a esses 150.000 cidadãos deve-se acrescentar o número de seus dependentes, o que, pelo cálculo mais modesto, dá uma cifra muito parecida com os 320.000 assistidos de antes

da reforma, e provavelmente maior ainda. Aliás, logo no início da era imperial, Augusto deverá elevar a 200.000 o número dos beneficiários, cada um dos quais era portador de uma ficha de madeira, e, em dia certo de cada mês, apresentava-se no *guichet* correspondente ao seu número de inscrição para receber a ração legal. No II século de nossa era, as imponentes instalações da Prefeitura da Annona, no Pórtico de Minucius, no Campo de Marte, dispõem de nada menos de 1.025 *guichets*, 45 *guichets* correspondendo a cada uma das 45 séries de assistidos. Eis onde conduziram as tentativas romanas de barateamento do custo de vida, de tabelamento de gêneros, de defesa da economia popular, e de intervenção direta do Estado no mercado de gêneros alimentícios: uma população inteira reduzida a viver da caridade oficial. E' que Roma nada mais produzia, nada mais exportava: concentrando em suas mãos o ouro do mundo, a sua situação financeira de nenhum modo retratava uma situação econômica desastrosa. Nenhuma produção de bens de consumo, produção agrícola fraca e em declínio, um Tesouro abarrotado, um índice de vida elevadíssimo, inflação desenfreada, luxo desmedido de uma minoria, miséria das massas: nos tempos modernos podemos encontrar alguns paralelos de tal situação, com as mesmas causas produzindo os mesmos efeitos. Não cabem, porém, tais considerações nos limites deste estudo. Nos seguintes, tentaremos delinear outros aspectos das dificuldades econômicas da Roma antiga, e as soluções que, com fortuna vária, o Estado lhes pretendeu dar.

Usos e Vantagens da Classificação de Cargos

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

A CLASSIFICAÇÃO de cargos no sentido técnico-científico é o instrumento que a administração de pessoal deve saber manejar com habilidade a fim de levar a efeito eficientemente todas as operações e transações que lhe são peculiares. Telford usou de imagem bem expressiva ao evidenciar esta importância e finalidade da classificação de cargos quando a comparou ao automóvel, pois este como aquela apenas tem utilidade de máquinas. O automóvel transporta pessoas e coisas e a classificação de cargos auxilia a administração de pessoal a atingir os seus objetivos. O mesmo Telford usou de outra imagem bem apropriada neste sentido ao declarar que seria comer sem mesa ou cavar buraco sem pá a administração de negócios ou do serviço público sem a classificação de cargos (1).

Estas evocações acentuam que a classificação de cargos não tem finalidade própria e serve tão-só como meio à consecução de outros fins; mas nem por isso lhe é somente a importância. O uso e vantagens da classificação de cargos são múltiplos e, por assim dizer, dão a entender que classificação de cargos constitui a estrutura indispensável sobre a qual se deve levantar uma administração de pessoal em bases racionais ou melhor, não há institutos, métodos e processos de trabalho em administração de pessoal cujos problemas sejam solucionados ou de modo científico ou empírico conforme se adote ou não uma classificação fundamentada sobre os deveres, atribuições e responsabilidades dos cargos existentes (2).

A classificação de cargos em sentido técnico constitui a linguagem por meio da qual se entenderão os órgãos da administração geral, de pes-

soal, de contabilidade e de orçamento e o Congresso quando têm problemas em cujas soluções há interesse mútuo. O plano da classificação de cargos fornece elementos básicos para isto desde que sistematiza dados que são compreendidos e tratados uniformemente sem perigo de definições pessoais unilaterais ou de terminologia errônea e variada. Dados como natureza e número de cargos existentes, gênero de trabalho, deveres e responsabilidades, requisitos de nomeação e sobretudo padrões de vencimento são indispensáveis a um entendimento comum quando órgãos diversos de Poderes diferentes cuidam de problemas semelhantes sobre pessoal.

Esta linguagem comum, bem definida e expressiva, se torna praticável quando os cargos têm terminologia descritiva e concisa. Dar-lhes nomes apropriados e adequados é economizar tempo e facilitar o desenvolvimento de atividades científicas e administrativas em bases seguras e rápidas. Os títulos dos cargos em uma classificação de cargos são úteis quando definem sem ambigüidade o seu sentido e são tratados uniformemente nas relações pessoais e no serviço em geral.

Por exemplo: na classificação de cargos existente no serviço federal da América do Norte, consoante o "Classification Act of 1923", o funcionário cujo cargo tenha o título de "Senior Educationist" exerce deveres prescritos e assume responsabilidades definidas, e recebe vencimentos consoante faixa de salário preestabelecido. Além do título, o cargo deste funcionário leva o símbolo expressivo "P-5-2" ou melhor, o qualificativo "Senior" determina o grau ou nível do trabalho dentro do gênero que é "Educationist" e isto é traduzido no símbolo onde a letra P corresponde ao "Professional and Scientific Service", o segundo número 5 é o grau ou nível de responsabilidade e, portanto, determina a faixa de vencimento de \$5,200 a \$6,00 e o segundo número 2 é a indicação da classe (Educationist) dentro do Grupo Profissional (3).

(1) "Carrying on the affairs of a public or business organization without an occupational classification of the positions therein is akin to serving meals without table or digging a ditch without a shovel" (TELFORD, "The Telford Classification Manual" págs. 10 e 95).

(2) "Position classification on the basis of duties and responsibilities has introduced order into a chaotic situation. It has improved the conditions of work and the morale of the public service (White, "Introduction to the Study of Public Administration", pág. 340). A utilidade da classificação de cargos em sentido técnico-científico é assunto indefectivelmente tratado por todos os que a estudam; além da bibliografia apresentada no decorrer deste trabalho poderão consultar os interessados a que consta do rodapé da pág. 56 do livro clássico *Position-classification in the Public Service* da Civil Service Assembly.

(3) O símbolo transcrito atualmente apresenta nova forma em que se acentua a série de classes ou a carreira. O caso mencionado seria "P-210-5" em que "P" indica "serviço", 200 o "grupo ocupacional" de "Educação" e "10" (dentro do grupo) corresponde à "série de classes" de "Educationista". O algarismo "5" destacado é o grau ou nível de responsabilidade e dificuldade dentro da série de classes.

Consultando-se as especificações de classe, ver-se-á que ao funcionário "Senior Educationist" cabe trabalhar como assistente chefe de grande serviço empenhado em tarefas profissionais científicas ou técnicas sobre psicologia, educação e pedagogia ou trabalhar como chefe administrativo de grande subdivisão do serviço mencionado ou, ainda, trabalhar como chefe de pequena organização empenhada naquelas tarefas ou, além disso, poderá ser assessor especializado nos ramos de ciências características do cargo ou, ainda, independentemente, planejar, organizar e orientar investigações ou pesquisas originais ou desenvolver trabalhos neste sentido (4).

Na falta de uma terminologia bem definida e descritiva que a classificação de cargos possibilite, este entendimento generalizado se torna impraticável; os nomes dos cargos são, de regra, fictícios, ilusórios e não traduzem, às vezes, nem o gênero de trabalho realmente prestado. Funcionários de títulos iguais exercem atividades absolutamente diversas e, ao contrário, funcionários de títulos absolutamente diferentes desempenham serviços idênticos. O pior é quando o título pomposo é veículo e manto apenas para a percepção de altos vencimentos. Isto tudo são fatos encontrados quando se leva a efeito investigação *in loco* sobre a situação funcional do pessoal existente (5) em administração ainda em fase de completa sistematização técnica.

O sistema padronizado de títulos é, pois, de grande vantagem na classificação de cargos em sentido técnico-científico. Tal sistema evita confusão e, conseqüentemente, concorre para formar uma base de compreensão mútua, constitui símbolo e designação do verdadeiro conteúdo do cargo, torna difícil a criação de situações pessoais e injustas e facilita os trabalhos dos administradores em geral e dos congressistas e, ainda, auxilia os consumidores ou o povo a ter uma idéia fiel do serviço público, pois as especificações de classe, qual dicionário, dão, de pronto, o sentido verdadeiro dos cargos existentes.

Nos países em que se adotou o sistema de separar em órgãos distintos as atividades de "housekeeping", cabe ao órgão central de pessoal a incumbência de recrutar, examinar e expedir certificado de habilitação aos candidatos a cargos públicos (6).

(4) Personnel Classification Board — "Class specification for positions in the Departmental Service" — Government Printing Office — 1924 — pág. 19; consultar WHITE, *ob.cit.* pág. 332.

(5) "In another survey it was found that 133 persons each carried on the payroll as "miscellaneous helper" were in fact engaged in some 35 different capacities, such as registered nurse, pastry cook, hostler, physician, chauffeur, power plant laborer, stenographer, motor truck driver and others" (Civil Service Assembly, *ob.cit.* pág. 57).

(6) Entende o autor que seleção tem sentido genérico, abrangendo recrutamento, exames, expedição de certificados e estágio probatório, aliás, coerente com prin-

A classificação de cargos, tecnicamente considerada, possibilita a organização do processo seletivo em moldes científicos. No planejamento do recrutamento e testes, a sua contribuição se revela no acervo considerável de dados e elementos que fornece os quais irão servir de base ao plano de seleção que será desenvolvido.

Na fase inicial — a do recrutamento — em que se estabelecem contatos diretos ou indiretos com o público e candidatos, através de meios mais variados, a classificação de cargos ensina que os anúncios dos concursos e provas sejam bastante explícitos e orientem razoavelmente os interessados com a inserção integral das especificações relativas aos cargos que se pretende preencher. A classificação pode facilitar um conhecimento maior. Ao invés de se limitar a dar a notícia restrita a determinada classe, o anúncio poderá ir mais longe, incluindo as oportunidades e vantagens do serviço no qual a classe se situa. Nestas condições, o anúncio ou cartaz mostrará o número de cargos, os deveres, responsabilidades, vencimentos, requisitos mínimos exigidos, local provável de trabalho, linhas de promoção de todas as classes relacionadas entre si, enfim, abre ao interessado a perspectiva mais completa possível do que lhe poderá ser lícito esperar se se decidir ingressar na administração pública, naquele tipo de serviço profissional. Este panorama ou quadro amplo poderá ser traçado facilmente quando a classificação de cargos se encontra descrita nas especificações de classe (7).

Na fase subsequente à do recrutamento propriamente dito — isto é, a fase de preparação de testes, questões e de realização de concursos e provas — os benefícios e vantagens de uma classificação de cargos avultam e dão uma idéia do seu

cípios já expostos em artigo "Estágio Probatório" publicado na "Revista do Serviço Público" do D.A.S.P.. Nisto está apoiado por Mosher e Kingsley: "Among the basic elements in a positive program of selection are the following: discovery and cultivation of the best employment market for the positions involved; use of attractive recruiting literature and of adequate publicity; employment of up-to-date tests of high selectivity; a placement program that puts the right man in the right job; and a follow-up probationary and training program as an integral part of the selection process" (MOSHER e KINGSLEY, *ob.cit.* pág. 110). Neste particular, as opiniões dos autores variam; Telford, por exemplo, considera recrutamento também as promoções e rebaixamento de vencimentos: "Recruiting, it should be understood, includes promotions and demotions as well as entrance to the service" (TELFORD, *ob.cit.* pág. 96).

(7) "Second, the minimum requirements for appointment stated in the class specifications, if properly observed, relieve the personnel agency of examining many persons who clearly lack the necessary qualifications. The importance of this advantage increases with the size of the jurisdiction. The announcement of prescribed standards in itself effects a significant reduction in the number of applications filed by unqualified individuals. Moreover any applications of this type that are presented will be readily disposed of simply by checking them against the minimum qualification" (Public Administration Service — *Personnel Programs for smaller cities*, pág. 15).

valor como instrumento indispensável em uma administração de pessoal progressista. A classificação dá os fatos e dados necessários à elaboração e construção dos testes e questões; não se torna necessário reiterar contatos com os órgãos de linha (órgãos de execução dos Ministérios e serviços em geral) para a organização dos requisitos e qualificações exigidos dos candidatos. Por outro lado, a classificação de cargos simplifica o processo de composição dos testes e provas através da consulta às especificações de classe (8).

Assim, ao invés de preparar provas ou testes para cargos de per si, a classificação facilita e ensina a organização de concursos para os cargos integrantes de determinada classe os quais exigirão os mesmos tipos de qualidades mentais, educacionais e físicas. Haverá economia de tempo e de dinheiro, com a redução do trabalho técnico e da variedade de conjuntos de testes ou questões. Ocorrerá ainda redução nas listas dos candidatos aprovados que serão preparados por classes e não por cargos (9).

No estudo da qualidade e conteúdo dos testes e provas, o auxílio que presta a classificação de cargos não pode ser subestimado. É sabido que estes testes se organizam com base no tipo de trabalho que será realmente desempenhado pelo candidato, provável funcionário potencialmente em preparação. As especificações de classe, de fato, qual dicionário, expõem a natureza ou gênero de trabalho, as atribuições, a responsabilidade, e os requisitos mínimos solicitados. A análise dos cargos, realizada diretamente ou por meio de questionário, constitui a sondagem que revelará todos estes fatos que irão mais tarde integrar, por assim dizer, o perfil técnico e funcional das classes e, conseqüentemente, de todos os cargos abrangidos. O resultado da análise, condensado nas especificações, passa a ter valor de uma linguagem ou base comum de entendimento entre o órgão central de pessoal e os órgãos de linha nos assuntos relacionados com a discussão sobre elaboração de testes e questões (10).

(8) "Good recruiting is impossible unless the positions to be filled have been grouped together into homogeneous classes. Then and only then — does the recruiting officer have instantly available in usable form the information as to duties responsibilities, and organization relationships which is essential in good recruiting work" (TELFORD, *ob. cit.* pág. 96).

(9) "Na ausência de uma classificação adequada, o trabalho prévio de reconhecimento seria executado pelo órgão de seleção, toda vez que solicitado a fornecer pessoas habilitadas para um cargo qualquer. A intervalos relativamente curtos, encontraria cargos de características idênticas, para os quais teria sido possível realizar um processo único de seleção, com grande economia de tempo, trabalho e material, se um sistema apropriado de classificação já lhes tivesse apontado a existência". (ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA — *Como classificar cargos* — Tese apresentada ao concurso de Técnico de Administração — D.A.S.P. — Imprensa Nacional, 1943).

(10) "Each specification records the duties, responsibilities, and qualification standards of the position in the class. This information when adequately set forth

Após a realização dos concursos e expedição dos certificados aos candidatos habilitados, torna-se possível o órgão central de pessoal atender aos pedidos de funcionários se os tem disponíveis ou em reserva. A classificação de cargos, nesta emergência, é utilíssima; sem ela, os títulos dos cargos não têm conteúdo, são inexpressivos e não facilitam a base de entendimento mútuo do órgão central de pessoal e dos órgãos de linha.

Quando os diretores ou chefes de serviço precisam de funcionários para determinado trabalho, o pedido se faz consoante as especificações, mencionando-se o título característico da classe. Mercê desta terminologia padronizada e geral, o órgão central de pessoal reconhece sem vacilação qual o tipo pedido e indica o nome dos candidatos na ordem de precedência, de acordo com as listas previamente estabelecidas (11).

Fere o senso de justiça e deprime o moral de qualquer organização a existência de uma política de vencimentos unilateral. Salário igual para igual trabalho, independentemente de sexo, eis a base de todo programa de realizações que só poderá ser executado se levar em consideração aquele princípio fundamental da economia social hodierna. Na administração pública, apenas a classificação de cargos tecnicamente estruturada soluciona tal problema, sendo, aliás, este o seu principal objetivo (12).

É simples e intuitivo dizer e admitir: sob as mesmas condições, os que realizam trabalho idênticamente sob ponto de vista de dificuldade e responsabilidade devem ser pagos na mesma base de vencimento e, em consequência, os que trabalham nas mesmas condições com maior responsabilidade e dificuldade devem ganhar mais, e ganhar menos evidentemente os que trabalham com menor responsabilidade e dificuldade. Assim, a escala pa-

greatly facilitates test-preparation. Further distinctions in tests should conform to the distinctions in work upon which the different classifications rest" (Civil Service Assembly, *ob. cit.* pág. 69).

(11) "On the other hand, the defined terminology of a position-classification plan renders it practicable for appointing officers, in submitting requisitions for the certification of eligibles, to indicate clearly and definitely by title alone the class of vacant positions to be filled" (Civil Service Assembly, *ob. cit.* pág. 69); "First the job descriptions greatly assist the recruiting staff in filling positions. They give the personnel agency an idea of what it must look for when it receives a request for certain type of employee. Since the descriptive class titles indicate definite duties and responsibilities and provide a uniform nomenclature that can be used in all personnel matters, an appointing officer who wishes to fill a vacant position which has already been classified may requisition by class title alone" (Public Administrative Service, "Personnel Programs for smaller cities", pág. 15).

(12) "It is evident from what has gone before that one of the prime ends sought by a classification and standardization of employment conditions is to lay the basis for the determination of the compensation of personnel" (WILLOUGHBY, *ob. cit.* pág. 254).

drão de vencimentos deve corresponder criteriosamente aos níveis de trabalho (13).

Nada é tão difícil de solucionar realmente quanto este problema, de interesse profundo para todos os que tiram do trabalho o necessário para viver e que, por isso, o consideram como a expressão do valor da sua própria personalidade. É questão aguda e sempre agitada esta de procurar dar o justo preço ao trabalho realizado.

Com efeito, dizer que a igual trabalho deve corresponder, sob idênticas condições, igual salário, em administração pública, por exemplo, seria envidar saber, antes de mais nada, a natureza do trabalho de cada cargo e, daí, comparar cargos da mesma natureza a fim de depreender níveis de dificuldade e responsabilidade e, na base dos resultados deste confronto, estabelecer um sistema hierárquico do pagamento. Ora, a classificação de cargos cientificamente determinada soluciona este problema; a classificação não se restringe a determinada parcela do serviço público, abrange-o em seu todo e é, de regra, administrada por um órgão central de pessoal que, por esta razão, está em condições de adotar uma política equânime, isenta de preconceitos unilaterais.

Cargos designados pelo mesmo título sabem-tendem a mesma classe, a natureza da qual é substancialmente semelhante, não importando a localização ou lotação ministerial de cada um deles. Em vista disso, a cargos sob o mesmo título, integrando a mesma classe, se atribui o mesmo nível de vencimentos. A classe é, pois, o grupo unitário desde que o nível de vencimento que lhe couber será o nível de todos os cargos nela compreendidos. O sistema de classes estabelecido na classificação de cargos refletirá, sem dúvida, a natureza do trabalho e os graus de responsabilidade e dificuldade. Logo, a solução do problema reside em procurar adotar um plano de pagamento correspondente ao sistema de relações entre as classes dentro dos grandes serviços (14).

É tempo de observar que planos de pagamento e de classificação de cargos são técnica e administrativamente independentes, embora pos-

sam ser elaborados simultaneamente (15); a confusão é vitanda porque naturalmente o plano de pagamento, sobre traduzir interesse imediato, existe ainda quando não há classificação de cargos estruturada em sentido técnico-científico.

Concluir-se-á que se torna praticamente difícil estabelecer um plano de pagamento equilibrado e justo sem uma classificação que reúna os milhares de cargos em reduzido número de classes — grupos unitários sobre os quais se levantam as bases de comparação da natureza do trabalho (*Kind*, como dizem os americanos) e da responsabilidade e dificuldade que fixam os graus ou níveis (*levels*, dizem os americanos) (16). Este sistema de relações entre classe em lugar de relação entre cargos, individualmente considerados é, por assim dizer, o cerne da classificação de cargos cientificamente falando.

Quando o plano de pagamento não corresponde a um plano de classificação de cargos construído dentro das normas da natureza, dificuldade, valor e responsabilidade do trabalho, não se torna possível admitir nem de longe que se possa realizar a política de igual salário para igual trabalho (17); prevalece, neste caso, um regime de desigualdade de tratamento de conseqüências nefastas para o moral do grupo. Os vencimentos se escalonam empiricamente, estribando-se nos títulos dos cargos inexpressivos e sem consistência técnica. Há confusão dos cargos com seus ocupantes. As influências e pressões políticas e de grupos atendem exclusivamente aos interesses parciais em detrimento do todo e do sistema. Surgem, então, quistos de privilegiados no serviço público, absolutamente contrários a uma administração de pessoal levantada sobre os princípios sadios de uma doutrina política de salário igual para igual trabalho (18).

(15) "The development of a good classification plan, in other words, must precede the development of a sound pay plan (though, by proper planning, as has been pointed out, the two projects can be carried on concurrently)" (TELFORD, *ob. cit.*, pág. 95).

(16) "The problem of comparing thousands of positions one with another is reduced to the process of comparing relatively much smaller number of classes to which such positions have been allocated in advance" (Civil Service Assembly, *ob. cit.*, pág. 62).

(17) "Until the positions in any given service are classified on the basis of duties, responsibilities and organization relationships, there is no feasible means of giving practical effect to the sound principle" equal pay for equal work". (TELFORD, *ob. cit.*, pág. 95).

(18) "Position classification on the basis of duties and responsibilities was originally devised in order to secure a closer approximation of the rule of "equal pay for equal work". Favoritism of the ranker sort had crept in under cover of fancy position titles and even where outright preference was missing there was only the vaguest correspondence between work and pay. The inevitable result was resentment or discouragement on the part of some and intrigue on the part of others, with group morale shattered in consequence" (White, *ob. cit.*, pág. 338); "The result is that positions involving the same work are paid at widely varying rates; the pay structure of the jurisdiction lacks rhyme or reason; there is both overpay-

(13) "Under the same employment conditions, employees doing work of the same difficulty and responsibility should enjoy the same pay scale; those doing harder or more responsible work should receive more; and those doing easier or less exacting work should receive less". (Civil Service Assembly, *ob. cit.*, pág. 61).

(14) "Similarly, the ranking sequence of the classes as set forth in a position-classification plan permits the association of higher pay scales with higher work, and lower pay scales with less exacting work. Differences in difficulty and responsibility of work can definitely be recognized by corresponding differences in pay scales. Thus, though the use of a position-classification plan as a base, the same pay scale is made to apply to all positions involving equal work under the same employment conditions; and different pay scales are applied in proper sequence to position involving different work" (Civil Service Assembly, *ob. cit.*, pág. 62).

Outrossim, a classificação de cargos concorre para a formação de planos de orçamento bem elaborados e analisados, e bem controlada a sua execução (19). Como operação técnica complexa, o estudo da organização dos quadros da receita e despesa de um Governo pede contatos periódicos em prazos prefixados dos diretores dos serviços de linha, do órgão central de pessoal e do Congresso, principalmente, neste caso, das comissões de finanças (20).

A terminologia padronizada das classes constitui a linguagem comum inteligível de todas as repartições que lidam com orçamento; os serviços de linha quando desejam recursos para custeio do pessoal usam dos títulos das classes constantes da classificação de cargos, verdadeiro instrumento sensível que se torna o veículo por meio do qual poderão expressar com fidelidade as suas necessidades de pessoal. Fala-se em termos mais genéricos pois o estudo das propostas do orçamento se fará em relação a classes, como grupos unitários, e não a cargos, com entidades específicas e isoladas (21). Quando preciso, as solicitações são acompanhadas de especificações de classes; há economia de tempo, eis que se discutem com base técnica os pedidos feitos, sem receio de enganos ou mal-entendidos.

ment and underpayment; public funds are wasted; injustices and discrimination exist and are continually created; and the effectiveness of the public service is diminished". (Civil Service Assembly, *ob. cit.*, pág. 64). "A position-classification plan also tends to eliminate the evil of specific salary legislation for individual employees of minority groups. Salary levels are enacted by the appropriating body, not individual salaries. As a result the personal lobbying for salary increases which disgraced some city halls has greatly diminished and in many places has practically disappeared. Most city councilmen, state legislators and congressmen welcome relief from this type of personal pressure, but a few still try to manipulate the classification system to secure favors for their friends" (WHITE, *ob. cit.*, pág. 340).

(19) "It is an indispensable tool in making up a sound budget because of the large proportion of total expenditures that goes for salaries and wages" (TELFORD, *ob. cit.*, pág. 95).

(20) "The classification plan enables department heads, financial officers, and the legislative body to think in common terms in considering budget estimates for personal services. This cannot be considered a mere detail, since without uniform class titles much confusion can enter the processes of over-all administrative management" (Public Administrative Service — "Personnel Programs for smaller cities", pág. 15); "A position classification plan aids in the development of cooperative relations and practices among these agencies and makes for increased efficiency in the administration of budgetary activities" (Civil Service Assembly, *ob. cit.*, pág. 65).

(21) "Budget estimates for personnel become intelligible only through the use of the meaningful titles and symbols involved in a duties classification. Budget estimates can form no reasonable estimate of the actual personnel needs of a department when the work of its employees is disguised by fictitious titles. When, on the other hand, positions are sorted out into homogeneous classes, it is much more feasible to judge whether the estimates are well founded or are inflated" (WHITE, *ob. cit.*, pág. 339).

O exame das propostas orçamentárias, por outro lado, depreenderá as relações que há entre a organização das unidades administrativas que integram grupos maiores e os respectivos cargos existentes e os cargos novos para cujo custeio se deseja suplementação de verba. Não há possibilidade de subterfúgios pois a classificação de cargos determina a discussão das solicitações tendo em vista os deveres e responsabilidades dos cargos pedidos e as atribuições, qualidades e competência dos órgãos dos serviços interessados. Será difícil cair-se em equívocos propensos a criar cargos fictícios e desnecessários.

Os cargos novos e aqueles que possam vir a ser alterados serão remunerados na base do seu verdadeiro conteúdo e da hierarquia dentro do plano de classificação. A comparação entre as diversas unidades administrativas empenhadas em trabalho substancialmente semelhante constitui outro método de controle e coordenação dos estudos orçamentários quanto às necessidades de pessoal. A classificação de cargos proporciona meios para que este controle seja eficaz mediante os títulos padronizados das classes e respectivas especificações (22).

Com a classificação de cargos, a execução orçamentária poderá ser feita estritamente na forma dos pedidos concedidos pelo Congresso; os recursos obtidos para cargos suplementares não poderão ser desviados para outros fins. Haveria respeito absoluto à vontade do legislador (23).

Tal o tipo de classificação de cargos, tal o regime de promoção; de modo geral, esta asserção é procedente. A administração de pessoal que adota a classificação de cargos baseada na análise dos deveres e responsabilidades, como é o caso do serviço público federal da América do Norte, estabelece um instituto de promoção adaptável àquela classificação completamente diversa, aliás, pela forma e substância do instituto de promoção

(22) "Furthermore, the executive and legislative agencies concerned with recommending or passing upon requests of administrative heads for appropriations are enabled to get a clear picture of the organization and position-content of the different operating units as a basis for action. In any event, they must be in a position to discuss effectively with administrative officers the need for the number and kinds of positions already existing and the need for the number and kinds of additional positions, authority, of funds which are requested" (Civil Service Assembly, *ob. cit.*, pág. 65).

(23) "Means of control can be established to insure that the will of the appropriating body in authorizing positions of certain kinds will be carried out and that the salaries appropriated will be paid for the kinds of services contemplated and no others" (Civil Service Assembly, *ob. cit.*, pág. 65); "Preparation and review of budget estimates, making the appropriations, and accurate accounting for stewardship are facilitated by a duties classification that supplies descriptions of duties and standardized titles. Payment for personal services are in all governments among the heavy expenses. Classification is the principle device for hanging these expenses under control" (Lewis Meriam, "The uses of Personnel Classification in the Public Service", in "Annals of the American Academy" May, 1924, pág. 218).

admitido pela administração de pessoal, como é o exemplo do Brasil, na qual não existe classificação de cargos em sentido técnico-científico.

A promoção diz respeito àquilo que mais interessa ao funcionário: a ascensão na carreira e, conseqüentemente, integração em níveis superiores da administração, o que representa maior prestígio e orçamento pessoal reforçado. Plano de pagamento e promoção — dois pólos em torno dos quais gira a vida funcional do servidor público; desconhecer os dois representa falta de compreensão da natureza humana. Donde ser a promoção assunto amiúde discutido e constituir preocupação sempre viva dos administradores (24).

Mas, que é promoção? A resposta é relativa; entendem-na, como no Brasil, qual o acesso a cargo de classe imediatamente superior àquela que ocupa o funcionário na carreira (25). Mas este acesso, que representa? Deveres e responsabilidades mais difíceis acompanhados de maior vencimento ou apenas aumento de vencimento sem alteração dos deveres e responsabilidades? No Brasil, a promoção aumenta tão-só os vencimentos, as classes têm expressão de escala de pagamento gradativamente superior uma em relação à outra neste sentido. No serviço público federal da América do Norte, entretanto, a promoção tem significação profundamente diferente. A promoção aceita como tal, no Brasil, não encerra em si a idéia específica de maior responsabilidade e deveres mais difíceis. O funcionário ganha mais e pode, ao contrário, passar a ter menores responsabilidades e deveres mais reduzidos. Em certos aspectos, lembra a promoção horizontal ou administrativa adotada na América do Norte. Aliás, o tipo de promoção vigente no Brasil se coaduna perfeitamente com o tipo de classificação de cargos adotado no qual prevalece o princípio de que as atribuições da carreira cabem indistintamente a todos os ocupantes das suas classes. O grupo unitário, na hipótese, é, pois, a carreira.

Com efeito, é intuitivo que promoção geralmente representa aumento de vencimentos; todavia, é mais do que isto. Na verdade, na promoção em sentido rigoroso e técnico, o acréscimo de vencimento representa fator secundário e adjetivo; o essencial e precípuo reside no aumento de deveres e responsabilidades. O funcionário deve ganhar mais porque o seu trabalho se tornou mais difícil e a soma dos seus deveres se ampliou muito. Ele progrediu em sentido técnico e profissional. Agora, não há propriamente promoção quando ocorre aumento de vencimento sem ascensão técnica e profissional; estacionar na mesma classe e

ganhar mais — a isto chamam os americanos compensação ou promoção horizontal (26).

Ou melhor, denomina-se promoção propriamente dita a que eleva o funcionário a nível superior por força da maior soma de deveres e responsabilidades e, em conseqüência, ocorre aumento de vencimentos e promoção administrativa ou ainda compensação a que acresce tão-só os vencimentos, mantendo-se intangível a soma de deveres e responsabilidades ou mudando de classe, como no Brasil, ou avançando horizontalmente escalões na faixa de salário correspondente a cada grau ou classe, como é o caso da América do Norte (27).

Em vista do exposto, conclui-se que a classificação de cargos possibilita as bases da verdadeira promoção; sem ela, torna-se difícil construir uma administração de pessoal em que se dê valor real ao mérito e que haja integral reconhecimento do princípio da absoluta igualdade de tratamento.

Antes de mais nada, não se pode promover sem conhecer previamente a natureza e conteúdo dos cargos e os níveis de dependência que uns mantêm para com os outros, níveis estes que se relacionam com os graus de responsabilidade, dificuldade e valor dos cargos integrados em classes. Se promoção indica movimentação superior a cargo de maior responsabilidade e dificuldade, é

(26) Promotion means something more than an increase in compensation. To be sure, a salary increase usually accompanies promotion, but one can receive higher pay without being promoted. This is the case where a worker is advanced from a lower to higher pay level within the same class. His duties have not been changed but his salary has been raised. If, on the other hand, he had been moved to another class, presumably more difficult to fill, and with increased responsibilities, he would have been promoted. The change in duties is the essential characteristic of the promotion process (Pfiffner — "Public Administration", pág. 223). "An increase in compensation means merely that the compensation of an employee has been increased without making any change in the position occupied by him or the nature of his work. A promotion means that an employee has been transferred from lower to a higher position. Though this usually carries with it an increase in compensation, such increase is collateral result only of the change" (WILLOUGHBY, ob. cit. pág. 303).

(27) "Job promotion is a change to a position of greater difficulty and responsibility Administrative promotion. This term is used to refer to salary increases granted in recognition of merit and the degree of efficiency shown in a given position when there has been no promotion to a position of greater responsibility and higher grade. By means of administrative promotions, an employee may have his salary increased along the salary steps of his grade" (Farm Credit Administration — "Your Job" — Washington, 1939, págs. 41-43) "How administrative increases are made — There is provision in law for granting salary increases to employees without change in classification grade and consequently without change in duties or responsibilities" (Social Security Board — "A hand book for employees" — Washington, 1941); "A position-classification plan makes possible a clear distinction between (a) a promotion, which involves selection to perform new duties for greater difficulty or responsibility and (b) a salary advancement due to length of service or efficiency or a combination of the two. (Civil Service Assembly, ob. cit. pág. 70).

(24) "The formulation and administration of sound plans, equitable regulations and definite requirements governing promotions and transfers of employees from position to position within the service are constant challenges to public personnel agencies" (Civil Service Assembly, ob. cit. pág. 70).

(25) Art. 1.º do Dec. n.º 24.646, de 10-3-48.

óbvio que deve haver um sistema objetivo que delimite as áreas de acesso e que evidencie as perspectivas e oportunidades a que possam aspirar os funcionários. Parece que a classificação de cargos se torna o instrumento ideal para que a administração de pessoal vença estas dificuldades. As classes que a compõem e respectivas especificações implicitamente servem como roteiro nas promoções. Aliás, há tipos de classificação de cargos que indicam as promoções embora autores há que julguem isto contra-indicado porque viria restringir as áreas de oportunidades. A classificação de cargos permite a organização de cartas de promoção e serve como guia seguro quando os acessos são impraticáveis ou beco sem saída (*blind alley*) (28).

Estas considerações sobre o problema da promoção e suas relações com a classificação de cargos se aplicam, *mutatis mutandis*, ao instituto da transferência, que representa, no Brasil, a movimentação horizontal do funcionário de um cargo para outro.

Logo, a classificação de cargos é indispensável para auxiliar a administração de pessoal na execução das transferências quando lhe fornece elementos para comparar entre si os deveres, responsabilidades e valor dos cargos objetos de movimentação. Assim, poder-se-á verificar a procedência ou improcedência técnica das transferências e o seu sentido legal (29).

O tipo de promoção chamado horizontal ou administrativa consiste em premiar a eficiência sem elevar o funcionário a níveis superiores de

responsabilidade e deveres no mesmo gênero de trabalho; destina-se a reconhecer o mérito e o esforço, seu lado positivo. Mas, tem a par disso um lado negativo, desde que poderá fazer regredir o funcionário na faixa do salário do grau correspondente à sua classe, se mostra uma conduta funcional de ineficiência e de mérito. Mesmo quando tem consequência negativa, o funcionário se mantém no mesmo gênero de trabalho e na mesma soma de responsabilidades e deveres. Apenas recuou na faixa em vista do seu índice baixo de produção quantitativa e qualitativa.

É observável em qualquer tarefa quão diferentes se comportam os trabalhadores no serviço; há os pêsimos, os maus, os medíocres, os bons, os excelentes. Classificá-los nestas categorias, eis o problema da avaliação da eficiência, inquestionavelmente de valor real para maior rendimento de trabalho e moral do grupo. Hoje se reconhece que se impõe a medição do valor do trabalho humano ainda que por meios precários ou falhos. A ausência de instrumento com esta finalidade dá ensejo ao arbítrio dos chefes; embora seja difícil a criação de um sistema de medir integralmente objetivo que elimine o coeficiente subjetivo dos julgadores, ainda assim não se deve deixar à assistemização e apriorismo dos chefes a escolha dos critérios que definam a conduta dos funcionários no trabalho.

A existência de um processo de avaliar a eficiência, qualquer que ele seja, já em si representa um esforço de consciência dos julgadores o qual, sem dúvida, o convida a ponderar e decidir com justiça. Por outro lado, a uniformidade de critérios expressa em um sistema geral padronizado restringe a independência caprichosa dos chefes mais inclinados a julgar os seus subordinados consoante critérios subjetivos soltos e indiscriminados.

Mas, este importante fator de integração racional e aperfeiçoamento técnico da administração de pessoal para que seja eficaz dependerá do prévio exame do que se avalia, logo, requer reconhecimento um tanto metódico do gênero do trabalho dos cargos a serem ponderados (30). A classificação de cargos dá esta oportunidade técnica desde que os cargos, antes de reunidos em classes e redigidas as especificações, foram analisados de certo modo acurado por meio de questionários, contatos *in-loco* ou entrevistas. Consequentemente, todos os cargos de índices relativamente semelhantes quanto ao gênero do trabalho, dificuldade,

(28) "A classification plan is also essential as the basis for an orderly system of promotion and transfers. Without it, the duties performed under one title may have little or no relation to the duties performed under a similar or corresponding title carrying a lower or higher salary" (White, *ob.cit.* pág. 339). "With respect to promotional opportunities, a position-classification plan shows where career avenues are present and where they are lacking. It provides the basis for an analysis of the reasons why this is so and for an approach to proper remedies" (Civil Service Assembly, *ob.cit.* pág. 71); "A possibilidade de fazer carreiras constitui um dos grandes fatores de atração de candidatos, imprescindível à obtenção de elementos qualificados. Deve existir, portanto, a preocupação constante de oferecer aos funcionários possibilidades amplas de promoção. Para isso é indispensável estabelecer entre os cargos linhas normais de acesso o que depende, por sua vez, do conhecimento das funções pertencentes a cada um. Na ausência de classificação de cargos, dificilmente se poderão delinear essas vias de acesso, sob pena de incidir em erros de consequências desastrosas". (ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA, *ob.cit.* pág. 19).

(29) "The classification plan contributes to the procedure of employee adjustment information concerning the work content of positions thereby permitting comparisons of positions involved in these shifts. These comparisons are necessary in order that there may be some basis for judgment about the appropriateness and legitimacy of action of this kind. For example, transfers are appropriate only between positions similar in duties and responsibilities, and promotions require that the backgrounds of employees be considered in relation to the duties and responsibilities of the position to be filled" (Public Administration Service, *Personnel Programs for smaller cities*, pág. 16).

(30) "Classification according to duties, responsibilities and qualifications is also essential to the development of sound efficiency rating systems. Obviously the extent to which it is practicable to go in rating efficiency and the devices to be used depend on the kind of work being done" (LEWIS MERIAM, *ob.cit.* pág. 216); "The operation of a service record (or efficiency rating plan is likewise facilitated by a good classification plan. All the employees in a given class can be judged on their performance on a single or homogeneous type of work, rather than on many different and even unrelated kinds of work" (WHITE, *ob.cit.* pág. 339).

valor e responsabilidade se encontram agrupados em classes. Estas representam já um processo demorado de definição e análise e, por força disso, contêm os dados e elementos necessários ao processo de avaliar eficiência (31).

Os sistemas de medir o procedimento do funcionário no trabalho variam consideravelmente; de regra, a seleção dos fatores objetivos ou subjetivos mensuráveis engendra combinações amígdas complexas e de execução difícil. Quais os fatores que se devem ponderar, eis o que cabe decidir. A classificação de cargos é guia indispensável na escolha destes fatores, mercê da estratificação das classes e suas especificações (32).

A classificação de cargos serve como processo auxiliar útil no planejamento e aperfeiçoamento da estrutura da organização. Toda organização implicitamente subentende o concurso de pessoas que se congregam através da divisão do trabalho e, em consequência, como síntese, se projeta a condensação dos esforços e partes do todo (33).

Coordenar as divisões do trabalho ou especializações homogêneas de funções que integram, como um todo, a organização significa estabelecer sistemas de autoridade e fixação de responsabilidades. Há sempre os que mandam e os que são mandados. Gulick assevera que quando há divisão de trabalho a coordenação se torna um imperativo; a coordenação se faz — disse ele ainda — por meio de organização que interrelaciona as subdivisões do trabalho atribuindo cada uma delas a pessoas colocadas na estrutura da autoridade de tal modo que o trabalho se articule por meio de ordens de superiores a subordinados, do alto da empresa ao posto mais baixo (34).

Coordenar induz a idéia de pessoas que ocupam cargos ou postos na estrutura da organi-

zação, cabendo-lhes desempenhar funções consoante os níveis em que estiverem. Assim, há estrutura de organização e pessoal, a combinação dos quais resulta propriamente a organização (35).

A estrutura de uma organização é típica e dinâmica, um processo contínuo, constantemente sujeita a alterações por influência de vários fatores (36).

O cargo representa a unidade mais simples — verdadeira célula da organização — que congrega um conjunto de deveres e responsabilidades; implicitamente a idéia de cargo subentende a idéia de um ocupante. Unidade objetiva e unidade subjetiva que se amalgamam para compor a unidade administrativa fundamental. Portanto, toda organização evidentemente significa agregados sistemáticos de cargos em maiores ou menores números conforme a natureza, importância e responsabilidade de divisão de trabalho realizada na base das funções. Haverá, assim, turmas, seções, serviços, divisões, Departamento e Ministério, tipos de organização gradativamente maiores uns em relação a outros. Dai o definir Gaus a organização tomando como referência o pessoal, definição esta que, na realidade, relaciona a estrutura com o elemento humano (37).

A classificação de cargos cientificamente preparada resume de modo sistemático a coordenação de autoridades; pode ocorrer que as relações de supervisão e as seqüências do trabalho de tanto interesse na classificação de cargos apontem fatos que indiretamente mostram defeitos e erros de organização. Mas a classificação de cargos não tem por objetivo retificar ou corrigir estruturas viciosas ou irregularidades, acertar níveis de responsabilidade embaralhados, regularizar planos de trabalho congestionados e excessivamente longos ou suprimir cargos considerados desnecessários. Não obstante, presta grande serviço ao reve-

(31) "Under a position-classification plan, basic analyses have already been made and recorded in class specifications. Furthermore, the result of the classification process is to allocate to the same class all positions to which the same rating factors would apply. A position classification plan thus supplies the factual and analytical foundation upon which the further refinement and final determination of rating factors may proceed, class by class, instead of individual position by individual position" (Civil Service Assembly, *ob.cit.* pág. 73).

(32) "A job description, for example, may indicate that in a given position an employee must be able to handle contacts with people with more than ordinary skill. In such a case, the fact that he does some routine clerical work very capably may be comparatively immaterial. The proper use of service rating thus depends in part upon the accurate grouping of positions into classes" (Public Administration Service, *ob.cit.* pág. 15).

(33) "The theory of organization, therefore, has to do with the structure of co-ordination imposed upon the work-division units of an enterprise. Hence it is not possible to determine how an activity is to be organized without, at the same time, considering how the work in question is to be divided. Work division is the foundation of organization; indeed, the reason for organization" (Luther Gulick, "Notes on the theory of organization", *ob.cit.* pág. 3).

(34) Luther Gulick, *ob.cit.* pág. 6.

(35) "Thus organization is the combination of personnel and organization structure, and as such embraces all the interrelationships between the various components of the total group" (Civil Service Assembly, *ob.cit.* pág. 75).

(36) "It will be noted, accordingly, that organization is arrangement of personnel relating the capacities of individuals and groups. This arrangement may be termed organization structure or the framework into which the staffs fitted. By no means is it inflexible or unchanging, but rather it is determined by such elements as quality of personnel available, character of the purposes or being pursued, the stage of development of a particular technology, and similar factors" (Civil Service Assembly, *ob.cit.* págs. 74-75).

(37) "Organization is the arrangement of personnel for facilitating the accomplishment of some agreed purpose through the allocation of functions and responsibilities" (John M. Gaus, "A theory of organization in Public Administration", in "The Frontiers of Public Administration", The University of Chicago Press, 1940, pág. 66).

lar deficiências e anomalias, alertando as autoridades e advertindo os técnicos (38).

Como evidenciou Baruch, o analista da classificação de cargos diariamente está em contato com as atribuições dos cargos, localização de responsabilidades, definição de limites de responsabilidades, delegação de autoridade e relações entre cargos. Deste modo, a técnica de administração de pessoal aplicada na classificação de cargos constitui excelente meio de estudo e planejamento da estrutura orgânica. A análise minuciosa dos cargos e o sistema de relações que entre si estabelecem poderão levar diretamente à necessidade de reorganização e revisão da estrutura dentro da qual os cargos estão situados, marcando, assim, conflitos de funções e de autoridade.

Esta necessidade de alteração da estrutura resultante do emprêgo de métodos e processos da administração de pessoal decorre naturalmente das próprias atribuições de um técnico de classificação de cargos quando precisa informar a agência central de pessoal a respeito de cargos que examina. Ao informar, deverá ele, para ser rigoroso e exato, tratar: 1) da forma da organização, 2) do fluxo de trabalho (flow of work) e 3) da delegação de vários níveis e graus de autoridade.

Portanto, a classificação de cargos é instrumento eficiente para auxiliar a compor um sistema bem definido de delegação de autoridade e responsabilidade e nos estudos de tramitação de ordens e decisões dos superiores aos seus subordinados através da linha de execução, revelando pontos em que o curso ou fluxo de trabalho se congestiona ou fica isolado e, ainda mais, nos problemas de contatos (span of control) (39).

(38) "Although the classification process does not of its own force carry with it the authority to prescribe or change organization structure, lines of responsibility, work sequences, or the number of positions of each kind, it must go into these features and the results show what exists in all these respect. The picture this revealed perhaps for the first time, may be so illogical or wasteful that it calls for attention and correction". (Civil Service Assembly, ob.cit. pág. 75); "The processes of classification reveal the weak spots in organization and sometimes also indicate clearly the methods of correcting them" (Lewis Meriam "The Uses of a Personnel Classification in Public Service", in "Annals of the American Academy of Political and Social Science", May 1924, n.º 206, pág. 219); "The development and administration of a classification plan automatically bring to light and force consideration of many types of faulty organization and procedures in departments and other agencies (TELFORD, ob.cit. pág. 96). "Ainda no que diz respeito aos problemas de organização e direção, a classificação dos cargos desempenha papel saliente. Um rápido exame dos cargos componentes de uma unidade administrativa fornece uma idéia geral da distribuição de autoridade e responsabilidade, mormente se for utilizada a representação gráfica". (DARDEAU VIEIRA, "Administração de Pessoal", in "Revista do Serviço Público" — maio, 1938, pág. 7).

(39) Civil Service Assembly, ob.cit. pág. 77; "Among these faults may be listed overmanning and undermanning; poor distribution of tasks among the officers and employees in a unit; too many or too few "levels" or "layers" of supervisors; the existence and identity of "payroll pensioners"; the faulty flow of work; the use of improper forms; lack of need planning and supervision;

A classificação de cargos contribui intensamente na elaboração de um sistema sadio de relações entre dirigentes e funcionários. O problema do moral no serviço público amiúde fica relegado a plano secundário; apenas chefes esclarecidos atentam bem no quanto representa para a eficiência e rendimento do trabalho, uma administração de pessoal levantada sobre uma política positiva na qual o moral ocupa lugar preeminente.

Mas, infelizmente, ocorre reverses à despreocupação dos dirigentes quanto aos fatores espirituais e psíquicos da sua administração os quais, embora intangíveis, são os que realmente concorrem para dar a boa ou má direção aos resultados dos trabalhos. Portanto, são fatores que se fazem valer pelos efeitos que produzem. Uma administração de pessoal tecnicamente estruturada deverá cogitar das sérias consequências que provocam as reações psicológicas dos funcionários ante situações que consideram injustas e ferem o senso de justiça.

As desigualdades de vencimentos sem causa justificada originam insatisfação e atritos muitas vezes irremediáveis; funcionários que se consideram vítimas de uma política unilateral e parcial de salário do Governo são elementos contraproducentes nos serviços. Criam ambiente de reclamações e queixas que contamina e solapa o moral do grupo a que pertencem. Promoções que se fazem sem obedecer a um plano equilibrado e justo são fontes e causas constantes de irritação.

A classificação de cargos técnico-científica constitui garantia de uma política excelente de salário entre os dirigentes e funcionários; as classes e suas especificações relacionadas entre si dentro de um sistema definido e bem articulado representam uma política clara e preestabelecida para a defesa e base das reivindicações e direitos dos funcionários. Assim, quanto ao plano de pagamento, assim quanto ao plano de promoções (40).

A movimentação de pessoal se reduz quando há classificação de cargos (o "turnover" geralmente resulta das desigualdades de tratamento quanto aos vencimentos e promoções) (41); as especifi-

too high of too low appraisals of some tasks; multiplication or lack of units within a department or other agency; too much or too little field work particularly when field, extension or educational work is undertaken; limited or excessive use of labor saving devices; and duplication of expensive services when proper service in one place would provide for all departments and other agencies (Telford, ob.cit. pág. 96); consultar sobre "span of control". V. A. GRAICUNAS, *Relationship in organization* in "Papers on the Science of Administration".

(40) "From the employees standpoint, the set of class specifications may be regarded as a sort of map showing where he is now with relation to where he might wish to go, with the roads and necessary equipment indicated" (Civil Service Assembly, ob.cit. pág. 79).

(41) "A position classification plan and a pay plan built upon it thus tend not only to reduce the effects of indiscriminate salary administration but also to prevent excessive turnover and provides incentives for efficient work (Civil Service Assembly, ob.cit. pág. 79).

cações de classe valem como um código de princípios objetivos e gerais, código este que constituirá verdadeira base na discussão dos problemas de relações entre dirigentes e funcionários. Entre estes problemas há os que se relacionam com as discussões entre associações de classe representativas dos funcionários e as autoridades; a classificação de cargos, pela sua natureza, contém elementos e dados informativos sobre os quais as consequências e entendimentos poderão buscar um acordo para dirimir as divergências levantadas. Os problemas poderão ser debatidos dentro de um clima de compreensão geral possível pela clareza e exatidão dos termos das especificações de classe (42).

A classificação de cargos presta excelente contribuição na solução de vários outros problemas de administração do pessoal; por exemplo, na questão do horário de trabalho, o período de atividades ou expediente deverá variar consoante a natureza ou tipo do trabalho. Constitui princípio básico sujeitar ao mesmo número de horas de trabalho os funcionários submetidos a condições semelhantes ou idênticas de serviço. A classificação de cargos define explicitamente os grupos de funcionários, discriminando-os pela homogeneidade ou não das funções e pelo conteúdo diverso ou não dos seus serviços (43).

Outro problema que a classificação de cargos auxilia a dar solução objetiva se refere a licenças. As suas várias modalidades deveriam cogitar da natureza do trabalho e das condições em que o mesmo se realiza. A classificação de cargos, com as suas especificações de classe, mostra quais são os tipos de trabalhos homogêneos e as condições de execução, permitindo, assim, construir um sistema de licença que leve em consideração as peculiaridades das classes (44).

A organização de fichários ou cadastros de pessoal representa imperativo de um bom serviço, pois os seus dados informam e esclarecem quando se tem que resolver algum problema complexo. As fichas são classificadas mediante diversas entradas e catalogadas de tal sorte que facilitam rapidamente encontrar o elemento procurado (45).

(42) "Many problems in the field of human relationships arise simply because all the elements of a given situation either are not known or are not fully understood. The result is that opinions are founded on an erroneous base; however, the problems caused thereby in many instances dissolve when there is a full knowledge of the circumstances (Civil Service Assembly, *ob.cit.* pág. 81).

(43) "Good personnel administration does require however, that those doing the same work under the same or similar working conditions shall be on duty the same number of hours. The classification plan tells definitely what groups are doing the same work when this question arises as a part of the determination of hours of work" — Telford, *ob.cit.* pág. 95).

(44) Vide Telford, *ob.cit.* pág. 95.

(45) "One of the byproducts of a classification project is that practically all information needed for central personnel records is collected and such records can therefore be established merely by transcribing the essential facts on suitable card and other records" (TELFORD, *ob.cit.*, pág. 96).

Quando há classificação de cargos com base técnica, a administração de pessoal poderá então construir cadastros de grande utilidade desde que os fatos concatenados e registrados nas especificações de classe são elementos representativos derivados de uma seleção rigorosa efetuada por analistas e técnicos especializados.

Baruch acentuou que podem ser levantados de uma classificação de cargos os seguintes cadastros: 1) descrição individual dos deveres e responsabilidades de cada cargo; 2) especificações de classe ou descrições sumárias de todos os cargos suficientemente semelhantes para fins de pessoal, contábil e direção catalogando requisitos padronizados de recrutamento, classes e terminologia ou títulos das classes; 3) relação uniforme e coordenada dos títulos dos cargos e classes, definidos por meio de especificações; 4) relação das classes em que cada cargo se inclui, o seu nome adequado e os requisitos exigidos para preenchê-lo; 5) cadastros que dêem de pronto: a) a classificação do cargo ocupado pelo funcionário e b) a classificação, os deveres, responsabilidades e os requisitos padronizados dos vários cargos ocupados pelo funcionário no decorrer de sua vida funcional (46).

O treinamento é outro problema de pessoal para o qual a classificação de cargos científica concorrerá muito para encontrar uma solução eficaz. É evidente que o treinamento dará melhores resultados quando o conteúdo dos cargos foi previamente conhecido. Sem conhecimento do que consiste o cargo para o qual se destina o treinamento, quais os seus deveres e responsabilidades, será precário o resultado de qualquer programa neste sentido. Esta imperiosidade de um conhecimento preciso dos aspectos fundamentais e característicos dos cargos se aplica ao treinamento *in-service* o objetivo do qual será, assim, intensificar a eficiência do funcionário e aumentar o valor do trabalho prestado (47).

Nestas condições, o treinamento será mais produtivo e útil quando a administração de pessoal contar com uma classificação de cargos baseada no valor e responsabilidade. Com base nas especificações de classe, o programa de treinamento ou mesmo de aperfeiçoamento para o futuro desempenho de funções mais elevadas pode ser elaborado sem risco de incorrer em academismo literário e fraseologia sem sentido. A par disso, o agrupamento de cargos homogêneos permite a extensão de treinamento a grupos de funcionários, tornando mais sensível o alcance dos re-

(46) Civil Service Assembly, *ob.cit.* pág. 56.

(47) "The purpose of employee training, then, is first, to increase the employee's proficiency on his present job; second, to increase the employee's value to the Government by giving him skill in the performance of related jobs; third, to give beginning employees enough training when they are appointed that they can carry on the work to which they are assigned" (United States Department of Agriculture, Office of Personnel *How to start a training program*, pág. 4).

sultados e reduzindo consideravelmente o custo de tarefa (48).

Quanto à aposentadoria, a classificação de cargos poderá servir de instrumento hábil para auxiliar a administração de pessoal nos estudos dos cargos em que provavelmente o afastamento definitivo do funcionário da atividade ocorrerá mais cedo ou mais tarde. Há tipos de trabalho mais perigosos ou que exigem esforço físico ou

mental maior; há empregos que exigem força física superior à normal, boa visão, ou grande acuidade auditiva ou olfativa.

Uma política de aposentadoria fundamentada apenas, como ocorre freqüentemente, no tempo de serviço ou em causas genéricas de caráter pessoal, sem considerar as condições específicas dos cargos, evidentemente será imprecisa, inadequada e poderá ocasionar um regime de desigualdade de tratamento.

A classificação de cargos ajudará a solucionar este problema desde que fornecerá fatos fidedignos e objetivos sobre as condições de trabalho, os seus graus de periculosidade ou não, a sua influência nociva no desgaste mental ou físico do funcionário (49).

(48) Astério Dardeau Vieira, ob.cit. pág. 18; "By supplying information concerning the duties and responsibilities entailed in the classes of positions in the service, the classification plan serves as the indispensable basis for a program of training public employees (Public Administration Service — *Personnel Program for smaller cities*, pág. 16). Para poder servir aos objetivos do recrutamento, o plano de classificação terá que se basear nesse sistema, o qual também exerce influência decisiva sobre o tipo e a quantidade de treinamento necessário após a entrada no serviço". (HARVEY WALKER, *Classificação de cargos*, conferência, in "Revista do Serviço Público", dezembro de 1943, págs. 99 e 101).

(49) Consultar HARVEY WALKER, *Classificação de cargos*, conferência — "Revista do Serviço Público" — Ano VI, vol. IV, n.º 3 — dez. 1943, págs. 99 usque 107.

Administração de Pessoal no Serviço do Exterior Norte-Americano

FREDERICK C. MOSHER (*)

(Tradução de Ismarc Garcia de Freitas)

OS estudiosos da administração pública há muito visam o objetivo de um sistema de carreira para o serviço público. Paradoxalmente, os esforços que dirigiram para o serviço civil fizeram com que afastassem bastante a atenção de outros setores do governo nos quais desde muito foram estabelecidos sistemas de carreiras. Neste caso estão os serviços militares e alguns dos seus aparentados no governo federal, como o Serviço de Saúde Pública. É verdade que, no nível municipal, os serviços civis estenderam-se aos departamentos de polícia e de bombeiros, que contêm grupos de carreiras para militares. Mas, no nível federal, tem-se dispensado estudo de conjunto ou exame relativamente precário não só no que toca às relações entre o serviço civil e as carreiras dele excluídas, como, ainda, à possibilidade de sua fusão. Não tem havido, tão pouco, adequada avaliação dos conceitos e práticas dos dois sistemas, visando a possível reciprocidade de aplicação.

O Departamento de Estado e o seu instrumento de ação no campo que lhe cabe, o Serviço do Exterior, oferecem um exemplo significativo dos méritos relativos do sistema de serviço civil e de um sistema de carreira que floresceu dentro do mesmo departamento. O exame deste problema, nos dias atuais, é particularmente oportuno. Se bem que obscurecidos para o público os sistemas de pessoal do Departamento de Estado, em virtude das atenções estarem sendo convergidas para aspectos mais espetaculares do mesmo Departamento, aqueles sistemas foram objeto de nada menos do que quatro estudos e relatórios distintos, nos últimos cinco anos. Todos versaram sobre o sistema de carreira do Serviço do Exterior e os três últimos abordaram particularmente a relação do mesmo com o serviço civil do Departamento. O primeiro estudo, conduzido dentro do Departamento por um grupo do Serviço do Exterior, foi coroado com a aprovação da Lei do Serviço do Exterior, de 1946, que é a atual carta básica do sistema do Serviço. O segundo, conduzido pelo Grupo de Trabalho dos Negócios Exte-

riores, da Comissão Hoover, levou a uma das mais importantes recomendações desta última:

"O pessoal do órgão sede do Departamento de Estado, em Washington, e o pessoal do Serviço do Exterior, acima de certos níveis, deverão estar fundidos, dentro de alguns anos, num único serviço de negócios exteriores..." (1)

Em dezembro de 1949 o Secretário de Estado Acheson nomeou um Comitê Consultivo de Pessoal composto de três membros, geralmente conhecido como Comitê Rowe (2), para estudar os dois sistemas de pessoal e apresentar recomendações sobre o assunto. Com o auxílio de um pequeno grupo o Comitê Rowe realizou um estudo aprofundado de todos os aspectos do problema, que incluiu entrevistas com um grande número de pessoas, do Departamento e estranhas a este, assim como uma extensa análise de atitudes de funcionários representativos de todos os grupos do Departamento e do Serviço do Exterior. O seu relatório, apresentado em agosto de 1950, propôs o estabelecimento de um único Serviço dos Negócios Exteriores, abrangendo tanto os funcionários do Departamento como os do Serviço do Exterior. Tal como a Comissão Hoover, o Comitê Rowe projetou um serviço de carreira muito mais amplo, fundamentalmente inspirado no modelo do Serviço do Exterior e, pelo menos inicialmente, colocado fora do sistema do serviço civil.

O Departamento de Estado realizou o seu próprio estudo, após a entrega do relatório do Comitê, anunciando, em março de 1951, a sua decisão e a linha de ação que seguiria. Se bem que não tenha rejeitado, como objetivo final a alcançar, a proposta de um serviço unificado, concluiu

(1) *Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Foreign Affairs*, fevereiro de 1949, p. 61.

(2) Este Comitê foi constituído dos seguintes membros: Presidente, James H. Rowe Jr., advogado, atualmente exercendo atividade privada, há pouco membro da Comissão Hoover, a exemplo do Secretário Acheson; Robert Ramspeck, antigo lutador e crítico construtivo do sistema do serviço civil dos Estados Unidos na Câmara dos Deputados, mais tarde nomeado Presidente da Comissão do Serviço Civil norte-americano; e o Hon. William E. De Courcy, Embaixador no Haiti, um funcionário do Serviço do Exterior de longa experiência e de mais alta reputação. William F. Howell, que possui uma longa e variada experiência de administração de pessoal, foi o diretor do grupo de técnicos que auxiliou o Comitê.

(*) FREDERICK C. MOSHER é Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política, *Maxwell Graduate School of Citizenship and Public Affairs*, Universidade de Syracuse. Anteriormente foi Diretor-Assistente de Pessoal, encarregado do setor de Emprego, da UNRRA.

o Departamento que deveria caminhar pouco a pouco nesta direção, por meio de medidas administrativas e modificações moderadas na estrutura legal. Propõe sejam estimuladas as designações que promovam o intercâmbio entre os dois grupos, bem assim um maior número de nomeações de pessoas experientes para o corpo de carreira do Serviço do Exterior, e, ainda, a melhoria dos programas de pessoal de ambos os serviços. O Departamento decidiu, assim, manter dois sistemas de pessoal, por tempo indeterminado.

O simples fato de terem aparecido quatro estudos num período de cinco anos é um indicio da importância e premência do problema, bem como da complexidade que apresenta (3). Os quatro relatórios identificaram e focalizaram as mesmas questões básicas e, pelo menos três, evidenciaram um certo grau de concordância quanto a objetivos e soluções. É significativo o fato de os dois relatórios estranhos ao Departamento terem recomendado a solução mais radical de integração e de não ter chegado à mesma conclusão nenhum dos estudos conduzidos sob a responsabilidade do Departamento. O Secretário de Estado esteve dos dois lados (4). Antes de examinar mais cuidadosamente os pontos básicos do serviço de carreira no campo das relações exteriores, vejamos, em rápido bosquejo, o desenvolvimento dos dois serviços.

DESENVOLVIMENTO DO SERVIÇO DO EXTERIOR

Embora o atual sistema de carreira do Serviço do Exterior seja de origem relativamente recente, ainda reverencia, e até certo ponto obedece, a práticas e tradições profundamente arraigadas na história. A troca de representantes diplomáticos pelos dirigentes dos estados soberanos consagrou, através dos séculos, convenções e costumes internacionais que, em grau surpreendente, condicionam a administração do pessoal. A própria idéia de que os diplomatas são emissários do Executivo, reconhecida na nossa Constituição, e consolidada pela lei, contribui para tornar única a posição do Serviço do Exterior e dos problemas de organização e de "status" que dela decorrem. A liberdade de ação de qualquer nação pode ser limitada na medida em que os costumes e acordos internacionais condicionam as credenciais,

títulos, prerrogativas etc. Mais importante ainda, o fato de os membros do serviço viverem em terra estrangeira e associarem-se a diplomatas de outros países alimenta atitudes e convenções de origem internacional e não doméstica. Dêstes fatores deriva força considerável para a solicitação de um tratamento distinto e reconhecimento especial da carreira.

O padrão do atual serviço de carreira só foi estabelecido, entretanto, com a aprovação da Lei Rogers, em 1924. A exemplo da legislação primitiva do Serviço Civil, a mencionada lei procurou estabelecer o sistema do mérito e, particularmente, eliminar a influência política das nomeações e promoções. Elevando vencimentos e outras vantagens, procurou atrair candidatos de valor, antes desencorajados por uma remuneração tão baixa que apenas os homens financeiramente independentes podiam aceitar muitos dos postos. Com minúcia considerável ela estabeleceu a estrutura de um corpo de funcionários do Serviço do Exterior, relativamente reduzido, altamente selecionado e bem regulamentado.

A Lei Rogers fez a primeira de uma série de fusões e ampliações que, num quarto de século, transformaram o serviço diplomático. Ela criou o Serviço do Exterior unindo os corpos diplomático e consular, antes separados. Quinze anos depois o Presidente Roosevelt transferiu para o Serviço do Exterior os órgãos do Departamento de Comércio e do Departamento da Agricultura sediados no estrangeiro (5). Esta medida acarretou problemas de absorção e de expansão funcional que ainda hoje não estão inteiramente solucionados; da mesma forma, trouxe complicações de ordem organizacional, pela introdução de dependências da legítima administração de outros órgãos federais, no programa de trabalho do Departamento de Estado. Medidas subsequentes, dirigidas para o objetivo de uma representação unificada do governo dos Estados Unidos no exterior, trouxeram para a esfera do Serviço do Exterior funções e, em alguns casos, pessoal de muitas outras agências federais interessadas em assuntos estrangeiros.

O aumento no volume de trabalho durante o período da Segunda Guerra Mundial tornou necessária a admissão de centenas de novos funcionários, inclusive um número substancial de especialistas e técnicos. Muitos ingressaram como membros do Serviço Auxiliar do Exterior, uma categoria estabelecida em 1941, para o tempo de guerra. No fim de 1945 ele possuía maior número de funcionários do que o próprio Serviço do Exterior. Findo o conflito, o Departamento de Estado e o Serviço do Exterior absorveram alguns dos programas e parte do pessoal de muitas agências de tempo de guerra, como a "OWI", a "FEA" e a "OSS". O crescimento do Serviço, no que diz respeito ao seu quantitativo de pessoal, se bem

(3) Além dos mencionados, o *Bureau of the Budget* realizou um estudo em 1945, que não foi publicado.

(4) O Secretário Acheson esteve naturalmente envolvido nos quatro estudos. Como Subsecretário em 1946 ele apoiou a Lei do Serviço do Exterior. Contudo, o seu papel, naquele tempo, foi aparentemente o de sustentar a opinião do Departamento, tendo em vista o compromisso já assumido pelo Secretário Byrnes. Ele não participou de forma decisiva na formação daquele ponto de vista. Como Vice-Presidente da Comissão Hoover ele apoiou a proposta de fusão pela mesma apresentada, em relação à qual terá provavelmente desempenhado parte ativa. Nomeou o Comitê Rowe e sua carta a este grupo conferiu-lhe os mais amplos poderes para a realização do estudo. Finalmente, anunciou a decisão do Departamento em 1951.

(5) Plano de Reorganização n.º 11, 1939.

tenha sido significativo, provavelmente foi ainda menor do que o seu crescimento em escopo e especialização.

O cerne do Serviço, como fôra estabelecido em virtude da Lei Rogers, tinha de ser aumentado ou de alguma forma ajustado para comportar uma variedade grande de economistas, representantes trabalhistas, técnicos em telecomunicações, cinematografia, aviação e finanças e funcionários de bem-estar social e administrativos. Fato curioso é que cada uma das nossas missões diplomáticas no exterior transformou-se agora em microcosmo de uma grande parte do nosso governo federal. Longe de ser um pequeno posto avançado no estrangeiro, cada missão provavelmente reúne agora um maior aglomerado de funções distintas do que qualquer outra unidade governamental de tamanho comparável. Embora o Serviço do Exterior seja ainda pequeno, em relação ao serviço federal no país considerado como um todo, o seu problema de pessoal há muito ultrapassou a fase em que cada funcionário conhecia todos os outros e em que os processos informais mostravam-se satisfatórios.

Para atender aos reclamos do crescimento qualitativo e quantitativo, o Departamento de Estado empreendeu a tarefa de modificar a constituição legal do Serviço do Exterior, de forma a permitir a absorção de novos elementos e uma maior flexibilidade para alterações futuras, mas, por outro lado, sem causar dano ao princípio de carreira. A repartição do Serviço do Exterior, no Departamento, realizou um estudo intensivo, nos anos de 1945 e 1946, e elaborou um projeto de lei que, após uma série de negociações e acordos, foi transformado na Lei do Serviço do Exterior, de 1946, que veio suceder à Lei Rogers (6). A lei de 1946 trouxe flexibilidade, principalmente pela elaboração e extensão do sistema de categoria, que permite o emprêgo, fora do corpo central de carreira, tanto de profissionais como de pessoal administrativo. Conservou, por assim dizer intata, a unidade e exclusividade do grupo de Funcionários do Serviço do Exterior (*Foreign Service Officers*, ou simplesmente FSO). Este grupo FSO foi concebido como um corpo de funcionários generalistas em assuntos estrangeiros. Além dele foi prevista a admissão de pessoal técnico e administrativo nos grupos de Funcionários do Serviço de Reserva do Exterior (*Foreign Service Reserve Officers*, ou FSR), pelo prazo de quatro anos, e de Pessoal do Serviço do Exterior (*Foreign Service Staff*, ou FSS). Esta última categoria, o FSS, compreende o grosso do pessoal de escritório, administrativo, técnico e profissional de menor categoria do Serviço. Embora o grupo FSO tenha crescido (cerca de 65% em cinco anos), o seu crescimento apresenta índice menor do que o dos

outros grupos. O seu vulto é da ordem de 1.400 funcionários, aproximadamente, enquanto o FSS possui mais de 4.800 integrantes, dos quais cerca de 1.600 são considerados funcionários (*officers*). O grupo da Reserva não totaliza 300 funcionários, a maior parte dos quais se emprega em trabalho cultural e de informações.

A Lei do Serviço do Exterior de 1946 também introduziu muitas disposições que refletem idéias progressistas no campo da administração do pessoal. Ela dispôs sobre um sistema de classificação para o grupo FSS e, com força atenuada, para o FSO. Observando a sua letra e espírito, o Departamento de Estado alcançou progresso notável nos sistemas de seleção, apuração de merecimento, promoção e transferência, assim como na administração do período probatório. O Instituto do Serviço do Exterior, criado pela lei, veio proporcionar um programa de treinamento muito mais amplo, tanto para o pessoal do quadro do Departamento como para o do Serviço do Exterior. Entretanto, sendo produto da transigência e do desejo de conciliar dois pontos de vista fundamentalmente divergentes na administração do pessoal, a lei na sua execução não satisfaz inteiramente, quer aos seus defensores, quer aos oponentes. Não obstante os notáveis progressos que trouxe, já estava sendo criticada e reexaminada mesmo antes da sua integral aplicação.

DESENVOLVIMENTO DO SERVIÇO DEPARTAMENTAL

Excetuadas as autoridades superiores nomeadas pelo Presidente, tais como o Secretário, o Subsecretário e os Secretários-Assistentes, a política de emprêgo do pessoal do Departamento de Estado em Washington tem raízes na Lei do Serviço Civil de 1883 e legislação subsequente aplicável ao serviço civil federal em geral. O recrutamento e a seleção são feitos pela Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos ou de acordo com os regulamentos da mesma. Os padrões e os processos aplicáveis às atividades de pessoal são, do mesmo modo, de aplicação geral e sujeitos, em grau variável, ao controle central e revisão da Comissão do Serviço Civil. As transferências de funcionários do serviço civil de umas para outras agências governamentais em Washington são tão frequentes que quase podem ser consideradas processos normais de emprêgo. O servidor civil do Departamento de Estado pode, assim, considerar como campo de sua carreira pública todas as repartições em Washington que utilizam a sua especialização profissional. Suas afinidades pessoais e profissionais com colegas de outras agências federais costumam ser mais estreitas do que os laços que o ligam aos membros integrantes do Serviço do Exterior, do seu próprio Departamento. Este fenômeno não é peculiar ao Departamento de Estado, embora aí seja mais acentuado pelo fato de existir um sistema de pessoal inteiramente diferente para o Serviço do Exterior e em face das

(6) O Comitê de *Public Administration Cases* preparou, em 1949, o trabalho *The Foreign Service Act of 1946*, uma monografia interessante e minuciosa sobre a passagem da citada lei.

grandes distâncias entre a repartição central e os seus postos no estrangeiro.

No recente desenvolvimento operado no serviço doméstico do Departamento de Estado três características distintas e significativas devem ser assinaladas. Em primeiro lugar, o crescimento fenomenal da organização nos últimos doze anos, comparável ao do Serviço do Exterior e excedendo mesmo ao deste. Devido à situação de emergência dos Estados Unidos, no campo dos negócios estrangeiros, o Departamento sofreu uma expansão de proporções que podem ser bem avaliadas quantitativamente ao se levar em conta que o pessoal disponível em 1938 totalizava cerca de 960 e em 1951 era de 8.600, aproximadamente, o que significa um crescimento de quase 800 por cento. A maior parte da expansão verificou-se em áreas funcionais em que anteriormente o Departamento não possuía programa ou pouco fazia — campos económico, de informações, cultural, de serviço secreto e outros multilaterais ou das Nações Unidas. Este desenvolvimento processou-se através do ingresso, em níveis altos ou intermediários, de numeroso pessoal profissional, técnico e administrativo, uma boa parte transferida de outras agências governamentais. Ele trouxe um elevado grau de fluidez, manifestada por rápidas mudanças de funções, reorganizações e promoções, a um Departamento que anteriormente se caracterizava por uma organização essencialmente estável. O Departamento mais antigo do governo passou a possuir muitos dos atributos dos modernos — numerosos funcionários novos e relativamente jovens em posições importantes, uma grande variedade de "backgrounds" e pontos de vistas, definição de responsabilidades e processos em termos relativamente latos (7).

Uma segunda característica diz respeito à organização interna do Departamento. Fugindo ao exemplo de muitas outras grandes agências federais, o Departamento de Estado nunca havia sido burocratizado. O seu tamanho pequeno e a natureza de suas responsabilidades outrora emprestaram ao Departamento como um todo os atributos de um "bureau" federal: relativa auto-suficiência, coesão, lealdade interna. É verdade que uns poucos "impérios" funcionais internos, fortes e unidos, têm existido. Havia um conflito antigo entre os grupos interessados nos problemas de um determinado país ou região e os que se esforçavam por tornar mais efetivas as diferentes especializações funcionais, particularmente as que recaem nos campos económico, de informações e de serviço secreto. Dai nasceu uma organização

bifrontal e competitiva, com um setor do Departamento estruturado geograficamente, na base de região ou país, e outro na base de função (8). Historicamente, os grupos geográficos, às vezes chamados grupos "políticos", predominaram na elaboração de importantes decisões. A expansão das especializações funcionais na última década ameaçou esse predomínio. A reorganização de 1949, que na sua maior parte executou propostas da Comissão Hoover, reconheceu como básico o critério de subdivisão geográfica, estabelecendo quatro "bureaus" geográficos e um quinto para negócios das Nações Unidas, cada um com poderes para cuidar de todos os problemas funcionais na respectiva área. O pessoal especializado nas várias funções foi transferido para os "bureaus" e reunido ao funcionalismo dos antigos setores geográficos. Foram conservados alguns órgãos especializados menores, com o caráter de unidades "staff" coordenadoras.

A terceira característica importante diz respeito à designação do pessoal do Serviço do Exterior, particularmente do denominado grupo FSO, para postos em Washington. Este sistema, que data de há muito, visa aproveitar a experiência adquirida no estrangeiro pelos nossos representantes, assim como reavivar neles o pensamento nacional a respeito das questões exteriores. Pelo fato de os membros desse grupo FSO serem designados de preferência para posições-chaves nas unidades geográficas e nas incumbidas da administração do Serviço do Exterior, a sua presença contribuiu para acentuar a dicotomia entre subdivisões geográficas e funcionais. A recente reorganização, colocando nas mesmas unidades pessoal do Serviço do Exterior e do Serviço Civil, procurou lançar as bases de uma maior coesão e unidade.

CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DE CARREIRA

O rápido crescimento e a transição da política exterior dos Estados Unidos agravaram as dificuldades que são mais ou menos inerentes à operação de dois sistemas de pessoal diferentes numa só organização. Exerceram aqueles fatores uma pressão anormal sobre os dois sistemas, que foi sentida mais agudamente pelo Serviço do Exterior, preparado para funcionar num clima de estabilidade. Todos os recentes grupos de estudo dirigiram sua atenção principalmente para o Serviço do Exterior, concentrando-se particularmente no pequeno grupo-chave dos chamados "officers" do Serviço. O restante do mesmo traria problemas relativamente simples na fusão com o Serviço Departamental. Na realidade, a administração de pessoal do grupo FSS assemelha-se mais ao sistema de serviço civil do que ao do grupo

(7) JAMES L. McCAMY, no seu livro recente, *The Administration of American Foreign Affairs* (1950), apresenta estatísticas interessantes sobre a experiência, educação e outras características do pessoal profissional, tanto do Departamento de Estado como do Serviço do Exterior. Os seus dados levam a confirmar a impressão de que os funcionários departamentais apresentam uma grande variedade de experiências anteriores, dentro e fora do serviço federal, e que muitos são relativamente jovens, novos no Departamento.

(8) Uma análise esclarecedora do problema está contida no trabalho de Arthur W. Macmahon, intitulado *"Function and Area in the Administration of International Affairs"*, publicado em *New Horizons in Public Administration*, 1945.

FSO. O quadro abaixo sumariza algumas diferenças importantes, nas práticas básicas de pessoal,

entre os sistemas do grupo FSO e do Serviço Civil (9).

"Officers" do Serviço do Exterior

Recrutamento e seleção

O recrutamento é limitado, na maior parte, aos níveis iniciais; o número de recrutamento está em função das necessidades futuras previsíveis dos níveis superiores; indivíduos possuidores de grande potencial de desenvolvimento selecionados através de rigoroso exame competitivo, por uma comissão central.

Designações e transferências

Sujeitas a controle central e com alguma preocupação de desenvolvimento sistemático na carreira; as transferências de um para outro posto são frequentes, mas do Departamento para outras agências federais relativamente raras.

Classificação

A classificação de cargos é orientadora, mas não controladora, tanto nas designações de posto normais como nas promoções.

Promoções

Predomina um sistema de promoções de âmbito geral e caráter competitivo de um grau para outro, na base de comparações individuais, com a devida atenção para a antiguidade de grau; anualmente são baixadas por uma comissão determinações quanto às cotas numéricas para cada grau; os graus são amplos e em número reduzido; as promoções lentas, mediando, entre duas promoções, em média, cinco a seis anos.

Permanência

A permanência no serviço, da maior parte dos componentes da carreira, é normal; um sistema especial de aposentadoria e a fixação de limites de idade mais baixos incentivam o afastamento do pessoal mais idoso; funcionários que não conseguem promoção por um longo período de tempo são afastados.

Boletins de merecimento

Têm muita importância os boletins completos, honestos e justos, como requisito de um sistema de promoção competitiva.

Serviço Civil (10)

Recrutamento em todos os graus, de acordo com as necessidades; não sendo prontamente fornecidos dados sobre as oportunidades de promoção, o pessoal novo é selecionado, em grande parte, na base da utilização que terá imediatamente; iniciativa de recrutamento e nomeação frequentemente tomada pelas autoridades dos órgãos de execução de serviços; exame competitivo nos níveis iniciais; qualificações para os postos profissionais superiores determinadas mediante revisão de "background" e experiência.

Mais frequentemente provocadas e conseguidas pelo empregado e/ou seus superiores nos serviços; o órgão central de pessoal revê e ratifica, intervindo e cuidando de casos especiais ou que constituam problemas.

A classificação de cargos é controladora tanto nas designações de posto como nas promoções.

Promoções na base de reclassificação de cargos ou preenchimento de cargos vagos, em geral por iniciativa do supervisor, sujeitas a revisão do órgão de pessoal; na sua maior parte não têm caráter competitivo nas classes profissionais.

Mais flexibilidade no ingresso e afastamento do serviço; "turnover" mais elevado.

Os boletins não constituem fator importante para efeito de colocação ou promoção.

A lógica do serviço de carreira fechada, na qual repousam os processos de pessoal delineados para o Serviço do Exterior, pode ser expressada mais ou menos da maneira seguinte: o ingresso dá-se predominantemente no nível inicial, em idade jovem, a fim de serem recrutados os indivíduos possuidores de melhor qualificação antes de serem eles desviados para outros ramos de trabalho e, ainda, para tornar possível o seu treinamento e desenvolvimento sistemático para os cargos de cúpula do Serviço. Como cada nomeação representa um investimento e compromisso importante, na seleção observam-se os mais rigorosos padrões e competição. Para atrair e reter os melhores homens, a organização deve assegurar-lhes carreira em que obtenham sucessivamente postos que mais os ponham à prova, de maior responsabilidade e, também, de maior compensação. Em programas pequenos e estáveis o avanço normal somente pode ser assegurado com a reserva das vagas nos níveis intermediários e superiores para o pessoal de carreira.

As nomeações de elementos estranhos ao serviço de carreira para tais vagas chamadas nomeações laterais, são assim reduzidas ao mínimo ou inteiramente eliminadas. Da mesma forma, empresta-se grande importância, na administração do pessoal, ao sistema de promoções, que deve ser competitivo e equitativo. No Serviço do Exterior esta necessidade originou um processo anual mais ou menos complexo para as promoções de

(9) É, naturalmente, impossível generalizar de forma categórica sobre o Serviço Civil, devido à grande variedade de processos usados em diferentes organizações e para diferentes tipos de servidores. Os atributos apresentados no quadro parecem descrever razoavelmente os processos aplicáveis ao pessoal profissional mais aproximado do grupo FSO. Programas de estágios e de desenvolvimento para a chefia recentemente instituídos são variantes do padrão do Serviço Civil que muito se aproximam da idéia de carreira.

(10) A maioria dos processos descritos no quadro aplicam-se, igualmente, às operações do pessoal FSS. Mas a classificação é menos controladora do que no Serviço Civil e as promoções no grupo FSS são agora realizadas em base competitiva, em reuniões (panels) periódicas, mais ou menos segundo o sistema aplicável ao grupo FSO.

uma classe a outra, através de comissões de seleção *ad-hoc*. O peso maior é dado aos registros e graus de merecimento, os quais, conseqüentemente, foram desenvolvidos técnica e quantitativamente de modo a fornecerem, sobre cada funcionário, informações completas e suscetíveis de comparações.

Este tipo de serviço propõe-se fornecer um corpo de funcionários de alto calibre intelectual e moral, sistematicamente aprimorado e experimentado, disponível e qualificado para ocupar postos em qualquer parte do mundo. Em troca da estabilidade e prestígio que lhes dá o Serviço, os seus membros são profundamente dedicados ao dever, merecedores de elevado grau de confiança e observadores de altos padrões de conduta profissional. A formação e objetivos comuns desses membros constituem a base da acentuada coesão do grupo e são atributos que concorrem para a solidariedade, lealdade e disciplina do mesmo. Os "officers" do Serviço do Exterior ressaltam a necessidade do cumprimento das ordens recebidas, sem qualquer hesitação, mesmo quando elas tragam privações, separação da família, aborrecimento e até perigo pessoal.

Críticos do Serviço do Exterior e de outros serviços de carreira citam inconvenientes que são inerentes às suas próprias vantagens. Um tanto semelhante a uma corporação de ofício, o serviço empresta importância aos objetivos do grupo, que podem vir a competir com os objetivos do governo, para a realização dos quais o grupo foi constituído. No que toca ao preenchimento de alguns cargos importantes, a exclusão de elementos estranhos que possam apresentar melhor qualificação é fator limitativo da liberdade da administração e que viola o princípio do mérito. A sua separação e independência de outros elementos, da própria organização e da sociedade americana, pode erigir barreiras às comunicações com os mesmos e contribuir para a ausência de um sentimento verdadeiramente compreensivo, no âmbito político, social e da própria organização. A solidariedade de grupo tende a moldar os espíritos dos respectivos membros numa só forma, sem a influência moderadora de gente nova de pontos de vista novos.

O SISTEMA DE CARREIRA E AS NECESSIDADES DE PROGRAMA

Uma medida a ser usada na avaliação dos méritos de um sistema de pessoal é o grau em que ele fornece à administração pessoas bem equipadas para o trabalho a cargo da organização. Primeiro: oferece ele uma boa cota de dirigentes e chefes de alto nível, qualificados tanto para a formulação de políticas como para a sua execução? Segundo: fornece homens com o necessário conhecimento especializado e experiência?

O Serviço do Exterior estabelece como objetivo a formação de uma plêiade de funcionários

generalistas de alta categoria, capazes de exercer funções diversas e a liderança da política externa. O método utilizado para a formação desses líderes é através da experiência no próprio Serviço — uma experiência variada, compreendendo diferentes campos funcionais e sistematicamente progressiva em grau de responsabilidade. A pobreza dos programas educacionais dirigidos para as especializações em áreas e conducentes a uma perfeita compreensão de todos os aspectos dos outros países do globo tornou quase inevitável a auto-suficiência. Os conhecimentos que decorrem da convivência com povos estrangeiros, a compreensão destes e o trabalho com os governos de outros países eram, até bem recentemente, quase privativos do Serviço do Exterior. Mas esta espécie de equipamento e experiência não basta a um líder de um programa completo de política exterior, na época atual. Os tipos de informações necessários na diplomacia tradicional devem ser completados por uma extensa e profunda compreensão de povos, culturas e economias. Além disso, a política exterior constitui hoje o interesse e a questão política número um dos Estados Unidos; a sua formulação requer uma perscrutação sempre renovada das condições e do pensamento americano. Os elementos do grupo FSO, que passam a maior parte da sua vida funcional no estrangeiro, estão numa posição particularmente ingrata para manter contato com o cenário americano.

O sistema de carreira não tem podido fornecer todos os especialistas funcionais atualmente necessários nos negócios estrangeiros. O Serviço tem procurado atender a essas necessidades através do "sistema de categoria" e de um limitado número de ingressos laterais. Algumas repartições do Departamento de Estado, assim como de outros Departamentos, que dependem do Serviço do Exterior no que diz respeito aos seus programas de além mar, têm-se queixado da carência de especialistas capazes no Serviço, do insucesso deste no recrutamento de pessoas mais qualificadas do ponto de vista funcional, e, ainda, de supostas discriminações, em favor dos funcionários generalistas, nas designações e promoções. Estes críticos acham que a experiência especializada em campos como os de informações, economia, agricultura ou trabalho, numa escala progressivamente ampliada, pode, da mesma maneira, preparar homens para liderança na política externa.

Agora o reverso da medalha. O Serviço Departamental tem sido razoavelmente bem sucedido na constituição do seu próprio quadro técnico e profissional. Mas, de um modo geral, reconhece-se que uma parte substancial deste peca pela falta de conhecimento direto dos países que constituem o seu interesse. De fato, os funcionários departamentais há muito dependem dos do grupo FSO estacionados em Washington para informações e orientação, dada a experiência adquirida pelos últimos no estrangeiro.

Não parece, pois, que se deve fazer a escolha de um ou de outro grupo, mas de ambos. O pessoal do Serviço do Exterior necessita de uma maior permanência no seu país e de maior especialização e estudo no que se refere a área e função. O pessoal departamental necessita de experiência no estrangeiro e de conhecimentos além de suas especializações funcionais.

O Departamento de Estado tentou minorar essas dificuldades por várias maneiras. Um programa ampliado, a cargo do Instituto do Serviço do Exterior, tem procurado desenvolver treinamento em áreas e patrocinar estudos especializados para alguns funcionários FSO. Em decorrência da Lei do Serviço do Exterior de 1946 têm sido feitas, com maior frequência, designações de membros do FSO para os Estados Unidos e tomadas medidas no sentido de trazer ao seu país, em gozo de férias, todo o pessoal do Serviço. Parte do pessoal departamental foi designado para funções no estrangeiro, nas várias categorias do Serviço. Mais recentemente tem havido intercâmbio de designações por curto prazo, através das quais os funcionários de Washington podem adquirir experiências no exterior e os do FSO podem servir nos Estados Unidos. Muitos desses programas são relativamente recentes e foram, até agora, executados numa escala limitada.

Outra medida de julgamento da eficiência de um sistema de pessoal é dada pela sua flexibilidade frente às necessidades de programa. Aí está uma dificuldade crítica do sistema de carreira rigidamente fechada. Se o Serviço só permite ingresso no nível inicial, pode ajustar o seu tamanho apenas pela abertura ou fechamento da comporta no canal dos recrutas. Estes não estarão perfeitamente qualificados para assumir responsabilidades integrais, como funcionários ou chefes, em menos de dez a vinte anos. A atual política de recrutamento depende, então, da previsão que possa ser feita das necessidades de pessoal do Serviço, para 1960 ou 1970. Esta previsão deve ser feita não apenas em termos de número total necessário, se não também em termos de especializações funcionais e de áreas. Se o Serviço necessita de uma expansão súbita e não prevista, tem duas alternativas: permitir ingressos laterais em níveis intermediários e superiores, ou lançar mão de outras categorias de pessoal para o desempenho de trabalho profissional, sem o "status" inerente à carreira. O Serviço do Exterior usou as duas técnicas, que, entretanto, têm motivado permanente discussão.

Os ingressos laterais no grupo FSO foram autorizados e levados a efeito em número considerável depois da guerra. O denominado *Foreign Service Manpower Act*, de 1946, autorizou cerca de 250 dessas nomeações, sujeitas a processos de exames, e a própria Lei do Serviço do Exterior dispõe sobre certos tipos de transferências para o Serviço, em caráter permanente. Relativamente poucas nomeações deste último tipo foram feitas. O grupo FSO tem oposto resistência aos ingressos

laterais em grande escala, sob várias alegações: que as pessoas sem uma larga experiência no Serviço não estão qualificadas para as nomeações nos níveis superiores; que muitos dos candidatos estão interessados nos benefícios e no prestígio do Serviço, mas não se devotarão verdadeiramente a ele, nem mesmo nele permanecerão, se confrontados com designações não desejáveis; que tais nomeações são injustas para com os funcionários jovens, que trabalham arduamente para progredir; e que causam dano ao moral de todo o Serviço. Os ingressos laterais, se levados a efeito em grande escala e como procedimento normal, constituiriam uma ameaça, ou pelo menos uma diluição, do conceito central do sistema de carreira.

O SISTEMA DE CATEGORIA E O PROBLEMA DO "STATUS"

A outra saída para a pressão exercida pelas mutáveis necessidades de programa — o uso de diferentes categorias de pessoal — acarreta importantes problemas que lhe são inerentes. Primeiro, deve-se notar que, mesmo sem levar em conta as mudanças de programa, o uso de categorias é uma decorrência quase inevitável de qualquer sistema de carreira fechada. O recrutamento, mesmo no nível inferior do grupo de carreira, é limitado a um número que, com uma razoável margem para a compensação de erro de previsão, será mais tarde requerido para as posições de nível superior. No conjunto de postos de trabalho, que normalmente assume a forma de pirâmide em qualquer repartição, aquele grupo raramente, ou mesmo nunca, seria bastante numeroso para desempenhar todas as tarefas nos níveis inferior e intermediários. Consequentemente, os contingentes de pessoal devem ser acrescidos de outros servidores, fora do sistema de carreira e não competindo às promoções pelos mesmos canais. Daí a necessidade de distinguir práticas de pessoal próprias deste último grupo, mesmo considerando-se o fato de alguns dos seus componentes desempenharem funções semelhantes às de muitos funcionários da carreira. O Serviço do Exterior há muito depende dos seus empregados do escritório (*clerks*) para a execução de trabalho próprio desta categoria e de tarefas administrativas, assim como de funcionários (*officers*) não pertencentes à *carrière* para uma grande parte do trabalho profissional, especialmente nas atividades consulares. Desde 1946 o Serviço do Exterior encerra tais elementos, bem como um número considerável de novos especialistas em outros campos. Este pessoal é selecionado e empregado numa base fluida, geralmente sem exame normal, e destinado a cargos classificados segundo um critério que se assemelha ao do serviço civil normal. A ele se aplica uma escala de vencimentos própria, bem como o Sistema de Aposentadoria do Serviço Civil. Embora o vencimento teto dos cargos FSS tenha sido elevado para US\$10.000 em 1946, as possibilidades de progresso, para a maior parte

do pessoal, são limitadas. Os funcionários do grupo FSO ainda conservam a maioria das posições superiores.

As distinções de categorias constituíram a base de uma bem nítida diferenciação social de grupos, embora variável, na sua intensidade, de um para outro. No pósto de tamanho padrão do Serviço do Exterior os níveis de prestígio estão mais ou menos de acordo com as categorias do pessoal. A escada, a partir de cima, apresenta os seguintes degraus: o embaixador, os funcionários do grupo FSO, os do grupo da Reserva, os do FSS, os empregados do FSS e os empregados locais, que não possuem a cidadania norte-americana.

Os problemas mais importantes têm-se originado das manifestações do "status" do grupo FSO e sua superioridade frente ao FSS. As distinções entre os dois grupos em muitos postos são grandes e ostensivas, deliberadamente engendradas e em parte consubstanciadas na lei. São um produto dos seguintes fatores, ou encontram-se neles manifestadas:

I. Diferentes tipos e níveis de ocupação, refletindo o reconhecimento de um mais alto grau de profissionalização, "background" educacional e treinamento, remuneração etc.

II. Diferentes níveis de autoridade e responsabilidade na organização.

III. Diferentes condições de emprego e tratamento do pessoal, inclusive distinções quanto a benefícios e obrigações. Note-se que nem sempre isto se reflete em favor do grupo de mais alto "status". As obrigações do grupo FSO, por exemplo, são consideradas de mais alto nível do que as do grupo FSS e algumas das vantagens, tais como diferenciais de salários em postos considerados "duros", são claramente mais vantajosas para o grupo FSS.

IV. Distinções e privilégios conferidos aos membros do grupo, muitos dos quais derivam de convenções internacionais e da tradição. Além das regalias normais — mobiliário, posição da mesa de trabalho, facilidades para estacionamento de carro e para refeições — o grupo FSO é distinguido por títulos e comissões, inclusão e precedência nas listas diplomáticas, passaportes diplomáticos, imunidades, chapas de licenciamento de automóveis e outras regalias.

V. Diferenciação clara de grupos sociais, tanto no ambiente de trabalho como em reuniões de caráter formal e informal, fora da repartição.

As diferenças de "status" são comuns, se não universais, nas grandes organizações. É provável que sejam não só úteis como necessárias, até o ponto em que representem decorrência razoável e bem aceita da ocupação, posição e responsabilidade. Inversamente, quando a base funcional para a diferenciação de "status" é discutível ou obscura, esta se transforma numa fonte de sérias

dificuldades na organização. A preservação da diferenciação pode tornar-se um objetivo desmedidamente importante para os membros do grupo mais elevado. O grupo menos elevado pode guardar ressentimento e mesmo antagonismo em razão daquilo que considera subordinação injusta. As barreiras entre os grupos, preço normal das distinções de "status", podem crescer de tal forma que venham dificultar ou mesmo bloquear as comunicações e o trabalho de equipe na organização.

O fundamento funcional, sobre o qual se apoia o sistema de categoria no Serviço do Exterior, já não é claro. O uso crescente de pessoal dos grupos FSS, FSR e do Serviço Civil em quase todos os aspectos e níveis do nosso programa no exterior tem enfraquecido a justificativa tradicional de muitos dos atributos de "status" do grupo FSO. Especialistas altamente qualificados, naqueles três primeiros grupos, são agora frequentemente designados para realizarem trabalho de alta significação diplomática no plano internacional. Será apropriado ou sensato, por parte da administração, prejudicá-los com a atribuição de uma marca que não seja a de funcionário de primeira classe? Membros do FSO, de nível inicial ou intermediário, muitas vezes trabalham com pessoas de outras categorias, que lhes são superiores em qualificações, experiência e às vezes mesmo em antiguidade. Funcionários do grupo FSO, recém-chegados, há pouco saídos das universidades, são aprendizes, não diplomatas. É discutível a vantagem de colocar-lhes sobre a cabeça um chapéu alto e conferir-lhes ares de "status" diplomático, numa idade ainda impressionável.

Três formas de atacar os entrelaçados problemas de categoria e "status" se apresentam. A primeira, mais radical, consistiria em colocar o Serviço inteiro, ou mesmo todo o Departamento, numa única categoria e permitir que os atributos de "status" derivassem do grau de hierarquia e responsabilidade. Isto modificaria fundamentalmente, ou mesmo aboliria, o conceito de carreira fechada. É digno de nota o fato de nenhum dos quatro grupos de estudos haver recomendado medida tão extrema.

A segunda forma consistiria em alterar a constituição das categorias, de forma que refletissem claramente ocupações e níveis de responsabilidade distinguíveis. Exemplificando, a Comissão Rowe propôs a ampliação da *carrière* para a inclusão de todos os cargos profissionais e de chefia, constituindo-se um grupo separado de empregados de escritório e técnicos e substituindo-se o grupo de Reserva por um sistema de nomeações temporárias no FSO. O recente pronunciamento do Departamento denota a sua esperança de que o mesmo objetivo poderia ser alcançado através de uma mais clara política no que respeita ao papel e utilização das categorias existentes, tais como foram definidas pela Lei do Serviço do Exterior. Em ambas as propostas seria necessária uma

grande ampliação do corpo de funcionários, através de ingressos laterais.

A terceira forma reduziria os atributos de "status" e baixaria as barreiras entre categorias. Aí poderia estar incluída a eliminação de alguns símbolos de "status", a uniformização de condições de emprego, a permissão de "promoções" da categoria mais baixa para a mais alta e o incentivo ao intercâmbio social entre as categorias. Neste sentido, o Departamento concorda com a Comissão Rowe quanto à necessidade de um plano de pagamento uniforme e disposições comuns sobre aposentadoria e licenças para todas as categorias do Serviço do Exterior. A sua liberal política de ingressos laterais facilitaria as transferências de uma categoria para outra. Mas tais mudanças não afetariam grandemente as relações Serviço do Exterior — Departamento.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL DUPLA VERSUS ÚNICA

Uma boa parte da argumentação a favor da integração dos serviços do Departamento e do Exterior põe em relevo os problemas de administração decorrentes do funcionamento, lado a lado, de dois sistemas de pessoal completamente diferentes, para a realização de objetivos comuns. Esta condição, sem dúvida, tornou mais difícil um plano coordenado das funções de pessoal. Aliada à mesma a alegação de ter o Serviço do Exterior operado o seu sistema de pessoal num regime de semi-autonomia, firmou-se a crença de que todo o sistema passou a repercutir com menor intensidade o espírito da direção superior. Em 1949 o Departamento realizou uma melhoria estrutural utilizando dois recursos: em primeiro lugar, pela descentralização, aos "bureaus" de serviços, de responsabilidade substancial na administração de pessoal de todo o funcionalismo relacionado com as suas áreas geográficas; em segundo lugar, pelo agrupamento das divisões centrais de pessoal sob um Diretor de Pessoal.

Estas providências contribuíram, sem dúvida, para melhorar a coordenação das atividades de pessoal. Não obstante, a dicotomia básica dos sistemas força, por assim dizer, uma organização dicotômica para a administração do pessoal. As operações, os processos e os padrões das duas divisões centrais de pessoal são diferentes, assim como são distintas as relações com agências externas. O grupo Departamental, a exemplo de qualquer órgão de pessoal de repartição, trabalha estreitamente ligado à Comissão do Serviço Civil. O grupo do Serviço do Exterior lida com representantes de outros departamentos e agências que utilizam o citado Serviço. O seu canal principal é o *Board of Foreign Service* e uma quantidade de comissões e subcomissões sob a sua jurisdição, a maioria das quais inclui representantes do Departamento de Estado e de outros departamentos. A separação se estende até ao próprio Congresso, onde, em ambas as casas, comitês diferentes tra-

tam respectivamente de questões de pessoal do Serviço do Exterior e do Serviço Civil.

O desarranjo que os sistemas separados introduzem na administração do pessoal é especialmente danoso em relação a certos aspectos que exercem influência importante sobre a tempera e o moral do servidor. Assim, existem três órgãos de recrutamento completamente distintos, usando processos e padrões diferentes. As transferências de um para outro serviço (doméstico e exterior) e o intercâmbio de designações são de processamento difícil, tendo em vista os diferentes regulamentos sobre promoções, salários e classificação. Pode-se fazer bastante, e na verdade tem-se conseguido, no sentido da coordenação desses processos dentro da estrutura administrativa existente. Mas a integração estrutural, sem integração de sistema, provavelmente melhor serviria para criar problemas do que para solucioná-los.

A alternativa, ou seja, a integração de ambos os sistemas e respectiva organização, não é isenta de obstáculos organizacionais, institucionais e pragmáticos. Um método consistiria na incorporação de todo o Serviço do Exterior ao Serviço Civil. Isto provavelmente resultaria no desaparecimento ou modificação básica do sistema de carreira fechada e certamente forçaria a revisão de processos como os de seleção, promoção, apuração de merecimento e outros de que justamente se orgulha o Serviço do Exterior. Por outro lado, a Comissão do Serviço Civil defrontar-se-ia com um tipo de administração de pessoal para o qual dispõe de pouca experiência e para o qual são inadequados muitos dos seus regulamentos e processos. Quanto à exequibilidade de uma proposta deste tipo, é provável que o Serviço do Exterior conseguisse arregimentar suficiente apoio na Administração e no Congresso para derrotá-la.

A única forma restante de integração seria retirar da jurisdição do Serviço Civil os servidores do Departamento de Estado, para constituírem eles um novo corpo, com legislação própria, sob a direção administrativa do Secretário de Estado. Mas não consideraria o Serviço Civil tal solução como o início de um movimento geral separatista? Outras agências poderiam apresentar argumentos comparáveis em favor da autonomia. O que se dizer de outras agências que têm programas e pessoal no estrangeiro e, ainda, daquelas cujas repartições no próprio país têm marcada interferência nos negócios exteriores? O aludido corpo bem poderia ser encarado pelos empregados de outras agências como um serviço de carreira novo e ampliado, aquinhoado com privilégios e autonomia. A integração num novo Serviço levantaria uma quantidade de problemas técnicos e de ordem processual, tais como o "status" de Serviço Civil dos atuais servidores do Departamento de Estado, os requisitos para o ingresso, os processos do novo Serviço, e, ainda, a questão da transferência de pessoal entre o citado departamento e os demais.

Uma consideração a mais, talvez de importância predominante na época presente, para o Departamento de Estado, é o efeito potencialmente solapador que uma tão radical mudança poderia trazer, num período crucial dos negócios internacionais. Tem-se receado que a integração danifique o moral do grupo FSO, ou do Departamento, ou, ainda, de ambos. O Secretário, ao anunciar a decisão do Departamento, deixou transparecer este sentimento, ao afirmar ser "... essencial que os funcionários do Departamento não se sintam prejudicados, pela falta de uma verdadeira aceitação das condições de emprego num serviço integrado". O inquérito de atitudes que a Comissão Rowe levou a efeito no ano passado, por outro lado, apurou uma aceitação surpreendente da idéia de integração em todos os grupos e categorias de pessoal. Quanto a ser desejável "... do ponto de vista da eficiente organização dos negócios exteriores dos Estados Unidos", 73% responderam "muito desejável" ou "mais ou menos desejável". Houve maioria substancial em cada categoria de pessoal considerada isoladamente. Quanto à questão do serviço único "... do seu ponto de vista pessoal e da sua própria carreira...", 60% responderam "muito a favor" ou "mais ou menos a favor". Apenas o grupo FSO não apresentou uma maioria favorável. A sua votação deu 42% a favor, 44% contra e 14% de neutros ou indecisos. Maiorias significativas de empregados e funcionários do Serviço Civil foram a favor de ambas as perguntas.

É visível que o Departamento de Estado, preferindo trabalhar gradativamente para o aperfeiçoamento dentro da presente estrutura institucional, escolheu o caminho mais fácil, pelo menos para o momento. Alguns acharão que ele deixou escapar a oportunidade para desenvolver um novo sistema de pessoal, a meio caminho entre o Serviço Civil e o Serviço do Exterior, melhor adaptação às suas necessidades do que qualquer dos dois mencionados. O programa atenuado que anunciou pode levar ao mesmo fim, mas para conseguir isso deverá solucionar ou afastar alguns dos problemas apontados.

CONCLUSÃO

A exposição de sistemas contrastantes contribui para realçar as diferenças e obscurecer as semelhanças. O Serviço do Exterior provavelmente nunca foi um "puro" sistema de carreira fechada, no sentido em que a expressão foi usada neste artigo, e muito poucos dos seus defensores mais ardentes advogariam um sistema daquela espécie.

Por outro lado, muitos setores do Serviço Civil

caminharam no sentido da defesa de certos grupos, protegendo-os da competição externa e preparando-os para postos mais importantes numa base mais ou menos privilegiada. Isto tem acontecido, com frequência, dentro de "bureaus" altamente profissionalizados, e mesmo entre "bureaus", nos campos de certas profissões. É provável que a estabilidade e permanência da agência contribua para isso, e que para tanto haja uma demanda especial nos campos em que o governo seja o único ou principal empregador de certos tipos de especialistas. As modernas tendências do serviço civil, no sentido do recrutamento de futuros dirigentes numa idade jovem, de programas de estágios e de treinamento especial, assim como de desenvolvimento para a chefia com recurso a medidas de defesa de grupos e a uma política planejada de colocação, muito se assemelham a traços da filosofia do serviço de carreira.

As vantagens, a necessidade mesmo, de tais programas são claras e reais. Mas é também verdade que a administração de pessoal "positiva", se levada ao extremo, pode apresentar como colatório resultados negativos. A idéia de carreira sempre foi identificada trazendo no seu bôjo oportunidade de progresso, de desenvolvimento, de satisfação no trabalho. A garantia de tal oportunidade a um grupo selecionado e adestrado pode, na verdade, significar a recusa ou restrição da mesma aos indivíduos que estão fora do grupo. A existência de um alto grau de solidariedade e elevado moral dentro de um grupo pode, no mesmo grau, ser danosa para outros indivíduos que não pertençam ao grupo. A própria estruturação dos grupos na base de "de onde vêm" (diferença de recrutamento) e "para aonde vão" (a sua marcação para os cargos de direção), em vez de fundamentada nas suas responsabilidades de trabalho, constitui uma ameaça à unidade da organização e ao trabalho em equipe.

Indiscutivelmente a solução está num ponto a meio caminho entre o serviço de carreira exclusivo e o processo mais ou menos anárquico de definir postos, examinar os indivíduos que deverão preenchê-los e nomeá-los, rezando para que os candidatos verdadeiramente qualificados para os cargos superiores de difícil preenchimento surjam de alguma parte. O objetivo dominante da administração de pessoal — atender às necessidades do programa de uma agência, agora e no futuro — deve condicionar o sistema a ser usado. À medida que os objetivos da organização fôsem sendo unificados e tornados indivisíveis, apareceria, *ipso facto*, terreno propício à unificação da administração do pessoal.

Introdução ao Estudo da Filosofia Contábil

BENEDICTO MAGALHÃES

II

CONTABILIDADE — CIÊNCIA

A POSIÇÃO da Contabilidade no quadro geral das ciências, como ciência particular que é, tem sido posta em dúvida.

Essa dúvida origina-se da má interpretação dos fatos que são estudados pela ciência contábil, os quais em diversos casos se confundem com os fatos pertinentes a outras ciências correlatas.

É necessária uma observação acurada para que se possa, com propriedade absoluta, distinguir as relações constantes, que existem entre os fenômenos das diversas ciências particulares, especialmente em se tratando de ciências que têm no homem — fator primordial dos fatos sociais — a sua base e a sua razão de ser.

Esses fatos apresentam uma simiologia especial para cuja inteligência é mister possuir o observador conhecimentos especializados que o possibilitem delimitar os campos em que atuam os mesmos fatos.

O campo em que os fenômenos contábeis se desenvolvem, pode muito bem, ao olhar menos prevenido, ser confundido com campos de investigações de outras ciências sociais, cujas regras, pela própria origem da causa única da qual demandam, são, algumas vezes, solicitadas como fatores auxiliares, sem que nunca possam, entretanto, ser tomadas como regras reguladoras das íntimas relações mantidas entre os elementos componentes do campo em que a ciência contábil exerce as suas atividades.

A Contabilidade é uma ciência independente dentro do quadro geral das ciências sociais, não estando, destarte, subordinada a qualquer outra, como tem sido situada por estudiosos do assunto.

Não é a Contabilidade uma ciência puramente econômica; não é ciência puramente jurídica; não é ciência puramente administrativa; nem ciência puramente estatística.

O que há entre elas, dando lugar a certas indecisões de classificação dos fenômenos, é um entrelaçamento de relações providas das ações emanadas do mesmo objeto formal — o homem.

E são a essas estreitas relações, existentes entre as ciências sociais e políticas, que se devem

as incertezas surgidas quanto ao caráter científico da Contabilidade.

É ainda da tibieza notada na delimitação das regras estabelecidas pelas ciências sociais e políticas, no tempo e no espaço, que nasceram as várias escolas que procuram explicar o sentido científico da Contabilidade.

Tais escolas, porém, socorrem-se das leis pertinentes a outras ciências, as quais tentam enquadrar como regras contábeis disciplinadoras dos fenômenos desta ciência.

Assim, antes de procurar situar a verdadeira posição da Contabilidade no quadro geral das ciências, determinando, a nosso ver, o lugar que lhe é próprio, faz-se preciso dizer algo sobre o que se compreende como ciência, e respectiva classificação.

1.º CIÊNCIA

Etimologicamente, ciência é sinônimo de conhecimento.

O conhecimento, porém, deve ser o conhecimento pelas causas.

Vere scire, per causas scire, diz BACON.

O conhecimento vulgar de uma coisa ou fenômeno sem que haja perfeita compreensão da causa que deu origem à coisa ou fenômeno, não é conhecimento científico.

Daí, ser fragmentário o conhecimento vulgar, ao contrário do conhecimento científico, que é metódico, sistematizado, consistindo no conhecimento das relações constantes das leis estabelecidas, que resultam da própria natureza das coisas.

ARISTÓTELES diz:

"Sabemos uma coisa de maneira absoluta quando sabemos qual é a causa que a produz, e porque essa causa não poderia ser outra; é isso, saber por demonstração; por isso a ciência se reduz à demonstração".

Definindo a ciência, C. LEHAR, em *Manual de Filosofia*, afirma:

"Ciência é o composto de verdades certas e gerais, metódicamente ligadas entre si, pelas causas e pelos princípios". (75)

(75) C. LEHAR — *Manual de Filosofia* — 4.ª edição, pág. 2, 1948. Livraria Apostolado da Imprensa — Porto.

GAETAN PIROU — *Introduction à l'étude de l'Économie Politique*, escreve:

"La connaissance spontanée est celle qui repose sur un pur et simple enregistrement de la réalité sur une sorte de photographie du monde extérieur par les sens. L'animal, l'enfant, l'homme primitif la essaient, et elle leur est d'un très précieux secours. Par la mémoire, ils gardent le souvenir des sensations passées; ce souvenir est un guide grâce auquel ils peuvent éviter les embûches et se procurer les agréments que le milieu naturel est susceptible de leur apporter. L'animal qui est entré une fois en contact avec le feu et s'y est brûlé s'abstient, par la suite, de s'en approcher. Toutefois, la connaissance spontanée est fatalement limitée et fragile, au double point de vue théorique et pratique:

1.º Le simple enregistrement des faits successifs ne donne pas l'explication de leur enchaînement.

Il n'apporte donc pas satisfaction à ce besoin intellectuel de compréhension que l'animal n'éprouve pas, mais que ressent l'enfant dès que, aux environs de sa troisième année, il entre dans ce que le psychologue James Sully a appelé "l'âge questionneur".

2.º La connaissance spontanée ne permet pas non plus des prévisions sûres: de ce que deux faits dans le passé se sont succédés, il ne s'ensuit nullement qu'ils se succéderont à nouveau dans l'avenir. Un départ doit être fait entre les séquences fortuites et les enchaînements constants. L'enregistrement et le souvenir du passé, à eux seuls, ne permettent pas ce départ. Dépasse la simple photographie du passé, la connaissance scientifique va, derrière les faits constatés, rechercher les liens qui les unissent.

Elle décortique en quelque sorte le réel pour découvrir le noyau de généralité et constance qu'il renferme. Pour bien comprendre la difficulté de cette tâche, il faut se rendre compte que la plupart des faits auxquels nous assistons sont, à quelque degré, "singulier". Cela est de toute évidence pour tel grand événement historique comme la bataille de la Marne, qui s'est produite une seule fois et ne se reproduira jamais plus. Cela est non moins vrai, au degré près, pour tout les événements de la vie quotidienne. Nous ne rencontrons jamais deux fleurs ou deux pierres exactement identiques.

Donc, si on voulait éliminer le singulier de la science, il ne lui resterait plus aucune matière d'étude. Mais, à la vérité, sous ce déroulement incessant de fait uniques se répètent certaines régularités. La réalité est formée par la rencontre, à chaque point de l'espace et à chaque instant du temps, de multiples lois dont le jeu s'enchevêtre en combinaisons d'une infinie variété.

L'objet propre de la science est la découverte de ces lois, de ces constances, de ces régularités. Dès lors, la connaissance scientifique va présenter, par rapport à la connaissance spontanée:

1.º Elle satisfait — au moins partiellement — notre désir de comprendre;

2.º Elle nous permet, en une certaine mesure, de prévoir les événements, donc d'en favoriser ou d'en écarter la venue, suivant que nous les estimerons favorables ou défavorables à nos intérêts." (76)

KANT define ciência:

"On appelle science toute doctrine constituant un système, c'est-à-dire une totalité de connaissances ordonnées suivant des principes".

A definição de ciência é coisa controversada.

Entretanto, no fundo do pensamento, todas as linhas de idéias se encontram e afirmam a necessidade de coordenação, generalidade e método.

Sem a coordenação das idéias não há conhecimento perfeito das coisas ou fenômenos que se deseja estudar.

A análise dos fenômenos ou das coisas que se conhece, dá lugar ao conhecimento das causas que produziram as coisas ou fenômenos, podendo ser dado o caráter experimental à constatação dos fatos observados.

A ciência é, portanto, um conhecimento pelas causas, resultando, destarte, três caracteres essenciais, que são: *lógicamente certo, geral e metódico*.

Estes caracteres distinguem-se da maneira seguinte:

a) o conhecimento científico dá os motivos certos da causa, podendo ser os mesmos justificáveis;

b) a *generalidade* é o caráter que é dado à ciência pelo conhecimento das causas;

c) as relações que ligam os seres e os fatos, dão à ciência o caráter de método.

O encadeamento das relações entre os fatos e as causas, é alcançado pelo conhecimento das leis e dos princípios.

A ciência é *una e infinita*, não sendo, desta forma, dado a ninguém conhecê-la em toda a sua inteireza.

Não seria possível que alguém, por maior que fosse a sua inteligência, por maior poder de retenção que tivesse, pudesse dominar a universalidade dos conhecimentos gerais da ciência, de maneira que explicasse com precisão todos os fenômenos que se observam nas formas várias em que se apresenta a ciência aos homens.

Daí, desta impossibilidade que tem a inteligência humana para abranger todo o saber universal, nasceu a necessidade do estudo dos vários e múltiplos aspectos da ciência *una*, donde, destarte, a aparição das ciências particulares.

Assim, em vista da necessidade em ordenar, em razão do objeto, as ciências particulares, apareceram diversas classificações.

2.º CLASSIFICAÇÃO DAS CIÊNCIAS

A verdadeira compreensão dos diversos ramos do saber, determinando o lugar das ciências particulares e indicando-lhes as relações de subordinação, exigiu uma classificação geral, um quadro esquemático de cada ramo do saber, em relação ao seu objeto e de acordo com os pontos de ligação existentes em todos os ramos.

A classificação das ciências, porém, tem dado lugar a grandes controvérsias.

Os sábios, de acordo com o pensamento dominante em cada escola filosófica, apresentaram classificação própria.

Existem classificações diversas, entre as quais se destacam:

(76) GAETAN PIROU — *Introduction à l'étude de l'Économie Politique* — 2.ª edição revue et mise au courant, 1946, Librairie du Recueil Sirey.

a) *Classificação de Bacon:*

BACON, seguindo o seu ponto de vista filosófico, admitia três grandes classes do conhecimento humano:

História;
Poesia;
Filosofia ou Ciência.

A História estava baseada na *Memória* e era dividida em *Natural* e *Civil*.

A Poesia estava fundada na faculdade da *Imaginação*.

A Filosofia que era apoiada na *Razão*, incluindo a *Teologia* que se ocupa da *Revelação*, e a *Filosofia Natural*, que estuda *DEUS*, a *Natureza* e o *homem*.

b) *Classificação de Spencer:*

SPENCER estabeleceu três grandes grupos:

Grupo I — Ciências Abstratas: Lógica e Matemáticas;

Grupo II — Ciências Abstratas-Concretas: Mecânica, Física, Química;

Grupo III — Ciências Concretas: Astronomia, Geologia, Biologia, Psicologia, Sociologia.

E afirma que "os três grupos de ciências, podiam definir-se como leis das formas, leis dos fatores e leis dos produtos".

c) *Classificação de J. D. Thomson:*

Thomson, estudando os elementos das classificações diversas, propõe o plano seguinte:

Sociologia	} Ordem Animada
Psicologia	
Biologia	
Física	} Ordem puramente física
Química	

E define:

"A *Sociologia* é a ciência da estrutura, da vida, do movimento, e evolução das formas ou grupos sociais".

"A *Psicologia* é a ciência do aspecto subjetivo, da conduta do homem e dos animais. Na esfera humana, a psicologia se distingue das outras ciências, em que "os instrumentos de investigação são os objetos das mesmas".

"A *Biologia* é a ciência da estrutura, atividade, desenvolvimento e evolução dos organismos, incluindo o homem".

"A *Física* é, principalmente, a ciência da transformação da energia (Energética)".

"A *Química* é a ciência de distintas classes de matérias, de sua transformação, afinidade e interações".

d) *Classificação de Comte:*

COMTE admite seis ciências fundamentais, na sua classificação, que são:

Matemática;
Astronomia;
Física;

Química;
Biologia; e
Sociologia.

Além das ciências fundamentais citadas, era aceita uma sétima final e suprema: a *Moral*.

Estas ciências formam uma série linear, reveladora da ordem da evolução, uma vez que a *ciência simples, abstrata e independente*, deve vir antes da que é relativamente mais especial, complexa e dependente.

Dentro da classificação de AUGUSTO COMTE, admite-se geralmente uma classificação das ciências segundo seus objetos e por ordem de complexidade crescente, em quatro categorias:

a) AS CIÊNCIAS MATEMÁTICAS

O objeto dessas ciências é a *quantidade*, considerada abstrata e independentemente das coisas.

As quantidades são: o *número*, a *extensão* e o *movimento*.

Distinguem-se as matemáticas *puras*, absolutamente teóricas e independentes da experiência; e as matemáticas *aplicadas*, cujo objeto principal é aplicar as fórmulas das matemáticas *puras* a certos dados da experiência.

As *Matemáticas Puras* compreendem:

- 1) A *aritmética*, ciência do número ou quantidade descontínua;
- 2) A *geometria*, ciência da extensão ou quantidade contínua;
- 3) A *álgebra*, ciência da grandeza em geral.

As *Matemáticas Aplicadas* compreendem:

- 1) A *mecânica racional*, ciência do movimento e das forças;
- 2) A *astronomia*, ciência dos astros e suas revoluções.

b) AS CIÊNCIAS FÍSICO-QUÍMICAS

As ciências acima estudam a matéria inorgânica, suas leis e propriedade, compreendendo:

- 1) A *física*, propriamente dita, que estuda as propriedades gerais da matéria e comuns a todos os corpos, tais como o peso, o calor, a luz, o som, a eletricidade, etc., donde seus diversos ramos: a *barologia*, a *termologia*, a *ótica*, a *acústica*, a *eletrologia*, etc.
- 2) A *química*, que estuda a natureza e as propriedades especiais de cada corpo em particular; o oxigênio, o cloro, o enxofre, ácidos, etc., sua composição, suas afinidades, isto é, a propriedade que tem de se unir, em certas proporções, com outro corpo.

As ciências físico-químicas ligam-se ordinariamente à *mineralogia* e à *geologia*, a fim de reservar o nome de *ciências naturais*, às ciências da vida e dos corpos vivos.

c) AS CIÊNCIAS NATURAIS OU BIOLÓGICAS

São as ciências da vida, de suas leis e das diversas formas que afetam os seres vivos, compreendendo:

- 1) A *Botânica*, ciência da vida vegetal;
- 2) A *Zoologia*, ciência da vida animal.

Cada uma dessas ciências principais, compreende um certo número de ciências secundárias, entre as quais:

A *Anatomia*: (Vegetal ou animal), que descreve a forma e a estrutura dos membros e dos órgãos (anatomia, miologia, histologia, etc.);

A *Fisiologia*: (Vegetal ou animal), que estuda o funcionamento dos órgãos;

A *Embriologia*: Ciência do desenvolvimento do ser vivo;

A *Paleontologia*, ciência dos organismos desaparecidos;

A *Sistemática*: (Animal ou vegetal), que descreve e classifica as espécies animais ou vegetais.

Por sua vez, a *sistemática* conta tantos ramos quantos são as grandes categorias animais ou vegetais: a *ornitologia*, a *ictiologia*, a *entomologia*, etc.

A *Antropologia*, ciência que estuda a origem das raças humanas;

A *Etnologia*, ciência que estuda a distribuição das raças humanas.

d) AS CIÊNCIAS MORAIS E SOCIAIS

As ciências Morais e Sociais têm por objeto o homem enquanto ser inteligente, livre e social, considerado não somente em si, mas em seus atos e em determinação dos fatos exteriores, que são a manifestação de sua vida moral e social.

Consta de três grupos:

1.º *Ciências psicológicas*, que estudam os fenômenos gerais da natureza humana, sentimentos, volições, hábitos, etc., a fim de determinar suas leis, são as seguintes:

Psicologia, ciência puramente teórica, estuda os fenômenos de consciência determinando-lhes as leis gerais;

Lógica, ciência que dirige a inteligência na investigação do verdadeiro;

Estética, ciência que guia a imaginação superior na apreciação e realização do belo;

Moral, ciência que dirige a vontade na prática do bem.

2.º *As Ciências Históricas*, que estudam não somente a história propriamente dita, mas também, a *geografia*, a *cronologia*, a *arqueologia*, etc.

3.º *As Ciências Sociais e Políticas*, que estudam a estrutura geral das sociedades humanas, as leis de seu funcionamento normal e de seu desenvolvimento. Tais são: O *Direito*, a *Jurisprudência*, a *Economia Política*, etc.

Enfim, no cume de todas as ciências, por assim dizer, fora do quadro, colocar-se-á a *Metafísica Geral*, ou ciência do Ser (Ontologia) dos primeiros princípios e das primeiras causas.

Na última divisão da classificação exposta, verifica-se que as *Ciências Morais e Sociais*, a cujo grupo estão subordinadas as *Ciências Sociais e Políticas*, têm por objeto o homem, enquanto ser inteligente, livre e social, demandando dele todos os fatos sociais.

E desse objeto, segundo as suas manifestações, decorrem várias *ciências particulares*, que facilitam mais aprofundadamente o conhecimento de cada uma das múltiplas manifestações da atividade humana.

E é a realidade de uma dessas atividades, quando inclinada a uma forma especial, que dá lugar ao aparecimento de determinada ciência.

3.º CIÊNCIAS PARTICULARES

Assim, necessário se fez dividir o saber em ciências particulares, correspondendo aos diversos aspectos da realidade e referente a um objeto próprio.

Aliás, "uma ciência particular é um conjunto de conhecimentos certos, gerais, metódicos, referindo-se a um objeto determinado".

A divisão do saber deu nascimento a ciências particulares que, com maior clarividência, permitem conhecimento metódico e sistemático de determinado aspecto da realidade.

Não obstante as relações constantes guardadas entre si, as ciências particulares simplificam as investigações necessárias ao conhecimento do seu objeto e das leis que lhes dizem respeito.

Ocorre que as ciências precisam, na disciplinação dos fenômenos que provêm de seus objetos, de leis já estabelecidas e pertinentes a outras ciências.

E essas leis, que são utilizadas por mais de uma ciência, demonstram as relações constantes que unem todas as ciências particulares à ciência geral e una.

São raios que partem do mesmo centro comum.

FABIO BESTA, em "La Ragioneria", afirma:

"La scienze riguardata nella sua universalità è una como il pensiero da cui promana e il creato che contempla. Nulladimeno, studiando, essa l'universo nelle sue vite, ossia nei suoi fenomeni, deve manifestare le loro classi; e può riguardarli in astratto nella forma in cui si rivelano alla mente ovvero esaminarli in se stessi, nei loro elementi o integralmente. E però l'unica scienza si divide e subdivide in molteplici rami o scienze particolari. Ma queste, sebbene abbiano ciascuna obbietto e indole peculiari e confini determinati, pur tuttavia non possono sussistere isolatamente da sé, nè il sistema di una scienza particolare può compiutamente svolgersi senza badare al sistema delle scienze in universale. Onde, volendo definire una scienza singola, anziché restringerla alla considerazione dell'oggetto suo, devesi cercare in prima di determinare l'ordine dei fenomeni che contempla e l'aspetto nel quale li riguarda, quindi vedere quali relazioni essa abbia colle altre scienze, e qual posto tenga nell'enciclopedia." (77)

ROBINETE, citado por L. Nogueira de Paula, diz:

"Toda ciência propriamente dita é uma construção teórica em parte objetiva e em parte subjetiva cujos elementos constituintes — conhecimentos sui generis — fornecidas pela observação abstrata, são em seguida classificadas pela meditação indutiva e dedutiva, que dá-lhes ordem e coordena as leis, as relações constantes de semelhança e sobretudo, de sucessão." (78)

Agora, é o próprio L. NOGUEIRA DE PAULA quem escreve:

"Podemos, em resumo, enumerar as condições requeridas para que um ramo qualquer do conhecimento humano se erija em ciência definitiva.

(77) Prof. FABIO BESTA — *La Ragioneria* — Secondo Edizione, pag. 1, Casa Editrice Dottor Francesco Wallardi — Milano, 1909.

(78) L. NOGUEIRA DE PAULA — *Metodologia da Economia Política* — pag. 11, Irmãos Pongetto, Editores, Rio — 1937.

Estes conhecimentos devem:

- a) constituir um conjunto relativo a uma determinada classe de fenômenos;
- b) apresentar entre si coordenação lógica;
- c) ter unidade de objeto;
- d) fundamentar-se em princípios experimentais autônomos, adquiridos pela observação direta de fatos naturais;
- e) possuir leis próprias, invariáveis no espaço e no tempo, permitindo previsões e verificações imediatas." (79)

4.º O HOMEM — OBJETO DAS CIÊNCIAS MORAIS E SOCIAIS

Os homens, em suas mútuas relações, criam fatos sociais diversos, que exigem, pela sua complexidade, investigações especialíssimas, em campos de estudos distintos, para cujo conhecimento das causas determinantes dos fenômenos observados, se requer seleção dos elementos que dão lugar aos fatos sociais.

Os fatos sociais precisam, para que se tenha com exatidão o campo de investigações em que atua cada um isoladamente, ser estudados tendo em vista determinada classe de fenômenos, verificando se os mesmos apresentam coordenação lógica.

Após as observações devidas, no sentido de se demonstrar com segurança, as linhas demarcadoras dos fenômenos que se dirigem para pontos diferentes, criados pelas ações dos homens no vasto campo social, procurando fundamentar os princípios autônomos que emanam dos fatos sociais e que, constituindo unidade de objeto, determinam o aparecimento de leis próprias, que permitam a previsão de fatos futuros.

Ter-se-á, com a observação e verificação de tais fatos presentes, a conjuntura dos que virão a aparecer determinando as causas de fenômenos.

Assim, parece, à primeira vista, que há subordinação de algumas ciências particulares a outras, cujo campo de ação é mais vasto, mais importante, mais conhecido.

Observando-se bem, sem idéia preconcebida, chega-se à evidência de que, muito embora todas as ciências particulares que aparecem no vasto panorama das relações humanas, tenham objeto formal idêntico — o homem — são, porém, diversos os objetos materiais, não obstante terem os próprios objetos materiais linhas gerais que, não bem estudadas, parecem marchar na mesma direção, umas sobre as outras.

Dai, alguns escritores de alto saber, de conhecimentos vastos, apresentarem quadros de ciências com linhas de subordinação, o que se nos apresenta como ciências particulares de ciências particulares.

A ciência de que tratamos no presente estudo — *A Ciência Contábil* — é um dos ramos das Ciências Morais e Sociais.

Não está subordinada a qualquer outra ciência particular, muito embora faça parte integrante das chamadas ciências econômicas.

Por esta razão procuramos estudar o homem como objeto das Ciências Morais e Sociais, e bem os fenômenos decorrentes da sua ação como ser inteligente e livre.

E é dentro deste ponto de vista que nos socorremos da lição dada por CHARLES GIDE, sobre o objeto da Ciência Econômica, nos termos seguintes:

"Os seres do universo e as relações entre eles, corpos celestes, globo terrestre, elementos contidos em seu seio, animais e vegetais que lhe povoam a superfície — constituem objetos de ciências distintas — físicas e naturais. Mas, neste vasto mundo, há outros objetos não menos dignos de nosso estudo: os homens.

Eles vivem em Sociedade, nem poderia viver de outra maneira; e as relações necessárias entre eles é o objeto de novo grupo de ciências chamadas ciências sociais.

Tantas são as relações diferentes entre os homens — morais, jurídicas, econômicas, políticas, religiosas e linguísticas que servem de veículo a todas as outras: a Moral, o Direito, a Economia Política, a Linguística, a Ciência das Religiões, etc.

É verdade que as linhas de demarcação entre as ciências sociais, que em suma têm todas o mesmo objeto — o homem social — não chegariam a ser tão precisas quanto as que se podem traçar entre as ciências cujos objetos são dessemelhantes, tais como a Geologia, a Botânica, a Zoologia.

Notadamente para as três ciências mais entrelaçadas, as fronteiras serão sempre mais ou menos flutuantes. Como estudar o câmbio, o arrendamento, o empréstimo, os juros, o salário, sem falar de propriedade, de contrato, de obrigação? Mas, se o economista, o jurista e o moralista muitas vezes se mostram no mesmo terreno, ainda se colocam em planos diferentes: cumprir o seu dever, exercer os seus direitos, prover as suas necessidades que são três fins bem diferentes da atividade humana. E é sobretudo o último que constitui o objeto próprio da ciência econômica. Digamos, pois, sem maior precisão, que a Economia Política tem por objeto somente aquelas relações, dos homens em sociedade, que conduzem à satisfação das suas necessidades, ao seu bem-estar, e dependem da posse dos objetos materiais.

Esta ciência tende a dividir-se hoje em duas disciplinas ou ordens de estudo. De um lado a Economia pura (que as vezes é chamada de Economia), estuda as relações econômicas que se formam espontaneamente entre outros corpos. Ela não se propõe julgá-las nem quanto à luz da moral, nem quanto à face prática, mas somente, explicar o que é. Para isso declara constituir-se como ciência exata, e até pretende que lhe cabe o método matemático. De outro lado, a Economia Social estuda de preferência as relações voluntárias que os homens criam entre si, sob forma de associação, de legislação ou de quaisquer instituições tendentes a lhes melhorar a condição.

Ela se propõe a investigar e apreciar os melhores meios para atingir esse fim.

Por esse aspecto, buscando o que deve ser, ela participa do caráter das ciências morais, e, procurando o que é preciso fazer, do caráter das artes. (80)

MESQUITA PIMENTEL, em *Princípios de Economia Política*, no prefácio, diz:

"Este livro é de Economia — Partindo deste princípio que os fatos econômicos são aspectos dos fatos humanos e sociais, e que estes fatos podem ser considerados por diferentes aspectos, além do econômico, tais o fisiológico

(79) L. NOGUEIRA DE PAULA — *Obra citada* — pág. 12.

(80) CARLOS GIDE — *Compêndio d'Economia Política* — Edição da Livraria Globo. Porto Alegre, 1942 — págs. 3 e 4.

gico, o psicológico, o jurídico, o moral, o estético, o religioso, etc., eu quero que se saiba que esses aspectos todos, porque são de um mesmo objeto, relacionam-se intimamente, mas porque resultam de pontos de vista diferentes, constituem faces diversas desse objeto — o fato social — e irreduzíveis umas às outras. Assim embora sabendo que os fatos humanos e sociais que servem de substrato à ciência econômica, podem ser estudados também por outras ciências — como a moral e o direito, por exemplo, quero neste livro estudá-las unicamente do ponto de vista da ciência econômica, indicando, quando for oportuno, que esta ciência não é a única ciência social e nem sempre é mais importante." (O grifo é nosso) (81)

Ainda é MESQUITA PIMENTEL quem afirma:

"O homem não está no mundo como um império num império, mas como a parte no todo. A esse "todo", que é o universo que o cerca — a terra, a atmosfera, os astros com suas diversas ações e reações sobre a terra — o homem está preso por múltiplos e apertados laços: dele depende inteiramente".

E explica:

"O objeto da ciência econômica é estudar as condições que fazem o homem sentir necessidade; e os esforços feitos pelo homem para adquirir, multiplicar e usar tais objetos". (82)

É demonstrando que a vida econômica depende do homem, quer isolado, quer em sociedade, que JEAN LESCURE diz:

"La science économique recherche et étudie les lois qui président à la satisfaction coûteuse de nos besoins.

Les besoins des hommes présentent la caractéristique de renaître après avoir été satisfaits. Et les apparences d'un mouvement perpétuel destinées à entretenir la vie. Avec la croissance de l'homme, les besoins argumentent en nombre et en intensité.

Ils deviennent à peu près innombrables. Les biens qui satisfont nos besoins sont, eux aussi, presque illimités en nombre. Quand ils existent en quantité limitée, ils exigent un effort pour leur acquisition. La satisfaction des besoins est alors onéreuse. L'homme met en balance l'effort et la satisfaction, le coût et l'utilité. Le bien consiste soit en une marchandise, soit en un service suivant qu'il est matériel ou immatériel. En tout cas il satisfait un besoin. Les besoins sont illimités en nombre, limités en capacité. L'homme ne se borne pas à manger, boire, dormir. Il pense, il se dévoue, il aime, il est un animal politique. Il est vaniteux, sensible aux honneurs. L'homme a besoin de sécurité, de santé, de liberté, d'illusion, de culture, de justice, de parure, d'espoir, et même de narcotics, de privations autant que de boire, manger et dormir. L'âme humaine est d'une infinie complexité. L'effort est nécessaire à la satisfaction des besoins. L'homme met en balance effort et satisfaction. Il tend à obtenir le maximum de satisfaction avec le moindre effort". (83)

É o homem, nas várias manifestações de seus atos conscientes e morais, que engendra os fatos sociais, decorrentes das necessidades a serem satisfeitas.

Essas necessidades são múltiplas e complexas, entrelaçando-se, porém, de maneira que as alterações sofridas por uma modificam as manifestações de outras.

(81) MESQUITA PIMENTEL — *Princípios de Economia Política* — Edição de 1925. Editor Jacinto Ribeiro dos Santos — Rio de Janeiro, pág. 9.

(82) MESQUITA PIMENTEL — *Idem, idem*, págs. 13 e 14.

(83) JEAN LESCURE — *Principe d'Economie Rationnelle* — Editions Domat, 1947, pág. 17.

Ainda para reforçar o que vem sendo afirmado sobre o papel do homem nas ciências sociais, transcrevemos o seguinte:

"L'économie politique est une science de l'homme, et, plus spécialement, une science sociale. Elle étudie, en effet, une des manifestations de l'activité de l'homme vivant en société. Mais l'économiste ne se borne pas, comme l'historien le fait d'ordinaire, à étudier et à décrire des faits singuliers, qui s'expliquent par leur succession même, ou des institutions qui sont ce que leurs auteurs ont voulu qu'elles fussent. L'activité économique, surtout dans une société fondée sur l'entreprise privée, donne naissance à des phénomènes qui, bien que résultant d'actes conscients de l'homme, n'ont pas toujours été conçus et voulus par ceux qui les ont provoqués: tels, par exemple, les mouvements de prix qui peuvent résulter de l'action de facteurs multiples réactions". (84)

Há ainda a afirmação de EDWIN R. A. SELIGMAN:

"Les hommes civilisés ne peuvent être considérés en dehors de la société. En fait, les êtres humains, civilisés ou non, sont toujours vécus dans un lien d'union sociale.

Robinson Crusoe n'est pas un type, il est une anomalie.

Sans la société l'homme ne se serait jamais développé, sans la société il n'y aurait ni langage, ni morale, ni lois, ni aucune espèce d'ordre. La vie économique a trait à l'homme comme faisant partie de la société: l'Economie est donc une science sociale.

L'Economie n'est cependant pas toute la science sociale; il y a dans la science sociale autant de divisions que de classe importants de relations sociales. Le droit traite des relations légales dans la société (nous comprenons dans le droit les usages et coutumes sanctionnés par les précédents et cristallisés en lois). L'Ethique ou science de la morale s'occupe d'un autre groupe important de relations sociales, car on ne peut comprendre la conduite morale individuelle qu'en relation avec la morale sociale.

La politique traite des relations sociales de l'homme considéré comme membre d'une société organisée sous la forme d'Etat; elle examine les rapports entre l'individu et le gouvernement. La sociologie, qui est la science sociale fondamentale, embrasse la société dans son ensemble et étudie certains principes généraux qui sont à la base de chacune des diverses branches dont l'ensemble forme la science sociale. L'Economie est une de ces branches. Les relations éthiques, légales, politiques et économiques des hommes sont toutes des produits de la vie sociale et ce qu'il y a de commun à elles toutes est du domaine de la Sociologie". (85)

Citaremos neste desfile de tratadistas, a opinião do grande CAMILLE PERREAU, em seu "Cours d'Economie Politique".

Ele afirma:

"Il paraît difficile de donner, en une formule qui soit à la fois suffisamment brève et précise et suffisamment explicite, une définition satisfaisante de l'économie politique. On dit fréquemment que celle-ci est la "science de la richesse".

Définir ainsi l'économie politique, c'est méconnaître sa nature et son véritable objet. A la différence des sciences physiques et naturelles, qui étudient en eux-mêmes et pour eux-mêmes certains ordres de phénomènes, l'électricité par exemple ou les caractères des corps par exemple

(84) BERTRAND NOGARO — *La Valeur Des Théories Économiques* — Presses Universitaires de France — 1947, pág. 5.

(85) EDWIN R. A. SELIGMAN — *Principes d'Economie* — Tome Premier-Marcel Giart. Libraire, Éditeur — 1927, Paris (5e).

ou les caractères des corps organisés, l'économie politique ne s'occupe de la richesse qu'en fonction de l'homme, à raison de l'aptitude qu'elle présente à satisfaire les besoins humains. L'objet principal, essentiel, de l'économie politique, ce n'est pas l'étude de la richesse, c'est l'étude de l'homme lui-même envisagé dans ses rapports avec la richesse, en tant qu'il la produit ou qu'il la consomme, en tant que cette richesse circule parmi les hommes ou se répartit entre eux".

E, procurando situar a verdadeira finalidade da Economia Política, escreve:

"Il apparaît donc en somme que le moyen d'obtenir une bonne définition de l'économie politique est de déterminer avec précision sa nature et son objet, et de délimiter son domaine".

E afirma ser a Economia Política uma ciência, estando, como tal, filiada ao grupo das ciências morais, como o Direito, a Moral e a Ciência Política.

Prosseguindo, diz:

"En tant que science morale elle étudie des phénomènes moraux, c'est-à-dire des manifestations de l'intelligence et de la volonté humaines.

Mais elle étudie aussi la richesse, et en cela, elle se rapproche des sciences physiques, dont l'objet est l'étude des phénomènes régis par des lois extérieures à l'homme et complètement indépendants de son action. Le caractère de science morale prédomine toutefois car, nous l'avons indiqué précédemment, l'objet principal de l'économie politique est l'étude de l'homme, et la richesse, faite pour l'homme, doit passer au second plan dans les préoccupations de l'économiste.

L'économie politique n'est pas seulement une science, elle est en outre un art, et ce double caractère ne présente rien de contradictoire en soi. En tant que science, l'économie politique constate des faits, dégage et formule des lois, c'est-à-dire, des rapports de causalité entre des phénomènes.

Envisagée comme art, elle applique les lois formulées par la science et donne aux hommes des règles de conduite.

La science économique recherche ce que est, l'art économique, ce qui pourrait et ce qui devrait être. La première se préoccupe exclusivement de découvrir la vérité; l'art se propose de tirer parti des résultats ainsi obtenus et les faire servir à l'amélioration de l'état social." (86)

É evidente que o homem, enquanto ser inteligente, é o objeto das ciências sociais e políticas.

Dêle dependem todos os fatos da vida social, que dão lugar a manifestações criadoras de relações diferentes, determinantes do aparecimento de ciências particulares.

O homem pôsto em relações com outros homens, de raças diferentes, de línguas diversas, de costumes os mais variados, de necessidades opostas, de religiões várias, fêz nascer formas especiais, que a todos satisfazem, harmonizando, dentro de regras universais, as suas mútuas relações.

E essas relações são de uma complexidade infinita, gerando fatos que se repetem em ordem equacional, demonstrativas da influência da ação do homem no seu aparecimento no campo da vida social.

Só ao homem é dado criar fatos sociais.

E esses fatos somente poderão ter lugar na vida em sociedade.

O homem isolado, sem contato com outros homens, fica inapto à formação de fatos sociais.

E é por uma formação psicológica especial, que o homem, desde os primitivos tempos, procurou sempre reunir-se em grupos, nascendo daí as primeiras regras de direito, pelo respeito que se devia uns aos outros, muitas vezes obrigados pelo poder do mais forte.

Também nasceu dessa propensão de agrupamento, a noção, embora que primária, de economia.

Dentro da comunidade que se foi formando pela aglutinação de grupos vários, veio a idéia da troca.

Os grupos de caça trocavam o produto de seu trabalho, retirada a parte destinada à satisfação de suas necessidades, pelos produtos dos grupos de pesca, de agricultura, etc.

Daí surgir a noção econômica: bens apropriados e satisfação das necessidades.

O acúmulo de bens apropriados pertencentes a um só indivíduo, dentro da comunidade, ou a vários indivíduos, para a sua satisfação ou para trocas com outros bens de outros grupos, fêz aparecer o patrimônio.

Esse patrimônio era conservado de memória, sabendo o indivíduo ou grupo, o que tinha, o que lhe era necessário e o que podia trocar com outros grupos.

Veio, então, o que se poderia chamar Contabilidade Mnemônica.

E como o fato social só terá lugar pela ação do homem em suas relações com outros homens, poder-se-á afirmar que o homem é o objeto formal das ciências sociais.

CLÓVIS RIBEIRO, em seu "Curso de Economia Política Sociológica", escreve:

"Ciências sociais são as que estudam o comportamento das sociedades humanas, como a física e a química estudam o comportamento da matéria, e a biologia, o comportamento dos seres vivos.

As ciências sociais são, portanto, ciências do homem. Estudam o homem, mas não o homem isolado: estudam os fatos resultantes do agrupamento dos homens. São esses os fatos que se denominam fatos sociais." (87)

MORRIS GINSBERG, em "Manual de Sociologia", estudando o objeto e o método da Sociologia, afirma:

"En su sentido más amplio la sociología es el estudio de las acciones de los hombres entre sí, y de sus condiciones y consecuencias. Como ideal abarca el campo de ese estudio todo lo que supone la vida entera del hombre en sociedad, es decir, todas las actividades que mantienen a los hombres en su lucha por la existencia, las normas y regulaciones que definen sus relaciones recíprocas, los sistemas de conocimiento y ciencia, de moral y de arte, y

(86) CAMILLE PERREAU — Cours d'Économie Politique — Sixième Edition. Tome Premier. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence — 1935, pág. 1 e 3.

(87) CLOVIS RIBEIRO — Curso de Economia Política Sociológica — Livraria Editora Freitas Bastos — 1943 — Rio de Janeiro, São Paulo, pág. 15.

cualesquiera disposiciones y hábitos adquiridos y desarrollados en el curso de sus actividades como miembros de la sociedad." (88)

É ainda dentro do ponto de vista esposado neste trabalho, que citaremos GAETAN PIROU, quando afirma em sua "Introduction a l'Étude de l'Économie Politique", que:

"Les hommes réunis en société éprouvent un certain nombre de besoins et de desir; ils s'efforcent de les satisfaire en tirant du milieu extérieur les éléments de cette satisfaction. Ils ont faim ou soif, trop chaud ou trop froid. La nature environnante contient, sous la forme des fruits, de la chair et de la peau des animaux, du bois et des pierres, les moyens de les nourrir et de les abriter. Les animaux, eux aussi, éprouvent des besoins de cette espèce; eux aussi, ils les apaisent à l'aide d'éléments empruntés à la nature. Mais tandis que les animaux agissent à cet égard d'une manière purement instinctive, les hommes, étant doués d'intelligence et réflexion, combinent et agencent consciemment et délibérément leurs actions et leurs efforts, en vue d'obtenir la satisfaction maxima au prix de la peine minima." (89)

É oportuno, aliás, citar aqui o que escreve A. MURAT, em *Initiation a la Théorie Économique*:

"L'homme ne peut vivre isolé. Indépendamment d'une socialibilité en quelque sorte instinctive, la vie en société reconnue nécessaire simplement par les avantages économiques qu'elle offre. L'économie individuelle isolée est une pure fiction." (90)

O fato social nada mais representa do que um conjunto de fatos individuais.

E esses fatos individuais podem ser de natureza econômica, moral, estatística, jurídica, contábil, etc.

É ao homem que se deve a formação dos fatos sociais.

E o estudo dos fatos sociais, em sua generalidade, é atributo da Sociologia.

RENÉ WORMS — *La Sociologia — Su naturaleza, su contenido, sus agregados* —, versão de Luis R. Camuñas y Cesar Sancho, afirma:

"Del carácter que hemos reconocido a la sociología se deduce una consecuencia, que debe aclararse y que nos servirá de conclusión a las anteriores investigaciones. La sociología, decíamos, domina las ciencias sociales particulares. En otros términos: éstas se dividen en el mundo social; aquélla lo reconstituye en su unidad. Cada una de éstas tiene un objeto peculiar: aquélla examina los objetos de éstas desde un punto de vista superior. A decir verdad, sólo éstas son propiamente ciencias; aquélla constituye la filosofía de estas ciencias." (91)

Assim, quando na investigação dos fatos sociais estudamos os principais acontecimentos que constituem a vida política, econômica, intelectual

e moral de um povo, de uma época, ou da humanidade, temos a *História*; quando estudamos as leis que regem os atos humanos e a arte de aplicá-los corretamente às diversas situações da vida, temos a *Moral*; quando estudamos as regras ou normas de ação pelas quais se regulam os interesses dos homens, temos o *Direito*; quando estudamos as leis que regulam os atos humanos com o fim de apropriação de bens constitutivos de riquezas destinadas à satisfação das necessidades do homem ou da coletividade, temos a *Economia Política*; quando agrupamos metódicamente os fatos sociais a que pretendemos dar avaliação numérica, tais como os impostos, as populações, a produção agrícola ou industrial, etc., temos a *Estatística*; quando estudamos "as modificações ocorridas na composição quantitativa e qualificativa do patrimônio de qualquer empresa e as repercussões que elas exercem sobre a consistência e o valor deste, em um dado instante e na sucessão dos instantes, temos a *Contabilidade*."

São ciências particulares, que nascem dos fatos sociais que por sua vez emanam das ações do homem quando pôsto em sociedade.

Sem o homem, as riquezas que se encontram no seio da natureza não teriam finalidade.

Não se transformariam em poder econômico.

A moral não seria um ato de respeito, não se manifestando na natureza.

O direito, a estatística, a história, a administração, a contabilidade, etc., não teriam aplicabilidade.

O homem, pois, com a conjugação dos fatos individuais, resultando o aparecimento dos fatos coletivos, criou um vastíssimo campo de ações cujas manifestações observadas de formas diversas, obrigaram o aparecimento de disciplinas capazes de estudá-las em toda a sua plenitude.

Destarte, verifica-se ser o homem um objeto comum a todas as ciências particulares, que têm a Sociologia como cúpula.

Investigando os fenômenos econômicos, encontra-se a ação do homem; estudando as causas que dão lugar às leis formadoras do direito, encontra-se a ação do homem; estudando as razões que determinam a formação de bens constitutivos do patrimônio, encontra-se a ação do homem; estudando a moral, a política, a religião, a lingüística, etc., encontra-se a ação do homem.

Em todas as direções que se procure levar a investigação de qualquer ciência particular, no campo em que atuam os fatos sociais, o homem é sempre o fator causador de todos os fenômenos, tendo em vista as manifestações várias de suas ações.

É, portanto, o homem um objeto formal de todas as ciências particulares.

E de outra maneira não se poderia compreender, porque é o homem a razão de ser, enquanto ser inteligente e livre, da Sociologia que é a ciência geral, da qual dependem todas as outras.

(88) MORRIS GINSBERG — *Manual de Sociologia* — Tradução do inglês por José Medina Echberria, 2.^a edição — Editora Losada, S.A. — Buenos Aires, pág. 9.

(89) GAETAN PIROU — *Introduction a l'Étude de l'Économie Politique* — 2.^a éd., revue e mise courant, Copyright by Librairie du Recueil — 1946, pág. 86.

(90) A. MURAT — *Initiation a la Théorie Économique* — Presses un. de France — 1943, pág. 93.

(91) RENÉ WORMS — *La Sociologia — Su naturaleza, su contenido, sus agregados* — Versión de Luis R. Camuñas y Cesar Sancho, Gongora — Madrid, págs. 30 e 31.

5.º — CONCEITO CIENTÍFICO DA CONTABILIDADE

A Contabilidade é uma ciência humana.

Nas sociedades animais não é possível encontrar vestígios dos princípios estabelecidos pela Contabilidade.

Os animais podem, por instinto, acumular elementos próprios à satisfação de suas necessidades físicas, sem que, entretanto, esses elementos constituam fatos contábeis.

Os elementos acumulados pelos indivíduos componentes da sociedade animal, não constituem bens patrimoniais; não formam patrimônio.

Somente ao homem é dado apropriar bens destinados não unicamente à satisfação de suas necessidades físicas, como também ao exercício da troca, seja qual for a modalidade.

Desta apropriação de bens nasceu a primitiva idéia de patrimônio.

Simplex a princípio, sem outra pretensão senão a de registrar o montante dos bens materiais possuídos.

Menos simples depois, com o registro não somente dos bens materiais, como também das obrigações criadas com terceiros e para com terceiros, em razão da movimentação dos bens materiais.

Complexo, posteriormente, tendo em vista a multiplicidade de fatos decorrentes das transações praticadas com os bens apropriados.

E a observação constante dos fenômenos que se passavam no campo de ação dos bens apropriados, levou os homens de estudo a darem corpo a uma disciplina nova, que, apresentando regras gerais, universais, determinasse com precisão os movimentos operados em cada uma das partes componentes dos bens apropriados quer por um indivíduo, quer por vários indivíduos em sociedade.

Essa disciplina foi chamada de Contabilidade.

A Contabilidade é hoje uma ciência.

Possui todas as características exigidas para que possa ser erigida em ciência.

Constitui um conjunto relativo a uma determinada classe de fenômenos; apresenta coordenação lógica entre si; tem unidade de objeto; funda-se em princípios experimentais autônomos, adquiridos no tempo e no espaço, enquanto os fatos se conservarem sem modificação, permitindo previsões e verificações imediatas.

Como ciência, a Contabilidade observa os fatos que se passam no patrimônio, estendendo o campo de suas indagações aos fenômenos que, produzidos por causas internas e externas, de alguma maneira, modificam quaisquer dos elementos de que se compõe o todo patrimonial.

E as proporções que guardam entre si os fatos patrimoniais, são postas em evidência pela indução, isto é, pelo conhecimento exato dos fatos, o

qual deve necessariamente anteceder o estudo das leis.

Começam as indagações contábeis por reunir o maior número de fatos auridos na observação direta.

Depois de os haver, cuidadosamente, analisado e classificado, procura-se determinar-lhes as leis causais, por meio dos métodos conhecidos, de *concordância*, de *variações concomitantes*, sem deixar de separar deles, quanto possível, o elemento quantitativo.

Enfim, para que se chegue, se não a uma certeza absoluta, pelo menos, o mais das vezes, a uma alta probabilidade, recorrer-se-á à dedução.

Na sua função de ciência, a Contabilidade apresenta um corpo de regras teóricas, provindas da generalidade das causas geradoras de fenômenos diversos, observados no campo de investigações que lhe oferece o seu objeto: o patrimônio.

Essas regras determinam quais as causas que poderão produzir determinados fenômenos, em razão dos agentes atuantes na ocasião própria, o meio em que eles se manifestam, e quais as suas repercussões no patrimônio.

Os fenômenos constantemente observados no todo patrimonial, operam reações em sentidos diversos, que, equilibrando o todo, produzem aumento e diminuição, concomitantemente, nas partes componentes do patrimônio.

Estamos, desta forma, de acordo com a opinião de Daniel Lazaro y Lopez, quando afirma:

"Todo aumento o disminución, toda modificación en los conjuntos componentes, da lugar, evidentemente, a otra variación operada en el mismo sentido del conjunto patrimonial o de Capital, siempre que no se opere inversamente otra disminución o aumento por valor igual en otro grupo o conjunto componente."

Si se operasse, el valor total abstracto es el mismo, los grupos cambian de valor en el sentido de su efecto aumentativo o diminutivo, pero el hecho queda registrado." (92)

Quando essas reações se equilibram, o todo conserva-se intato.

Não há perda de substância.

Ao contrário, ocorre quando as reações determinam perda de substância.

Vem, então, o depauperamento do todo que, se continuado, poderá trazer o desaparecimento, a morte, enfim, do patrimônio.

E esses fenômenos também determinam o aumento do todo, quando há aumento de substância.

Todos eles estão previstos pelas regras estabelecidas pela ciência contábil e podem ser provados matematicamente.

A Contabilidade, quando tratada como ciência, pode ser enquadrada no pensamento de Robinete:

"Toda ciência propriamente dita é uma construção teórica em parte objetiva e em parte subjetiva, cujos ele-

(92) DANIEL LAZARO Y LOPEZ — *Técnica Moderna de la Administración Industrial*, 1947 — Bilbao, pág. 49.

mentos constituintes, — acontecimentos *sui-generis*, — fornecidos pela observação abstrata, são em seguida comparadas e classificadas pela meditação indutiva e dedutiva que delas deduz e coordena as leis, as relações constantes de semelhança e sobretudo de sucessão." (93)

Recorremos ao Professor VINCENZO MASI, quando afirma:

"La scienza studia fatti o fenomeni: e fatto o fenomeno è tutto ciò che si può osservare: ma essa, come dicono i filosofi, fa uso della ragione facendo appello all'esperienza dei sensi; in breve, come nota il Joad, le conclusioni scientifiche devono essere verificate. Anche la Ragioneria, sotto questo profilo, è scienza: al pari delle altre, fa uso della ragione, fa appello all'esperienza dei sensi, verifica le conclusioni a cui perviene con le sue ricerche. Ma la scienza va al di là dell'esperienza, come già fece motore KANT, in quanto che allorché si fanno giudizi scientifici o si formulano leggi scientifiche, si fa qualche cosa di più che osservare l'esperienza". E nell'emettere giudizi scientifici la scienza va al di là dell'esperienza per fatto che, ferme determinate circostanze, stabilisce ciò che sarà l'esperienza futura, cioè come si dovrà comportare la realtà necessariamente, o almeno, secondo il pensiero di HUME, con ogni probabilità. Così fa quando, e più nettamente, formula una legge scientifica: che cosa è infatti una legge scientifica se non una dichiarazione — onde date certe condizioni — si produrranno certi fatti? Da ciò anzi discende, come osservano i filosofi, la nostra possibilità di calcolare e prevedere, che si riconoscono caratteri della scienza moderna: di qui discende che le leggi scientifiche possono essere verificate".

E comenta:

"Ora anche la Ragioneria ha le sue leggi scientifiche ed emette i suoi giudizi scientifici; la previsione e il calcolo stanno alla sua base come a quella di qualunque altra scienza. Se la Ragioneria non avesse queste possibilità, non potremmo redigere un bilancio di previsione né di uno Stato — problema tanto vasto e complesso — né di una semplice azienda domestico-patrimoniale, né si potrebbe altresì redigere un preventivo controllato d'impresa, né prevedere un fallimento, né formarsi d'una riserva tacita, etc.

La Ragioneria ha le sue leggi: ne ricorderemo alcune: la legge dell'immobilizzazione finanziaria, la legge dell'annacquamento del capitale, la legge della riserva accolta, la legge della obsolescenza, la legge della reintegrazione delle immobilizzazioni, la legge delle proporzioni definiti del capitale, la legge del rendimento non proporzionale, etc. Talune sono comuni ad altre scienze come, fra le altre, quella del minimo mezzo; altre le sono particolari".

"Ma le leggi che la Ragioneria formula, o ha comuni con altre scienze, sono leggi senza dubbio *tendenziali*, sono leggi di medie statistiche: ma oggi anche le così dette *leggi fisiche*, è noto, "sono espressioni di medie statistiche" che non riportano il comportamento di singoli fenomeni, ma quello di un gran numero di fenomeni."

"Come nota chiaramente il Joad, "il modo di procedere della scienza è quello di assumere i dati fenomenici del mondo sensibile, di analizzarli e di metterli in correlazione allo scopo di ridurre una apparentemente caotica diversità di avvenimenti a esempi del funzionamento della legge. Il successo di tale impresa, continua egli, ci permette di comprendere e di predire. Il comprendere si riferisce alle cause immediate del fenomeno, il predire al loro ripetersi — date le medesime cause — in avvenire".

"Ma alla base di qualunque conoscenza scientifica, lo ha affermato con vigore il BERGON, superando in questa veduta KANT, sta quella facoltà umana che dicei

intuizione. Non è il raziocinio come voleva il KANT, a farci riconoscere vero ciò che è vero, ma l'intuizione. Anche nella conoscenza *a priori*, come quella matematica e logica, i principi e le leggi, per essere veri devono essere percepiti per mezzo dell'intuito."

"L'intuizione — o pura, *a priori*, come quella della matematica, già disse SCHOPENHAUER — o empirica, *a posteriori*, come quella di tutte le altre scienze — è la sorgente di ogni verità, è il fondamento di ogni scienza... Non i giudizi provati, egli aggiunge, né le loro prove: bensì quelli direttamente attinti dall'intuizione e fondati su questa, in luogo d'ogni prova, sono nella scienza quel che è il sole nell'universo: perché da essi deriva tutta la luce, dalla quale splendono illuminati, gli altri alla loro volta. Fondarsi direttamente, continua egli, sull'intuizione la verità di questi giudizi primi, estrarre dall'infinita moltitudine di oggetti reali codesti cardini della scienza: tale è il compito della facoltà giudicante.

D'altra parte la scienza, come osserva l'ADAMS, quale la conosciamo nella vita moderna, tende unicamente ad ottenere un discernimento teorico e descrittivo di ciò che le cose sono e di come si comportano.

Dalle cose discorse e riprodotte sembra che a noi risulti evidente:

che la Ragioneria è un ordine di conoscenze ben distinto dal sistema delle conoscenze di altre discipline e scienze;

che la Ragioneria è una scienza in quanto studia un ordine di fenomeni, i fenomeni patrimoniali, cioè quelli attraverso cui si manifesta il modo di essere e di comportarsi dei fatti inerenti alla ricchezza amministrata, cioè del patrimonio aziendale;

che la Ragioneria ha le sue proprie leggi ed enuncia i suoi giudizi scientifici e procede nelle sue indagini con i metodi propri di qualunque scienza: metodi induttivi e deduttivi di qualunque natura, e che in particolare si avvale dei metodi contabili e di quelli statistici per individuare e rilevare ed esporre i fenomeni patrimoniali interpretando i risultati di tali indagini e rappresentazioni con il complesso di conoscenze che le sono proprie;

che la Ragioneria ha per fine il governo economico del patrimonio delle imprese e degli enti di ogni natura cioè opportuno, oculato e conveniente;

che la Ragioneria, dato il suo oggetto — il patrimonio aziendale considerato dall'aspetto statico e dinamico — e il suo fine — il governo economico di cotal patrimonio — ha un contenuto proprio e inconfondibile di ricerche, sebbene siano molti e assai chiari i punti di contatto tra essa e le scienze economiche e giuridiche, laddove queste ultime discipline direttamente o indirettamente esaminano i problemi che hanno inerenza con il capitale o con il patrimonio individuale o collettivo, pubblico o privato; che essa Ragioneria non confonde il suo territorio con la così detta "Economia Aziendale" la quale non può essere, ove si costituisca scientificamente, che un sistema di scienze." (94)

È ainda em reforço do conceito da Contabilidade como ciência, que transcrevemos a abalizada opinião de ALBERTO CECCHERELLI, em *La Logismologia*.

Diz o mestre:

"La Ragioneria per la sua natura di scienza concreta o materializzata non limita la sua indagine alla contemplazione dei fenomeni; ricerca le verità scientifiche per trasportarle nel campo sperimentale e especulativo.

In essa, come in tutte le scienze di applicazione può distinguersi perciò la parte generale che ha per oggetto unicamente il vero e la parte applicata che riflette l'appli-

(94) Prof. VINCENZO MASI — *La Ragioneria come scienza del patrimonio* — Padova. Cedam. Casa Editrice Dott. Antonio Milani — 1943, XXI, págs. 148, 149, 150 e 151.

cazione della scienza pura al conseguimento di una fine di ordine pratico." (95)

HERMANN JUNIOR, em "Contabilidade Superior", afirma:

"No subgrupo das ciências Morais e Sociais, encontramos as ciências sociais e políticas, que estudam a estrutura geral das sociedades humanas, as leis do seu funcionamento normal e do seu desenvolvimento.

A este subgrupo subordinam-se, entre outras ciências: o Direito, a Economia e a Contabilidade.

O Direito, estudando e regulando o comportamento dos homens em suas relações recíprocas.

A Economia, que examina as riquezas como elementos dependentes do comportamento dos homens reunidos em sociedade.

A Contabilidade, que trata da riqueza no seu estado de apropriação como matéria econômico-administrativa das empresas e entidades político-sociais. (O grifo é nosso).

Notamos, assim, três espécies de relações:

1.º relações entre indivíduos que formam a sociedade;

2.º relações entre a riqueza coletiva e a sociedade humana;

3.º relações entre a riqueza apropriada e as empresas e entidades a que pertencem.

A Contabilidade ocupa-se, portanto, dos fatos exteriores relacionados com a atividade econômica do homem, limitadas ao âmbito das empresas e entidades econômicas e sociais. Incumbe à Contabilidade, como sistema de conhecimentos, estudar o comportamento das riquezas que se integram no patrimônio, em face das ações humanas, até certo ponto, clarividentes e livres.

Estes, os fundamentos que autorizam o enquadramento da Contabilidade entre as ciências políticas e sociais, ao lado de outras doutrinas, como as de organização e administração, também votadas a aspectos relacionados com as atividades econômicas exercidas no seio das entidades em geral". (96)

Contestando TERRANOVA PAOLO, JAYME LOPES DE AMORIM escreve:

"A Contabilidade é uma ciência, e, como tal, reúne todos os atributos".

E justificando, prossegue:

"Tal é a tese que nos propomos demonstrar para provar ao Dr. Terranova e a todos os demais logismólogos, que abundam nas mesmas idéias, o erro em que laboram, afirmando que a Contabilidade é apenas uma arte nobre.

Ora, a Contabilidade não pretende ser apenas uma arte nobre; pretende ser mais alguma coisa do que isso; pretende ser uma ciência; e não uma ciência de fato, uma ciência de verdade, uma ciência exatamente como concebe o filósofo ROSMINI, isto é, um sistema de verdades dependentes dum princípio único.

Vamos, portanto, procurar demonstrar a tese acima referida, mas subordinando-nos inteiramente ao critério de ROSMINI, isto é, vamos procurar demonstrar que a Contabilidade é uma ciência, segundo um dos mais exigentes conceitos filosóficos. E, se o conseguirmos, responderemos simultaneamente à descrença do Dr. Terranova e à petulância de M. Penglam, que se podem considerar, respectivamente, como a extrema direita e a extrema esquerda dos modernos contraditores da ciência logismológica.

O primeiro, é o filósofo, cujo idealismo toca as raízes do misticismo; o segundo, pelo contrário, é o técnico cujo

materialismo se sobrepõe ao próprio sentimento do belo. Todos aqueles que se metam a tratar qualquer ciência, diz ROSMINI, deverão, antes de mais nada, dar-se ao cuidado de determinar diligentemente o pósto que lhe cabe competir no grande corpo das ciências, porque do conhecimento desse pósto e da parte do corpo que vai formar, receberá ela remate e beleza e poder-se-á definir o seu âmbito e fixar os seus confins, condições estas indispensáveis para que no tratamento das ciências se imprima um progresso sistemático.

Segundo ROSMINI, não será possível tratar convenientemente ciência alguma, sem que primeiramente se haja assentado nos seguintes pontos:

1.º Fixação e delimitação do seu pósto dentro do grande corpo das ciências;

2.º Determinação do seu objeto;

3.º Escolha do método de investigação mais adequado;

4.º Formulação da definição." (97)

Acceptos os pontos acima postos em evidência, poderá a Contabilidade ser explicada como ciência que é, porque:

a) ela está, como ciência que tem o homem como objeto formal, e o patrimônio que é uma resultante das relações econômicas e jurídicas entre os mesmos homens, como objeto material, situada nas ciências Morais e Sociais, no subgrupo das ciências Políticas e Sociais;

b) o objeto material da Contabilidade é o patrimônio. E' ele o campo das indagações da ciência contábil.

Todos os fenômenos que se passam no patrimônio, desde seu nascimento até a sua extinção, quer para aumentá-lo, quer para diminuí-lo, quer para conservá-lo em estado estacionário, são observados pela Contabilidade, que os põe em equação, no sentido de resolvê-los racionalmente e transformar em leis gerais, os resultados das observações obtidas;

c) o método adotado pela Contabilidade no exame do comportamento dos fenômenos verificados no patrimônio, é científico, isto é, "para se chegar a estabelecer uma lei científica, existem três etapas principais: a primeira consiste em observar os fatos significativos; a segunda, em assentar hipóteses que, se verdadeiras, expliquem aqueles fatos; a terceira, deduzir destas hipóteses consequências que possam ser provadas pela observação", como diz Bertrand Russel.

Em resumo: deve-se observar o comportamento dos fatos; induzir, isto é, assentar hipóteses que expliquem os fatos; deduzir dessas hipóteses consequências que possam ser provadas.

"A Contabilidade opera por indução quando demonstra um princípio geral mediante um agrupamento de fatos isolados, partindo do particular para o geral; e por dedução, quando duma regra geral deduz uma concepção particular, ou, quando, baseando-se num princípio geral, procura aplicá-lo a um fato particular ou verificá-lo num conjunto de fatos". (98)

E, aliás, o que acima fica exposto, o preconizado por F. M. Paces, quando escreve:

"Il processo mediante il quale il metodo sperimentale si attua, consta di una catena di operazioni. La catena è chiusa, e cioè le operazioni non hanno mai termine, i risultati non mai fermi e tanto meno definitivi. Nulla è definitivo nella scienza.

(95) Prof. ALBERTO CECCHERELLI — *La Logismologia* — Casa Editrice, Dottor Francesco Wallardi, Milano — 1915, pág. 1.

(96) FREDERICO HERRMAN JR — *Contabilidade Superior* — (Teoria Econômica da Contabilidade) — 2.ª edição. Editora Atlas S.A. — São Paulo, págs. 14 e 15.

(97) JAYME LOPES AMORIM — *Lições de Contabilidade Geral* — Empresa Industrial Gráfica do Porto, Ltda. — 1929, págs. 193 e 194.

(98) JAYME LOPES AMORIM — *Obra citada*.

Le operazioni, che costituiscono gli anelli del catena, possono raggrupparsi in sette voci o fasi del processo scientifico:

- I — Determinazione del fenomeno o dei fenomeni da studiare (Tema).
- II — Osservazione di fatti concreti.
- III — Studio delle variabili.
- IV — Exame delle possibili combinazioni dei fatti e dei fenomeni.
- V — Formulazione sperimentale dell'ipotesi.
- VI — Verificazione sperimentale dell'ipotesi.
- VII — Enunciazione della teoria (Legge, classificazione, ecc.)". (99)

A Contabilidade, dentro do ponto de vista rigorosamente científico, constitui uma ciência particular.

Ela forma um conjunto de conhecimentos certos, gerais, metódicos, referindo-se a um objeto determinado.

A primeira vista, confunde-se a Contabilidade com a Economia, com a Administração, com a Organização, etc.

Mas, analisando detidamente os pontos de contato, que existem entre as referidas ciências, em razão do mesmo objeto formal — o homem — e como ramo do mesmo tronco geral — ciências políticas e sociais — ter-se-á o delineamento das respectivas ciências, independentes no seu campo de ação, não obstante utilizarem-se, muitas vezes, de leis comuns, que confirmam as hipóteses formuladas em suas indagações.

Não existe, como alguns escritores desejam fazer crer, subordinação entre as diversas ciências particulares providas do grande tronco inicial.

O que há é o entrelaçamento de regras gerais, em vista do mesmo fundo de onde partem os fatos sociais, que dão origem aos fenômenos estudados pelas várias ciências.

Os fenômenos, ao nascerem, apresentam-se como que geminados, acentuando, entretanto, os seus respectivos caracteres, a sua individualização, na conformidade de seu crescimento.

Há uma irradiação dos fenômenos, uma vez que partindo do mesmo centro, tomam diretrizes diversas, constituindo estudos especiais, que dão lugar ao aparecimento de ciências distintas.

Assim, os fatos sociais, em virtude de sua complexidade, produzem fenômenos que, dirigindo-se em sentidos diferentes, formam ordens diversas de estudos, para cujo conhecimento é necessário o emprego dos métodos científicos.

A geminação dos fenômenos ao nascerem, dá lugar a equívocos inumeráveis, na conceituação das várias ciências particulares.

A Contabilidade sofre as conseqüências da simbiose de nascimento.

A direção de suas investigações são confundidas com as da ciência econômica, donde a razão de muitos escritores afirmarem ser a Contabili-

dade uma subciência, ou, por outra forma, uma subordem de estudos.

A Contabilidade, entretanto, não constitui um ramo nem de Economia, nem da Economia Aziendale, nem de outra qualquer ciência particular.

É uma ciência autônoma, com objeto material próprio, que se não confunde com outro objeto.

Tôdas as ciências sociais podem ter, conforme o ponto de vista em que se colocarem, um sentido econômico.

Isto, porém, não quer dizer que as ciências particulares assim encaradas estejam subordinadas à Economia.

A Contabilidade e a Economia são ciências que marcham paralelamente dentro do mesmo âmbito que lhes é traçado no grande campo das ciências sociais.

Dependem ambas dos fatos sociais que, conforme o prisma pelo qual se encara, podem ser estudados quer por uma, quer por outra ciência.

Enquanto a Economia procura levar as suas investigações, as suas procuras para o campo geral das riquezas, estudando os seus diversos aspectos, a sua dinâmica, no tempo e no espaço, a Contabilidade dirige as suas indagações para os elementos das riquezas apropriadas, que entram na formação do patrimônio, prevendo o procedimento de cada elemento integrado no todo patrimonial.

A primeira tem um campo de ação, de indagações, muito mais vasto, muito mais amplo; a segunda, ao contrário, restringe-se a campos mais acanhados, sem, contudo, perder as suas características próprias de ciência particular, não subordinada a outra ciência particular.

E as indagações da Contabilidade têm a finalidade de conhecer o quantitativo e o qualificativo dos componentes do todo patrimonial, pondo em relevo o comportamento de cada um, no presente e no futuro.

Há mesmo uma conjuntura contábil, que se faz preciso estudar em toda a sua extensão.

"En fait, de nos jours, on ne parle guère de "conjuncture" que dans les domaines où l'homme un rôle, et notamment dans les domaines où il agit librement. Les faits qui se déroulent, par exemple, à l'intérieur d'une administration ou d'une entreprise, si grandes soient-elles, ne donnent pas lieu à conjuncture, parce que tout y est réglé d'une façon plus ou moins autoritaire. Mais il existe une conjuncture politique, sociale, économique, financière, etc... parce que, même dans un cercle restreint, la libre arbitre des citoyens ou la liberté de décision des chefs engendre alors la diversité des comportements et l'incertitude de leurs conséquences". (100)

Isto é o que afirma André L. A. Vincent.

A Contabilidade também descreve, explica e prevê, qualidades essenciais da conjuntura.

Isto pôsto, podemos dizer que do conhecimento exato, perfeito, real dos movimentos cons-

(99) F. M. PACCES — *Corso Generale di Aziendaria* — Volume I, Istituto Aziendale Italiano — Roma, Torino — 1935, pág. 197.

(100) ANDRÉ L. A. VINCENT — *Initiation à la Conjuncture Economique* — Presses Universitaires de France — Paris, 1947, pág. 3.

tantes que se operam entre os componentes, obtido pela observação direta, se enunciam hipóteses explicativas dos fatos, as quais, comprovadas pela comparação e pelo raciocínio, ajudam a formulação de teorias ou doutrinas.

Essas teorias decorrem do conhecimento real das causas que determinam o aparecimento de fenômenos, mostrando, com precisão, o quantitativo e o qualificativo que lhes são inerentes e evidenciando a ocasião própria em que se deve produzir, como também o meio no qual se operam.

Não existem, destarte, falsas premissas nas teorias enunciadas.

A ciência positiva não obra, conhece somente.

Não dá orientação nova aos fenômenos; observa tão-somente o comportamento dos mesmos e verifica as diretrizes que tomam no meio em que agem.

As teorias formuladas pela ciência representam conjuntos de noções positivas, recolhidas pela experiência, pela observação, pela dedução e pela indução.

Pietro Onida diz:

"La scienza esamina la realtà del mondo della natura e dello spirito e tenta di conoscerla e di interpretarla, in quanto la stessa realtà, nelle sue manifestazioni, lasci percepire relazioni e connessioni uniformi (le così dette leggi) la cui cognizione permetta (entro limiti più o meno larghi, secondo la minore o maggiore imperfezione della scienza) di prevedere certi fatti, quando siano noti certi altri o giovi, comunque, unitamente ad altri conoscenze, indirizzare convenientemente la libera attività dell'uomo, rivolta al raggiungimento di dati fini". (101)

A objetividade da ciência, entretanto, não exclui a abstração como processo próprio para a seleção das relações existentes entre os componentes.

É com a abstração que se procede às indagações necessárias no campo em que se passam os fenômenos pertinentes ao objeto da ciência, no sentido de, constatado o aparecimento e extensão dos efeitos produzidos por uma causa qualquer, formular hipóteses que, comprovadas, dão lugar ao nascimento de teorias gerais explicativas de como se comportam os elementos postos em ação e quais as direções que deverão seguir todos os outros fenômenos oriundos de causas idênticas.

É ainda a abstração que facilita ao investigador conduzir-se com acerto no campo intrincado das generalidades dedutivas e indutivas.

As indagações da Contabilidade, no campo patrimonial, dividem-se em duas grandes ordens: positivas e especulativas.

A primeira é aquela que, constatando o mecanismo dos fenômenos, se limita a registrá-lo tal como uma chapa fotográfica registra a imagem, situando os movimentos dos componentes, no sentido de pôr em relevo as leis que os regem.

O método empregado para que se chegue ao conhecimento exato de como se manifestam os fenômenos, é o da observação.

A segunda, é a que não podendo fotografar o movimento dos fenômenos, procura, por abstração, chegar ao conhecimento de como se processa o mesmo no todo patrimonial.

Os métodos empregados nessa segunda parte são o dedutivo e o indutivo.

No primeiro caso, a Contabilidade é positiva; no segundo, é especulativa.

Em ambos os casos, entretanto, as teorias enunciadas não traçam maneira de agir aos fenômenos.

Não dão diretrizes novas aos efeitos, em razão de que as causas não podem ser modificadas senão por forças exteriores que, atuando em linha vertical sobre o todo patrimonial, alteram, também, em linha reta, as causas geradoras dos fenômenos.

É uma questão de movimento dos componentes do patrimônio, os quais, sem perda de substância, se atraem e se repelem, confirmando a lei universal de atração e repulsão.

Isto prova que a Contabilidade é uma ciência de movimento; é uma ciência cinética.

Os fenômenos que ela estuda são fenômenos de movimento seja qual for a manifestação deles.

Nenhum dos componentes do patrimônio poderá sofrer alteração em sua íntima estrutura, quer pelo dinamismo próprio das correntes positivas e negativas, que circulam incessantemente no todo, quer pelas forças externas, sem que os efeitos dessa alteração deixem de atingir um ou mais dos componentes.

É a ação perpétua da vida afirmando-se positivamente nos fenômenos sociais.

E essa ação biológica determina uma íntima correlação entre os elementos que constituem o patrimônio, seja no que diz respeito ao quantitativo ou ao qualificativo, demonstrando positivamente a existência de um equilíbrio constante e permanente, que permite a formação do todo patrimonial, como um bloco coeso, cujos componentes se transformam permanentemente, em constante permuta nas suas mais íntimas partes constitutivas.

É a lei de equilíbrio, da qual não pode fugir nenhum organismo.

JAIME LOPES AMORIM afirma:

"O patrimônio, pois, à semelhança do que se passa com a administração, apresenta-se também como um sistema de massa a que a administração imprime um movimento contínuo que o faz tomar diferentes posições de equilíbrio na sucessão dos instantes.

Por conseguinte, qualquer que seja o momento em que nos detenhamos a examinar o patrimônio, verificaremos que ele se encontrará sempre numa posição de equilíbrio, graças à seguinte lei que é a própria base de toda a construção logismológica:

"Toda a alteração de valor, ocorrida em qualquer elemento do patrimônio, provoca invariavelmente uma alteração igual noutro ou noutros elementos destinada a neutralizar o desequilíbrio produzido pela primeira".

(101) PIETRO ONIDA — *Le Discipline Economico-Aziendali* — Milano — Dott. A. Giuffrè Editore — 1947, pág. 186.

Tal é a primeira lei que nós apresentamos à consideração daqueles que afirmam que a teoria da Contabilidade não se baseia em leis gerais, absolutas e constantes, como as da Química, da Física, da Mecânica, etc.

Esta lei constitui aquele princípio único, de que nos fala Rosmini, que nos vai servir de base à dedução de todo um sistema de verdades e que, como tal, deverá estar sempre presente na nossa memória.

E essa lei é tão geral, tão absoluta e tão constante como as leis da conservação e da atração da matéria, da queda dos corpos, da refração da luz, etc., porque, como estas, se tem verificado em todos os lugares e em todos os tempos, mesmo antes da existência da Contabilidade escrita.

E' um princípio análogo àquele outro da mecânica que nos diz que *a cada ação corresponde sempre uma reação igual e contrária.*" (102)

A massa geral que constitui o patrimônio está sempre sujeita à mecânica dos corpos organizados.

Os fenômenos que se passam no todo, obedecem ao ritmo constante da vida.

A essa lei imutável não escapam os fatos sociais de onde nascem as causas primárias que dão origem aos fenômenos formadores do patrimônio, objeto material da ciência contábil.

E ao estudo da massa que constitui o patrimônio, em todos os seus aspectos, em suas mutações continuas, positivas e negativas, em suas ações e reações, na formação de suas teorias aplicáveis no tempo e no espaço, dá-se o nome de Contabilidade, ciência particular, ramo da grande cúpula das ciências sociais — Sociologia.

E como a ciência procura conhecer a verdade, pondo em evidência o mecanismo próprio dos fenômenos observados, constatados e analisados, dos quais resultam as teorias que posteriormente serão transformadas em leis, a Contabilidade cabe esse estudo no tocante ao patrimônio que é seu objeto.

JEAN FOURASTIÉ diz:

"La théorie, pour être digne du qualificatif de scientifique, doit donc à la fois expliquer les faits constatés par l'expérience des hommes contemporains et permettre une prévision des faits futurs, capable de stimuler la recherche et l'action". (103)

E como procede a Contabilidade em suas investigações no campo que lhe é próprio, confirmando a sua posição de ciência particular, isto é, observação dos fatos constatados no presente, comparação dos fatos verificados no passado com os do presente, análise dos mesmos, procurando conhecer-lhes as causas que os geraram, e como se devem manifestar no futuro, quando o meio fôr idêntico, ou determinar as razões dos desvios de direção quando os fenômenos semelhantes não apresentarem fins idênticos.

E essas quebras de linha diretiva são explicáveis pelas mutações a que estão sujeitos os fatos sociais.

Isto prova que as leis biológicas atuam nos fatos sociais com a mesma intensidade que é dado observar nos corpos.

E o patrimônio é um corpo organizado.

As correntes positivas e negativas, que percorrem o todo patrimonial, em movimento constante, determinam a conservação da vida, ou a cessação da mesma.

No primeiro caso, o patrimônio mantém-se intacto, sem perda de massa; no segundo, o patrimônio, como todo corpo vivo, se estiola e morre.

E a Contabilidade, estudando os fenômenos que se passam no patrimônio, estabelecendo as leis que regem a aparição dos referidos fenômenos, afirma-se como ciência.

Mas a Contabilidade evolui dentro do círculo que lhe é traçado pelos fatos sociais, pois que é uma ciência social.

Poderíamos afirmar para a Contabilidade aquilo que Eugène Duthoit escreveu relativamente ao Direito.

O Grande Mestre diz:

"Le caractère social du Droit ne se discute plus aujourd'hui."

Sans nier le caractère transcendant du Droit naturel, il est facile de montrer que le Droit est essentiellement une discipline sociale, par son objet, sa fin et sa sanction.

L'objet du Droit est social, puisqu'il consiste à déterminer les pouvoirs respectifs des hommes dans leurs rapports mutuels, soit d'individu à individu, soit comme membres d'un groupe. Sa fin est sociale: établir un ordre dans la société. Sa sanction est sociale, puisque'elle est appliquée par une autorité sociale." (104)

A Contabilidade tem um objeto puramente social, que é o patrimônio; as finalidades do patrimônio são sociais, pois que decorrem da ação dos homens, que é a causa primária dos fatos sociais, de cuja complexidade nascem campos distintos causadores de fenômenos diversos, para cujo conhecimento é mister a formação de teorias específicas, formadoras de corpos de doutrinas próprios.

A Contabilidade, pois, não é uma ciência jurídica; não é uma ciência econômica; não é uma ciência estatística; não é uma ciência administrativa.

Ela é uma ciência com características próprias, com finalidades próprias, com personalidade distinta.

Se, em alguns casos, a Contabilidade precisa, tem necessidade, socorre-se de leis inerentes a outras ciências sociais, isto corrobora a afirmativa de que ela é parte integrante da Sociologia.

O Direito, a Estatística, a Administração, as Finanças, etc., também podem apresentar um sentido econômico, sem, entretanto, dependerem diretamente da economia; podem igualmente, como a

(102) JAIME LOPES AMORIM — *Lições de Contabilidade Geral* — Obra citada, pág. 343.

(103) JEAN FOURASTIÉ — *Note sur la Philosophie des Sciences* — Paris, 1948, pág. 7.

(104) EUGÈNE DUTHOIT — *Études d'Économie Politique et Sociale* — Paris, 1949, pág. 140.

própria economia, ter um sentido jurídico, sem que sejam ciências subordinadas ao Direito.

Esse entrelaçamento de leis é próprio da causa primária da qual todas as ciências sociais particulares provêm.

MORRIS GINSBERG escreve:

"1) La sociología intenta ofrecernos lo que puede llamarse una morfología o clasificación de los tipos y formas de las relaciones sociales, especialmente de aquellas que se definen como instituciones y asociaciones.

2) La sociología busca determinar la relación existente entre las diferentes partes o factores de la vida social; por ejemplo, entre el factor económico y el político, el moral y el religioso, el moral y el jurídico, el intelectual y los distintos elementos sociales.

3) La sociología se esfuerza por desentrañar las condiciones fundamentales del cambio y la estabilidad social. Ya que las relaciones sociales dependen verosimilmente de la naturaleza de los individuos y de sus relaciones: a) entre sí, b) con la comunidad y c) con el medio externo, la sociología pretende pasar de sus generalizaciones empíricas preliminares a las leyes más últimas de la biología y la psicología y, en lo posible, a leyes sociológicas específicas, es decir a leyes *sui-generis* no reducibles a las que regulan la vida y la psique de los organismos individuales". (105)

O que ficou escrito comprova a razão por que as várias ciências sociais tomam por empréstimo, umas às outras, as leis que lhes servem de complemento na disciplinação dos fenômenos que lhes cabem estudar.

E é também a afirmativa de como um único fato social poderá ser investigado por diversos ângulos, dando causa ao aparecimento de fenômenos inumeráveis, que implicam na manifestação de ciências diferentes.

É a consequência lógica do fator primordial do qual se originam todos os fatos sociais, ou seja, a ação do homem no meio próprio.

Os fenômenos produzidos pelas relações entre os homens trazem a universalidade das ciências sociais cujo conhecimento a ninguém é dado alcançar, donde a divisão em ramos diversos, no sentido de criar ciências particulares, que facilitem a melhor observação e análise dos fenômenos que lhes são atinentes e propiciem ao estudioso um campo de investigações mais restrito e capaz de ser coberto pela inteligência.

O mesmo fato social poderá ser estudado por ciências diferentes, dependendo do ponto de vista em que for observado o fenômeno posto em evidência.

O objeto da ciência que procuramos estudar também poderá servir de campo para outras ciências, tais como, a economia, as finanças, o direito, a organização, a administração, etc., conforme o ponto de vista em que o observador se coloque.

Há relações internas e externas.

É a vida do organismo com as suas trocas constantes entre o meio interior e o exterior.

A Contabilidade estuda a vida do patrimônio, em suas trocas internas e externas, no constante

e perpétuo movimento de seus componentes, demonstrando como aparecem no presente e como devem surgir no futuro em razão dos fenômenos sociais que lhes alterem a direção.

As trocas de substância operadas entre os componentes do todo patrimonial poderão ser demonstradas matematicamente.

Modificando o pensamento de Jaime Lopes Amorim, diríamos que:

"Toda a alteração de substância, ocorrida em qualquer elemento do patrimônio, provoca invariavelmente uma alteração igual noutro ou noutros elementos, destinada a neutralizar o desequilíbrio produzido pela primeira".

Isto torna patente que a Contabilidade não é simples arte de registrar os movimentos dos componentes do patrimônio, como afirmam Gino Zappa, Lino Azzini e Giuseppe Cudini, em *Ragioneria Generale — ad uso degli istituti tecnici* — quando escrevem:

"La ragioneria investiga e compone in ordini sistematico i principi propri della rilevazione dei denomi d'azienda." (106)

E não somente Zappa reduz a função científica atribuída à Contabilidade; os seus seguidores também negam o pensamento científico da Contabilidade.

Eis o que diz ALDO AMADUZZI:

"La ragioneria può essere pertanto concepita come una dottrina che studia i procedimenti della rilevazione preventiva, concomitante e susseguente dei fenomeni dell'amministrazione economica dell'azienda, in aderenza ai processi della gestione e della organizzazione, ovvero che studia i fenomeni economico-amministrativi delle aziende, attraverso le loro rivelazioni". (O grifo é do autor) (107)

Não é possível aceitar um corpo de doutrina para o estudo da *rilevazione preventiva, concomitante e susseguente dei fenomeni dell'amministrazione economica dell'azienda*.

A Contabilidade, como já temos afirmado, estuda o patrimônio como um todo cujos componentes se movimentam incessantemente em sentidos diversos, produzindo fenômenos que se traduzem em aumento, diminuição ou equilíbrio.

É o patrimônio um organismo que tem todas as manifestações da vida.

Os seus componentes, parte integrante do todo, sofrem também com as células do corpo físico, a atuação dos fatores biológicos que regem os movimentos dos elementos constitutivos do ser vivente.

E o fato social tem vida, e como qualquer indivíduo do mundo físico, sente a influência das leis reguladoras da existência.

(106) GINO ZAPPA — LINO AZZINI — GIUSEPPE CUDINI — *Ragioneria Generale* — ad uso degli istituti tecnici — Milano, Dot. A. Giuffrè — Editore — 1949, pág. 33.

(107) ALDO AMADUZZI — *Ragioneria Generale — Economia Generale Delle Aziende* — Terza edizione, Casa Editrice Dott. Luigi Macri, Firenze, Bari — 1949, página 31.

(105) MORRIS GINSBERG — *Manual de Sociologia* — Biblioteca Sociológica. Segunda Edición. Editorial Losada S.A. — Buenos Aires, págs. 18 e 19.

Não há negar que tudo que existe, tudo que se observa no mundo social, seja qual for a direção que tome o fenômeno produzido pelas ações dos homens, no fundo, quando bem analisado, sente-se a manifestação das leis da natureza.

As leis de atração e de repulsão não somente se manifestam nos corpos físicos, como também determinam a aproximação ou o afastamento dos fatos sociais.

As leis da mecânica igualmente evidenciam a sua presença desde os corpos interplanetários até aos fatos sociais.

A própria lei que regula o movimento dos astros determinando o aparecimento, em épocas regulares, de fenômenos especiais, tem a sua influência estendida ao mundo social, produzindo fenômenos cíclicos que podem ser, como no primeiro caso, previstos e corrigidos.

Os fatos sociais podem ser também observados em suas formas, em sua estrutura, em seu funcionamento, em sua maneira de desenvolver-se e na classificação de suas formas.

Há também fatores mórbidos que atuam nas ações formadoras dos fatos sociais, alterando os efeitos dos mesmos.

Esses diversos fenômenos determinam o aparecimento de ciências secundárias, auxiliares daquelas que estudam os objetos que lhes são pertinentes.

Seguindo o raciocínio exposto, poderíamos dizer que a Contabilidade necessita, para o estudo do patrimônio, em todas as manifestações de seus componentes, de ciências auxiliares, que classificaríamos da maneira seguinte:

Biologia Contábil, quando se estudam as causas que determinam as diferenças e variações de patrimônio demonstrando as conformações de cada um, com características próprias e os meios necessários de atuar sobre as causas;

Anatomia Contábil, quando se estudam a constituição, a estrutura e as relações existentes entre os componentes do patrimônio;

Fisiologia Contábil, quando se estudam os fenômenos da vida e das funções dos componentes do patrimônio;

Embriologia Contábil, quando se estudam os fenômenos que se verificam na formação e no desenvolvimento dos componentes do patrimônio;

Morfologia Contábil, quando se estudam as formas de que se revestem os componentes do patrimônio;

Patologia Contábil, quando se estudam as alterações funcionais e morfológicas dos componentes do patrimônio e os elementos formadores dos referidos componentes sob a influência de causas mórbidas e a investigação dos seus meios;

Sistemologia Contábil, quando se estudam os diversos sistemas de que se compõe o patrimônio;

Mecânica Contábil, quando se estudam os movimentos constantes dos componentes do patrimônio.

As ciências secundárias que são postas em evidência como auxiliares da ciência contábil, possibilitam ao investigador dos fatos patrimoniais, um melhor conhecimento dos componentes do pa-

trimônio, de acordo com a função que se procura conhecer.

O patrimônio deve ser tomado como um todo homogêneo.

Os seus componentes podem ser decompostos para análise, sem que o todo sofra a ação de tal separação.

Quando se recorre a outras ciências auxiliares no sentido de explicar os fenômenos que se passam no objeto de uma ciência qualquer, comprova-se devidamente a razão por que as várias ciências sociais tomam por empréstimo, umas às outras, as leis que lhes servem de complemento na disciplinação dos fenômenos que lhes cabem estudar.

O entrelaçamento das leis pertinentes às diversas ciências particulares, no sentido de um melhor conhecimento das causas formadoras dos fenômenos observados nos respectivos objetos, demonstra sobejamente a impossibilidade de alguém poder alcançar a universalidade em todas as suas formas, do conhecimento científico, o que implica a divisão da ciência em ramos diferentes, classificados como ciências particulares, cujos fenômenos serão observados e analisados mais atentamente, e possibilitando ao estudioso campos de investigações restritos e capazes de serem cobertos pela inteligência.

As ciências sociais apresentam, no caso em tela, maiores campos para a divisão argüida, uma vez que os fatos sociais podem ser estudados sob prismas diversos, oferecendo material abundante para as mais interessantes investigações.

A Contabilidade está no caso focalizado como ciência social.

Sendo um ramo da Sociologia, constitui a Contabilidade um campo específico de estudos.

O objeto da Contabilidade — o Patrimônio — exige, para a compreensão das manifestações que emanam dos seus componentes, uma grande soma de conhecimentos das várias ciências sociais.

A Contabilidade, como toda ciência social, impõe-se aos estudiosos muito lentamente, sofrendo oposições e incompreensões que somente serão vencidas pelo passar dos tempos.

E a história de cada uma das ciências sociais, a começar pela própria Sociologia, é preñhe de lutas incessantes.

A Contabilidade não escapa à regra.

A formação de escolas várias não trouxe melhor situação ao esclarecimento das causas que determinam o aparecimento dos fenômenos no objeto.

O estudo científico da Contabilidade, entretanto, vai impondo-se dia a dia, e os opositores vão desaparecendo.

Aquêles que perdurarem em tapar o sol com a peneira, ficarão à margem vencidos pela sua própria teimosia, ou gritarão no deserto sem que possam ouvir o eco de sua própria voz.

6.º CLASSIFICAÇÃO DA CONTABILIDADE ENTRE AS CIÊNCIAS

Procurando situar a Contabilidade entre as ciências particulares, o saudoso Mestre Frederico Herrmann Júnior apresentou o esquema seguinte:



E para justificar o esquema, o Mestre comenta:

"Resta verificar se a Contabilidade se coaduna com as 'ciências morais e sociais'.

Estas têm por objeto o homem enquanto ser inteligente, livre e social, considerado não somente em si, mas em seus atos e em certos fatos exteriores que são a manifestação de sua vida moral e social".

No subgrupo das ciências morais e sociais, encontramos as ciências sociais e políticas, que "estudam a estrutura geral das sociedades humanas, as leis do seu funcionamento normal e do seu desenvolvimento.

A este subgrupo subordinam-se, entre outras ciências, o Direito, a Economia e a Contabilidade.

O Direito, estudando e regulando o comportamento dos homens em suas relações recíprocas.

A Economia, que examina as riquezas como elementos dependentes do comportamento dos homens reunidos em sociedade.

A Contabilidade, que trata da riqueza no seu estado de apropriação como matéria econômico-administrativa das empresas e entidades político-sociais.

Notamos, assim, três espécies de relações:

- 1) relações entre indivíduos que formam a sociedade;
- 2) relações entre a riqueza coletiva e a sociedade humana;
- 3) relações entre a riqueza apropriada e as empresas e entidades a que pertencem.

A Contabilidade ocupa-se, portanto, de fatos exteriores relacionados com a atividade econômica do homem, limitadas ao âmbito das empresas e entidades econômicas e sociais.

Incumbe à Contabilidade, como sistema de conhecimentos, estudar o comportamento das riquezas que se integram no patrimônio, em face das ações humanas, até certo ponto clarividentes e livres.

Estes os fundamentos que autorizam o enquadramento da Contabilidade entre as ciências políticas e sociais, ao lado de outras doutrinas, como as de organização e administração, também votadas a aspectos relacionados com as atividades econômicas exercidas no seio das empresas em geral". (O grifo é nosso).

Depois explica:

"A Contabilidade não se confunde com as doutrinas de organização e de administração técnica, sem embargo das íntimas relações que as ligam entre si, por terem como campo comum as empresas em geral".

"A Contabilidade, como ciência autônoma, tem por objeto o estudo do patrimônio aziendale sob o ponto de vista estático e dinâmico".

Serve-se da escrituração como instrumento para demonstrar as variações patrimoniais. A Contabilidade não se confunde nem com a organização, nem com a gestão. Cabe-lhe estudar as operações aziendali, isto é, os fatos somente em seus efeitos sobre o patrimônio. (108)

Achamos interessante a classificação apresentada.

Não concordamos, porém, com a mesma. Ela foge à linha traçada de que a contabilidade pode e deve ser uma ciência particular autônoma.

Isso mesmo afirma o Mestre.

O que há na Contabilidade, como em todas as outras ciências sociais, que têm o homem como objeto formal, é a íntima ligação que as leva à necessidade de utilizarem-se das leis específicas de cada uma para as suas investigações sem que, entretanto, apresentem idéia de subordinação.

O mesmo reconhece o Mestre quando afirma em sua "Contabilidade Teórica", 1926, pág. 18, que "a Contabilidade tem relações muito íntimas com a economia política, com o direito, com a ciência da administração, com as finanças, etc.,

(108) FREDERICO HERRMAN JÚNIOR — *Contabilidade Superior* (Teoria Econômica da Contabilidade), 2.ª Edição. Editora Atlas S.A. — 1946 — págs. 14, 15, 16 e 18.

mas que possui também traços e fundamentos que lhe proporcionam um campo próprio".

O Mestre, na obra já citada — *Contabilidade Superior (Teoria Econômica da Contabilidade)* — à página 18, afirma:

"A doutrina lançada por Zappa teve a vantagem de orientar os estudos contabilísticos no único sentido que lhe pode conferir mérito científico".

Não estamos de acordo.

As novas tendências no estudo da Contabilidade preconizadas por Gino Zappa não abrem novos horizontes à Contabilidade como ciência particular, autônoma, com campo de investigações próprio.

Ao contrário, o que Zappa procura fazer é restringir a órbita de ação da ciência contábil, reduzindo-a a uma simples técnica de aplicação das regras estabelecidas por outra subciência.

E mais do que isso: ele e os seus seguidores consideram a Contabilidade como simples sistema de *rilevazione*.

Para Zappa é a economia azizendal a verdadeira ciência, envolvendo em seu campo de ação outras ciências tais como a administração, a organização, etc.

E tanto isso é exato que o Mestre Herrmann Júnior havia, em seu "Curso de Contabilidade — Contabilidade Teórica" — esquematizado o seguinte:

Ciências Políticas Sociais:

Aspectos Jurídicos:

- 1) Teoria Geral do Estado
- 2) Direito Público
- 3) Direito Privado

Aspectos Econômicos:

- 1) Economia Política
- 2) Economia Aziendal:
 - a) Organização Aziendal
 - b) Administração Aziendal
 - c) Contabilidade
- 3) Ciências de Administração.

Influência de Zappa, não há negar.

Ainda no segundo esquema que apresentamos em primeiro lugar, o Mestre não pode fugir ao fascínio do italiano.

Zappa procura criar uma verdadeira ciência *mater*, sem lembrar-se de que cai no mesmo engano do pensamento carboniano.

É uma ciência paralela à ciência econômica o que ele procura fazer.

A Economia Aziendal não se encontra devidamente definida e posta com exatidão no quadro das ciências sociais, não obstante a farta literatura sobre o assunto e de ótimos mestres que a defendem com ardor e convicção.

VINCENZO MASI escreve:

"Infatti lo Zappa, senza per tempo in mezzo, senza attese lunghe, senza aspettare alcuna elaborazione scientifica, viene in quel medesimo discorso a proclamare la necessità di coltivare una scienza nuova, l'economia azizendale, la quale da lui viene definita — senza chiedersi se

sia o non sia matura per una definizione — basterebbe pensare che il Besta aveva negato la possibilità di costituire una scienza dell'amministrazione economica — viene da lui, come è noto, definita come la scienza che studia "le condizioni di esistenza e la scienza dell'amministrazione economica delle aziende".

Altra contraddizione: perché la ragioneria avrebbe dovuto aspettare non si sa qual lasso di tempo per potere arrivare a formularne una definizione corretta, e non già avrebbe dovuto aspettare altrettanto tempo la economia azizendale — che nel tempo nel quale parlava l'alto oratore era ancora da costituire a danno di altre scienze e tecniche?"

E, altra contraddizione ancora più grave: perché intitolare il discorso di che parliamo "Nuove tendenze negli studi di ragioneria", quando tutto il tono del discorso è una levata di scudi, a stento coperta, contro la ragioneria che esce minorata e mutilata? Perché non intitolare un cotal discorso ad esempio: "Verso nuovi orizzonti nel campo economico azizendale?" Non è tutto tale discorso diretto a gettar le fondamenta della azizendale e ad attellare la ragioneria al carro apparentemente rutilante di cotal economia, o peggio, a trascinarla in catene dietro di essa?" (109)

É uma verdade o que afirma Masi.

É a prova de que Zappa não traçou, como trombeteiam os seus seguidores, novos rumos ao estudo científico da Contabilidade.

E tanto isso é verdade que ele se esforçou sempre, em todas as suas obras, inclusive no célebre discurso de Veneza, em colocar a Contabilidade em plano secundário, como ciência auxiliar.

A preocupação constante, que ressalta em seus estudos, em suas cogitações, em seus pensamentos, sempre traduzidos com brilhantismo, não se poderá negar, é a de criar uma ciência nova que, invadindo o campo de investigações da Contabilidade, se tornasse uma ciência *mater*, reguladora das leis que regem os fenômenos até então estudados não somente pela Contabilidade, como também, pela Organização, pela Administração, etc.

E Zappa, entretanto, preconiza que não devemos "vedere nello ragioneria una specie di scienza madre dalla quale potesse logicamente derivare ogni dottrina che volgesse alla visione della economia azizendale".

É, como já afirmamos, o mesmo erro do pensamento carboniano.

Vejamos o que diz Zappa em seu "Il Reddito di Impresa":

"L'azienda, coordinazione economica in atto, ci presenta — secondo già chiarimmo diffusamente — come un sistema accentrato di accadimenti correlati. L'azienda è un'unità. Può avere molti organi ma una sola struttura. Conta sua ricchezza svariate ma ha un patrimonio unico. (O grifo é nosso). Si svolge in attività molteplici ma ha una sola vita. Sorge, si accresce, agisce come un tutto; la sua vita si manifesta con un continuo adattamento delle parti fra loro e col tutto, ma anche delle parti e del tutto con l'ambiente che è il mezzo nel quale l'azienda diviene. L'azienda non può vivere isolata. L'azienda tanto più adempie il compito al quale intende quanto più si conforma all'ambiente e lo utilizza ai propri fini. Il divenire di una economia azizendale non può consapevol-

(109) VINCENZO MASI — *Per la Difesa e l'Autonomia Scientifica della Ragioneria* — Rivista Italiana di Ragioneria — Maggio — Giugno — N.º 1, 5, 6 — 1951, pag. 85.

mente percepírsi che quando venga ricollegato con il processo dell'economia generale.

In ogni azienda l'equilibrio interno si modifica in corrispondenza alle forze incidenti esterne; condizioni esterne identiche operano però in modo disforme su aziende che si trovano in condizioni diverse.

L'azienda non è un sistema chiuso, e, come ogni sistema, ci appare anche come elemento di sintesi più elevata, che deve comporsi con altri sistemi. L'azienda partecipa con enti vari alle gerarchie del sistema economico generale. Uno è il mondo economico; anzi uno è l'intero mondo sociale." (110)

Tudo que acima ficou dito sobre a azienda, é idêntico ao que se poderia dizer sobre o patrimônio, objeto da Contabilidade.

Por que então esta inovação?

O patrimônio não é uma unidade econômico-social?

O patrimônio não faz parte da economia geral?

Confirmando o que temos dito sobre a invasão do campo próprio às investigações da ciência contábil pela aziendaria, transcrevemos o que diz Giuseppe Carlo Colli em "L'Azienda e L'Impresa":

"L'azienda è economicamente una unità complessa con limiti non sempre determinabili, risultante dalla combinazione di numerosi elementi uniti a costituire un tutto organico. I singoli elementi non potrebbero essere considerati uno per uno, avulsi dall'insieme unitario di cui fanno parte, perché in tal modo non solo si perderebbe la visione dell'insieme, ma anche ciascun elemento verrebbe a perdere quel rilievo e quel significato che ha nel quadro generale. Per converso, il carattere unitario dell'azienda non implica la conseguenza che i singoli elementi scompaiano nell'unità; essi rimangono quasi sempre, si possono scorgere di norma pure distinti e debbono essere studiati e classificati in modo che si possa vedere bensì il tutto nella sua integrità, ma anche nella complessità e nella molteplicità delle diverse parti fra loro differenziate.

L'azienda non è insomma né una ibrida mescolanza di elementi tra loro semplicemente commisti, né una combinazione nella quale non rimanga più traccia dei diversi componenti, ma è piuttosto simile ad un organismo biologico, dove diversi e distinti e bene individuabili sono i tessuti, gli organi con le loro diverse funzioni, ma dove non si potrebbe separare un tessuto o un organo senza provocare la morte dell'elemento separato, alle volte anche di tutto l'organismo.

E come al disopra dei singoli organi e delle loro funzioni sta qualche cosa che presiede a tutto l'organismo, che ne costituisce l'unico ed inscindibile "io" vivente, così nell'azienda, al di sopra di tutti gli elementi materiali ed economici sta un complesso di forze che danno luogo ad una volontà, la quale coordina i diversi elementi e le funzioni loro, li anima e dirige verso un unico fine. Quando si caratterizza l'azienda semplicemente come un complesso di beni, si dice cosa incompleta ed inesatta, perché quei beni non potrebbero realizzare alcuna finalità economica, se non vi fosse un soggetto al quale essi appartengono, e che di essi si serve per il raggiungimento dei suoi fini, che sono in gran parte, ma non sempre ed esclusivamente, fini economici." (111)

Eis aí o que poderíamos dizer sobre o patrimônio.

Para o estudo da unidade econômico-social, que se chama patrimônio, em todas as suas modalidades, em sua composição íntima, no movimento constante de seus componentes, nas formas que constantemente, como ser vivo, tomam as suas menores partículas de massa, no conhecimento das leis auxiliares de outras ciências que estudam em colaboração com a Contabilidade, prevêem e fixam os movimentos dos componentes do patrimônio, não é necessário conhecer a quem está sujeita a massa geral patrimonial, isto é, quem comanda as ações de administração do todo.

O estudo da administração compete à outra ciência social — a Administração, que por sua vez toma emprestado para explicação de fatos vários, leis pertinentes a outras ciências sociais.

A ela, sim, compete o exame dos fatos no sentido de traçar normas gerais que possibilitem a boa direção das ações administrativas.

São ciências diferentes que estão no mesmo campo — fatos diversos, com ações distintas.

É preciso não confundir as linhas demarcadoras dos fenômenos que se passam no mesmo campo de estudos.

A Contabilidade estuda o todo patrimonial e cada uma de suas partes separadamente.

Desce à análise de cada componente em sua forma, em sua estrutura, em sua composição, em suas relações estreitas com as outras partes, em sua dinâmica, em seu crescimento, em sua estabilidade, no seu decrescimento, podendo determinar, matematicamente, a formação de cada componente e evidenciar as causas que dão lugar ao seu aparecimento ou desaparecimento, no tempo e no espaço.

São, portanto, os fenômenos patrimoniais, fenômenos de vida.

Poderia aplicar, com pequenas modificações, à Contabilidade, o que Paccès afirma para a AZIENDA:

"L'Azienda, come in genere ogni complesso vivente, non si presta ad essere studiata, nel suo insieme col microscopio. Il microscopio è strumento indispensabile, ma ad un certo punto occorre sapere metterlo da parte e tirarsi indietro per poter vedere l'insieme; per poter studiare le relazioni tra una parte e l'altra, le analogie le differenze; in una parola per procedere a quella coordinazione di materiali e d'idee, che valga a darci una visione integrale del fenomeno studiato". (112)

Ainda é GIUSEPPE COLLI quem, referindo-se aos trabalhos de PACCÈS, afirma:

"Questo autore vede nei fenomeni aziendale molta analogia con quelli biologici umani, che sono con utilità studiati profondamente nei singoli componenti, ma per conoscerne il tutto nella sua meravigliosa unità devono essere considerati nella loro complessa combinazione". (113)

(110) GINO ZAPPA — *Il Reddito Di Impresa* — III, Ristampa — II Edizione, 1946 — Dott. Antonio Giuffrè, Editore — Milano — pag. 32.

(111) GIUSEPPE CARLO COLLI — *L'Azienda e L'Impresa Nelle Tecniche Professionali* — Malfasi, Editore, Milano, 1950, págs. 7 e 8.

(112) F. M. PACCÈS — *Corso Generale Di Economia Aziendale* — Vol. 1.º — Ist. Aziendale Italiano, Roma, Torino, 1935 — Pessini, págs. 52, 53, 95 e 96 — Citação de Giuseppe Colli.

(113) GIUSEPPE COLLI — *Obra citada*, pag. 9.

E é assim que devemos ver o patrimônio. E é assim que a Contabilidade pura explica o patrimônio.

Sobre esse aspecto, não podemos deixar de citar CASANOVA, quando diz:

"I cambiamenti di composizione e di struttura dei singoli elementi, sebbene rispettino l'individualità dell'azienda, incidono profondamente nella sua essenza, poiché l'azienda non è un'astratta unità ideale ma un concreto organismo, così in ogni suo momento essa non ha e non può avere altra o diversa realtà da quella determinata dai concreti suoi fattori costitutivi.

Se questi elementi costitutivi mutano per la specie, per le forme di coordinamento e la misura delle combinazioni, muta consequentemente l'azienda sia pur concepita nel suo insieme quale complesso unitario.

In realtà l'unità che l'azienda possiede, la individualità che normalmente conserva attraverso i suoi cambiamenti non distrugge e non sminuisce, anzi, per così dire, eleva ed esalta l'individualità dei singoli elementi costitutivi che, collegandosi nell'azienda, la compongono, la sostengono e la alimentano". (114)

Mais uma vez nos socorremos de GIUSEPPE COLLI.

No tocante à ordem de estudos da AZIENDA, ele diz:

"L'azienda si deve studiare:

- a) nei diversi elementi che la compongono
- b) nel suo funzionamento normale
- c) nel suo funzionamento anormale cioè in quei fenomeni che corrispondono ai fatti o agli stati patologici dell'organismo vivente.

Lo studio completo del fenomeno aziendale dovrà prefiggersi scopi tecnici "conoscenza dei modi e degli strumenti del governo economico dell'azienda". (115)

Ai está a ordem de estudos que se deve admitir para a apreciação do patrimônio.

E esses fatos citados, essas opiniões defendidas pelos seguidores do grande Zappa, na justificação da existência da Aziendaria, poderão ser transformados em justificativas da Contabilidade.

Por que, então, criar uma nova ciência cujas linhas gerais ainda estão indecisas, ainda se encontram em formação, quando existe uma outra ciência com linhas gerais já devidamente firmadas, com regras imutáveis no tempo e no espaço, atuando dentro do mesmo campo de ações?

A Aziendaria necessita de uma elaboração científica mais aprofundada, com uma ordem de conhecimento mais aclarada.

O campo de estudos em que desejam fazê-la agir, é o mesmo em que a Contabilidade desenvolve a sua ordem de estudos.

Os fenômenos postos em evidência são os mesmos.

Todos eles dependem de fatos sociais, razão precípua da multiplicidade de conceitos na apreciação dos fatos observados nos vários setores em que a ação do homem se faz sentir.

Não é porque os fatos sociais possam ser analisados e estudados sobre aspectos vários, que se procure construir uma ciência particular com os mesmos elementos de outra ciência, sem nenhuma particularidade que diferencie os fenômenos pertencentes a ambas.

Do estudo dos fenômenos observados por cada ciência, depende a colocação da mesma no quadro geral das ciências.

Dentro das ciências sociais não existe subordinação como parece quererem os seguidores da aziendaria.

Poderíamos traçar um seguimento dos fenômenos sociais, partindo do homem isolado até aos homens em sociedade.

O seguimento seria da maneira seguinte:

Homem — O homem isolado sem contato com outros homens, não cria fato social.

Homens — Os homens em relações com outros homens dão lugar ao aparecimento de fenômenos de aspectos diferentes, os quais constituem fatos sociais.

Fatos Sociais — Os fatos sociais, em face da complexidade com que se apresentam, criam campos distintos de ação, que determinam a necessidade de ordens de estudos diversos.

Sociologia — O estudo dos fatos sociais, de uma forma geral, universal, deu lugar ao nascimento de uma ciência especial — *Sociologia* — que constitui, assim, a cúpula das outras ciências sociais.

Ciências Particulares — Em virtude da impossibilidade de ser abrangido por um único indivíduo, a universalidade do conhecimento, dividiu-se o saber em campos diversos, de maneira a constituir ciências particulares que com menor esforço pudessem ser explicadas. No subgrupo das Ciências Sociais e Políticas aparecem como ciências particulares, entre outras, as seguintes:

- a) Direito;
- b) Jurisprudência;
- c) Psicologia;
- d) Economia;
- e) Finanças;
- f) Administração;
- g) Organização;
- h) Contabilidade;
- i) Estatística;
- j) Linguística;
- k) Religião;
- l) História Geral;
- m) História da Civilização;
- n) Lógica;
- o) Estética;
- p) Moral, etc.

Cada uma das ciências particulares postas em evidência possui um corpo próprio de doutrina, que disciplina os fenômenos que lhe são dados estudar, com formas, estruturas, composições diferentes, etc., não obstante partirem do mesmo centro de irradiação.

(114) M. CASANOVA — *Studi Sulla Teoria Dell' Azienda* — Soc. Ed. Foro Italiano, Roma, 1939, págs. 62-63 — Citado por Giuseppe Colli.

(115) GIUSEPPE COLLI — *Obra citada*, pág. 9.

A Contabilidade, portanto, tem também o seu corpo próprio de doutrina, que a diferencia das outras coirmãs, disciplinadora dos fenômenos que lhe são dados estudar, em toda extensão de suas manifestações, dentro do campo próprio.

Assim, para classificar a Contabilidade dentro do quadro das Ciências Sociais e Políticas, poderíamos traçar o seguinte:

CIÊNCIAS MORAIS E SOCIAIS

CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS

- a) Direito;
- b) Jurisprudência;
- c) Economia;
- d) Psicologia;

- e) Finanças;
- f) Administração;
- g) Organização;
- h) Contabilidade;
- i) Estatística;
- j) Linguística;
- k) Religião;
- l) História Geral;
- m) História da Civilização;
- n) Lógica;
- o) Estética;
- p) Moral, etc.

É, parece-nos, mais racional, facilitando o estudo das leis correlatas e pondo em evidência as diversas relações que existem entre as mesmas ciências.

A Execução do Ato de Reorganização Administrativa de 1946 — II

GEORGE B. GALLOWAY

(Trad. de Iza Ribeiro de Almeida)

IV — A ORGANIZAÇÃO DOS "STAFFS" DO CONGRESSO

MAIS e melhores auxiliares para membros e comissões do Congresso constituíram um dos principais objetivos do Ato, e muito progresso foi realizado nesse setor. Os Senadores, na sua maior parte, designaram ajudantes administrativos, a \$10.000 anuais, que os estão auxiliando de muitas maneiras. Quatro deles são filhos de Senadores e muitos eram antes secretários também de Senadores. (30) Um dispositivo semelhante, para os Representantes, caiu na Câmara, mas o crédito para cada Representante, para pagamento anual de um auxiliar foi elevado a \$12.500. O pessoal da Secretaria do Conselho Legislativo, estabelecido em 1919 para preparar projetos de leis para membros e comissões do Congresso, foi também aumentado pelo Ato, de 11 para 28 pessoas. A Secretaria do Senado tem agora um Quadro de 14 pessoas — 7 consultores, 3 assistentes jurídicos e 4 escreventes; e o da Secretaria da Câmara é constituído pelo mesmo número, com as mesmas atribuições. Os consultores-chefes são nomeados, respectivamente, pelo Presidente *Pro Tempore* e pelo Presidente da Câmara; e eles, por sua vez, nomeiam os seus auxiliares. Esse pessoal, em seu conjunto, com um orçamento de \$199.500 para o ano fiscal de 1951, faz parte de carreiras, e é estranho a questões políticas. Os serviços prestados são da mais alta qualidade.

O Serviço Legislativo de Referências, agora no seu 35.º ano, foi intensamente reforçado pelo Ato (artigo 203), como o instrumento de pesquisa e de informações do Congresso. As atribuições do Serviço foram definidas pela primeira vez em forma de imposição legal, e a nomeação de todo o pessoal necessário foi autorizada "independentemente das leis sobre serviço civil e sem referência a afiliações políticas, unicamente no terreno da aptidão para desempenharem os deveres de seus cargos". Foi autorizada a nomeação de especialistas, de nível superior (*), em uns 19 campos especializados "para trabalho especial com as comissões adequadas do Congresso". De acordo com o Ato, as dotações para o Serviço aumentaram

de \$178.000 em 1945 para \$790.000 no ano fiscal de 1951, e seu pessoal aumentou de 66 pessoas em 1945, para 156 em 1950, 14 das quais são especialistas em ciências políticas. Quinze especialistas, de nível superior, foram nomeados para uma dúzia de diferentes campos. Diversos deles foram destacados para as equipes profissionais de comissões do Congresso, por prazos diversos, e cinco (Elliot, Galloway, Graves, Kreps e Wilcox) têm servido como diretores da equipe de auxiliares de tais comissões. Além disso, diversos novos tipos de serviços foram inaugurados nos últimos anos, inclusive o de boletins e resumos sobre negócios públicos, digestos das audiências das comissões, e estudos especiais para diversas comissões do Congresso. Sob a orientação competente do Dr. Ernest S. Griffith, seu diretor, houve um forte impulso incrementando a utilização do Serviço durante a última década. (31)

Na organização dos Quadros profissionais das comissões permanentes, o Ato produziu uma real inovação. A Seção 202 autorizou cada comissão permanente (exceto as Comissões de Dotações, com relação às quais nenhum limite de "staff" foi imposto) a nomear "não mais de quatro membros profissionais... em caráter permanente, sem considerar as afiliações políticas e somente com base na aptidão para o desempenho dos deveres do cargo". Em 1946, antes que esta Seção se tornasse efetiva, as comissões do Senado e da Câmara empregavam 356 escreventes com uma despesa total de \$978.760 por ano. Poucos deles eram profissionais, com exceção dos "staffs" das Comissões de Dotações, da Comissão Mista de Taxação da Renda Interna e algumas outras. Durante o ano de 1950, após estar o Ato em vigência por quatro anos, as comissões do Congresso, — permanentes, especiais ou mistas — tinham ao todo um "staff" de 673 pessoas e folha de pagamento num total de \$3.000.000. Duzentas e oitenta e seis dessas pessoas foram classificadas como profissionais; 98 eram utilizadas pelas comissões da Câmara, 135 pelas comissões do Senado e 53 pelas comissões mistas. Dez comissões permanentes da

(30) Vide a narrativa da "Operation Falseface", por Howard M. Norton, in *Sun*, de Baltimore, 6 e 7 de março de 1947.

(*) "Senior specialists" no original.

(31) Em 1947 foi criado o Departamento de Coordenação de Informações para a Câmara dos Deputados. Este Departamento presta um serviço geral de informações aos membros da Câmara. Tem, em 1951, nove funcionários e uma verba de \$69.000. O Coordenador é designado pelo Presidente da Câmara e recebe \$12.000 por ano. H. Res. 183, 81.º Cong., 1.ª ses.

Câmara e todas as 15 do Senado tinham, pelo menos, sua cota completa de quatro membros da equipe profissional ou a haviam excedido. Cinco comissões da Câmara e onze do Senado haviam sido autorizadas a dilatar seus "staffs" profissionais além da cifra de quatro fixada pelo Ato. Assim, a Comissão de Despesas da Câmara, com suas subcomissões, tinha uma equipe profissional total de 20 pessoas em 1950, enquanto a Comissão Jurídica do Senado tinha 19 peritos. Enquanto isso, a Comissão de Dotações da Câmara tinha 14 profissionais, 18 escreventes e 42 investigadores especiais em sua folha de pagamento; e a Comissão de Dotações do Senado tinha 12 profissionais e 6 escreventes. Os "staffs" profissionais de comissões mistas iam de 1 para a Comissão Byrd a 17 na Comissão de Taxação da Renda Interna.

Um exame dos "staffs" profissionais das comissões do Congresso, feito em 1949, mostrou que 43% deles eram advogados, 43% tinham sido anteriormente empregados no ramo executivo do governo nacional, (32) 68% tinham prévia experiência de trabalho no Congresso e 81% possuíam grau universitário. Entre os de uma única profissão, os advogados constituíam o maior grupo, havendo, além disso, um grupo disperso de economistas, especialistas em ciências políticas e engenheiros. Sua remuneração básica anual ia de \$5.000 a \$8.000, sendo elevada para \$7.775 a \$10.846. Cerca da metade deles recebia o salário máximo.

Os autores do Ato de Reorganização do Legislativo recomendaram a criação de um cargo de Diretor de Pessoal para o Congresso, Diretor que implantaria um sistema moderno sobre pessoal, para todos os empregados, e aboliria o sistema do arbítrio; mas a medida caiu nos debates do Senado. Em seu lugar, o Sr. George Smith, secretário da Comissão Política Republicana do Senado, elaborou um plano para eficiente organização da equipe de escreventes e profissionais das comissões do Senado, e fez-lo circular entre seus presidentes na véspera do 80.º Congresso. (33). O Sr. Smith contribuiu também para a nomeação, em princípios de 1947, de um consultor de pessoal que prestou auxílio bastante substancial na organização do pessoal do Senado durante a primeira sessão do 80.º Congresso. Entrementes, o autor elaborou uma série de instruções para os novos postos de escreventes e profissionais em todas as comissões permanentes reorganizadas de ambas as Casas, instruções que foram algo utilizadas.

Após quatro anos de atividade em toda a escala dos trabalhos, a qualidade dos "staffs" apresenta-se heterogênea. Metade das comissões per-

manentes estão hoje providas de equipe com peritos competentes e bem adestrados nos campos respectivos. Seu trabalho pessoal reflete-se na atuação melhorada de suas comissões, em mais adequadas exposições, melhores audiências e relatórios, mais efetiva coordenação entre as comissões e as agências administrativas correspondentes, e aumento geral de eficiência. Muitas comissões realizaram os objetivos do Ato quanto à nomeação e conservação de pessoal qualificado. Por outro lado, cerca de metade das comissões parece estar pobremente ou inadequadamente dotada de "staffs" integrados por pessoas escolhidas em virtude de considerações políticas. Na abertura do 81.º Congresso, com a mudança do controle partidário em ambas as Casas, houve a substituição de um terço entre os servidores profissionais das comissões permanentes — o que significou que cerca de dois terços dos empregados em exercício haviam sido conservados, provindos do 80.º Congresso, apesar da observação do Senador McGrath, que podia ser necessário descobrir alguns "peritos democráticos". De um modo geral, as conclusões a que chegou Gladys Kammerer em 1949 são ainda válidas: que nem todos os membros do Congresso sabem como usar o pessoal; que alguns membros utilizam dados da equipe de servidores para sustentarem idéias preconcebidas ou injunções partidárias; que parte do pessoal profissional se sente frustrada pela subordinação de fatos a exigências políticas e a preconceitos regionais, bem como pela ocasional inatividade de suas comissões; que considerações políticas são muitas vezes predominantes na organização do pessoal; que ajustamentos sistemáticos do pessoal estão ainda faltando na organização do pessoal das comissões; e que há oportunidade para melhoramentos, tanto na qualidade da equipe profissional como nos processos de recrutamento e de seleção. (34)

De acordo com a apreciação de Ernest Griffith sobre a organização da equipe de servidores das comissões, "algumas delas têm sobrevivido, sem inconvenientes, a mudanças do controle partidário, principalmente nos casos em que as considerações partidárias não influenciaram as nomeações originais. Em outros casos, uma razoável estabilidade foi assegurada pela divisão de nomeações entre os partidos. Outras têm sido partidárias. Advogados e jornalistas têm sido empregados em número considerável, economistas e especialistas subordinados talvez algo menos do que teria sido previsto. Alguns foram obtidos, por empréstimo, do Serviço Legislativo de Referências, e isso redundou, em tais casos, na quase perfeita integração das duas agências". (35)

(32) O artigo 202 (g) do Ato proibiu a designação de qualquer integrante do grupo de servidores profissionais para qualquer cargo no ramo executivo antes de um ano de serviço prestado à respectiva comissão.

(33) GEORGE H. E. SMITH, *Memorandum on Committee Staff Organization*, aos Presidentes das Comissões do Senado. Sem data, 13 páginas.

(34) GLADYS M. KAMMERER, *The Staffing of the Committees of Congress* (Lexington, Ky., 1949), páginas 38-43.

(35) In Capítulo VI de suas *Stokes Lectures*, à distribuição na Universidade de New York em abril de 1951.

Na falta de um diretor de pessoal, ninguém se encontra em posição tão central, que se habilite a apreciar todos os "staffs" profissionais das comissões. Mas a organização dos "staffs" das comissões parece estar ainda em transição do antigo sistema do arbítrio para um moderno sistema do mérito. O Congresso encontra-se embaraçado pela falta de um moderno sistema de administração do pessoal. Se ele precisava de um Departamento de Pessoal em 1945, como a Comissão La Follette-Monroney afirmou, hoje mais do que nunca tem necessidade dele, para auxiliar seus membros e comissões relativamente aos problemas de "staff", para assegurar a seleção de pessoal qualificado e aumentar garantias de permanência. A experiência demonstrou, também, que o limite, imposto pelo Ato, para o número de profissionais é por demais baixo e deveria ser elevado; que houve pouca coordenação de trabalhos de "staff" entre as comissões homólogas das duas Casas; que os estados-maiores são necessários para ajudarem as comissões mais operosas em seus pesados deveres legislativos e de supervisão; e que aos Representantes dos distritos mais populosos deveriam ser dados auxiliares administrativos tais como os Senadores têm agora.

Visto em perspectiva histórica "este Ato assinalou o surto de um "staff" congressional completamente aparelhado", como Ernest Griffith observou recentemente. Embora os resultados de sua aplicação tenham sido desiguais quanto à qualidade dos "staffs", para comissões ou para membros do Congresso, e quanto à natureza dos assuntos, notáveis proveitos foram alcançados. O Serviço Legislativo de Referências e o Departamento do Conselho Legislativo quintuplicaram as dotações totais, para o pessoal das comissões, a partir de 1944. Elevam-se a mais de \$5.000.000 para o ano fiscal de 1951. A organização das equipes do Congresso, efetuada pelo Ato, introduziu uma "terceira força de peritos freqüentemente utilizados como um corretivo das tendências dos interesses individuais e das recomendações substanciais do executivo... A ampliação e o fortalecimento das equipes do Congresso constituíram, efetivamente, o maior fator para deter e provavelmente corrigir um desvio... no sentido da ascensão ou mesmo do predomínio virtualmente completo da burocracia sobre o ramo legislativo mediante o quase monopólio anterior... de competência técnica... O Congresso dominou — ou proveu-se ele próprio dos instrumentos para dominar — o problema de assegurar-se uma fonte idônea, agora, de informações especializadas e de análise que é verdadeiramente sua". (36)

V — MODIFICAÇÕES NOS ENCARGOS DO CONGRESSO

Outro objetivo, da maior importância, da comissão La Follette-Monroney era reduzir os encargos do Congresso resultantes de deveres não

legislativos e da consideração de legislação privada e local. Para esse fim, ela recomendava maior número de auxiliares de "staff" para membros do Congresso e para comissões, expansão dos serviços de referência legislativa e de minutas de projetos, criação de um conjunto de estenógrafos, redução, nas designações para comissões, a uma ou duas por membro, delegação das reivindicações particulares e autonomia para o Distrito de Colúmbia. A maior parte destas recomendações foi incorporada ao Ato.

Na prática, os encargos das comissões foram mais que duplicados desde 1946, tendo-se em vista o número de medidas a elas encaminhadas e por elas relatadas. (37) A proibição relativa à apresentação de quatro categorias de projetos de direito privado, imposta pelo artigo 131 do Ato, determinou alguma redução nos encargos referentes à legislação sobre direito privado no 80.º Congresso; mas esse lucro foi perdido no 81.º Congresso, quando 1.052 leis de direito privado foram feitas, o que representava 55% de todas as leis submetidas anteriormente à sessão "lame duck". (*) O constante fluxo de leis de caráter privado consiste principalmente em casos de reivindicações, cuja apresentação é ainda permitida de acordo com as exceções admitidas pelo Ato Federal de Reclamações sobre Danos (Título IV do Ato de Reorganização do Legislativo), e projetos sobre imigração privada cuja introdução não está sujeita a restrições. Em 1949 o Congresso recebeu o total recorde de 1.351 projetos sobre assuntos privados, destinados a permitir a entrada ou permanência de estrangeiros nos Estados Unidos, refletindo os esforços, de pessoas deslocadas, para obterem um refúgio dentro de nossas fronteiras. Além disso, o 80.º Congresso dilatou os poderes do Procurador-Geral para sustar a deportação de estrangeiros entrados ilegalmente. Tais suspensões devem ser confirmadas, em cada caso individual, por uma correspondente resolução do Congresso; 5.000 casos foram tratados em 1949-50 pelas Comissões Jurídicas, cujos programas de trabalho são invadidos pelo fluxo de leis de caráter privado.

Apesar do esforço do Ato no sentido de distribuir o trabalho legislativo de modo mais equitativo entre as comissões permanentes do Congresso, os encargos, na prática, variam entre limites afastados, de tempos a tempos e de sessão a sessão, conforme a natureza dos problemas nacionais e internacionais predominantes na ocasião.

(37) No 79.º Congresso, 7.239 medidas foram encaminhadas às comissões permanentes, e 2.728 foram por elas relatadas. No 81.º Congresso, com exclusão da sessão "lame duck", foram encaminhadas 16.328 medidas e relatadas 5.716.

(*) Literalmente "pato coxo", expressão figurada que pretende caracterizar a marcha, considerada defeituosa, dos trabalhos da sessão em apêço.

(38) Para uma descrição completa desta situação, vide meu memorando sobre "The Reform of Private Bill Procedure", *Congressional Record*, 81.º Cong., 1.ª sess., págs. A3047-A3050 (12 de maio de 1949).

(36) Idem.

As comissões de Dotações e de Relações Exteriores têm-se encontrado entre as de mais duro trabalho desde a Guerra, por causa da importância de suas medidas e das cada vez mais numerosos problemas internacionais. Os autores do Ato nunca afirmaram que reformas estruturais em nosso maquinismo legislativo reduziriam o volume dos trabalhos do Congresso. O montante desses trabalhos tornou-se, inevitavelmente, cada vez mais oneroso em virtude da constante expansão das atividades governamentais, dentro do país e em diferentes direções, nas últimas décadas. O objetivo das modificações na estrutura das comissões não era tanto reduzir os encargos de trabalho como efetuar uma distribuição de trabalho, mais sistemática e racional, entre as comissões reorganizadas. A reorganização do trabalho das comissões representa um melhoramento em relação à situação anterior porque eliminou muitas duplicatas e superposições de jurisdições e consolidou funções conexas.

Os encargos individuais dos membros do Congresso não foram diminuídos pelo Ato, mas auxiliares de serviços melhores e em maior número os habilitaram a fazer obra mais perfeita. Os auxiliares administrativos dos Senadores ajudaram-nos enormemente em seus trabalhos departamentais, nas indagações de constituintes e na redação de discursos. A ampliação do Serviço Legislativo de Referências foi seguida de uma grande intensificação de seu emprêgo pelos Congressistas, para investigações legislativas, elaboração de discursos, pesquisa de fatos e respostas a perguntas de constituintes. O Serviço atende, presentemente, a pedidos de informações à razão de mais de 38.000 por ano. E, como vimos, uma idéia da eficiência do Ato em relação aos encargos individuais de trabalho apresenta-se na limitação, quanto às designações para as comissões permanentes, de uma por membro na Câmara e de duas por membro no Senado, com poucas exceções. Esta redução foi contrabalançada em parte pelo serviço em subcomissões e em comissões especiais ou mistas, tendo havido, contudo, uma diminuição de 50%, de 1946 a 1949, no número médio de designações de toda espécie, para comissões, por Senador.

Apesar desses ganhos, o montante dos trabalhos impostos aos membros e comissões do Congresso, por seus deveres legislativos e de investigação e pelas importações de constituintes, é verdadeiramente enorme. De acordo com George Smith, um observador rigoroso da cena do Congresso, os encargos de trabalho são superiores ao que eles podem realizar. "Há agora sinais de que os limites de capacidade foram atingidos... Esta enorme ampliação de atividades do Governo Federal produz um volume de problemas detalhados e complexos que julgo tenham excedido a capacidade de trabalho do Congresso... Uma lei

sobre lucros em diminuição (*) está operando ativamente no campo do Governo Federal... A carga de trabalho está acima do efetivo controle legislativo". (39)

Se o Congresso deseja reduzir o volume crescente de seus trabalhos, diversas medidas podem ser utilizadas. Poderia completar a evolução começada em 1946: (a) revogando o artigo 421 do Ato Federal de Reclamações contra Danos, o que exclui doze classes de reclamações de suas atribuições; (b) delegando o ajuste dos casos de imigração e deportação ao Serviço de Imigração e Naturalização; e (c) delegando a expedição de concessões de terras ao Bureau de Administração de Terras ou ao Bureau de Assuntos Referentes aos Índios, do Departamento do Interior. O Senador Wiley, que foi presidente da Comissão Jurídica no 80.º Congresso, sugeriu que a introdução de projetos de caráter privado poderia ser proibida, em ambas as Casas, simplesmente pela reforma de seus regulamentos em vigor. (40) O Congresso poderia conceder autonomia ao Distrito de Colúmbia e assim desembaraçar-se de seus deveres como Conselho Municipal da cidade de Washington. O projeto Kefauver, de autonomia, passou no Senado em maio de 1949, mas foi guardado na gaveta, desde então, na Comissão Distrital da Câmara. O Congresso poderia proibir seus membros de comparecerem perante agências administrativas nas reclamações e queixas de seus constituintes, conforme sugeriu o Professor Lawrence Chamberlain. (41) Poderia tentar reduzir o volume das operações federais por meio da devolução de funções adequadas às autoridades regionais ou do Estado, segundo solicitou George Smith. (42) Poderia autorizar membros da Câmara dos Representantes a empregarem auxiliares administrativos tais como os Senadores têm agora. Poderia economizar muito de seu tempo, em cada sessão, mediante a votação por eletricidade e com apuração central feita por comissões reunidas, para evitar divergências. E poderia apressar seus trabalhos dispondo as reuniões de comissões e as sessões plenas em dias alternados. Tomadas conjuntamente, estas providências valeriam muito para reduzir o montante de trabalhos

(*) "law of diminishing returns" no original. Alusão ao fenômeno econômico que ocorre quando, com a ampliação de áreas cultivadas, o aumento da produção é proporcionalmente menor que o aumento das despesas. O autor citado entende, aí, que a ampliação das atividades governamentais estão correspondendo resultados proporcionalmente menores que o aumento de esforço despendido, análogamente ao que acontece quando opera a lei econômica de "diminishing returns".

(39) Vide seu testemunho in *Hearings on Evaluation of the Legislative Reorganization Act*, págs. 170-180.

(40) *Ibid.*, págs. 253-254.

(41) *Ibid.*, pág. 264.

(42) *Ibid.*, pág. 180. Mr. Smith sugeriu, também, a criação de um "advisory Council on Federal Legislation" para examinar as propostas de novas funções e agências federais.

de nossa legislatura nacional às proporções de sua capacidade de produção.

VI — SUPERVISÃO DA ADMINISTRAÇÃO

Outro capital objetivo do Ato era promover mais íntima cooperação e melhor entendimento entre os poderes executivo e legislativo. Para este fim as comissões permanentes eram orientadas (artigo 136) para exercerem "contínua vigilância" sobre a execução das leis pelas agências administrativas sob sua jurisdição. Recomendando "supervisão legislativa pelas comissões permanentes", a comissão La Follete-Monroney observou que "sem efetiva supervisão legislativa das atividades do extenso ramo executivo, o cabo de suspensão da democracia enfraquece... (*) Sentimos que esse problema de supervisão pode ser resolvido da maneira mais satisfatória levando-se as comissões permanentes regulares do Senado e da Câmara, que têm tais matérias em sua jurisdição, a realizarem contínua revisão das agências executoras de leis originariamente relatadas pelas comissões... Tal revisão poderia bem compreender um período de interrogatório pela comissão... Recomendamos que a prática da criação de comissões especiais de investigação seja abandonada... Orientando suas comissões permanentes para que desempenhem essa função supervisora, o Congresso pode contribuir para sobrepujar a lamentável clivagem entre o pessoal dos poderes legislativo e executivo."

Alguns críticos do Ato têm alegado que esse artigo contribuiu, na realidade, para duplicar e superpor investigações do ramo executivo do governo por muitas comissões. Mas era intenção dos autores do Ato efetuar uma divisão de trabalho em três partes no desempenho da função de supervisão. Seu pensamento era que as comissões de Dotações, por um lado, exerceriam controle financeiro antes de efetuada a despesa, mediante atento exame das avaliações departamentais, que as comissões de Despesas, por outro lado, tomariam a seu cargo rever a estrutura administrativa e os métodos, e que as comissões legislativas fariam a revisão do funcionamento da legislação substantiva e examinariam a necessidade de emendas legais.

Este aspecto do Ato tem alcançado apenas, até agora, um sucesso parcial. Muitas comissões permanentes têm sido por demais sobrecarregadas de deveres legislativos e com pessoal deficiente para manter muito rigorosa fiscalização sobre as agências executivas dentro de sua jurisdição. Um exame da atividade das comissões durante a segunda sessão do 81.º Congresso mostra que dez comissões permanentes e cinco especiais estavam realizando investigações determinadas sobre ma-

térias que envolviam certa supervisão de atividades executivas. As comissões de maior atividade nesse campo foram as de Dotações, de Despesas, de Forças Armadas e de Comércio. Talvez o inquerito a que se deu maior publicidade no ano passado tenha sido o realizado por uma subcomissão de Relações Exteriores a respeito de acusações de deslealdade referentes a pessoal do Departamento de Estado. Uma nova "subcomissão cão-de-guarda" (*) da Comissão de Forças Armadas, do Senado, constituída em julho último sob a chefia do Senador Lyndon B. Johnson, está investigando profundamente a administração do programa nacional de defesa. Os resultados obtidos por estas comissões supervisoras estão patentes em seus relatórios. (43) O trabalho de certas organizações governamentais, como a Comissão Marítima, atividades subversivas no governo, preparativos de defesa nacional, e as manipulações dos agiotas estiveram entre os principais campos de supervisão legislativa nos últimos anos.

O tipo de governo parlamentar quase desapareceu na Europa. Sua sobrevivência nos Estados Unidos depende grandemente da supervisão, pelo Congresso, da administração. As agências administrativas são responsáveis pela elaboração de decisões dentro das normas políticas e das maneiras de proceder fixadas por ato legislativo, sujeito a revisão judicial a fim de assegurar o acordo com os requisitos legais. O Congresso é responsável pela emenda da lei no caso em que uma alteração nas normas ou métodos de proceder se evidencie necessária, e a supervisão legislativa dos atos de agências é o meio pelo qual o Congresso se exonera de sua responsabilidade. A criação, nos últimos anos, de diversas das chamadas "comissões cães-de-guarda", em campos tais como controle de energia atômica, auxílio no exterior, despesas federais e produção de defesa, focalizou a atenção sobre esta função supervisora. A comissão mista é um vantajoso dispositivo para desempenhar essa função, porque seus deveres estão explicitamente definidos por ato legislativo. O critério da escolha dos mais velhos não é aplicado em sua seleção; ele determinaria uma perda de interesse e de zelo por parte dos membros mais jovens. A comissão mista é também um valioso instrumento de vigilância legislativa e de correção de dispositivos legais em campos experimentais e controversos, onde a estabilidade econômica e a segurança nacional estão em jogo. Em época de crise, com a crescente concentração de poder nas mãos do executivo, um enérgico desempenho da função supervisora pareceria constituir interesse público, desde que tanto o Congresso como as agências se conservem dentro de suas respectivas esferas de responsabilidade.

(*) "Watchdog subcommittee" no original.

(43) Como bons exemplos de relatórios de comissões refletindo a função de supervisão, vide *House Report* n.º 2433, 80.º Cong., 1.ª sess.; *Senate Doc.* n.º 4, 81.º Cong., 1.ª sess.; *Senate Report* n.º 5, 81.º Cong., 1.ª sess.

(*) "the line of democracy wears thin" no original. Literalmente "o cabo (a corda ou o arame) da democracia gasta-se, afinando".

No exercício de sua função supervisora, o Congresso dispõe de diversas eficientes ferramentas. Pode, antes de tudo, estudar os periódicos e especiais relatórios que as agências submetem ao corpo legislativo. Estes relatórios contêm valiosas informações sobre o funcionamento e as despesas das agências, sua aplicação dos dispositivos legais e sobre campos de problemas particulares. Investigações sobre certas agências podem ser conduzidas pelas comissões de Dotações ou de Despesas, pelas comissões permanentes tendo a cargo a jurisdição sobre suas atividades, pelas comissões "cão-de-guarda" mistas, tais como a Comissão de Energia Atômica, ou por comissões especiais, como a Comissão Kefauver sobre Crime Interestadual. Uma comissão de dotações pode examinar os pedidos orçamentários de uma agência para verificar se são excessivos ou inadequados, comparando notas, entretanto, com a comissão permanente de dotações ou com a "cão-de-guarda" interessada no caso. Uma comissão de despesas pode fazer uma verificação ulterior da administração dos serviços de uma agência, a fim de ver se ela foi econômica ou pródiga. Uma comissão legislativa pode manter audiências, ou um período de inquérito sem formalidade, com funcionários de agências, a fim de verificar se elas estão, ou não, fazendo cumprir qualquer dispositivo legal de acordo com a intenção legislativa, ou examinar queixas de constituintes relativamente a alegados abusos de autoridade por parte das agências, ou para considerar legislação proposta, à luz de decisões e regulamentações anteriores. Uma comissão mista "cão-de-guarda" pode ser empregada para investigar novos ou emergentes problemas de interesse de ambas as Casas, tais como o controle internacional da bomba de hidrogênio ou deficiência de matérias-primas. Ou uma comissão especial pode ser criada para investigar a respeito de um determinado problema ou agência, como especulações nos mercados de utilidades, praticadas por empregados do governo, ou isso poderá ser feito pela Comissão Federal de Comunicações. De um modo geral, creio que a função supervisora deveria ser exercida preferentemente por comissões permanentes e não por comissões especiais de investigação. Estas invadem determinada jurisdição das comissões permanentes; elas carecem de continuidade e de autoridade legislativa; e diminuem a eficiência das agências administrativas do governo convocando seus funcionários para repetirem suas declarações sobre os mesmos assuntos perante diversas comissões do Congresso em casos em que a ação legislativa está indicada. Comissões especiais podem também ser utilizadas para fins partidários ou pessoais.

Uma outra ferramenta no estôjo da supervisão é o relatório de comissão apreciando o método de funcionamento de agências e sugerindo modificações no modo corrente de aplicar-se a legislação em vigor. Bons exemplos de tais relatórios foram os das atividades da Comissão de Despesas do Senado e de sua Subcomissão de Investigações no fim do 80.^o Congresso, e as séries de relatórios

intermediários, sobre várias agências e comissões, emanados da Comissão de Despesas da Câmara durante o 81.^o Congresso. Tais relatórios não são exigidos pelo Ato de Reorganização do Legislativo, mas são reclamados das comissões "cão-de-guarda" criadas pelo Ato Taft-Hartley e pelo Ato sobre Energia Atômica.

Conferências extraformais, na comissão com a equipe, na comissão ou na equipe, com funcionários de igual categoria, pertencentes às agências, constituem um outro método que se evidencia útil no exercício da função supervisora. Primeiramente empregado pelo Presidente Lanham e pelo Administrador Blandford com relação a materiais nacionais de construção, este método ajudou a resolver queixas e desentendimentos, conduziu a mais íntima cooperação, e estabeleceu uma base de mútuo respeito e confiança. Durante a segunda sessão do 80.^o Congresso, a Comissão de Comércio Interestadual e Exterior, da Câmara, realizou uma série de tais reuniões com representantes de 14 agências reguladoras, dentro de seu campo de ação. A comissão concluiu que essas reuniões habilitavam-na a exercer mais acurada supervisão sobre tais agências; que constituíam meio de familiarizar os novos membros da comissão com as atividades com as quais eles deveriam vir a ocupar-se; e que elas proporcionavam um canal para as várias agências apresentarem, à comissão, suas idéias a respeito de possíveis medidas para melhoria de seus trabalhos ou para torná-los mais eficientes. (44) Conquanto só algumas comissões tenham feito uso esporádico dessa conferência técnica para fins de supervisão, poderia bem ser ampliada a prática de manter reuniões periódicas ao nível subcomissão-comissão ou de incrementar o emprego de pessoal qualificado de equipe para estudo dos problemas de determinadas agências. Para este fim parece necessária uma certa expansão dos serviços profissionais das comissões supervisoras.

Conquanto as investigações de rotina estejam em ordem, a intervenção individual de membros do Congresso nos assuntos de agências administrativas, com o objetivo de apressar ou de influenciar decisões a favor de constituintes, é considerada incorreta quando os Congressistas não são membros da comissão supervisora correspondente. Era intenção dos autores do Ato de Reorganização do Legislativo que as comissões de supervisão servissem como "clearing house" (*) à qual os Membros remeteriam todas essas queixas de constituintes e investigações, e que as submeteriam à atenção das agências interessadas. O volume e o caráter de tais reclamações seriam um severo índice da eficiência ou das debilidades da agência. Ao

(44) *Activity of the Committee on Interstate and Foreign Commerce, 80^o Cong., House Report n.º 2433, 80^o Cong., 2.^a sess., págs. 2-3.*

(*) Bureau central de liquidação de cheques bancários etc., expressão empregada, aqui, em sentido figurado.

mesmo tempo, conforme a Comissão Hoover apontou em *Task Force Report on Regulatory Commissions*, "este método protegeria ambos, o Congresso e a Comissão, contra a suspeita da influência inerente ao trato direto com constituintes." (45)

Em uma lúcida análise do problema da supervisão, a Comissão de Lei Administrativa da Associação dos Advogados da cidade de New York assevera que "o exercício vigilante e consciencioso de supervisão adequada e de consulta é muito para ser desejado e encorajado." O problema consiste em alcançar-se uma "conveniente conciliação de controle popular e de perícia administrativa flexível." A análise sugere, também, a conveniência de serem fixadas certas *auto-impostas* limitações. As comissões legislativas não devem procurar influenciar as decisões de casos pendentes, apresentados a uma agência, ou a maneira pela qual um caso determinado está sendo tratado — "um preceito não universalmente respeitado na prática." Nem os casos julgados deveriam ser criticados com o objetivo de influenciar uma agência a modificar uma decisão anterior ou para restringir uma orientação em decisões de agência, exceto quando uma comissão está realmente estudando a emenda de dispositivo legal. Contudo, considera-se correto, para uma comissão, fazer sugestões a uma agência a respeito de seus métodos de trabalho, ou de sua organização interna, e apresentar observações a respeito de regras substantivas propostas. (46)

VII — REFORÇANDO OS CONTRÔLES FISCAIS

Um dos mais importantes objetivos do Ato foi reforçar o poder financeiro do Congresso. Para isso, o Ato providenciou a respeito de um orçamento legislativo (artigo 138), da elaboração de uma lista padrão de classificação de dotações (artigo 139b), de estudos, pelo Controlador-Geral, sobre restrições nos atos de dotações (artigo 205), de análises de despesas pelo Controlador-Geral (artigo 206), de estudos, por ambas as comissões de Dotações, sobre as dotações permanentes e a aplicação dos fundos resultantes da venda de propriedades ou serviços do Governo (artigo 139d), e da expansão dos serviços das comissões de Dotações (artigo 202b).

Na prática, muitas das reformas fiscais incorporadas ao Ato foram virtualmente ignoradas ou falharam na aplicação. As tentativas para levar a cabo o dispositivo sobre orçamento legislativo de 1947-49 resultaram malogradas; em 1950 este

artigo foi ignorado e parece agora letra morta. Nos círculos congressionais, o objetivo do orçamento legislativo é considerado, geralmente, como louvável, mas a experiência a respeito parece ter mostrado que o instrumento não está corretamente adaptado à sua tarefa. Seu fracasso até hoje é atribuído à deficiência do tempo concedido para o trabalho, ao tamanho desproporcionado da Comissão Mista de Orçamento, à inadequada composição da equipe, à incorreta adaptação ao processo de dotação, à resistência, dentro do Congresso, à dotação de limites nas dotações para agências preferidas, às práticas correntes de contabilidade federal, e a pressões externas sobre a legislatura. Contudo, há forte tendência no Congresso para ulterior tentativa de execução da idéia do orçamento legislativo, e foram apresentadas medidas para corrigir o artigo 138 do Ato, a fim de superar as dificuldades supramencionadas.

A resolução Wherry (Res. Con. S. 38, 81.º Cong., 1.ª Sess.), apresentada em 11 de maio de 1949, por um grupo bipartidário de 8 Senadores, reduzirá a Comissão Mista de Orçamento a 20 membros, e a autorizaria a empregar uma equipe de peritos e a relatar um orçamento legislativo com um limite recomendado quanto às despesas até 15 de fevereiro. Não haveria adoção formal do orçamento pela resolução conjunta no plano Wherry. Esta resolução foi relatada favoravelmente pela Comissão de Normas do Senado, em 14 de abril de 1950, e tem estado incluída no programa do Senado desde então.

O projeto McClellan (S. 2898, 81.º Cong., 2.ª Sess.), apresentado em 19 de janeiro de 1950, revogaria o artigo 138 do Ato e criaria em seu lugar uma Comissão Mista Congressional do Orçamento para prosseguir com um estudo perseverante, durante todo o ano, sobre pedidos e requerimentos relativos ao orçamento. Essa Comissão seria constituída por um grupo de dez membros, tirados, em partes iguais, da Comissão de Dotações de cada uma das Casas. Ela apresentaria seus relatórios a estas últimas comissões e a outras comissões permanentes. Cada agência federal seria solicitada a submeter à comissão mista uma duplicata de qualquer pedido de dinheiro feito ao Bureau de Orçamento. Esta exigência, que seria aplicada às dotações, tanto regulares como suplementares, e abrangeria os dados de justificação detalhada, apresentados pelas agências em apoio de seus pedidos de fundos, permitiria um estudo a longo prazo das necessidades de cada agência e de seus próprios pedidos de fundos, bem como da importância que o Bureau de Orçamento pede finalmente ao Congresso que autorize. Além deste estudo detalhado dos pedidos e requisições orçamentárias de cada agência, a comissão mista faria relatórios periódicos sobre qualquer emprêgo incorreto de fundos ou desvios das autorizações do Congresso, sobre os métodos para obtenção de maiores economia e efi-

(45) Comissão de Organização do Ramo Executivo do Governo, *Task Force Report on Regulatory Commissions* (Washington, 1949), págs. 37-38.

(46) "Supervisão, pelo Congresso, das Agências Administrativas", *The Record of the Association of the Bar of the City of New York*, Vol. 5, págs. 11-29 (janeiro de 1950).

ciência e sobre rendas previstas e condições gerais econômicas. (47)

A necessidade de simplificar e uniformizar o modelo dos projetos sobre dotações, que o Ato exigia e que a Comissão Hoover recomendou, foi atendida, em parte, na composição do orçamento de 1951 e no Ato sobre Orçamento e Normas de Contabilidade de 1950. (48)

Os estudos feitos pelo Controlador-Geral sobre inúteis restrições nos projetos de leis de dotações foram completados em janeiro de 1949, e redundarão provavelmente na eliminação de muitos dispositivos obsoletos que têm sido mantidos de ano para ano nos projetos de suprimentos. Mas as análises das despesas dos departamentos governamentais, que ele era incumbido de fazer, de modo que "habilitasse o Congresso a determinar se os fundos públicos têm sido economicamente e eficientemente administrados e gastos", não têm sido feitas porque os recursos para esse fim têm sido negados pela Comissão de Dotações.

Nenhum estudo sistemático de dotações permanentes parece ter sido feito, conquanto as subcomissões da Câmara tenham revisto estes itens durante suas audiências de 1948 e a comissão do Senado lhes tenha dado considerável atenção em 1947-49.

Quanto à composição das equipes das comissões de Dotações, a comissão La Follete-Monroney recomendou que quatro auxiliares de equipe qualificados fossem designados, por ano, para cada uma das subcomissões. Mas, por insistência dos líderes da Comissão de Dotações da Câmara, uma modificação foi realizada e elas foram autorizadas, pelo Ato, a empregar o pessoal que considerassem necessário. "Isto foi feito", de acordo com o Republicano Monroney, "na crença de que eles tomariam pessoal profissional suficiente que conseguisse completa compreensão de cada item em cada pedido de dotação". (49) Na prática, o pessoal da Comissão de Dotações da Câmara foi aumentado, acima do cargo de estenógrafo, de 11 escreventes em 1946 a 17 escreventes no período de seis meses, de 1 de janeiro a 30 de junho de 1950. Durante o mesmo período, a comissão empregou, também, uma equipe de investigação consistindo em dois investigadores a tempo integral, 23 investigadores a tempo parcial, tomados de 12 agências administrativas, 11 auxiliares temporários escreventes e redatores, tomados de 10 agências sob a condição de restituição, e 4 escreventes-

estenógrafos. As despesas totais com o pessoal conjunto de escreventes investigadores, para o ano fiscal de 1950, subiram a \$290.628.98. (50) Nenhum analista administrativo ou pessoal profissional tem sido empregado pela comissão da Câmara "em virtude da convicção de que o pessoal profissional e o de escreventes se prejudicam mutuamente". (51) Assim, considerando ambos, a equipe de escreventes e a de investigadores, o pessoal conjunto, de 42 homens, maneja um encargo de trabalhos de dotações, durante 1950, de mais de um bilhão de dólares por membro de equipe. "Ninguém pode pôr em dúvida a capacidade desses empregados", observa o Sr. Monroney, "mas eu sinto que uma equipe grandemente ampliada habilitaria a comissão a extrair dos projetos de leis referentes a dinheiro muito mais informações e fatos relativos às agências do que os agora obtidos com a pequena equipe empregada". (52)

Durante o 80.º Congresso, por outro lado, a Comissão de Dotações do Senado apoiou-se na autoridade do Ato para recrutar um pessoal profissional de oito pessoas experientes, em acréscimo ao corpo regular de escreventes e investigadores. E, durante os primeiros seis meses de 1950, esta comissão teve uma equipe de 6 escreventes, 6 profissionais e 6 auxiliares de escrevente, com um salário total bruto anual de \$132.927 para o ano fiscal. A comissão do Senado precisa de equipe menor que a da Câmara porque a primeira se reúne e dá audiências somente sobre apelações específicas de decisões da Câmara.

Assim, a maior falha da reorganização se deu no campo de mais efetivo controle fiscal. Esta falha foi em parte compensada, em 1950, pela consolidação de onze diferentes projetos de leis de suprimentos em um projeto único de dotação, isso pela primeira vez em mais de um século e meio. Até agora, os projetos de leis de suprimentos têm atravessado o processo legislativo de modo fragmentário. No ano passado eles estavam fundidos em um projeto que se encontrava pronto para a assinatura do Presidente dois meses completos antes da data de ultimização do orçamento em 1949. Esse projeto de lei, referente a grande soma de dinheiro, representa um passo para diante no processamento de dotações, pois, trazendo todos os projetos de leis de suprimentos gerais reunidos em uma só medida, ele oferece ao Congresso e ao país um quadro dos gastos totais considerados para o ano fiscal seguinte. O novo modo de proceder permite, também, a comparação do total de dotações propostas com as últimas previsões utilizáveis da receita global do Tesouro. Esta comparação habilita o Congresso a decidir, em sua sabedoria, ou equilibrar o orçamento, criando um exce-

(47) Para um mais completo conhecimento experimental do orçamento do legislativo, vide meu "Public Affairs Bulletin" n.º 80, *Reform of the Federal Budget* (abril de 1950), págs. 47-48, 100-110. Vide, também, A. S. Mike Monroney in *The Strengthening of American Political Institutions*, págs. 17-20; e seu testemunho em *Hearings on Evaluation of the Legislative Reorganization Act*, págs. 84-87.

(48) GALLOWAY, *Reform of the Federal Budget*, págs. 70-72.

(49) *Hearings on the Legislative Reorganization Act*, págs. 86-87.

(50) Como relatado pelo Presidente Clarence Cannon, *Congressional Record*, 81º Cong., 2.ª sess., pág. 11054 (24 de julho de 1950).

(51) KAMMERER, *ob. cit.*, pág. 7.

(52) *The Strengthening of American Political Institutions*, pág. 20.

dente de receita para cobertura do débito, ou incorrer num aumento da dívida pública. O novo procedimento permite, ainda, ao Congresso observar as reclamações sobre despesas de natureza urgente em confronto com a totalidade do quadro fiscal nacional e assim apreciar-lhes a importância relativa. O processo do projeto consolidado, de suprimentos, é insuficiente, contudo, para atingir os objetivos do orçamento legislativo, pois não fixa um limite superior para despesas nem oferece uma perspectiva da receita e despesa previstas. (Porém, nenhum limite superior conteria, por muito tempo, a tremenda corrente de despesas para defesa nacional.)

VIII — LUZ SOBRE O "LOBBYING"

O Título III do Ato obriga, as pessoas, cuja principal atividade é procurar influir na legislação federal, a registrar-se e apresentar balanços trimestrais de receitas e despesas ao Secretário do Senado ou ao *Clerk* da Câmara. A comissão La Follette-Monroney havia recomendado que todos os *lobbyists* deveriam registrar-se e apresentar declarações; não teve a intenção de que o registro e a declaração devessem ser limitados às pessoas "principalmente" ocupadas em *lobbying*. A comissão mista foi levada, por testemunho que ouviu, tanto como pelos seus próprios estudos independentes, a acreditar que o registro dos representantes de grupos organizados "habilitaria melhor o Congresso a avaliar e determinar a evidência, os dados ou comunicações de grupos organizados procurando influir na ação legislativa" e assim evitar a má interpretação por parte do público. Ela foi, também, influenciada pela recomendação da Comissão sobre o Congresso da Associação Americana de Ciências Políticas, em 1945, que "todos os grupos, cujos representantes comparecem perante comissões do Congresso, deveriam registrar-se e apresentar exposição completa sobre a totalidade de seus membros, recursos monetários, etc." A comissão mista julgou que a inclusão, no Ato, de um título sobre *lobby* reforçaria o Congresso "habilitando-o a melhor assumir suas responsabilidades perante a Constituição". Dirigir a lanterna da publicidade para as atividades e despesas de *lobbying* seria um grande passo para a frente, sentiu ela. Depois que a lei *lobby* tivesse estado em vigor durante alguns anos, esperava-se que a experiência revelaria quaisquer defeitos que poderiam ser corrigidos reformando-se e reforçando-se o Ato (53).

Na prática, a aplicação da lei *lobby* proveu o Congresso e o país de informações proveitosas e importantes sobre *lobbyists* — sua identidade, protetores, fontes de manutenção e interesses legislativos — como nunca haviam sido obtidas antes. As compilações de listas e dados financeiros, que

são publicadas trimestralmente no "*Congressional Record*", proporcionam uma grande abundância de dados informativos sobre as atividades dessas pessoas. Os fatos sobre *lobbying* relativos ao primeiro trimestre de 1950, por exemplo, ocuparam 177 páginas do "*Record*" de 14 de julho de 1950, e refletiram o trabalho da Comissão Seleccionada de Atividades de *Lobbying*, da Câmara, que assegurou a adoção de um novo modelo de relatório padrão e alcançou um recorde de concordância com a lei. (54) Sob a presidência do Hon. Frank Buchanan, esta comissão fez um estudo objetivo e intensivo, durante 1949-50, de *lobbying* praticado por indivíduos e grupos particulares e por agências do governo: amplitude de atividade por grupo, levantamento de fundos e técnicas de *lobbying*, pressão oculta, (*) causas e custos do *lobbying*, etc. O estudo projetou muita luz nova sobre os modernos métodos de *lobbying* e aconselhou diversos melhoramentos na lei. (55)

A execução da lei sobre o *lobby* tem sido prejudicada por sua imprecisão e suas ambigüidades. Muitas organizações e indivíduos, ocupados em influenciar a legislação, não satisfizeram o exigido pelo Ato, por conselho de advogado, alegando que seu "principal objetivo" não é influenciar a legislação. Eles reclamam que "principal" significa "primeiro" ou "maior". Muitas pessoas têm-se registrado, as quais negam estarem empenhadas em *lobbying*, ou afirmam que o *lobbying* é apenas incidental em face de suas outras atividades. Uma análise por W. Brooke Graves, de experimentação da lei *lobby* durante o 80.º Congresso, mostrou que, de 1807 organizações mantendo escritórios em Washington, 668 registraram-se no curso de 1947 e 725 durante 1948. Oitocentas e trinta e cinco organizações não cumpriram a obrigação do registro em um dos dois anos, conquanto representantes de 298 delas comparecessem perante as Comissões Jurídicas durante o período 1947-48. (56) Ao fim de 1949 havia-se apresentado, sob a lei "lobby", um total de 2.878 pessoas e grupos, dos quais 495 eram inscrições iniciais; seus relatórios mostraram que eles haviam recolhido mais de \$550.000.000 desde a data de efetivação do Ato e haviam gasto mais de \$27.000.000. (57) O Dr. Graves conclui que é quase impossível avaliar o grau de concordância com a lei "lobby". "Ao passo que a lei existente assinala um significativo

(54) Vide relatório de Hon. Frank Buchanan, *Congressional Record*, 81º Cong., 2ª sess., págs. A5411-A5413 (17 de julho de 1950).

(*) "Grass-roots pressure" no original, expressão figurada cujo sentido, no caso, procuramos exprimir acima. Literalmente significa "pressão de raízes de grama".

(55) Vide *General Interim and Final Reports* da Comissão de Atividades do *Lobbying*, da Câmara, *House Reports* n.º 3138 e 3239, 81ª sess.

(56) W. BROOKE GRAVES, *Administration of the Lobby Registration Provisions of the Legislative Reorganization Act 1946: An Analysis of Experience during the Eightieth Congress* (Washington, 1950).

(57) Audiências perante a Comissão Especial de Atividades do *Lobbying*, da Câmara, Parte I, pág. 112.

(53) Cf. testemunho de George B. Galloway, perante a Comissão Especial, da Câmara, de Atividades do *Lobbying*, 28 de março de 1950, Parte I, págs. 97-105.

avanço, seus dispositivos necessitam urgentemente de reforço e revisão, se os objetivos dos autores são para completa realização". (58)

Estudiosos imparciais do assunto concordam em que há necessidade urgente de certa espécie de supervisão e controle sobre o "lobbying", em Washington; que a lei "lobby" de 1946 padece de incompleto delineamento, e que deveria ser revista e tornada mais clara depois de uma completa investigação da totalidade do problema, tal como a comissão Buchanan realizou agora. Sugestões específicas para revisão compreendem o tornar mais claras a terminologia da lei, as garantias e as exigências de inscrição; centralização de responsabilidade, para sua administração, numa agência específica, equipada com uma adequada equipe de tempo integral para inscrever, tabular e analisar registros e relatórios financeiros, e investigar sobre a obediência ao Ato; dispositivo sobre o cancelamento de registros inativos; exata especificação dos dados financeiros exigidos; exigência de submissão de informações completas referentes ao conjunto de membros de uma organização, estrutura interna e métodos de determinação política; e ampliação da aplicação do Ato ao "lobbying" perante agências administrativas assim como perante o Congresso. (59)

IX — REMUNERAÇÃO E APOSENTADORIA

O objetivo final do Ato, e que provavelmente adotou a pilula de sua passagem, foi o dispositivo elevando os subsídios dos Membros do Congresso de 25% até \$12.500 por ano garantindo a cada membro a isenção de taxa para despesas de \$2.500 por ano e estendendo aos Membros do Congresso direito à aposentadoria facultativa de acordo com o Ato de Aposentadoria do Serviço Civil. O aumento de subsídio foi proposto para ajudar os Membros a enfrentarem a elevação de custo da vida e da campanha política. A concessão era para auxílio no custeio de despesas decorrentes do desempenho de deveres oficiais. Esperou-se que a faculdade de participar do sistema federal de aposentadoria sobre uma base de contribuição, poderia ao mesmo tempo levar membros muito idosos a se aposentarem e determinar um maior sentimento de segurança e de independência de pensamento e de ação quanto aos membros mais jovens.

O aumento de subsídio e a concessão sobre despesas tornavam-se efetivos no dia em que o 80.º Congresso se reuniu. Para ter direito a uma anuidade de aposentadoria, um Membro do Congresso deve ter servido pelo menos seis anos, ter

atingido a idade de 62 anos e ter contribuído com uma porcentagem de seu pagamento básico para o fundo de aposentadoria à taxa estipulada pelo Ato de Aposentadoria. A anuidade de Membros do Congresso consiste em 2,5% de seu salário médio, recebido como Membro, multiplicado pelo número de seus anos de serviço. Assim, desde 30 de junho de 1950, cinquenta e dois ex-congressistas estavam recebendo os benefícios da anuidade. Assim, desde 3 de agosto de 1950, 476 Congressistas estavam contribuindo para o fundo de anuidade do serviço civil.

Aquêles que têm analisado as responsabilidades, deveres e importância do trabalho do Congresso acreditam que ele vale um salário de \$25.000 e que as despesas correspondentes exigem um tal pagamento. Afirmam que os salários dos congressistas deveriam ser tais que eles não tivessem justificativa para aumentarem sua receita por meios que podem ser prejudiciais à efetividade de seu trabalho; e que o salário deveria ser tal que dilatasse o campo oferecido ao talento do Congresso e, assim, afinal, elevar o nível da capacidade legislativa. É também alegado que o salário deveria ser suficiente para conduzir ao desejável objetivo de elevação dos salários de todos os postos do serviço público. (60)

X — CONCLUSÃO

Em resumo, podemos relatar que as reformas básicas na estrutura das comissões sobreviveram à experiência de quatro anos e, em conjunto, operaram bem. O funcionamento das comissões foi melhorado e regularizado a diversos respeito, conquanto ainda ocorram algumas divergências jurisdicionais. As comissões de partidos políticos funcionaram ativamente no Senado, mas não conseguiram atingir sua plena eficiência. Notáveis ganhos foram obtidos na organização das equipes do Congresso, mas há margem para melhoramentos na qualidade do pessoal das comissões profissionais e nos métodos de sua seleção. O Congresso está prejudicado pela falta de um sistema moderno de pessoal, mas seus novos auxiliares de equipe detiveram, aparentemente, seu declínio em relação ao ramo executivo. Os encargos do Congresso não ficaram diminuídos pelo Ato, porém mais e melhores auxiliares de "staff" o habilitaram a realizar melhor trabalho. As comissões Jurídicas estão sobrecarregadas com milhares de projetos de leis de interesse local sobre matérias que deveriam ser tratadas em outro lugar. O exercício da função supervisora tem sido parcialmente bem sucedido e vários dispositivos podem ser utilizados para sua mais completa atuação. As medidas de controle fiscal constantes do Ato, ou foram

(58) *Ibid.*, págs. 106-107.

(59) *Idem.* Vide, também, Belle Zeller, "The Federal Regulation of Lobbying Act", *American Political Science Review*, Vol. 42, págs. 268-271 (abril de 1948).

(60) Vide os testemunhos de William T. Rhame, de Robert Heller e Associados, in *Hearings before Subcommittee n.º 4, da Comissão Jurídica da Câmara, de 9 de fevereiro de 1945.*

ignoradas ou se mostraram inexecutíveis na prática. Na realidade, a maior falha da reorganização do Congresso ocorreu no campo de controle fiscal. A aplicação da lei "lobby" desvendou uma grande abundância de novas informações concernentes à identidade de finanças dos "lobbyists", mas foi prejudicada por defeitos do ato legislativo que precisa ser revisto e tornado mais claro. Os salários dos Membros do Congresso foram elevados e 476 dos 531 destes Membros estão presentemente participando do plano federal de aposentadoria.

O governo representativo sucumbiu ou desapareceu em outros países. Aqui, nos Estados Unidos, ele permanece em prova. Sua sobrevivência pode bem depender de sua capacidade para enfrentar pronta e adequadamente os difíceis problemas de um mundo perigoso. O Congresso é a cidadela da democracia americana e nossa defesa principal contra a ditadura. Daí a importância da reorganização do Congresso e de futuros passos no sentido do fortalecimento de nossa legislatura nacional.

Conceituação de Organização - Tentativa de Sistematização

ALEXANDRE MORGADO MATTOS

A PALAVRA *Organização* significa coisas diversas para diferentes pessoas, não havendo, pois, concordância geral quanto ao seu sentido, limites, conteúdo, relações e classificação. "Neste problema, a Organização", diz OLIVER SHIELDON, "há provavelmente mais confusão de pensamento do que sobre qualquer outro aspecto da administração (management)". (1)

Com efeito, o professor Benedito Silva (2), ao investigar o sentido de Organização responde: "confessemos que é difícil dar-lhe uma definição precisa", conforme o depoimento do economista Richard Lewinsohn. (3) Em verdade, o conceito de organização é difuso, caótico, desnorteante — um mosaico de idéias imbricadas, mais ou menos frouxas e insuficientes. A pergunta — que é Organização? — pode ser e tem sido respondida de muitas maneiras diferentes, não raro contraditórias. O vocábulo "Organização" nomeia coisas diversas — práticas e teóricas, concretas e abstratas. Além disso, mesmo quando empregado para designar uma só coisa — como, por exemplo, a atividade organizadora — tem sentidos divergentes. Como se trata de um termo de uso generalizado — ora como sinônimo de empresa, ora como sinônimo de sistema de trabalho, ora como sinônimo de administração, ora como sinônimo de governo, ora como sinônimo de estrutura, ora como sinônimo de associação de classe, às vezes para designar o ato de organizar, outras vezes para designar uma teoria, outras para dar nome a uma técnica, e até a uma ciência — "organização" pode ser e tem sido empregado em sentidos numerosos e desencontrados.

Basta salientar, para que se possa compreender a confusão de idéias reinantes neste setor, que os termos abaixo transcritos exprimem idéias análogas, semelhantes ou idênticas às expressas pelo vocábulo "organização", e por isso, até certo ponto, podem ser considerados como sinônimos:

- 1.º Ciência da Organização;
- 2.º Ciência da Produção;
- 3.º Ciência do Trabalho;
- 4.º Ciência do Rendimento;

- 5.º Ciência do Preço de Custo;
- 6.º "Scientific Management";
- 7.º "Administrative Management";
- 8.º "Office Management";
- 9.º Organização Científica;
10. Organização Racional do Trabalho;
11. Organização Fisiológica do Trabalho;
12. Organização Psicológica do Trabalho;
13. Organização da Produção;
14. Organização Estrutural;
15. Tecnopsicologia do Trabalho Industrial;
16. Psicotécnica;
17. Racionalização;
18. Ergologia;
19. Taylorismo;
20. Sistema;
21. Eficiência;
22. Engenharia;
23. Estudo dos Tempos e Movimentos;
24. Departamentalização;
25. Estrutura e Funcionamento.

"Organizar, para NEWTON CORREIA RAMALHO e ANTÔNIO GUIMARÃES (4), é definir funções, regulamentar as relações entre elas, grupá-las e estabelecer a estrutura de autoridade através da qual se processa o controle." O autor deste artigo (5), por outro lado, é de opinião que *Organizar* significa "dispor, constituir, combinar, arranjar". A organização nesse sentido pressupõe, portanto, a existência de certos elementos ou circunstâncias: é um dado ulterior. Em se tratando de administração pública, os elementos básicos preexistentes serão: o pessoal, o material, os métodos de trabalho etc. A organização atuará sobre eles regulando-os e combinando-os para a realização de determinados efeitos".

Em face dessas divergências, a primeira tarefa, antes da interpretação e síntese final do problema, deverá ser a sistematização dos conceitos mais representativos, a fim de que a conceituação real possa emergir baseada nas idéias e opiniões das autoridades e doutrinadores que sobre o assunto tenham feito incidir a sua investigação e

(1) *The Philosophy of Management*, 1930.

(2) *Revista do Serviço Público*, maio de 1944.

(3) *Idem*.

(4) Súmula de Aula do Curso de Princípios de Organização do DASP, 1945.

(5) A Racionalização dos Serviços do Pessoal — tese de concurso, 1941.

análise. Este artigo diz respeito, justamente, a este aspecto. Reuniremos, aqui, portanto, um conjunto de conceitos, provenientes de fontes e origens diversas, respeitando a classificação e a ordenação dos seus respectivos sistematizadores. A consequência natural desta tentativa será a fixação das diferenciações entre Organização e outros setores afins do conhecimento social e o tratamento e análise da Organização como Ciência, assuntos estes que constituirão objeto de dois outros artigos subsequentes.

CONCEITO DE ORGANIZAÇÃO SEGUNDO A SISTEMATIZAÇÃO FEITA POR BENEDITO SILVA (6)

"A chaque époque de l'Histoire les limites de la puissance humaine sont fixées par les possibilités de l'Organisation." (JACQUES BRANGER).

"Uma das maiores idéias concebidas pela Humanidade foi a da Organização" (HEINRICH MARIA TIEDE)

"A palavra *Princípio* significa algo fundamental; o mesmo acontece com a palavra *Organização*, considerada em seu aspecto humano. O termo *Organização* e os princípios que o governam são inerentes a toda forma de esforço humano associado, ainda quando apenas duas pessoas estejam envolvidas." (JAMES MOONEY)

"A palavra *Organização* é empregada ora para significar a própria empresa, ora um conjunto de pessoas, ora um grupo de atividades, ora a técnica de estruturação dos órgãos e de normalização de seu funcionamento." (PAULO DE ASSIS RIBEIRO)

"O termo *organização* tem sido usado de muitas maneiras diferentes por diferentes autores; pelo menos em dois sentidos, pelo mesmo autor. Contudo, em seu significado mais amplo, o termo refere-se às relações entre os diversos elementos que formam um empreendimento. Assim considerada, a *organização* é a relação estrutural existente entre os vários fatores presentes numa empresa. É estrutura dentro da qual esses fatores atuam para realizar o objetivo da instituição." (RICHARD H. LANSBURGH)

"A *organização* deve ser considerada como o elemento estrutural dos negócios; e a direção como o elemento orientador, controlador e coordenador. A *organização* significa a *estrutura* ou forma de uma empresa e, conseqüentemente, a disposição de todas as partes em maneira conveniente para uso ou serviço." (WILLIAM B. CORNELL)

"A palavra *organização* pode significar um grupo de pessoas ou pode denotar um certo conjunto de atividades correlatas, desta ou daquela espécie." (KIMBALL e KIMBALL)

"O termo *organização*, que foi adotado em todas as línguas modernas e utilizado no mesmo sentido, provém da palavra grega "organon", isto é, "instrumento". Essa origem nos fornece uma indicação preciosa. Melhor que em outros neologismos, a raiz da palavra demonstra o essencial da idéia. A organização não deve ser senão um instrumento, um meio para atingir um fim determinado." (RICHARD LEWINSOHN)

"Organização é a característica essencial da vida civilizada." (UGO SPIRITO)

"Organização e superioridade são sinônimos na escala da evolução da vida." (MIHAIL MANOILESCO)

"No sentido formal, organização significa ordem; seu corolário, um procedimento sistemático." (MOONEY e REILEY)

"O problema de organização, onde quer que se apresente e requeira uma solução racional, deve ser considerado nos seus dois aspectos fundamentais, em tratamento absolutamente distinto e com a primazia, em qualquer hipótese, do primeiro: estrutural e funcional, estático e dinâmico, anômico e fisiológico." (ALFREDO NASSER)

CONCEITO DE ORGANIZAÇÃO, SEGUNDO A SISTEMATIZAÇÃO DE ANDERSON E SCHWENNING (7)

"Organização (Business Organization) é o processo de projetar, ordenar e construir uma unidade econômica efetiva. Envolve o planejamento e estabelecimento de mecanismos, meios e instrumentos para a consecução de objetivos predeterminados. Tem a ver com o proporcionamento adequado dos recursos produtivos e suas correlações com as faculdades humanas, de sorte a produzir o maior volume de lucros. Diz respeito aos encargos das partes do organismo dos negócios (business organism) provendo os meios mais efetivos pelos quais aplique a energia humana e material à criação de mercadorias negociáveis." (WALTER J. MATHERLY)

"O conteúdo da "Business Organization" tem sido usualmente considerado sob um de dois pontos de vista:

1.º princípios e problemas envolvidos na construção da forma legal da organização sob a qual o negócio (Business) será possuído, e que posará sobre as relações do empresário, do credor e terceiros um com o outro e com o estabelecimento comercial propriamente dito.

2.º fere o problema do ângulo da técnica envolvida em fazer esses arranjos internos que são necessários ou desejáveis a fim de assegurar eficiência na Administração e na Operação da empresa.

Para sermos breves, chamaremos o conteúdo do 1.º: Organização da Propriedade e do 2.º: Organização Administrativa." (ARCHIBALD H. STOCKER)

"No seu sentido industrial, organização pode ser definida como o estabelecimento dos deveres

(6) O que é Organização? in *Revista do Serviço Público*, maio de 1944.

(7) *The Science of Production Organization*, 1938.

de indivíduos e grupos de indivíduos e da linha através da qual a autoridade flui, de sorte que os objetivos da empresa possam ser realizados. Ela deve ser:

a) lógica, sistemática e científica e definitivamente fixar a responsabilidade de modo que assegure os melhores resultados de uma certa despesa, e

b) pessoal, no sentido de tomar em conta as aspirações humanas, exigências e necessidade dos membros individuais de modo que sua boa vontade e melhor esforço sejam utilizados e suas relações na empresa se tornem agradáveis." (HARRY RUBEY)

"Organização é o processo de combinar o trabalho que os indivíduos ou grupos de indivíduos têm de executar com as faculdades necessárias para sua execução, de tal sorte que os deveres, assim formados, provenham os melhores canais para a aplicação eficiente, sistemática, positiva e coordenada do esforço existente." (SHELDON)

"É a divisão do trabalho em suas próprias funções, tarefas e elementos, seus arranjos em relações corretas; e a designação deles a indivíduos com definições claras de responsabilidade, autoridade, e deveres com as quais as políticas do estabelecimento serão cumpridas." (J. E. WALTERS)

"Uma organização é, portanto, essencialmente um complexo de relações de partes com o todo e entre si; mais especificamente de fatores tais como coisas que precisam ser feitas, pessoas fazendo essas coisas, métodos para fazer essas coisas, facilidades para fazer, responsabilidade e autoridade." (HENRY H. FARQUHAR)

"Uma organização não é apenas um sistema de partes orgânicas, de componentes e relações mas também "funcionalmente" uma interação de forças, atividades e propósitos. "Todos os usos adequados, contudo, têm em comum isto: eles significam relações "coerentes" e "efetivas" das partes como o todo; correlação das partes, ou órgãos, com ações especiais, ou relações de efeito (effectual), ou "funções"; e de todo o sistema com certas funções gerais ou especiais." (HENRY E. BLISS)

CONCEITO DE ORGANIZAÇÃO SEGUNDO NEWTON RAMALHO E ANTÔNIO GUIMARÃES (8)

Os autores admitem dois sentidos fundamentais para a Organização:

1. Organização como fato natural. — "Organização é a forma de toda a associação humana para a consecução de um certo objetivo comum" (MOONEY e REILEY, *The Principles of Organization*, pág. 1). Esse fato natural decorre do impulso humano de associação e de certas exigências e condições existentes na vida em sociedade; neste sentido, pode significar não somente boa organização, mas também má organização.

2. Organização pode ser entendida numa acepção técnica, usando-se a palavra como sinônimo de boa organização, organização racional. — "Organização pode ser definida como o arranjo das tarefas dos indivíduos e dos grupos de indivíduos, e da linha através da qual flui a autoridade, de tal modo que os objetivos da empresa possam ser realizados". (HARRY RUBEY, *Industrial Organization*, pág. 52).

Neste sentido, organização é uma resultante da elaboração teórica e da ação pragmática desenvolvida por estudiosos e pelos homens da indústria, para conseguir eficiência no trabalho e maior rendimento das atividades produtivas.

Neste sentido especial, de boa Organização, de Organização Racional, a organização pode ser vista de três ângulos diferentes. Vejamos:

1.º Sempre que se vai realizar um trabalho qualquer, mais ou menos complexo e volumoso, é necessário, a fim de que se consiga um certo grau de eficiência, preparar uma instrumentalidade adequada à execução dele. Eis aí o trabalho organizador e uma primeira acepção técnica da palavra organização:

Organização = Trabalho Organizador

2.º Mas a instrumentalidade adequada à execução eficiente de um dado trabalho, isto é, a instrumentalidade que se obtém mediante o trabalho organizador, é também chamada, habitualmente, organização. Portanto, num outro sentido técnico, teremos:

Organização = Resultado do Trabalho Organizador

3.º Por outro lado, o trabalho organizador, para produzir uma instrumentalidade adequada, desenvolve-se, ou deve desenvolver-se, de acordo com certos princípios e regras práticas, já identificados e estabelecidos através do estudo e da experiência. Esse corpo de normas, as quais norteiam o trabalho organizador, constitui a técnica de organização. Eis, finalmente, a outra acepção técnica da palavra organização:

Organização = Técnica de Organização

Essas três acepções, segundo os autores notam, não são exclusivas nem contraditórias. O que ocorre, em geral, é que se usa a palavra organização, sem ser precedida de um termo restritivo, quando se quer fazer referência a qualquer desses três aspectos de uma mesma noção. Diz-se, habitualmente:

- 1) Organização, em vez de trabalho de organização;
- 2) Organização, em vez de resultado do trabalho de organização;
- 3) Organização, em vez de conjunto de normas que norteiam o trabalho de organização, isto é, em vez de técnica de organização.

Quando se expuseram acima esses três sentidos, incluiu-se a expressão instrumentalidade adequada à execução eficiente de um trabalho dado como elemento componente do conceito da palavra organização e, se esta apresenta três acepções, é porque se consideraram três circunstâncias em que se pode apresentar a instrumentalidade referida

1.ª circunstância: o trabalho desenvolvido para prepará-la;

2.ª circunstância: o conjunto de normas a que se deve obedecer para prepará-la;

3.ª circunstância: a instrumentalidade em si, já preparada, em condições de entrar em operação para executar eficientemente um trabalho dado.

Ora, falta apenas desdobrar essa instrumentalidade em seus elementos componentes para que se tenha uma noção precisa do objeto da técnica de organização do trabalho organizador, ou da

(8) Súmula de aula citada.

natureza do resultado do trabalho organizador. Para que se execute um trabalho qualquer, é essencial, inicialmente, que se disponha de certos elementos substanciais concretos. Esses elementos são o *pessoal*, o *material* (em sentido amplo, que inclui equipamento, máquinas, ferramentas, etc.) e as *instalações*, ou seja, o ambiente em que o pessoal opera sobre o material, para executar um trabalho dado.

Mas, além dos elementos materiais, concretos, são necessários à execução de qualquer trabalho certos elementos imateriais, abstratos. Os indivíduos que trabalham numa empresa não atuam isolados, cada qual realizando uma operação independente. Ao contrário, geralmente as tarefas de um são complementos das tarefas de outros. E as ligações adequadas dessas várias tarefas — isto é, as *relações de trabalho* — são elementos constitutivos da instrumentalidade necessária à execução eficiente de um trabalho dado. Além das relações de trabalho, às quais alguns autores chamam relações horizontais, devem existir relações de autoridade — pelos mesmos autores chamadas relações verticais — as quais são de direção (comando e controle), para os chefes, e de obediência, para os subordinados. Ao conjunto de relações de trabalho ou de relações horizontais, se chama *rotina do trabalho*, *fluxo do trabalho*. Ao conjunto de relações de autoridade, ou de relações verticais, se chama *estrutura de autoridade* ou, segundo certos autores, *estrutura do controle*. Assim também, uma vez caracterizadas as unidades elementares do trabalho (9) e estabelecidas as relações horizontais entre elas, há que grupá-las, segundo certas características de homogeneidade que apresentem, uma vez que o agrupamento é necessário por várias razões, principalmente para que se possa estabelecer a estrutura de autoridade e em virtude de praticamente o exigirem os âmbitos especiais em que tenham de operar as unidades elementares de trabalho.

Por outro lado, há que estabelecer uma série de normas de acordo com as quais se deve realizar o trabalho das várias unidades — elementares ou compostas, assim como, em certos casos, o método que cada trabalhador deve usualmente observar para conseguir produção mais eficiente. Finalmente, em qualquer empresa cujo trabalho se apresente com certo volume e complexidade, em que não seja possível a um só dirigente manter contato direto com todas as unidades de traba-

lho; numa empresa em que, face a esta complexidade de operações, os contatos entre as várias unidades de trabalho, elementares ou compostas, nem sempre seja direto e simples; é necessário estabelecer um conjunto de elementos de ligação complementares do fluxo de trabalho e da estrutura de autoridade, ao qual se dá o nome *sistema*. O *sistema*, diz Kimball, "compreende as fórmulas impressas e os documentos escritos por meio dos quais se ditam todas as ordens e instruções e se obtêm todos os dados referentes aos resultados conseguidos. Inclui todos os informes relativos à gerência, os provenientes dos comitês administrativos e dos outros órgãos coordenadores. O planejamento dos sistemas de uma empresa compreende não somente a preparação de adequados modelos e fórmulas, mas também o estabelecimento do modo por que eles devem ser usados, de tal forma que cada departamento da empresa receba efetivamente as informações necessárias, e só as necessárias." (*Principles of industrial organization*, pág. 147).

Resumindo: a instrumentalidade necessária à execução eficiente dum trabalho dado compreende geralmente certos elementos concretos — instalações, pessoal, material; e certos elementos abstratos — fluxo do trabalho (ou relacionamento das tarefas das unidades elementares de operação), agrupamento dessas unidades, estrutura da autoridade, sistema (conjunto de elementos que constitui o mecanismo através do qual se efetivam as relações de trabalho e autoridade preestabelecidas), normas e métodos de trabalho.

Entretanto, nem sempre a palavra *organização* é referida, pelos autores, a um campo tão vasto. Muitos autores — quicá a maioria deles — usam a palavra *organização* para abranger tão somente os elementos abstratos. Para esses autores, a palavra *organização* diz respeito, portanto, ao fluxo de trabalho, ao agrupamento das unidades de trabalho, à estrutura da autoridade, ao sistema, e às normas e métodos de trabalho. É o que Anderson e Schwenning chamam a *organização no papel* (*on paper organization*), ou o plano. (*The science of Production Organization*, pág. 14).

Portanto, a palavra *organização* (quer entendida como técnica de organização, quer como trabalho organizador, quer como resultado deste) pode ter, e tem habitualmente, um sentido lato e um sentido restrito. No sentido lato, refere-se a todos os elementos — abstratos ou efetivos — da empresa. Em sentido restrito, é pertinente apenas aos elementos abstratos. Obviamente, é possível admitir, além desse sentido restrito mais comumente aceito pelos autores, outros sentidos restritos vários, que se diferenciarão entre si pelos respectivos graus de restrição. São comuns expressões como *organização estrutural* (caso em que a palavra *organização* se refere apenas a um dos elementos abstratos, isto é, a estrutura de autoridade e aos elementos do sistema através dos quais a autoridade se efetiva); etc.

Feita acima essa análise mais ou menos minuciosa do sentido da palavra *organização*, parece

(9) A expressão *unidade elementar de trabalho* é usada para designar uma fonte qualquer produtora que, pela sua natureza, não possa, pragmaticamente, ser decomposta. De um modo geral, a unidade elementar de trabalho é o próprio homem. Mas ainda pode ser, por exemplo, um homem e a máquina que ele manipula, um homem e o animal que o auxilia, ou dois homens que executam, auxiliando-se, numa mesma operação. Por exemplo um arado, o boi que o puxa e o homem que dirige o boi constituem uma unidade elementar de trabalho pois, para fins de produção, não podem ser separados. Da mesma forma, constituem uma só unidade elementar de trabalho dois homens, um dos quais segura a talhadeira em posição vertical para que o outro a percute com a marreta.

perfeitamente razoável que se tente agora uma síntese de todas essas partes, uma combinação de todas essas formas de considerar a questão. Esta tentativa de síntese se resume no esquema seguinte: (10)

- 1 — Organização como fato natural;
- 2 — Organização como resultado da elaboração teórica ou da elaboração prática (experiência), isto é, em sentido técnico especial:
 - 22 — Trabalho Organizador (Preparação da instrumentalidade)
 - 23 — Resultado do Trabalho Organizador (é a própria instrumentalidade)
 - 24 — Técnica de Organização (normas que regem o preparo da instrumentalidade)
- 3 — Instrumentalidade é:
 - 31 — Elementos Concretos
 - 311 — Instalações
 - 312 — Pessoal
 - 313 — Material
 - 32 — Elementos Abstratos
 - 321 — Fluxo do Trabalho (relacionamento das tarefas das unidades elementares de trabalho)
 - 322 — Grupamento das unidades de trabalho
 - 323 — Estrutura de Autoridade (conjunto das relações de autoridade, ou seja, das relações de comando e obediência)
 - 324 — Sistema (mecanismo, ou conjunto de elementos através dos quais se processam as relações de autoridade e trabalho)
 - 325 — Normas e Métodos de Trabalho.
- 4 — O conjunto de Elementos Concretos e Abstratos constitui o sentido técnico lato de Organização, e o conjunto de Elementos Abstratos configura o sentido técnico restrito de Organização.

Neste trabalho, a palavra *organização* é entendida em sentido restrito e, pois, diz respeito aos elementos abstratos da empresa. Daí a definição já mencionada:

Organizar é definir funções, regulamentar as relações entre elas, grupá-las e estabelecer a estrutura de autoridade através da qual se processa o controle.

Na definição de funções se inclui não somente a caracterização das unidades elementares de trabalho mas também a elaboração das normas e métodos de trabalho para cada uma. Na regulamentação das relações entre elas está não só a combinação das respectivas tarefas, para estabelecer o fluxo do trabalho, mas também o planejamento do sistema em todas as partes que constituem elementos através dos quais se processem relações horizontais. No estabelecer a estrutura de autoridade através da qual se processe o controle se inclui não somente a fixação das relações do controle, como o planejamento de todos aqueles elementos (partes) do sistema, pelos quais o controle se possa tornar efetivo.

CONCEITO DE ORGANIZAÇÃO, SEGUNDO LOURENÇO FILHO (11)

Não será exagerado dizer que a organização é a mais antiga das artes; também parece certo

que, no debate atual de seus problemas, vamos encontrar um dos mais recentes objetos da aplicação científica.

E' a mais velha das artes, se a tomarmos no sentido amplo que o termo admite: ordenar, arranjar, dispor para um fim. E, nesse caráter, já não é ela apenas a mais velha, mas, por igual, a mais comum, a mais generalizada. Pois, desde que o homem tenha entrevisto fins, e escolhido recursos para atingi-los, não estaria empregando esforços para organizar? (12). Assim como o homem criou, a pouco e pouco, uma técnica geral de pensamento, a lógica formal, assim também, pela experiência e pela reflexão, teria ensaiado uma técnica geral da atividade, a lógica da ação (13).

Essa maneira de ver, é esclarecida pela origem mesma do termo. Órgão vem do grego, e significa instrumento, utensílio, aparelho para produzir certo resultado. As línguas modernas adotaram a palavra para indicar a parte de uma máquina, de um corpo vivo, de um grupo social, desde que caracterizada pelo preenchimento de certo trabalho, de função determinada. Organizar será, pois, dispor instrumentos, já no sentido próprio (coisas), já no figurado (pessoas, grupos, relações), para a obtenção de determinado objetivo, ou de rendimento certo.

Assim julgada, a organização se confunde com o processo mesmo da evolução humana. Nela, há a percepção de necessidade — fins; a compreensão de relações simples ou complexas — meios; a verificação causal — meios para fins; o sentido de previsão — meios ao serviço dos fins. Todos os passos, portanto, de um comportamento com um fim em vista, de um ato inteligente. Mais do que isso, a coordenação de atos sucessivos ou simultâneos. A organização tende, com efeito, a imprimir nos fatos esse duplo caráter de série e de sistema. Donde seríamos tentados a definir o homem, não mais como o ser racional, o animal que ri, mas, sim, e talvez mais expressivamente, dizendo que o homem é o animal que organiza...

Poderíamos ir ainda além. Dando à organização toda a latitude que o termo admite, vamos encontrá-la não só no homem, mas em toda a matéria viva. Na verdade, a vida é inseparável da organização, processo vital por excelência, recurso mediante o qual a matéria atinge o plano do biológico... Empregamos a expressão matéria organizada, para aquela que tem ou já teve vida. Compreendemos uma química orgânica, quando fazemos referência ao estudo das substâncias mais ou menos próximas da vida. E, afinal, onde encontramos um ser vivo, aí reconhecemos um organismo...

(12) Cf. Dutton, H., Principles of Organization, 1931.

(13) A expressão é legítima; o problema lógico é proposto, na filosofia moderna, como um aspecto do problema da ação. V., por ex.: BLONDEL, M., ao fim do II tomo de L'Action: "A lógica da ação não é, portanto, uma disciplina particular; é a verdadeira lógica geral, aquela em que todas as outras disciplinas científicas encontram mútua concordância e fundamento".

(10) Rearranjo feito pelo autor deste artigo.

(11) A Psicologia ao serviço da Organização, conferência no DASP, 1942.

Não só a vida humana, portanto, mas a vida, em si mesma, é organização. Outro não é o pensamento de Bergson, nas belas páginas que escreveu, em *L'évolution créatrice*, a propósito da diferenciação que estabelece entre fabricar e organizar. Ai tem origem, precisamente, o longo debate do filósofo sobre o valor e a significação da inteligência e do instinto (14).

CONCEITO DE ORGANIZAÇÃO, SEGUNDO HENRI LE CHATELIER (15)

A Organização consiste em procurar, antes de executar o trabalho, os melhores métodos que se devem empregar. Em uma palavra, "*organizar é refletir antes de agir*", método de simples bom senso.

A organização, ao contrário dos fenômenos físicos, visa a ação dos homens que variam no tempo e no espaço, enquanto um pedaço de ferro, tomado em qualquer parte do mundo e em qualquer época histórica, apresenta sempre idênticamente as mesmas propriedades e obedece em toda a parte às mesmas leis.

Há dois métodos de organização: 1.º Organização empírica — o que fazem os vizinhos, ou o que dizem os livros. 2.º Organização científica — conduz seus estudos apoiando-se sobre experiências, acompanhadas, se possível, de mensurações. Este último método tem o inconveniente de ser mais longo e custoso.

A organização é tão velha quanto o mundo. Sempre houve homens inteligentes capazes de refletir antes de agir. Por isso é que, para LE CHATELIER, a Organização Científica do Trabalho compreende:

- 1 — escolha do fim a atingir, que deve ser único, preciso, restrito e útil;
- 2 — estudo prévio dos meios de trabalho para atingir esse fim;
- 3 — preparação dos meios de trabalho considerados necessários;
- 4 — a execução do trabalho;
- 5 — controle dos resultados obtidos.

CONCEITO DE ORGANIZAÇÃO SEGUNDO ALDO M. DE AZEVEDO (16)

Organização é o resultado da ação de *organizar*. Devemos, pois, começar por aí. Mas, *organizar*, por sua vez, vem de *órgão*. Vejamos, primeiro, o que o dicionário informa a respeito desta

última palavra. Diz ele que, além de instrumento musical, *órgão* é: — a parte ou estrutura no animal ou planta, adaptada ao exercício de alguma função ou funções específicas; — um instrumento ou meio pelo qual um ato é executado ou um fim é alcançado; — uma parte componente que executa uma função essencial no trabalho de uma máquina complexa.

Percebe-se logo que "órgão" pode ser compreendido diferentemente, conforme o assunto a que se refere ou a pessoa que pronuncia o vocábulo. Para o biólogo, a primeira definição é aceitável; para o administrador, a segunda é que serve; para o engenheiro, a terceira é que mais satisfaz.

Organizar é, portanto, dispor órgãos de modo que desempenhem as funções que lhes cabem, a fim de alcançar um certo objetivo, que poderíamos resumir na palavra "viver". Realmente, qualquer que seja o "organismo" ou reunião de "órgãos" — a finalidade essencial e primária é "viver". Sua vida é que conterá, intrinsecamente, potencialidade para a realização dos demais objetivos.

Já podemos, então, tratar com maior segurança da definição de "organização". Ela pode ser considerada como um conjunto de elementos heterogêneos integrantes de um todo coordenado para um fim determinado. Ou, ainda, como um conjunto de agentes, meios e processos executivos, coordenados para alcançar certo objetivo. De um ponto de vista mais especial, porém, qual seja o da Ciência da Organização e da Administração, poder-se-ia definir *organização* mais exatamente assim: Organizar é:

(1) o agrupamento de indivíduos; (2) que agem (3) coordenadamente; (4) para a realização; (5) de um objetivo comum; (6) previamente determinado; (7) *Organização*, portanto, supõe o preestabelecimento de um plano; (8) que compreende a classificação do pessoal e das coisas; (9) segundo a hierarquia; (10) dos cargos e das funções atribuídas a cada um; (11) assim como a utilização dos meios físicos de execução como: locais de trabalho, aparelhagem, instrumental e ferramentas usadas e processos empregados, tudo conforme uma sequência predeterminada de operações executivas.

Exemplifiquemos isso tudo. Organização é sempre um agrupamento de indivíduos (1); porque é indispensável dar-lhe ação, por intermédio de *agentes*, que só podem ser indivíduos humanos. Por conseguinte, esses indivíduos devem agir (2), porque não é possível admitirem-se coisas inanimadas formando uma *organização*, como tijolos, por exemplo. Ação coordenada é outra condição (3); senão seria o caos e não a organização. Age em que sentido, com que finalidade? Para realizar (4), tornar real, efetivo, um objetivo comum (5), isto é, visado por todos e previamente determinado (6), ou seja conhecido antecipadamente por todos os componentes. Desenvolvendo ainda mais

(14) *L'évolution créatrice*, 35, 4me ed., 1930, Alcan, Paris, p. 100 e seg. É certo que em sua tese Bergson empresta, preferentemente, ao que chama instinto, a força ou poder de organização. Para ele, a inteligência serve ao descontínuo. Mas, como quer que seja, ainda que aceite a tese, vida é organização.

(15) *L'Industrie, la Science et L'Organisation au XXe. Siècle*, 1935.

(16) In *Diário de São Paulo*, 28 de novembro de 1943.

esse conceito, verificaremos a necessidade de um plano (7), isto é, de uma norma de conduta especificada, na qual conste a classificação dos indivíduos e das coisas (8) que participam do conjunto, classificação que se fará segundo a hierarquia (9) ou graduação dos cargos e das funções que cada qual deverá exercer (10) e na qual também se determinem quais os meios físicos (11) utilizáveis, especialmente os locais de trabalho e suas condições apropriadas, as máquinas e instalações usadas, os processos adotados, tudo conforme uma sequência de operações determinada previamente em toda sua minúcia.

Se a *organização* pretende ser cientificamente estabelecida e condicionada, ela deverá então obedecer a certos preceitos, partindo do princípio geral: "Há sempre um modo melhor de fazer qualquer coisa". Ele é que deu nascimento aos alicerces da racionalização, nos quais se apoiam os métodos de seleção de pessoas, de materiais de instrumentos, de processos e até mesmo de objetivos. Em havendo vários objetivos para escolha, podemos hoje selecionar objetivamente, pelo método científico, o que é melhor.

SÍNTESE E INTERPRETAÇÃO, O TRÍPLICE ASPECTO DA ORGANIZAÇÃO

Anderson e Schwenning (17) vêem, nas definições dadas, que a palavra *Organização* é usada em dois sentidos diferentes:

- 1.º O processo de organizar;
- 2.º O arranjo resultante do processo de organizar.

O primeiro é usado quando se diz que a *Organização* é uma função da Administração; e o segundo torna-se claro pela inserção de "uma" antes de "organização". A descrição e explicação de uma organização ou das Organizações compõem o conteúdo do estudo de uma organização considerada como fenômeno estático, tendo em qualquer tempo relações definidas de estrutura interna. A explicação do processo de organizar consiste de métodos, regras, princípios, e leis, que constituem o conteúdo da Ciência da Organização. O termo "Organização" pode, também, ser interpretado em dois outros sentidos:

- 1.º, uma organização significa somente o plano ou a organização "no papel" cujo esquema estrutural é o Organograma;
- 2.º, consiste das partes físicas existentes, isto é, dos seres humanos.

Do mesmo modo, o processo de organizar, como outro qualquer processo ou atividade, pode ser dividido em:

- a) Planejamento (1 — Pré-planejamento; 2 — Planejamento detalhado);
- b) Execução (1 — Preparação; 2 — Operação).

O processo de planejar a organização, ou a organização no papel, é o significado com o qual a Ciência da Organização diz respeito. A forma-

ção ou construção da atual organização física, de acordo com algum plano ou com nenhum, é um problema de Administração e mais especificamente de Administração de Pessoal.

O Cientista da Organização, ou especialista, lida com a estrutura e as relações do trabalho e das funções; o departamento de pessoal contrata, treina e designa os funcionários para a execução das várias funções. A palavra "Organização" é usualmente interpretada como significando ambos os sentidos, mas às vezes é o primeiro e outras o segundo que se torna objeto de ênfase.

Podemos concluir, resumindo e interpretando os conceitos atrás examinados, que a Organização pode ser considerada, examinada, observada ou estudada sob três aspectos, ou pontos de vista:

- 1.º Como ciência, isto é, um conjunto de princípios, leis, tipos, etc. o que constitui a Teoria da Organização;
- 2.º Como arte, ou seja, um conjunto de métodos, processos e regras que resultam na Técnica da Organização;
- 3.º Como fato natural, compreendendo a descrição de uma dada forma de associação humana, para a consecução de um objetivo determinado, ou seja, a Organização como uma Instituição.

A divergência e conflito verificados quanto ao conceito da Organização ocorrem, por conseguinte, em grande parte, por força do tríptico aspecto de que pode ela revestir-se. Ao conceituar Organização, pois, devemos ter em mente a qual desses três aspectos nos desejamos referir. E a conceituação terá de variar, conforme se trate de um ou de outro. Se nos preocupamos em analisar a Organização como fato natural, isto é, o seu sentido de Instituição, naturalmente a nossa atenção terá de voltar-se para o estudo, análise e descrição de todos os conjuntos, empresas, entidades, poderes, unidades, repartições, estabelecimentos, bons ou maus, racional ou irracionalmente construídos, técnicos ou empíricos, formados mediante procedimentos predeterminados e preestabelecidos ou através da aglutinação fragmentária e ao acaso de elementos humanos ou materiais, concretos ou abstratos. As definições que considerem apenas este lado do complexo problema da Organização, por conseguinte, terão de diferir daquelas que perscrutam os princípios, as leis, as bases, os tipos, a teoria, a doutrina, a especulação, a história, os sistemas, a pesquisa, a descoberta, a observação, a experimentação, a comprovação, a mensuração, a dedução, a indução, a análise, e todos os demais fatores que formam a base científica da Organização.

Por outro lado, quando observamos o aspecto prático da Organização, isto é, quando a analisamos como Arte, como o aspecto finalístico e utilitário, como ação, é óbvio que teremos de nos preocupar com outra espécie de elementos constitutivos do campo de aplicação da Organização. Qualquer definição ou conceito que tenha em mira esta ocupação particular do eterno problema que vimos focalizando terá forçosamente de diferir dos anteriormente formulados. Aqui, o investigador encontra diante de si um conjunto de

(17) obra citada.

normas, métodos, processos, meios, instrumentos, máquinas, aparelhos, relatórios, fichas, movimentos e inúmeras outras ferramentas e utensílios de trabalho através dos quais poderá agir, atuar e desenvolver-se. A este conjunto poderemos dar o nome genérico de *técnica de organização* em contraposição ao anterior em que apreciamos a Organização como Ciência.

Fazendo um esforço de síntese e sistematização, poderemos chegar a uma definição aceitável de Organização, que inclua tanto o seu caráter *especulativo* como o *ativo*. Destarte, a Organização seria:

- (1) um conjunto de *Doutrinas, Teorias e Sistemas*,
- (2) constantemente enriquecido pela *Pesquisa Científica*,
- (3) e produzindo *Princípios e Leis*,
- (4) que geram *Processos e Técnicas* de ação,
- (5) mediante os quais o especialista, com tanto maior êxito quanto desenvolvido for o seu *juízo*, inclinação ou *gênio*,
- (6) poderá atuar, agir, dispor, ordenar, conjugar e influir sobre os *elementos constitutivos de qualquer empresa pública ou particular, grande ou pequena*, — os quais são de duas espécies: —
- (7) *elementos extrínsecos ou concretos: Instalação, Pessoal e Material*,
- (8) *elementos intrínsecos ou abstratos: Atividades e Métodos*,
- (9) a fim de que a empresa funcione com *eficiência* em direção ao seu *objetivo* ou finalidade,
- (10) esses elementos devem ser submetidos a um tratamento tal que o resultado de sua ação combinada e coordenada, seja:
- (11) *Rendimento Máximo*, isto é, *Produção Máxima, Qualidade Máxima e Despesa mínima de energia ou esforço, tempo, material e dinheiro*,
- (12) *Lucro Máximo*, isto é, *lucro máximo para o empregador, salário máximo para o empregado e preço mínimo para o consumidor*,
- (13) *Moral Máxima*, isto é, *cooperação, harmonia, satisfação, bem-estar, espírito de corpo, solidariedade, senso de associação, estímulo e emulação*.

Está-se a ver, pois, que os elementos extrínsecos ou concretos pertencem a outros campos de especialização. Sobre eles terá de projetar-se a solução proveniente do técnico de pessoal, do técnico de material, do engenheiro, do médico, do higienista, do psicólogo, do sociólogo, do assistente social e tantos outros técnicos quantos forem necessários. O organizador verifica se esses fatores estão em ordem, em caso contrário reclama a presença do especialista indicado para que este resolva a dificuldade, de tal sorte que lhe sejam postos à disposição elementos em perfeitas condições. O trabalho do organizador, por conseguinte, será de dispor, ordenar, combinar e conjugar esses elementos, a fim de que o objetivo da empresa seja atingido eficientemente.

No que tange aos elementos intrínsecos ou abstratos, o caso muda de figura; aqui, cabe ao organizador a solução; é sobre estes fatores, sobre

as atividades, funções, operações e tarefas, bem como sobre a direção, volume e movimentação do trabalho, para não falar das normas, processos e métodos de executar, planejar, controlar e coordenar esse mesmo trabalho, que o organizador terá de incidir a sua capacidade técnica para encontrar soluções adequadas ao fim em vista, ou seja, para que a empresa alcance com eficiência seus objetivos. O seu espírito criador tem aqui o campo propício para expandir-se e expressar-se.

Por outro lado, verificamos, na definição supra, que a Organização não tem apenas um papel passivo e fatalista, de instrumento cego, suscetível de servir aos designios e ambições de quem dela se utiliza. Ao contrário, desde Taylor, o patriarca da Organização, que ela se afirma como o meio, o único meio adequado, de promover a harmonia social, através da conjugação dos vários interesses em oposição, isso porque só a Organização dispõe de recursos para determinar com precisão científica o ponto em que esses interesses devem limitar-se, a fim de que todos obtenham a maior vantagem possível, em face da situação concreta existente. Pode-se, por consequência, avançar que a questão social, o conflito entre classes, e o problema do bem-estar, só poderão resolver-se com justiça e precisão mediante a utilização dos serviços que a Organização está capacitada a oferecer à Sociedade.

Assim é que, pela tática da produção em massa e abandono da economia de escassez, conjugada com a do lucro mínimo por unidade produzida, o empregador poderá auferir um juro máximo do capital empregado, recebendo o operário o salário máximo possível, e pagando o consumidor apenas o preço mínimo que as condições técnicas sejam capazes de permitir. Esta perfeita sincronia, somente a Organização, através de seus maravilhosos instrumentos de ação, está em condições de permitir e assegurar.

Em suma, a Organização deve levar em conta as aspirações humanas, peculiaridades, desejos, necessidades e diferenças dos indivíduos integrantes do conjunto, de sorte que boa vontade, sincera cooperação e melhor aplicação sejam canalizadas em benefício do todo, mediante a criação de condições, tanto quanto possível ideais de trabalho que facilitem e tornem agradáveis as relações entre si e com seus superiores hierárquicos. Do mesmo modo, o sentimento de lealdade e de associação que fazem com que o indivíduo participe do todo, mediante o sentimento perfeito da importância que a sua tarefa representa em relação ao conjunto, revertendo para ele não só a parte que lhe cabe das vantagens e aperfeiçoamento alcançados como também a sensação criadora que acompanha a obra produzida com a leal e sincera colaboração de uma equipe entusiasta, decidida e consciente de seus deveres, direitos e responsabilidades.

Áreas de Possibilidades Industriais

LUCAS LOPES

"The availability of resources and their efficient use by man depend not only upon human wants but upon human abilities."

(J.R. SMITH — "Industrial and Commercial Geography").

EM regiões que já tenham atingido um grau razoável de desenvolvimento, a seleção das áreas de maior vocação industrial é facilitada pela análise das tendências que se esboçaram neste sentido. Quando se trata, porém, de uma região desprovida de iniciativas privadas de certa importância, o problema de zoneamento das áreas de possibilidades industriais se torna praticamente insolúvel, aceitando apenas indicações panorâmicas e puramente especulativas.

No quadro da bacia hidrográfica do São Francisco, apenas uma área se destacou até hoje, apresentando marcada vocação industrial — a região central de Minas Gerais, que coincide, em grande parte, com as cabeceiras do Rio das Velhas e do Paraopeba. Em todo o resto da bacia apenas se pode vislumbrar possibilidades reais de progresso industrial em áreas correspondentes à zona de influência da usina de Paulo Afonso. Para as demais áreas do vale a presunção de possibilidades industriais só poderá resultar de raciocínio de caráter geral, e de uma análise panorâmica dos fatores que comandam geralmente a decisão do empresário industrial na escolha do sítio em que irá instalar sua fábrica.

As causas que influem na criação de centros industriais são variadas e, no dizer de D.H. Robertson (1) amide um tanto misteriosas.

Não vamos analisar os inúmeros fatores esporádicos que têm, em certos casos, determinado o renascimento de indústrias especiais em determinadas regiões. Procuraremos caracterizar as regiões do Vale do São Francisco de maiores possibilidades industriais analisando os itens do questionário que deverá ocorrer a um empresário que procure localizar uma indústria, em face das circunstâncias atuais e futuras da bacia.

Evidentemente, a importância relativa de cada item desse questionário varia com o tipo da indústria. É possível, entretanto, indicarmos a ordem aproximada de prioridade dos fatores que

influem na localização geográfica das indústrias, classificando-os em duas categorias — *fatores de posição* e *fatores de sítio*.

Posição tem o sentido mais geográfico e se refere aos fatores que caracterizam uma área mais ou menos ampla, sobre a qual os fatores indicados exercem sua influência com intensidade aproximadamente uniforme. *Sítio* tem o sentido topográfico e se refere ao local em que se pretende construir a indústria e suas proximidades imediatas.

Como lembram Klimm e Starkey (2) as vantagens e desvantagens do Sítio são comumente óbvias, enquanto que os fatores de posição são menos nítidos apesar de terem geralmente importância predominante no futuro da indústria. Excelentes sítios em posições más permanecem inutilizados enquanto que locais medíocres ou maus são freqüentemente melhorados e utilizados quando estão em posição excelente.

Os fatores de posição podem ser grupados em duas categorias:

1) Fatores primários que serão:

- a) Existência de mercados ou possibilidade de os atingir economicamente;
- b) Existência de matérias-primas ou possibilidade de as obter economicamente;
- c) Existência de energia elétrica (ou combustíveis) a preço razoável;
- d) Existência de mão-de-obra abundante e habilitada;
- e) Existência de meios adequados de transportes;
- f) Existência de água adequada.

2) Fatores secundários:

- a) Clima bom ou tolerável;
- b) Legislação favorável e de incentivo quanto a taxas e impostos;
- c) Espírito industrial já desenvolvido na região.

Os fatores de sítio, interessando mais remotamente a nosso estudo, não serão discutidos.

(1) D.H. ROBERTSON — *Industria* — F.C.E. — México — 1941.

(2) L.E. KLIMM & O.P. STARKEY — *Introductory Economic Geography* — Harcourt, Brace & Co. — NY. 1940.

Dois tipos diversos de indústrias se caracterizam pela amplitude geográfica de sua expansão: as indústrias que preparam produtos da agricultura e da pecuária, utilizando matérias-primas perecíveis, têm uma ampla área de expansão porque são forçadas a se localizarem em áreas próximas das regiões produtoras; e as indústrias manufatureiras e de transformação que, exigindo grande equipamento mecânico, tendem a concentrar-se em grandes unidades fabris, localizadas onde lhes são facultados custos mínimos de reunião das matérias-primas, custos mínimos de operações e custos mínimos de distribuição dos produtos acabados.

Com estas idéias em mente e depois de bastante conhecer a realidade do vale, podemos apresentar uma *Tentativa de zoneamento Industrial na Bacia do São Francisco*, sintetizada no cartograma anexo.

De início destacamos as áreas em que existem ou existirão possibilidades maiores de instalação de indústrias de transformação de produtos agropecuários, indústrias de alimentação e pequena manufatura, sem possibilidades imediatas para outros tipos de indústrias.

São as seguintes: área de Barreira, Barra, área de Santa Maria da Vitória e Correntina, Januária, São Francisco, Área de Iguatama e Lagoa da Prata.

Em segundo lugar, enumeraremos as áreas em que os centros industriais de tipo anterior — agropecuário — tendem a enriquecer-se com a instalação de indústrias manufatureiras — de couros, de tecidos, de mecânica leve, de manufaturas diversas — e de pequena indústria química — sabões, óleos vegetais etc. São as seguintes: área de Juazeiro-Petrolina, área Montes Claros-Bocaiúva, área de Pirapora e área de Curvelo-Corinto.

Em seguida, devemos focalizar duas áreas que classificamos como de marcada vocação industrial e que merecem um estudo mais detalhado — *Região Central de Minas e Região do baixo São Francisco*.

Antes de o fazer, lembraremos, entretanto, que, junto à usina de Paulo Afonso, que disporá de um grande excedente de energia elétrica, tenderão a concentrar-se certas indústrias eletroquímicas que dependem fundamentalmente de um custo reduzido do quilowatt-hora.

Região Industrial do Centro de Minas — Analisando os principais característicos dessa área, em sua maior parte localizada na bacia do São Francisco, vamos utilizar-nos do estudo recentemente concluído pela *Companhia Brasileira de Engenharia* (C.B.E.) relativo ao Plano de Eletrificação de Minas Gerais, encomendado àquela empresa pelo Governo de Minas.

A Região Central de Minas é uma área onde já estão presentes em grau favorável todos os fa-

tôres primários e secundários que comandam a escolha da posição das indústrias com exceção única do que se refere à energia abundante e ao preço razoável.

Já é uma área de grande projeção econômica e humana, que amplia sua atuação sobre todo o alto São Francisco, como sobre todo o Estado de Minas, na medida em que vê progredir no parque industrial.

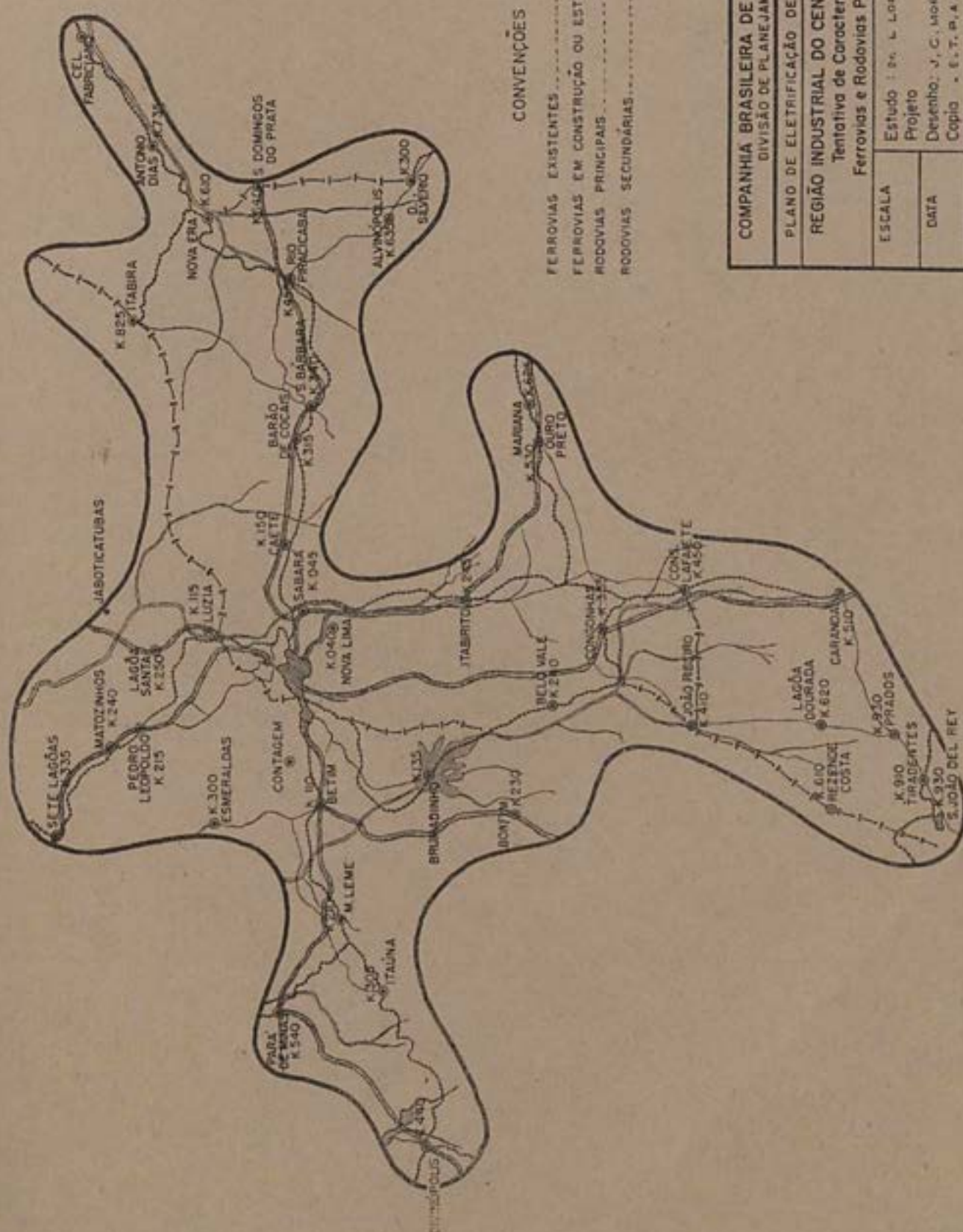
Sobre ela assim se manifesta o relatório da C.B.E.:

"Essa área pode ser considerada como a verdadeira *área-medular* do Estado sua *core área*", na acepção da moderna geografia política. Além de conter o centro das decisões políticas do Estado, encerra o seu maior entreposto comercial, o foco de suas finanças, o nó principal de sua rede de transportes. Belo Horizonte, localizada numa área central, de grandes possibilidades econômicas, onde, há muito, oscila o centro de gravidade das massas demográficas mineiras, é uma capital das mais favoravelmente situadas para comandar o progresso da grande unidade federada que é Minas Gerais. Isto se deve não apenas aos fatos humanos que derivaram da decisão de construção da nova capital, mas principalmente, da concentração de enormes recursos minerais que vão sendo industrializados dentro do perímetro de uma área que pode ser considerada como a zona metropolitana da capital mineira, segundo o conceito do urbanismo moderno. A região circunvizinha de Belo Horizonte encerra recursos naturais cuja mobilização se tornou possível porque ali se construiu a Capital e, porque, para ali acorreram massas humanas, cabedais financeiros, cultura geral e tecnológica. Quando os mineiros edificaram sua Capital com arrôjo de larga visão, planejaram e iniciaram a construção de uma rede de transportes terrestres e aéreos que deveria ligar o centro político do Estado a todas as regiões periféricas num esforço de fortalecer, pela comunidade de interesses, a rígida unidade espiritual do povo mineiro. Simultaneamente construíam o sistema de intercâmbio de riquezas que iria colocar em posição de destaque as possibilidades industriais da área central do Estado, cujas indústrias solicitam matérias-primas de todas as regiões e lhes fornecem produtos manufaturados essenciais a seu progresso.

A riqueza mineral e a posição geográfica destacaram a área central de Minas como a de maiores possibilidades industriais do Estado. Para bem estudá-la foi mister que procurássemos defini-la em seus contornos, fazendo-o de forma aproximada e provisória, mas suficientemente clara para fixar a sua caracterização geográfica.

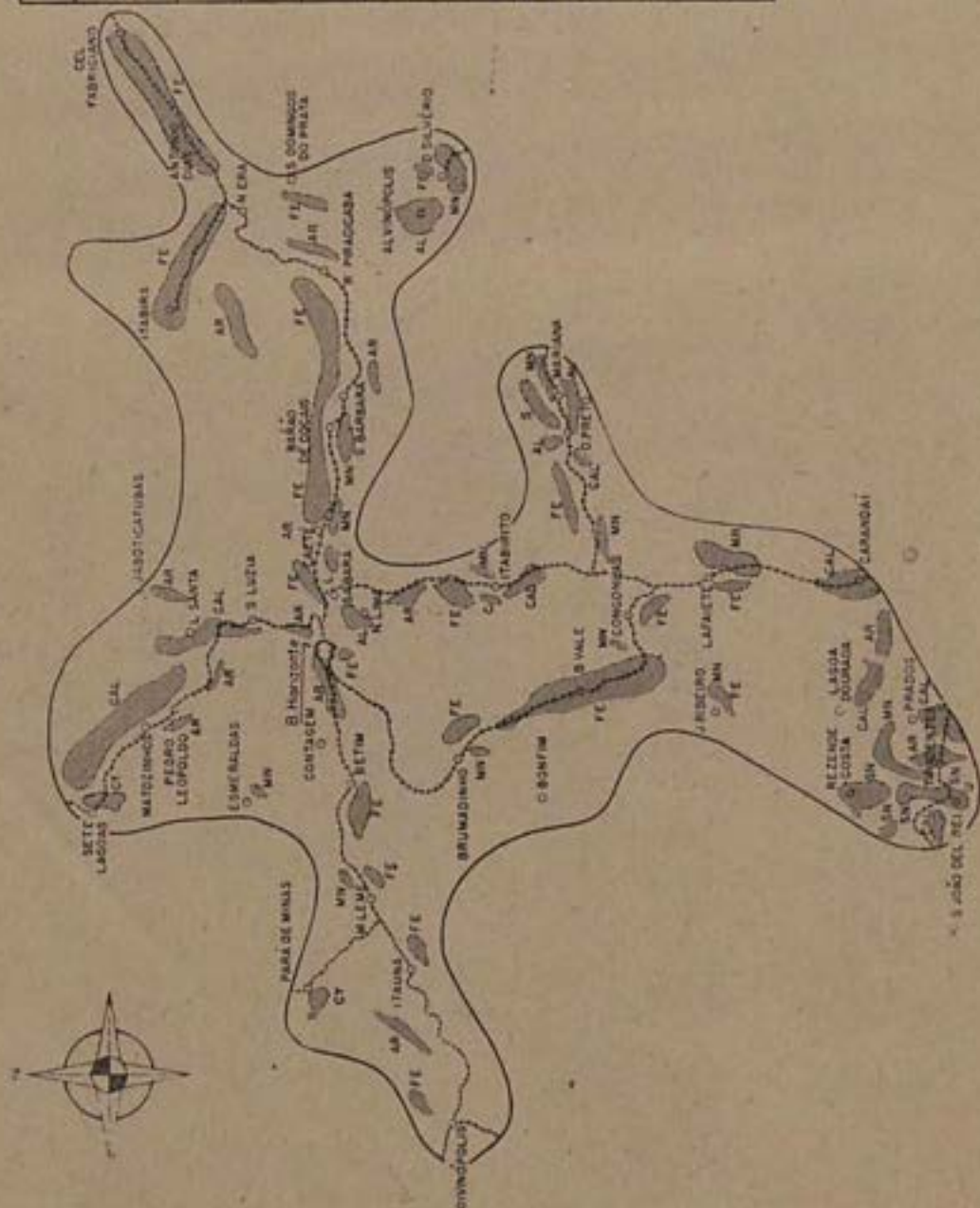
No primeiro cartograma que acompanha este artigo, apresentamos os elementos básicos dessa caracterização. É uma área de 20.000 quilômetros quadrados, aproximadamente, onde se concentra hoje uma população superior a 1.000.000 de habitantes, oferecendo um índice de densidade





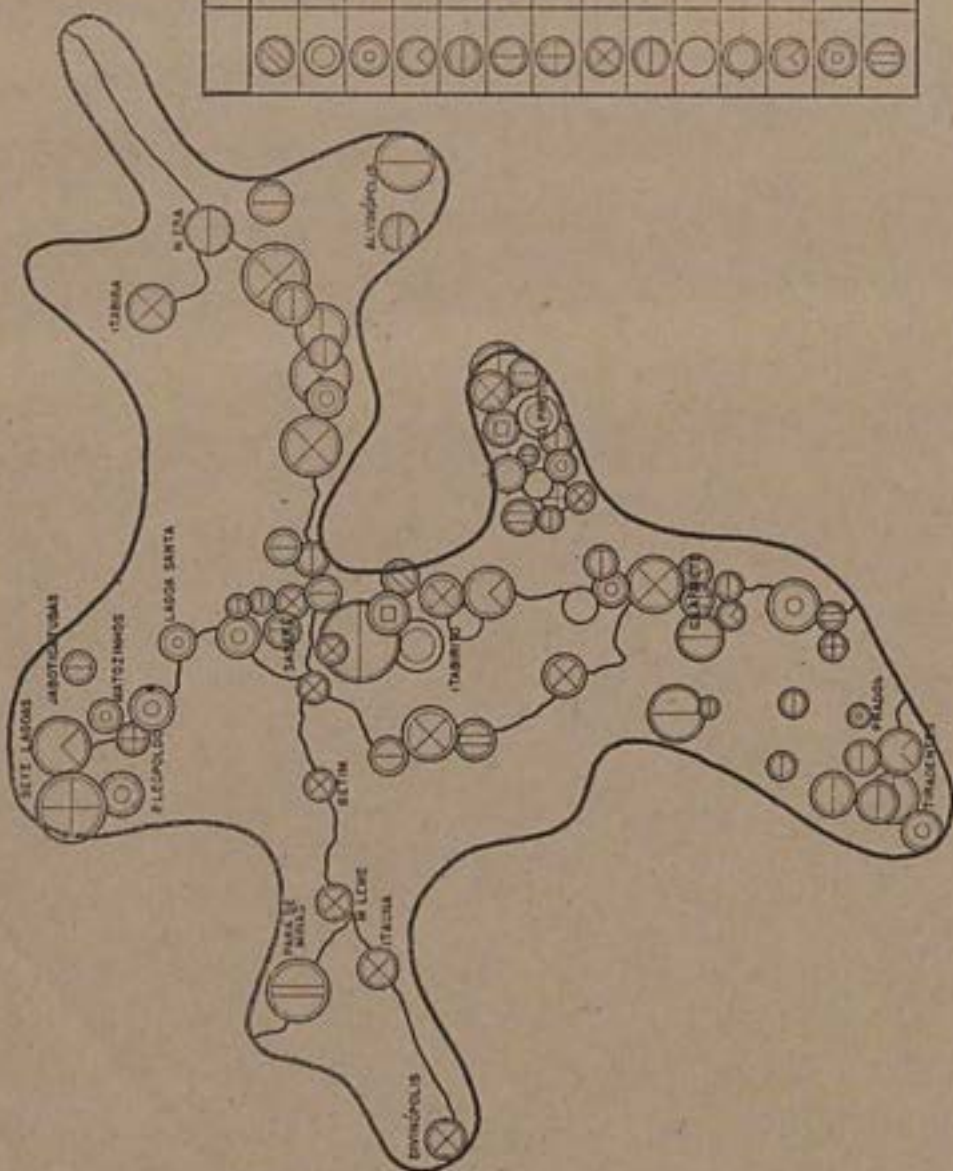
POTENCIAL MINERAL E INDUSTRIALIZAÇÃO

MINÉRIO	ESTIMATIVA - Tons	OBSERVAÇÕES
BRILHA - AN	ILIMITADAS	PERMITINDO INDUSTRIALIZAÇÃO DE GRANDE PORTE, NO SETOR DA INDÚSTRIA DA CERÂMICA E DO CIMENTO
BAUXITA - AL	2000 000	JUSTIFICANDO A GRANDE INDÚSTRIA DE ALUMÍNIO E ABRASIVOS
CALCÁRIO - CA	ILIMITADAS	SERVINDO DE BASE A GRANDES EMPREENDIMENTOS INDUSTRIAIS DO CIMENTO E DE AÇO
CAULIN - C	500 000	CAPAZ DE ALIMENTAR POR LARGO PERÍODO UMA INDÚSTRIA DE LOUÇAS, ISOLADORES, ESMALTES, ETC
CASSITERITA - SN	230 000	BASES SUFICIENTES PARA A INSTALAÇÃO DA INDÚSTRIA DO ESTANHO.
FERRO - FE	50000000000	RESERVA QUE JUSTIFICAM A IMPLANTAÇÃO EM LARGA ESCALA E POR TEMPO INDETERMINADO, DA GRANDE ELETROINDÚSTRIA
MANGANEZ - MN	7000 000	PERMITINDO A AMPLIAÇÃO DO PARQUE SIDERÚRGICO DO LESTE BRASILEIRO E LARGA MARCHEM DE EXPORTAÇÃO PARA VÍZ CONCENTRADOS OS MINÉRIOS PODEREM
LENHITO - L	2 000 000	PEQUENA RESERVA DE MATERIAL DE BAIXA PRELAVAGEM
MUNICÍPIOS DE SALGADO - S (LOCALIDADES)	10000 000	ASSIM QUE EXPLOREMOS, MODIFICANDO A POSIÇÃO DO BRASIL NO SETOR MINERAL DA ENERGIA ATÔMICA, COMO GRANDE PRODUTOR DE MATÉRIA PRIMA
PIRITA - S	10000 000	UMA DAS MAIORES RESERVAS COMERCIAIS DO MUNDO, PERMITINDO A GRANDE INDÚSTRIA DE EXPLOSIVOS E AÇO DO SUL
CRISTAL - CY	GRANDES RESERVAS NÃO CUSADAS	JUSTIFICANDO A IMPLANTAÇÃO DA INDÚSTRIA DE LÂMPARAS E OSCILADORES.



NOTA-ALÉM DAS RESERVAS CITADAS, CONHECEM-SE OCORRÊNCIAS DE COBRE, CRÁFITA, MOLIBDÊNIO.

COMPANHIA BRASILEIRA DE ENGENHARIA SINCRONIZADO		PLANO DE ELETRIFICAÇÃO DE MINAS GERAIS	
REGIÃO INDUSTRIAL DO CENTRO DE MINAS RESERVAS MINERAIS SUSCEPTÍVEIS DE INDUSTRIALIZAÇÃO		Nº	
ESCALA	1:100.000	Estado	MINAS GERAIS
DATA	3-12-43	Projeto	GERAL
		Desenho	44.4
		Cód.	17-43
		Arquivo	



MINERAIS	ÁREA CENTRAL - %	TOTAL DO ESTADO
ASBESTO	36	600 T.
ARGÊNICO	100	900 T.
CALCÁRIO	70	233 000 T.
CAULIN	5	14 000 T.
CASSITERITA	100	350 T.
MANGANEZ	29	170 000 T.
MAIMONRE	71	15 000 T.
FERRO	100	580 000 T.
CURTO	53	4 000 K.
CEBRE	96	5 000 K.
PORTA	100	3 000 T.
QUARTZO	25	60 000 K.
PLATA	100	700 K.
TALCO	92	3 500 K.

COMPANHIA BRASILEIRA DE ENGENHARIA

DIVISÃO DE PLANEJAMENTO

PLANO DE ELETRIFICAÇÃO DE MINAS GERAIS

PRODUÇÃO MINERAL

ESCALA

Estado (Minas Gerais)

Projeto

Desenho

Cópia

FOLHA

arquivo

de ordem de 50 habitantes por quilômetro quadrado. Em outro cartograma, indicamos os núcleos urbanos da zona e alguns índices de sua evolução demográfica.

A riqueza mineral suscetível de industrialização imediata é registrada nos quadros e no cartograma que organizamos, onde indicamos o volume estimado das reservas e a localização das principais jazidas. A tonelagem dos minérios explorados e as percentagens de cada espécie com relação ao conjunto do Estado são indicadas em outro cartograma, onde se localizam as jazidas em exploração.

Este conjunto de dados que preferimos apresentar de forma gráfica, por ser mais expressiva, representa potencialidades que já começam a ser mobilizadas. No cartograma referente às indústrias existentes na região, apontamos, além de sua posição, os índices percentuais de cada atividade com relação a todo o Estado, quer na rubrica de valor da produção quer na de número de estabelecimentos.

Este gráfico demonstra cabalmente a importância atual da indústria da região e mostra a tendência natural de sua estruturação sob base de aproveitamento dos recursos minerais. Por isso mesmo, é uma indústria de produtos primários, cuja transformação em máquinas, e utilidades finais só agora principia a processar-se. A importância dos empreendimentos industriais que se construíram na zona é definida em outro cartograma onde indicamos os índices de capitalização em cada núcleo urbano e o número de cavalos instalados em motores industriais."

Estes elementos reunidos pela CBE são suficientes para demonstrar as grandes possibilidades atuais de industrialização da Região Central de Minas.

Sua posição, comandando toda economia do alto São Francisco será fator decisivo no desenvolvimento da bacia. Deve, por isso, interessar de perto à Comissão do Vale do São Francisco.

As limitações a seu maior desenvolvimento se prendem à escassez de energia elétrica, em face da inexistência de combustíveis fósseis. E é neste ponto que os planos da CVSF se fortalecem porquanto, visando regularizar o regime fluvial do São Francisco, sugere a construção de represas que constituirão grandes potenciais hidrelétricos disponíveis, em áreas favoráveis para o abastecimento de eletricidade da *Região Industrial do Centro de Minas*.

Em capítulo especial deste estudo e no trabalho do Engenheiro John Cotrin, é analisado o problema de suprimento de energia dessa região em face das obras hidráulicas de múltipla finalidade que se projetam no Vale. Sendo uma região de desenvolvimento espontâneo notável, não cabe à Comissão do Vale do São Francisco senão auxiliá-la no abastecimento de energia elétrica, se bem que de seu progresso dependa em grande

parte a evolução econômica da maior parte da bacia do São Francisco.

Região do Baixo São Francisco — A caracterização de uma segunda área, onde tende formar-se um parque de indústrias diversificadas no baixo São Francisco, resultou do estudo dos possíveis mercados para a energia elétrica que será gerada em Paulo Afonso.

Esta usina foi projetada para suprir todas as necessidades energéticas de uma grande área do nordeste, dos Estados da Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Paraíba. É uma usina pioneira, de grandes possibilidades de ampliação de sua capacidade, que deve ser considerada como elemento de fomento às atividades econômicas de sua futura área de influência.

Naturalmente, em função das disponibilidades energéticas de Paulo Afonso, ocorrerá um surto ponderável de progresso nas áreas onde já se formaram núcleos industriais de certa importância, como em Recife, S. Salvador e outras cidades vizinhas.

Para investigar as possibilidades de utilização da energia elétrica de Paulo Afonso em indústrias eletroquímicas e eletrometalúrgicas, foi criada uma Comissão Especial, constituída de representantes da Companhia Hidrelétrica do São Francisco, Instituto Nacional de Tecnologia, Conselho de Usinas e Metalurgia, Departamento Nacional de Produção Mineral, Banco do Brasil, Confederação Nacional das Indústrias e Comissão do Vale do São Francisco, que vêm desenvolvendo estudos sobre toda a zona de influência daquela usina.

Se bem que ainda em fase preliminar, essa Comissão focalizou a importância da área do baixo São Francisco correspondente ao trecho de Propriá e Penedo, como de grande interesse para indústrias eletroquímicas, porquanto, além de outros fatores favoráveis, é uma das poucas áreas da zona de influência de Paulo Afonso que dispõe de água potável em abundância para o funcionamento de tais indústrias, que é um dos elementos seletivos em sua localização.

Com acesso relativamente fácil ao mar, por intermédio dos portos de Aracaju e Maceió e podendo contar, no futuro, com acesso seguro pela barra do próprio São Francisco, que no momento já permite o tráfego de pequenas embarcações, a região de Penedo e Propriá irá dispor, dentro em breve, do suprimento de energia elétrica que necessitar para a criação de grandes indústrias. Se bem que não seja uma área de grande e variada riqueza mineral, dispõe de algumas matérias-primas de valor como de calcários e sal-gema. O cadastro de sua riqueza mineral se está processando no momento, bem como a análise dos esquemas funcionais das indústrias que parecem destinadas a ali se instalar.

Ainda que não concluídos os estudos da Comissão especial acima referida, podemos adiantar

que a Região do baixo São Francisco merece ser planejada para um futuro surto industrial.

Foi assim pensando que sugerimos sua articulação ferroviária com o médio São Francisco, a conclusão de sua rede rodoviária, bem como o levantamento de todas as suas possibilidades econômicas de sentido industrial.

Ainda em consequência dos estudos relativos ao emprego da energia de Paulo Afonso, foi focalizada a possibilidade de criação de determinadas indústrias eletroquímicas e eletrometalúrgicas na própria área da usina, onde o preço de venda do Kwh será mínimo, porque não se acresce da parcela relativa a transmissão e distribuição. Os estudos da Comissão Especial analisam uma possibilidade e sugerem, desde logo, uma alteração nos limites do "Parque Nacional de Paulo Afonso", que, mantido em suas divisas atuais, impediria a instalação de tais indústrias ao pé da usina.

Outras possibilidades industriais no vale, ligadas a suas disponibilidades de matérias-primas minerais, somente no futuro poderão ser caracterizadas.

Os conhecimentos acumulados sobre essas disponibilidades não sugerem grandes riquezas disponíveis, senão na região do alto São Francisco que analisamos.

Os estudos solicitados pela Comissão do Vale do São Francisco, aos engenheiros Djalma Guimarães, Luciano Jacques de Moraes e J. Bretas Bhering, por intermédio do Conselho Nacional de Geografia é que fixarão o programa de prospeção e investigação dos depósitos minerais da bacia, de que dependerá o plano de sua industrialização eventual.

ÁREAS DE GRANDE IRRIGAÇÃO

"Uma coisa porém devemos ressaltar. É que, em todos esses planos (de grande irrigação), se houve o pensamento muito louvável e lógico de atenuação da seca pela água, parece-me que foi esquecido que esta solução lógica de um problema condicionava a existência de núcleos humanos com capacidade de realizá-la".

(APOLÔNIO SALES — "O Rio São Francisco").

Não cabe neste estudo senão a análise das idéias e observações sobre os trabalhos de irrigação em grande escala, exigindo grandes obras de represamento e canalização porquanto a Diretoria de Produção e Assistência coube a missão de planejar os trabalhos de irrigação de menor escala. Pela divisão de funções que se estabeleceu na Comissão do Vale do São Francisco, à Diretoria de Planos e Obras somente estariam afetos os programas de irrigação que exigissem trabalhos hidráulicos de maior proporção, associados ou não a obras de múltiplas finalidades, de controle das en-

chentes, melhoria de navegação, captação de potenciais hidrelétricos etc.

Nossa primeira tarefa seria investigar as sugestões anteriores sobre o desvio das águas do São Francisco para fins de irrigação, desde os sonhos maravilhosos de Joanny Bouchardet até as sugestões mais concretas do Prof. Fonseca Rodrigues.

Os planos de utilização de águas do São Francisco para irrigação da bacia do Jaguaribe e outras áreas foram analisados e se concluiu por sua inteira inoportunidade, quando não por sua completa inexecutabilidade em bases econômicas. Num trabalho preparado pelo Engenheiro Rogério A. Teixeira Mendes, da Comissão do Vale do São Francisco, demonstra-se que o açude de Orós projetado pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas oferece solução definitiva e econômica para a utilização do vale do Jaguaribe. Não se justifica, no momento, nenhum dos planos de desvio de águas do São Francisco para as bacias semi-áridas do Nordeste.

Restava investigar as possibilidades de irrigação marginal do São Francisco em termos semelhantes à sugerida por Souza Bandeira:

"A natureza das terras presta-se à agricultura, mas em toda essa seção (Juazeiro a Jatobá) apenas é cultivada a orla inundada pelo rio e conhecida pelo nome de vazantes. O resto é completamente estéril porque nesta zona a queda de chuvas é insuficiente: de fato é uma das mais secas do nordeste brasileiro."

"Entretanto, o rio se presta em muitos lugares ao traçado de canais de irrigação: esta fornecerá o elemento que falta à terra para transformar toda aquela região. Como exemplo, poder-se-á citar a cachoeira do Genipapo, 294 quilômetros acima de Jatobá, na qual a cota do rio, segundo caminhamentos feitos pela Inspetoria de Obras Contra as Secas, é de 355 metros".

"Um canal, partindo daí, poderá ir ter, com 140 quilômetros de desenvolvimento, ao vale do rio Jequi, que se lança no São Francisco, pouco abaixo de Cabrobó, passando a montante de Capim Grosso e Boa Vista, cortando os vales dos rios Jacaré, Brígida e outros de menos importância".

"Em cada vale far-se-iam açudes de concentração que ajudariam a alimentação do canal e regularizariam o regime dos rios".

"A área irrigada seria enorme e pelo canal seriam transportados os produtos". (3)

Esta e outras sugestões como as indicadas no Plano conjunto de *Geraldo Rocha*, *Maurício Joppert* e *Organização Henrique Lage*, mereciam uma investigação mais demorada da Comissão. Tal investigação esbarrou, entretanto, com a falta de uma cartografia adequada, e com a inexistência de estudos pedológicos e ecológicos. Só dispúnhamos de levantamentos precisos de uma estreita faixa do rio e só conseguimos uma carta da região na escala de 1:250.000, ainda em fase de desenho, pelo Conselho Nacional de Geografia.

Todavia podíamos esboçar nessa carta as idéias de Souza Bandeira e analisar, em suas linhas mais gerais, o pensamento em foco. Foi o que fize-

(3) SOUZA BANDEIRA — *O Rio de São Francisco* — Tip. Alba — Rio 1925.

mos no capítulo — "O São Francisco e sua articulação com o mar." — mostrando que os trabalhos de grande irrigação entre Juazeiro e o baixo São Francisco devem aguardar a oportunidade em que possam ser enquadrados em esquemas de múltipla finalidade.

Foi este aliás o pensamento que norteou a ação construtiva e esclarecida do Ministro Apolônio Sales, encaminhando o problema de irrigação ao lado de um programa de colonização, de criação de núcleos agro-industriais capazes de beneficiar a produção agrícola das áreas irrigadas.

Não obstante, nos dispomos a prosseguir os estudos de grandes áreas irrigadas na região em que o São Francisco atravessa as terras mais sócas do vale e talvez de todo o Nordeste, concluímos pela oportunidade de pequenos trabalhos de irrigação somente, os quais foram estudados pela Diretoria de Produção e Assistência.

Insistimos todavia em expressar o nosso ponto de vista favorável às grandes obras de irrigação, quando chegar o momento. Julgamos que tais trabalhos somente quando conduzidos com ampla visão e concentrados em áreas especiais, de grandes proporções e condições favoráveis, apresentem condições de exequibilidade econômica. Em todo o mundo as obras de irrigação tendem a concentrar-se em áreas singulares para que possam ter repercussões ponderáveis no panorama econômico regional. A pequena irrigação é, sem dúvida, útil e deve ser fomentada. É porém quase sempre um problema individual, de uma propriedade ou de um pequeno grupo de propriedades. Dela não se pode esperar influências de grande vulto no panorama econômico de uma região como a bacia do São Francisco.

Uma referência cabe ainda neste capítulo, a propósito da possibilidade de irrigação a jusante dos reservatórios de regularização projetados. No Fecho do Funil e na Cachoeira das Três Marias, não há condições grandemente favoráveis a tais obras. Apenas serviços de pequena extensão poderão ser executados, especialmente na primeira. No Boqueirão, as condições são bem melhores se bem que não sejam muito favoráveis as primeiras investigações pedológicas a área potencialmente irrigável. No rio das Velhas, na hipótese de se construírem as barragens indicadas, a situação é melhor, embora de proporções relativamente reduzidas.

ÁREAS DE DRENAGEM E IRRIGAÇÃO CONTROLADA

"On ne commande à la nature tropicale qu'en lui obéissant; c'est pour avoir méconnu ce principe que les interventions européennes dans les régions chaudes et pluvieuses ont trop souvent infligé de graves dommages à la nature et aux hommes."

(PIERRE GOUROU — *Les pays tropicaux*)

Em vários trechos da bacia do São Francisco ocorrem circunstâncias que sugerem obras de dre-

nagem, associadas a trabalhos de irrigação controlada.

O transbordamento das águas de enchentes inundam áreas planas e baixos formando lagoas e várzeas, cuja utilização agrícola exigirá obras de dissecação e de proteção. As experiências de cultivo nas margens dessas lagoas, já são francamente favoráveis, apesar dos riscos a que estão sujeitas.

Vamos apresentar o problema de drenagem e irrigação das lagoas e várzeas do baixo São Francisco lembrando que, com os trabalhos de regularização do regime fluvial, circunstâncias semelhantes se reproduzirão em grandes extensões marginais do médio São Francisco, como no trecho que vai de Malhada a Lapa. Resumiremos as observações do relatório preparado pelo Engenheiro Jorge C. Meynard, que descreve as obras projetadas e em curso de execução.

De Pão de Açúcar para jusante, há extensas áreas marginais que se prestam muito bem ao plantio do arroz em larga escala.

Principalmente de Propriá até a foz, já existe adiantada lavoura desse cereal, que é feita nas várzeas e lagoas anualmente invadidas pelas enchentes do rio São Francisco. À medida que as águas desse rio baixam, deixando o terreno fertilizado e umedecido, os agricultores vão transplantando, para a faixa que vai sendo paulatinamente descoberta, as mudas de arroz previamente produzidas em sementeiras.

Essas várzeas e lagoas recebem água de duas procedências: do rio São Francisco, nos meses de novembro a março, e das precipitações locais, nos meses de maio a agosto. São dois regimes hidrológicos distintos incidindo sobre a mesma área em seus benefícios e seus riscos. Quando se somam seus efeitos favoráveis há um ano de abundância, quando coincidem efeitos desfavoráveis sobrevém um ano de desastres.

De fato, a época de máxima das enchentes do São Francisco oscila entre os meses de novembro a março. Algumas vezes, depois de iniciada a vazante ocorre uma nova onda de enchente do São Francisco, um "repique", como é chamado na região, que atinge as populações agrícolas das lagoas em meio de seus trabalhos de cultivo, destruindo o esforço despendido. Para se protegerem contra essa eventualidade procuram evitar a entrada de águas do São Francisco em época imprópria, mas ficam sujeitos às enchentes locais.

O esquema geral das obras projetadas pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento, com a assistência da Comissão do Vale do São Francisco visa construir um sistema de canais e diques que, drenando as lagoas e várzeas na época oportuna e controlando sua irrigação por inundação, estabilizarão a vida agrícola da região, permitindo grande ampliação das áreas atualmente cultivadas.

Consistem em obras projetadas em extensos canais que, partindo do São Francisco, vão até o

ponto em que o rio local penetra na várzea. Esses canais são encerrados em diques suficientemente altos, de modo que as águas coletadas pelo rio são conduzidas diretamente ao São Francisco, sem penetrarem na várzea. As águas caídas nas bacias formadas dentro da várzea passarão para o canal por comportas automáticas, ou serão bombeadas para ele.

Assim, aproveitar-se-á a totalidade da área da várzea, eliminando-se a causa dos prejuízos que se verificam atualmente.

Os canais terão profundidade suficiente para permitir a navegação de pequenas embarcações, estabelecendo assim ligação entre o São Francisco e localidades bem distantes, situadas na margem da lagoa ou várzea.

Obras complementares, como retificações dos rios, dragagens, instalação de bombas, etc., serão necessárias para o completo êxito do plano.

De um modo geral, é este o problema das grandes lagoas do Baixo São Francisco.

As águas provenientes das enchentes dos rios e riachos locais poderão ser aproveitadas antes de atingirem o canal de desagüe para o São Francisco. Para isso, deverão ser construídos açudes com as respectivas bacias de irrigação, ao longo do curso desses rios e riachos. Os açudes terão também por finalidade controlar as enchentes, o que possibilitará menor altura para o endicamento projetado ao longo do canal.

Quanto às pequenas e numerosas várzeas, e lagoas anualmente alagadas pelo São Francisco, mas que não recebem grande contribuição das chuvas locais, o problema permite uma solução mais simples. Bastam diques providos de comportas, que controlem a entrada e saída das águas do São Francisco. Bombas de capacidades adequadas apressarão o esgotamento final das áreas citadas e esgotarão as águas pluviais que caírem após o fechamento das comportas, e que possam prejudicar as culturas. Estão neste caso várias baixas marginais, cuja área atinge milhares de hectares.

Perto da foz do São Francisco há terrenos que, além de ficarem submersos na ocasião das enchentes anuais desse rio, são inundados diária-

mente pelas águas que as marés represam. Essas águas tornam-se tanto salobras quanto a maré se eleva; a salinidade vai diminuindo à medida que aumenta a distância da foz, chegando a um ponto em que podem ser aproveitadas para irrigação. Um sistema de diques providos de comportas controlará facilmente as águas, tornando aproveitável boa área.

Há, ainda, grandes áreas de cota pouco superior a das enchentes do São Francisco, as quais poderão ser irrigadas mediante o bombeamento das águas.

Com a disponibilidade de energia abundante e barata de Paulo Afonso será fatal uma utilização crescente de tais processos de irrigação.

Para concretizar o programa de obras de drenagem e irrigação do baixo São Francisco foram investigadas as seguintes várzeas e orçados preliminarmente os seus trabalhos

Várzea	Área	Orçamento Estimado
Cedro (Se)	2.000 h	2.600.000,00 (DNOS)
Boacica (Al)	3.300	8.000.000,00 (DNOS)
Itiúba (Al)	1.300	3.000.000,00
Cotinguiba (Se) ..	600	1.500.000,00
Capivara (Se)	700	1.600.000,00
Betume (Se)	6.000	14.400.000,00
Marituba (Al)	7.000	17.000.000,00
Diversos (Al e Se)	3.100	6.900.000,00
Total	24.000	55.000.000,00

Outras áreas serão estudadas e atacadas no futuro.

Para a execução desses serviços foi prevista na Diretoria de Planos e Obras uma dotação global de 25 milhões de cruzeiros para o quinquênio 1952-1956, devendo correr o restante das despesas pela Diretoria de Produção e Assistência.

Concluindo este capítulo duas observações nos parecem indispensáveis: a primeira é que o sucesso dos trabalhos do baixo São Francisco sugerirão obras semelhantes no médio; a segunda que toda atenção deve ser dada ao esquema social de aproveitamento das terras irrigadas, evitando-se o excesso de ocupação humana, o acúmulo de população de baixo padrão de vida que tende a se aglomerar em regiões semelhantes, como nos vales e deltas da China, da Índia e da Indochina.

Revolução Fiscal em França

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

I

AS linhas verdadeiramente revolucionárias que caracterizam o imposto sobre a renda inaugurado em França, segundo a reforma fiscal concretizada em 1950, só podem ser claramente discernidas se levantarmos ligeiro retrospecto da evolução tributária naquele país.

Sempre causou surpresa ao estudioso do imposto sobre a renda, a situação quase ímpar da França, que mantinha um tributo obsoleto, baseado principalmente na renda consumida.

Tal fenómeno tem sido apontado como resultado do profundo repúdio do povo aos impostos pessoais, fenómeno psicológico que tem pautado a atuação do fisco gaulês.

Em verdade, o imposto sobre a renda, tal como hoje entendido, é uma variante racionalizada dos antigos impostos de capitação. Acontece que em França, a *capitation graduée* medieval, serviu de instrumento voraz de perseguições e confiscos os mais graves. Mesmo após a Idade Média, os reis absolutistas transfiguraram a *capitation graduée*, em outro e não menos voraz imposto sobre o capital e a renda — a *taille* que, manuseado de permeio com os seculares impostos indiretos — *cises*, *accises*, *gabelles*, etc. — escorcharam o povo francês para o esplendor de uma corte inoperante.

Dai a reação milenar. Dai, já em 1830, quando em países como a Inglaterra o atual imposto sobre a renda auferida se ia caracterizando. Chabrol, em França pugnava apenas pelo imposto sobre a renda consumida, um imposto de *quantidade proporcional*, a ser calculado sobre as despesas individuais. Eis a razão mesma do imposto sobre o valor locativo do prédio residencial, que se tornou famoso como *imposto sobre portas e janelas* — já que o número destas determinava o valor do prédio... — e que funcionava como um sub-reptício tributo edicional do imposto predial.

A repulsa do povo francês ao moderno imposto sobre a renda ainda se tornou patente mesmo no século XX. Lembre-se que o célebre projeto Caillaux, apresentado ao Parlamento em 1904, consubstanciando uma reforma condizente com as novas teorias já universalmente aceites, rolou 10 anos pelo Congresso, sendo desfigurado totalmente, até sua aprovação em 1914, em que o tributo surgia como vero imposto indireto, sobre

o montante das rendas consumidas — isto, depois de toda a experiência inglesa e norte-americana, sobre a renda auferida, amplamente vitoriosas.

Estas verdades dão bem a medida da grande vitória que representou para a França a última reforma fiscal, em que o imposto sobre a renda, pela primeira vez, se aproxima dos padrões já hoje universais.

CARACTERIZAÇÃO DO MODERNO TRIBUTO FRANCÊS

O atual imposto sobre a renda, em França, tomou, como em outros países principalmente os Estados Unidos — a forma de um pseudo-sistema de tributos.

Separou-se o imposto sobre as pessoas físicas daqueles devidos pelas pessoas jurídicas.

Todavia, na primeira parte, evitando o velho binómio inglês — *earned and unearned incomes*: rendas auferidas com ou sem esforço — o tributo cindiu-se em duas taxas:

uma, proporcional; outra, progressiva, que não visaram aquela classificação inicial.

Eis porque, ficou estipulado, no artigo 1.º do novo código, sob a epígrafe de "caracterização do imposto", em verdadeira *mélange*:

Art. 1.º Fica estabelecido o imposto anual sobre a renda das pessoas físicas.

Este imposto compreenderá:

1.º Um imposto proporcional sobre as rendas imobiliárias, os lucros da indústria e do comércio, remuneração (de uma parte, dos diretores das sociedades por cotas limitadas e dos diretores das sociedades em comandita simples; e, de outra parte, dos sócios nominais das sociedades jurídicas e dos membros das sociedades por participação, desde que estas sociedades ou associações hajam optado pelo regime fiscal das sociedades de capital), os lucros da exploração agrícola e beneficentários, salários, indenizações, emolumentos, rendas e pensões vitalícias, proventos das profissões liberais e rendas a eles assemelhados e as rendas dos capitais imobiliários determinados nos termos dos artigos 14 a 155 do presente código;

2.º Um imposto adicional progressivo sobre a renda líquida global do contribuinte, determinado de acordo com as disposições dos artigos 156/169.

DOS CONTRIBUÍNTES

Caracterizando os contribuintes, dispõem o artigo 2.º e seguintes:

Art. 2.º Exceção feita ao disposto nas convenções internacionais e nos artigos 6.º e 9.º, o imposto proporcional é devido por todas as pessoas físicas, de nacionalidades francesa ou estrangeira, que percebem ou auferem lucros ou rendas enumerados no item 1.º do art. 1.º.

Art. 3.º Ficam sujeitos, igualmente, ao imposto proporcional, exceção feita das hipóteses previstas no artigo precedente, as pessoas físicas e jurídicas não domiciliadas em França, na razão das quantias que lhes sejam pagas em remuneração por atividades desenvolvidas no país pelo exercício de uma das profissões referidas no artigo 92, bem como os lucros, rendas, produtos e adiantamentos, enumerados pelo mesmo artigo, auferidos em França.

No que diz respeito aos direitos autorais e rendas percebidas a título, seja de concessão de licenças para exploração de patentes, seja pela cessão ou concessão de marcas de fábrica, processos ou fórmulas de fabricação, as disposições da alínea precedente se aplicam, quer o beneficiário desses direitos ou produtos sejam o escritor, o compositor ou o próprio inventor, quer os tenha adquirido a título gratuito ou oneroso. As mesmas disposições se aplicam também seja beneficiário dos direitos ou produtos pessoa física ou jurídica, qualquer que seja, neste caso, a forma da sociedade.

Art. 4.º Exceção feita ao disposto em convenções internacionais e nos artigos 5.º, 6.º e 9.º, o imposto adicional progressivo é devido por todas as pessoas físicas habitualmente residentes em França.

São considerados como habitualmente residentes em França:

1.º As pessoas que possuírem residência à sua disposição, a título de proprietários, usufrutuários ou locatários, desde que, neste último caso, a locação seja constituída ou por convenção única ou por convenções sucessivas, por um período contínuo de pelo menos um ano;

2.º As pessoas que, embora não dispondo de residência em França nas condições previstas na alínea precedente, aqui tenham domicílio principal.

2. Estão igualmente sujeitos ao imposto adicional progressivo, mesmo que não tenham residência habitual em França:

1.º As pessoas de nacionalidade francesa domiciliadas no estrangeiro e que auferem rendas de propriedades, explorações e profissões fixadas ou exercidas em França, desde que essas rendas estejam, em virtude de convenção entre a França e o país no qual elas estejam domiciliadas, isentas do imposto pessoal sobre o conjunto de rendas no país estrangeiro.

2.º Os funcionários ou representantes do Estado que exerçam suas funções ou cargos em comissão em país estrangeiro, desde que estejam isentos, nesse país, do imposto pessoal sobre a renda.

Art. 5.º Estão isentos do imposto adicional progressivo:

1.º As pessoas físicas cuja renda tributável, dividida, de acordo os dispositivos dos art. 193 e seguintes do presente código, por um número de cotas de conformidade com sua situação e seus encargos de família, não exceda a soma de 120 mil francos.

2.º Os embaixadores e diplomatas, os cônsules e agentes consulares de nacionalidade estrangeira, desde que os países que representam concedam vantagens análogas aos representantes diplomáticos e consulares franceses.

Art. 6.º Todo chefe de família fica sujeito ao imposto sobre a renda das pessoas físicas (imposto proporcional e imposto adicional progressivo), tanto em razão de seus lucros e rendas pessoais, quanto os de esposa e filhos sob sua custódia, de acordo com o art. 196.

2. Por derrogação do parágrafo precedente, o contribuinte pode reclamar impostos distintos para seus filhos, desde que tenham rendas de seu próprio trabalho ou de uma fortuna independente da sua.

3. A mulher casada está sujeita a tributação distinta:

a) Quando casada com separação de bens e não viva com o marido;

b) Quando intentando ação de separação de corpos ou divórcio, não resida com o marido, nas condições previstas pelo art. 236 do código civil;

c) quando, abandonada pelo marido, ou tendo abandonado o domicílio conjugal, disponha de rendas distintas daquelas do marido.

Separando nitidamente o imposto sobre pessoas físicas e jurídicas, os artigos 8.º e 9.º firmam claramente a responsabilidade das primeiras, quando membros das últimas, estipulando que os sócios de sociedades jurídicas e os comanditários das sociedades em comandita simples, quando tais sociedades não hajam optado pelo regime fiscal das sociedades de capital, estão pessoalmente sujeitos ao imposto de renda sobre pessoas físicas (imposto proporcional e imposto adicional progressivo) pela parte dos lucros sociais correspondentes aos seus direitos na sociedade.

Estão sujeitos ao imposto, nas mesmas condições:

1.º Os membros das sociedades civis que não revistam, de direito ou de fato, uma das formas das sociedades visadas pelo § 1.º do art. 206 do código e que estejam enquadradas nas formas de exploração ou operações enunciadas nos artigos 34 e 35.

2.º Os membros das sociedades por participação — aí compreendidos os consórcios financeiros — ou as companhias de navegação cujos sócios sejam solidariamente responsáveis e cujos nomes e endereços sejam indicados à administração.

Ainda estipula o código:

"Art. 9.º As sociedades e outras pessoas jurídicas taxadas pelo imposto sobre as sociedades estão isentas do imposto sobre a renda das pessoas físicas — imposto proporcional e imposto adicional progressivo — na razão do montante de rendas que distribuem a pessoas cuja identidade não revelam, nos termos previstos nos artigos 117 e 240".

GRADAÇÃO DAS TAXAS

O imposto proporcional foi calculado à razão de uma taxa básica de 18/100, conforme estatui o artigo 187 do Código. Poderá, todavia, ser reduzida até o ponto de 10/100 segundo os abatimentos previstos nos parágrafos do artigo.

O imposto adicional progressivo foi calculado na seguinte base, conforme estatui o artigo 197:

10 para 100	entre	120.000 —	250.000 F
15 para 100	entre	250.000 —	500.000 F
25 para 100	entre	500.000 —	800.000 F
30 para 100	entre	800.000 —	1.200.000 F
40 para 100	entre	1.200.000 —	2.000.000 F
50 para 100	entre	2.000.000 —	3.000.000 F
60 para 100	além de ..	3.000.000 F	

Como se vê, até 3.000.000 F, o imposto é realmente progressivo; além desta quantia, pela fixação da taxa em 60/100, o imposto passa a ser regressivo, como aconselha a técnica universal.

DEFINIÇÃO DAS RENDAS TRIBUTÁVEIS

As rendas tributáveis foram assim definidas:

Art. 12. O imposto é devido cada ano na razão dos lucros ou rendas que o contribuinte auferir ou de que disponha no curso do mesmo ano.

"Art. 13. 1. O lucro ou renda tributável é constituído pelo excedente da renda bruta, aí compreendido o valor dos lucros e vantagens de que o contribuinte tenha gozado especificamente, sobre as despesas efetuadas em função da aquisição e da conservação do rendimento.

2. O lucro ou renda tributável tanto para o lançamento do imposto proporcional como para o cálculo do imposto adicional progressivo, é determinado distintamente para cada uma das categorias de rendas previstas nos § I a VII da Subseção I desta Seção.

Obtém-se o resultado total de cada categoria de renda pela soma, quando possível, do lucro ou

renda relativa a cada uma das empresas, explorações ou profissões enquadradas nesta categoria e determinados pelas condições previstas por esta última. Do total assim obtido, subtrai-se, neste caso, o montante dos *deficits* constatados nas outras empresas, explorações ou profissões enquadradas nesta mesma categoria de rendas e determinada nas mesmas condições.

3. Para aplicação do parágrafo 2.º, leva-se em conta, na hipótese, o montante dos lucros ou dos *deficits* correspondentes aos direitos que o contribuinte ou pessoas definidas no parágrafo 1.º do art. 6.º possuem, sejam sócios ou membros de sociedades ou associações previstas no art. 8.º.

Na definição dos rendimentos imobiliários chegou-se ao requinte de consignar os rendimentos de navios parados que servem de moradia. Todavia, deve ressaltar-se que, no afã de fomentar a reconstrução do país, o fisco foi de grande visão, quando previu ficarem isentos do tributo os rendimentos das construções novas, reconstruções ou ampliação de construções novas. Neste caso, a isenção temporária chega a 15 anos para aquelas terminadas no máximo a 31 de dezembro de 1947 e, mesmo, a 25 anos, quando terminadas após dezembro de 1947 (art. 22).

O rendimento imobiliário é calculado pela diferença entre o montante da renda bruta e o total dos custos de manutenção da propriedade (art. 28).

Nos lucros classificados como da indústria e comércio foram considerados os realizados por pessoas físicas que explorassem, em França, empresas ou profissões comerciais, industriais ou de artesanato (art. 34).

O lucro líquido é calculado com redução de todos os encargos, compreendendo fretes, amortizações, dividendos distribuídos, etc. (art. 39).

Em caso de *deficits*, as empresas têm a faculdade de proceder à reavaliação de seu ativo e de certos elementos de seu passivo (art. 45).

Na fixação do lucro tributável, foram considerados mesmo os indivíduos que praticam pequeno comércio. Neste caso, o imposto será cobrado por lançamento, desde que o movimento de negócios não atinja 5 milhões de francos, anualmente, quando se tratar de comércio de pequenos objetos destinados a consumo doméstico, ou 1.200 mil francos, quando se tratar de mercadorias. Ultrapassadas essas somas, o contribuinte é obrigado a manter escrituração passível de servir para o cálculo do imposto.

No caso de lucros de explorações agrícolas, foram consideradas como tais e submetidas ao imposto proporcional as rendas dos bens rurais explorados seja por fazendeiros, arrendatários, meeiros ou mesmo os proprietários. Neste caso, são também incluídos os lucros provindos da exploração florestal, mesmo que os proprietários vendam a madeira ainda no pé.

Interessante resquício daquela fusão do imposto sobre a renda e imposto sobre a propriedade imobiliária — que frisamos inicialmente — está em que, para o caso da exploração florestal, criou-se um regime especial de impostos para as matas não exploradas. Neste caso, o lucro agrícola será determinado também tendo por base o imposto territorial das mesmas propriedades em 1948 (será o valor deste imposto multiplicado por dois). Todavia, ficou isento do imposto qualquer terreno semeado, plantado ou replantado durante os 30 primeiros anos após primeira semeadura, plantação ou replantação — o que demonstra o esclarecido ânimo fiscal em incrementar a economia agrícola do país.

Para os proventos das profissões liberais, criou-se um regime de declarações controladas e outro de avaliações administrativas, quando se trate de pessoas que podem ou não fazer declarações.

Para as rendas dos capitais imobiliários, foram visadas as cotas e os dividendos distribuídos, os juros de obrigações, os juros de títulos, dívidas, depósitos e cauções (arts. 108-124). "Ficaram isentas do imposto as rendas destinadas a créditos para construção imobiliária, ao pequeno comércio e pequena indústria, as sociedades cooperativas de artesãos ou à modernização do equipamento industrial e comercial (arts. 126 e seguintes).

Para o cálculo do *Imposto Adicional Progressivo* ficou estipulado que:

"Art. 156. O imposto adicional progressivo incidirá sobre o montante total da renda líquida anual de cada contribuinte. Esta renda líquida é determinada tendo-se em vista propriedades e capitais do contribuinte, profissão que exerce, benefícios, salários, pensões e rendas vitalícias de que gozam, assim como os rendimentos de todas

as operações lucrativas que não foram computadas para a avaliação do imposto proporcional, deduzindo-se apenas os seguintes encargos:

1.º Juros de impostos e dívidas pelas quais responde o contribuinte;

2.º Dívidas vencidas, pagas por ele a título obrigatório ou voluntário;

3.º Todos os impostos diretos e taxas semelhantes pagos por ele no exercício respectivo, exceção feita a complementação de impostos cobrados erradamente, em virtude de declaração falsa;

4.º Contribuições para instituições de previdência social;

5.º Contribuições para associações beneficentes de ex-combatentes;

6.º Em caso de cessão ou cessação da empresa, o *deficit* que afeta o exercício da liquidação, levando em conta, no caso, mesmo as perdas ocorridas nos cinco anos anteriores".

Avaliação do mínimo de renda tributável, de acordo com certos elementos do nível de vida.

Outro resquício frisante do imposto sobre a renda consumida, até pouco vigente, é o aproveitamento do cálculo das despesas pessoais para fixação do mínimo devido ao fisco. Dêsse modo, embora repudiando o sistema até então vitorioso, o fisco houve por bem condicionar a reforma à experiência passada. Eis a gênese do artigo 168 que reza:

"Salvo justificação contrária fornecida pelo contribuinte, a renda tributável não pode ser inferior a determinada soma, estimada de acordo com certos índices do nível de vida dos contribuintes".

E o código estipula então as margens do mínimo a pagar, como se vê:

ELEMENTOS DO NÍVEL DE VIDA	ESTIMATIVA DA RENDA CORRESPONDENTE
Valor locativo da residência principal, dedução feita daquela que se aplica também às profissões.....	Seis vezes o valor locativo
Valor locativo das residências secundárias no país e no estrangeiro.....	
Empregados domésticos, professores, governantes, exclusão feita aos empregados destinados ao serviço de um inválido de guerra ou, no que se refere ao pessoal feminino, pessoas encarregadas de tomar conta de crianças de pouca idade, velhos e incapazes:	120 mil francos 180 mil francos
Para a primeira pessoa do sexo feminino de menos de 60 anos.....	
Para cada pessoa do sexo feminino além da primeira.....	300 mil francos 400 mil francos
Para o primeiro homem de menos de 60 anos, a menos que ele não possa provar que seu estado físico é incompatível com trabalhos de força.....	
Para cada homem além do primeiro.....	100 mil francos
Automóveis destinados ao transporte de pessoas, por cavalo-vapor de cada um, desde que este potencial seja igual a 16 cavalos-vapor, quando o veículo tenha menos de três anos de idade e desde que seu valor de venda seja superior a um milhão de francos em 1.º de janeiro do exercício correspondente.....	

A avaliação das rendas do quadro acima é prevista para Paris, decrescendo em proporção igual a percentagem de redução de salários de cada zona considerada.

Aspectos do Governo Local na Inglaterra e no País de Gales

EMMELINE W. COHEN

(Research and Information Officer Institute of Public Administration)

O PROGRAMA de reconstrução de após guerra no Reino Unido tem sido descrito umas vezes com simpatia outras com antipatia mas, raramente, se presta atenção ao papel que as autoridades locais estão desempenhando para levar avante esse programa. A omissão é compreensível porque o caso se presta a confundir os que não apreciam a maneira britânica de executar reformas radicais dentro de uma organização essencialmente conservadora. Não há lógica nisso; mas uma vista d'olhos à história dará um indício seguro das razões das peculiaridades dessas reformas. O presente artigo, baseado em informações de certas áreas escolhidas da Inglaterra e do País de Gales e também em entrevistas com suas autoridades públicas, descreve as tendências que se manifestam em alguns dos principais serviços locais, contendo além disso comentários sobre as condições desses serviços de um modo geral.

UMA ESTRUTURA RÍGIDA

A atual organização do governo local é apenas um paliativo cheio de inconveniências como uma casa vitoriana cujo interior foi parcialmente modernizado para servir a propósitos atuais. Foi planejada essa organização no fim do século dezanove. A autoridade se distribui por diferentes áreas que, originalmente, correspondiam a diferenças em importância e população. Há oitenta e três áreas de propósitos gerais, chamadas *county boroughs*, unidades autônomas com prefeitos e órgãos políticos e administrativos; há trezentos e nove áreas urbanas, de propósitos gerais, chamadas *boroughs* (que têm perdido alguns poderes desde 1944); quinhentos e setenta e dois distritos urbanos e quatrocentos e setenta e cinco distritos rurais com menores poderes e (excluindo Londres que, por um acidente de história, está nesta categoria) sessenta e dois condados administrativos que exercem consideráveis poderes e prestam alguns serviços para todas as áreas que não sejam os chamados de *county boroughs* situados dentro de seus limites.

O motivo dessa organização é, agora, uma questão histórica porque, enquanto os limites permanecem estáticos, a população mudou em tamanho e distribuição. Dos *county boroughs* oito agora

têm populações abaixo de sessenta mil, número esse que os administradores consideram ser o mínimo necessário para uma administração adequada de qualquer serviço público importante. No outro extremo estão vinte e sete *boroughs* e quatro *urban districts* que têm populações que vão de sessenta a trezentos e cinquenta mil. Há setenta e sete *boroughs* com populações acima de trinta mil e que têm poderes e organização governamental iguais aos das grandes cidades. A descrição de uma dessas áreas urbanas decadentes pode ilustrar o que esse anacronismo significa na experiência diária e porque as reformas iniciadas em 1944 se faziam necessárias.

Tomemos, por exemplo, uma das cidades no norte industrial. O que era uma pequena vila há cento e cinquenta anos, transformou-se durante a Revolução Industrial — período de expansão em riqueza e de declínio nos valores estéticos — num conglomerado de sólidos edifícios cinzentos, comerciais, grandes e frios, de casas residenciais plantadas uma juntas das outras em toda a área. Não há parques nem praças como nas velhas ou nas novas cidades e toda a localidade exige urgentemente uma remodelação. O centro da administração é o maciço edifício público todo ornado que foi orgulhosamente construído nos dias sem gosto da prosperidade urbana. Dentro do referido edifício há uma ampla sala que é a do conselho, com pesados reposteiros, cadeiras estofadas para os conselheiros e uma espécie de tablado para o prefeito. Adiante da sala do conselho está o gabinete de repouso do chefe do executivo local, com espelhos dourados e retratos a óleo dos prefeitos que por ali passaram, todos eles com túnicas escarlates. Mais adiante há um escuro salão de banquetes com capacidade para duzentos comensais e além uma bela cozinha. Na parte inferior estão as salas da assembleia, utilizadas agora para bailes e conferências. Toda essa pompa é para uma população de cerca de trinta mil almas. Essa unidade de governo era, antes de 1944, responsável pela administração das escolas primárias, pela prestação de serviços diários às mães e às crianças, além de outras atividades de bem-estar e de saúde pública. Como a comunidade era pobre, tornou-se mister gastar com parcimônia cada tostão arrecadado. Não era possível pagar pessoal de alto nível de qualidade. Seu encarregado do setor

da educação era um simples burocrata que havia cursado a escola até aos dez anos e cuja instrução não passou disso. Inevitavelmente, era baixo o padrão dos serviços mas a comunidade tinha orgulho de sua autonomia e lutava como um tigre contra os que a acusavam com a ameaça de cassar sua liberdade.

OBSTÁCULOS À REFORMA E SEUS RESULTADOS

Durante anos se processou uma notável expansão no campo da responsabilidade das autoridades de governo local e os padrões dos serviços delas exigidos continuam elevando-se! Há dezenas de anos que muitas pessoas sentem a necessidade da renovação da estrutura dos governos locais. Uma comissão real, nomeada em 1923, realizou uma exaustiva investigação que não deu resultados porque não conseguiu chegar a um acordo a respeito da base em que se podia operar a reforma (1). Em 1945, uma *Local Government Boundary Commission* foi instituída. Esta comissão estudou também a situação, mantendo-se em contato, para fins de consulta, com as autoridades locais, e publicou alguns relatórios interessantes que continham sugestões sobre a base em que se deveria operar a reforma mas em 1949, antes deste trabalho ser executado, foi a comissão extinta, nada resultando de seu esforço. (2)

Os obstáculos à reforma são de ordem política. Qualquer autoridade local que deseje estender suas fronteiras, deve fazê-lo a expensas de outra, de modo que qualquer proposta neste sentido significa luta feroz. Cada governo local se organizou numa associação coesa que serve como poderoso grupo de pressão sempre pronto a se opor a qualquer mudança que reduza os poderes dos respectivos componentes.

Em consequência disso, os governos de pós-guerra se viram às voltas com medidas tão especiais e amplas de reconstrução que não poderiam ser postas em prática sem que se modificassem as atuais fronteiras das unidades de governo local. Isto exigia, porém, considerável dose de engenho. Duas alternativas foram levantadas. A primeira foi a de retirar certas atribuições do governo local, transferindo-se para os órgãos nacionais. Abastecimento de gás e energia elétrica, transportes locais, assistência pública e serviços hospitalares, por exemplo, foram transferidos. A segunda foi a de concentrar a responsabilidade nos *counties boroughs* e nos condados administrativos cujas populações eram normalmente bastante consideráveis para constituírem unidades administrativas eficientes, tendo em vista os modernos padrões. Aos governos de condado a nova disposição represen-

tava um desafio, sendo por isso interessante a história do processo que puseram em prática para adaptar sua maquinaria a fim de que pudesse ela atender as suas necessidades funcionais e democráticas.

GOVERNO DE CONDADO

Os conselhos de condado são eleitos pelo povo. Eles operam por intermédio de um certo número de comissões e subcomissões funcionais, tratando cada uma de determinado serviço, isto é, de finanças, saúde, educação, abastecimento, etc. A composição dos comitês é feita de acordo com a composição partidária do conselho. As altas autoridades públicas do governo local, como não acontece, aliás, no serviço civil nacional, são profissionais especializados; o amanuense é, via de regra, um advogado e o Tesoureiro, o diretor da educação, o médico oficial do condado, o engenheiro, etc., têm preparo especializado nos respectivos setores de trabalho. A sede do governo é a cidade do condado que também pode ou não ser o centro geográfico ou sociológico natural, dependendo, no caso, dos fatos históricos.

Desde o fim da guerra que os condados administrativos assumiram, retirando-os das comunidades menores, as responsabilidades pelos serviços de saúde pública, educação, planejamento, bombeiros, asilos de velhos, assistência a menores desamparados e colocação de jovens. Este é um encargo considerável do ponto de vista da função executiva.

CONDADOS ADMINISTRATIVOS E REFORMA DA EDUCAÇÃO

A administração local dos negócios de educação antes de 1944 baseava-se no dispositivo do *Education Act*, de 1902. Existiam trezentos e quinze áreas locais para efeito de educação, das quais cento e quarenta e seis eram tanto para a educação elementar como para a secundária, e cento e sessenta e nove só para a elementar. Os *boroughs* e distritos urbanos, cuja população na época do censo de 1901 havia satisfeito certos requisitos, constituíam áreas administrativas no campo da instrução e, a despeito da mudança do tamanho e da distribuição demográfica ocorrida no período que se seguiu, não houve revisão da competência conferida. A maioria das crianças passam toda a sua vida escolar, isto é, de cinco a quatorze anos, nos cursos elementares e somente uma minoria passa para os cursos secundários. O resultado do sistema foi que dentro de um único condado administrativo surgiu um certo número de autoridades autônomas de instrução elementar, cada uma delas com sua própria orientação e suas próprias normas. Eram desiguais as oportunidades oferecidas às crianças. As cento e sessenta e nove áreas administrativas de educação elementar incluíam algumas cuja população era pequena

(1) *Royal Commission on Local Government, 1st Report — The Constitution and Extension of County Boundaries*. Cmd. 2506 (H.M.S.O., 1925) 2th Report — *Local Authorities, This Constitution, Relations, Areas and Functions*, Cmp. 3213 (H.M.S.O., 1929).

(2) Vide *Report of Local Government Boundary Commission for the Year 1947* (H.M.S.O., 1948).

e fracos os recursos financeiros e outras cuja excelência das respectivas escolas e programas de ensino tinha fama em todo o país.

O *Education Act*, de 1944, elevou para quinze anos o limite máximo da idade escolar; dispôs também que todas as crianças deviam receber instrução secundária a partir dos onze anos e o mais cedo possível esta instrução lhes devia ser ministrada em estabelecimentos separados das escolas primárias. Agora, considera-se a educação como um processo contínuo que passa por diferentes fases que se entrosam num plano homogêneo e coerente.

Os administradores do setor da educação concordam que, tendo em vista a instrução, a unidade exata de população para a organização escolar fica entre sessenta e cento e vinte mil com uma unidade consideravelmente maior para fins de planejamento, orientação, assistência técnica especializada, instrução superior como a de preparação de professores e instituições de ensino técnico. Infelizmente, os limites das áreas de governo local não obedecem a esse critério e como não havia possibilidade de modificá-los, o governo adotou um misto de inovação e contemporização. Os *county boroughs* e os condados administrativos foram transformados em áreas locais para fins de ensino e só as antigas áreas ou setores geográficos da educação elementar perderam seus poderes.

Esta mudança resolveu um certo número de problemas mas criou outros. Muito embora instituisse unidades suficientemente grandes para a formulação de diretrizes, militava contra a tradição de associar representantes eleitos de uma comunidade com a administração dos serviços rotineiros. Impunha também a extinção de um número reduzido mas significativo de áreas de administração de ensino elementar situadas dentro de condados administrativos cujos conselhos pouco cuidaram no passado da instrução e cujas escolas, construídas em estilo gótico, não dispunham de instalações sanitárias adequadas, eram mal-equipadas e possuíam uma grande proporção de professores mal-qualificados para o mister. Muito embora a lei tenha salvaguardado os padrões, houve razões de sobra para as pequenas cidades progressistas que dispunham de bom serviço escolar temerem a possibilidade de serem subordinadas às autoridades dessas áreas com a perspectiva de serem colocadas em nível inferior e impedidas de realizarem experiência e progredirem.

Essas objeções foram remediadas exigindo-se que os condados se organizassem em divisões, cada uma delas com uma população de pelo menos sessenta mil almas. Para cada uma haveria um *comité* conhecido pelo nome de "executivo divisional", composto de representantes das entidades locais menores, situadas dentro da divisão, de conselheiros do condado e de pessoas que não ocupassem postos eletivos, pessoas essas que participariam do *comité* em virtude da contribuição especial que poderiam prestar à obra. Os condados

delegaram a administração rotineira a esses *comités*, mediante um acordo que devia ser formulado com o conhecimento das autoridades locais subsidiárias e sujeito à aprovação do Ministro de Educação. O seu objetivo foi exposto na circular n.º 5, de 1944, desse ministro. Além disso, cada escola dispõe hoje de seu próprio *comité* de administração que se reúne uma vez durante um período de exercício.

O sistema é complexo mas está funcionando. Seu sucesso ou seu fracasso depende, em larga margem, de seu pessoal profissional. Cada condado administrativo tem um "diretor de educação" encarregado do "departamento de ensino". Para cada divisão, há uma autoridade divisional de educação que é subordinada ao "diretor" do condado. A maioria das autoridades divisionais de educação possui, pelo menos, duas das seguintes qualificações: 1) diploma universitário; 2) experiência de magistério e 3) experiência administrativa. A circular n.º 5 assinalou que era mais do tato e bom senso dessas autoridades do que de sua capacidade e eficiência que dependia, em proporção considerável, o êxito do novo sistema.

Os "executivos divisionais" estão trabalhando de uma ponta a outra do país. Por meio deles procura-se sanar um ponto fraco próprio de toda a grande organização — superpadronização e desprezo pelas necessidades individuais e locais. Graças à visão de uma ou duas pessoas, criou-se, desde o início da nova organização, uma *National Association of Division Executive for Education*. Por intermédio de seu incansável Secretário Honorário, Dr. L. F. White, permuta informações e promove uma conferência anual em que se acumula experiência e se formula a política que deve ser seguida. Em vários condados os dirigentes do setor da educação vêm estimulando a criação de associações de executivos divisionais que promovem reuniões regulares e eliminam as diferenças existentes nessa esfera entre o condado e outras localidades.

A razão de estar funcionando tão bem e tão cedo esse complicado sistema é a de que a administração educacional atrai um grande número de homens capazes, enérgicos e possuidores de visão perfeita dos propósitos em vista além de estarem ansiosos para realizar por meios democráticos um bom trabalho no campo do ensino. O seu emprego não é uma sinecura! Cada autoridade divisional de educação tem um pequeno e simples escritório que é o centro da divisão que dirige. Procuram-no todos os membros do executivo divisional a fim de indagar como vai o trabalho de reparos de uma escola de seu interesse, todos os pais que necessitam de orientação e todos os professores com seus problemas pessoais. Eles mantêm o equilíbrio entre o condado e a localidade. Um evita que certo burocrata de nível inferior mande que o professor preencha um formulário perfeitamente dispensável e outro impede que um membro excessivamente zeloso do executivo divisional vá aborrecer o arquiteto do con-

dado com perguntas a respeito da demora de uma obra.

No órgão de educação do condado há usualmente um grande mapa, erigido de alfinetes de cabeça colorida que indicam as escolas em construção e as que estão em projeto. Em um desses órgãos encontra-se a maquete de um novo campo de esporte de uma escola, primeiro a surgir no condado; noutro, há uma lista das escolas criadas desde 1944 nas vilas, com moderno equipamento e instalações sanitárias adequadas e um terceiro órgão informa como os consultores do condado especializados em arte, música, instrução física e economia doméstica estão cumprindo o currículo em distritos outrora atrasados. O número de professores incapazes diminuiu rapidamente.

O maior obstáculo ao progresso do ensino é, porém, a falta de materiais de construção. Isto significa que algumas cidades progressistas não puderam desde 1939 construir novas escolas e são, por isso, obrigadas a marcar passo enquanto o resto do condado se desenvolve. Isto se deve, porém, à atual situação em que se encontra o mundo e não aos erros das autoridades escolares. A vitalidade do governo local, diga-se de passagem, manifesta-se na esfera da administração do ensino.

SERVIÇOS LOCAIS DE SAÚDE

Muito embora o *National Health Service Act*, de 1946, retirasse dos condados administrativos as responsabilidades pelos serviços hospitalares e de assistência médica em geral, atribuiu-lhes, por outro lado, muitas novas obrigações no setor da saúde, entre as quais a de administração de centros de saúde (inexistentes, até então) clínica pediátrica e de assistência à maternidade, assistência domiciliar por meio do serviço de enfermeiras visitadoras, assistência domiciliar às mães e assistência obstétrica, assistência domiciliar aos doentes em geral, educação sanitária, vacinação e imunização e serviço permanente de ambulância. Parte dessa miscelânea de atribuições é de caráter suplementar para os serviços hospitalares e clínicos em geral e outra parte é de natureza médico-social. Cada um desses serviços constitui, porém, pesado encargo de administração e a fase de desenvolvimento em que se encontra cada um deles varia de condado para condado.

O *National Health Service Act* não se referiu aos encargos de saúde pública que ainda são da competência das autoridades locais de nível inferior. Por isso, os trabalhos de saúde pública visando à profilaxia do meio estão divorciados daqueles que visam aos indivíduos desse mesmo meio e a fiscalização dos prédios em más condições sanitárias está divorciada daquela que atinge seus ocupantes. Essa dificuldade só é dominada por meio de um entendimento. Em alguns condados, ataca-se o problema por meio de nomeação, de comum acordo, das autoridades médicas que

trabalham para o condado e, também, para a área local, conseguindo-se, assim, uma certa coerência nas medidas por elas tomadas. O problema em cada área é diferente, assim como são diferentes suas soluções.

Uma maneira interessante de apreciar a questão foi adotada numa área do nordeste, uma região de cidadezinhas industriais que eram verdadeiras "manchas" em matéria de saúde. A autoridade médica do condado é uma pioneira no setor da medicina social, autoridade essa que muitos comparam a um indivíduo que tem a cabeça nas nuvens e os pés no solo. Ele e sua equipe aproveitaram a oportunidade oferecida pelas exigências da lei. Esse condado fracionou-se em unidades divisionais com populações de cerca de cinquenta mil pessoas para fins de administração, unidades essas que são, no entanto, pequenas demais para que a autoridade médica da área possa saber quais as causas de doenças ou de más condições de saúde nos lares, nas escolas e nas fábricas. Elas são as encarregadas da saúde escolar e da saúde pública em geral de modo que há completa integração das responsabilidades locais.

Assistir a uma conferência num desses distritos constitui interessante experiência. A autoridade médica divisional senta-se à sua mesa com as relevantes estatísticas de mortalidade, doenças, chamadas ao serviço local de assistência e frequência aos centros de assistência às mães e às crianças. Com ele está o inspetor sanitário — que conhece as ruas e sabe qual é a condição dos prédios — o visitador da saúde pública — que conhece as famílias — o enfermeiro chefe e o visitador do serviço de tuberculose. Juntos, discutem os problemas que estão surgindo — o da morte inesperada de uma criança e as deficiências do serviço que esta morte pode revelar; o de um velho desamparado para o qual foi difícil conseguir acomodação; o do surto de doença no meio escolar, etc. Os problemas são então definidos, escolhendo-se um deles para um tratamento imediato além de se estabelecer a estratégia para a qual cada membro da equipe poderá prestar a sua contribuição. Os especialistas e o equipamento do condado estão à disposição caso sejam necessários e, além disso, pode-se contar com os conselhos de um notável médico chefe do condado.

Uma ou duas dessas unidades procuraram, ativamente, estimular a participação das áreas vizinhas na administração da saúde pública, criando comitês similares aos instituídos no setor do ensino e lhes delegando responsabilidade em íntima ligação com as autoridades médicas divisionais. Quando as áreas dessas subdivisões são as mesmas, tanto para a saúde pública como para a educação, surge uma nova unidade territorial e novas formas de cooperação se desenvolvem. Em alguns lugares onde há essa espécie de delegação, são suplantadas de modo extraformal certas dificuldades de ligação, o que não seria possível numa organização supercentralizada e, por isso, formal. Numa pequena cidade, por exemplo, foi possível

conseguir a cooperação entre os serviços hospitalares e as autoridades de saúde pública devido ao feliz acaso de ser a provedora do hospital irmã da inspetora chefe da saúde pública. Estas duas sensíveis senhoras conseguiram pôr em funcionamento um bom sistema, enquanto altos funcionários da administração ainda procuravam transpor obstáculos intransponíveis.

Alguns condados acreditam, por contraste, que seus serviços de saúde são bem administrados por força de um controle supercentralizado, com funcionários destacados em serviços externos e que atuam como agentes do órgão central, à moda de um exército eficiente e disciplinado.

Seja qual for o método, o objetivo de um eficiente serviço de medicina social é importante. Afinal de contas, o custo dos serviços assistenciais curativos para o condado poderá ser mais facilmente reduzido com o êxito dos serviços assistenciais preventivos e estes são obrigação das autoridades locais.

PLANEJAMENTO NA CIDADE E NO INTERIOR

A Inglaterra é um dos países mais densamente povoados da Europa. Estimou-se, recentemente, que nela vivem 750 pessoas em cada milha quadrada. Por isso, é importante que se aproveite da melhor maneira possível a terra. De 1940 a 1942, foram publicados três famosos relatórios sobre o assunto (3) e o *Town and Country Planning Act*, de 1947, pôs em prática algumas de suas recomendações. Em consequência dessa medida, os condados de governo e os condados administrativos passaram a ter autoridade em matéria de planejamento local.

Este envolve a regulamentação do uso da terra e sua divisão em lotes para diferentes propósitos. Muito embora o governo central formule os princípios básicos da política nacional, as autoridades locais devem não só formular a política local decorrente da nacional como, também, integrar os vários elementos, de modo a promover o melhor padrão possível de vida. É um trabalho de fôlego e tanto implica na tomada de importantes decisões que afetarão, por muito tempo, as condições de vida do condado (como as decisões com respeito às terras que devem ser usadas para fins industriais e as outras que devem ser reservadas para a agricultura) como implica em questões de detalhe (como a relativa a poder ou não determinado indivíduo construir num certo local uma casa particular). Vários métodos de administração foram adotados. Todas as unidades incumbidas de executar planejamento criaram comitês para esse fim. Algumas delas descentraliza-

ram a administração, delegando certos trabalhos a comitês temporários para certas áreas criadas, também, temporariamente, e outras puseram em prática métodos altamente centralizados.

Seja qual for o método empregado, porém, muito depende ainda da qualidade e da personalidade do chefe do planejamento no condado. Suas responsabilidades são tão diversas, abrangendo economia, engenharia, sociologia, arquitetura e outros assuntos que é preciso um superhomem ou um bom chefe de uma equipe de especialistas. Tem dispensado atenção recentemente ao problema da espécie dos indivíduos que devem ser recrutados para essa função (4) e dos locais de onde devem sair esses indivíduos.

No momento, oitenta e uma das cento e cinquenta e três entidades locais de planejamento do Reino Unido atribuíram as responsabilidades pelos seus trabalhos de importância aos engenheiros, trinta e quatro aos arquitetos, trinta e duas aos agrimensores e seis aos membros do *Town Planning Institute* que, sem possuírem, embora, qualificações profissionais básicas, submeteram-se às necessárias provas de habilitação exigidas pelo Instituto. É, ainda, muito cedo para saber o que resultou do fato de confiar-se o trabalho a autoridades públicas provenientes desses diferentes setores de atividade.

As variações em amplitude e recursos das várias áreas afetam as nomeações que se fazem. Algumas dessas unidades são tão pequenas que o encarregado do planejamento é obrigado a acumular outras obrigações, como no caso do engenheiro que acumula sua função com a do arquiteto. As grandes unidades, por outro lado, empregam uma equipe de servidores com várias qualificações técnicas, equipe essa que trabalha sob as ordens do encarregado do planejamento. Isto não significa que os problemas desse setor nas pequenas unidades locais são menos difíceis do que os das maiores unidades mas, sim, que elas não podem suportar os encargos da especialização de funções.

É, porém, muito cedo para estimar os resultados concretos das medidas de planejamento ou para impor um novo padrão à administração. O setor de atividade é de grande importância e um recente relatório a seu respeito mostrou que, a despeito das dificuldades, muita coisa está sendo feita. (5)

PROBLEMAS GERAIS

Esses comentários sobre o trabalho que os conselhos do condado estão realizando bastam para mostrar que o governo local ainda tem vitalidade no Reino Unido. Está, na verdade, procurando descobrir a melhor maneira de cumprir

(3) *Report of Royal Commission on the Distribution of Industrial Population* — Cmd. 6153 (H.M.S.O., 1940); *Final Report of the Expert Committee on Compensation and Betterment*, (md. 6.386 (H.M.S.O., 1942) e *Report of the Committee on Land Utilization in Rural Areas*, (md. 6.378 (H.M.S.O., 1942)).

(4) *Report of the Committee on Qualifications of Planners*, (md. 8.059 (H.M.S.O., 1951)).

(5) *Town and Country Planning 1943-1951*, Cmd. 8.204 (H.M.S.O., 1951).

suas grandes obrigações e de assegurar a participação de todos os cidadãos na administração pública porque o principal propósito do governo local é de atuar como instrumento da democracia. O elo que o liga ao povo é sólido mas, em certos sentidos, muito delgado conforme nos revelam os dados da última eleição.

PORCENTAGEM DE ELEITORES QUE VOTARAM NAS ELEIÇÕES LOCAIS DE 1948

	Inglaterra e Gales	Inglaterra	Gales e Monmouthshire
Condados	52,3%	52,3%	52,1%
Condados Ad. e Mun.	42,3%	42,1%	53,6%
Distritos urbanos	47%	46,5%	56,8%
Distritos rurais	51,6%	49,6%	65,1%

As razões dessa abstinência do eleitorado são complexas e não foram bem investigadas; mas é um problema de que estão cientes todos os que amam os métodos democráticos em todos os partidos.

As unidades locais são organismos essencialmente executivos que operam de acordo com as diretrizes gerais formuladas pelo Parlamento. Eles fazem o que é preciso ou permitido pelos estatutos e gastam uma quantia cada vez maior do dinheiro arrecadado pela nação e não pela localidade. Isto significa que o governo central deve exercer um certo controle sobre essas unidades e a maneira por que é esse controle exercido foi há pouco objeto de debates. (6) Os governos locais pleiteiam maior delegação de autoridade e menos supervisão sobre seu processo de execução dos trabalhos de sua competência, tendo mesmo alguns ministérios avançado muito a fim de atender as exigências desses governos locais. As unidades superiores delegam, por um lado, deveres de execução às unidades inferiores. Estas, por outro lado, se queixam de que sofrem excessiva supervisão das unidades superiores. No momento, porém, essas questões de relações estão merecendo toda a atenção.

Um dos problemas mais difíceis é, talvez, o da organização interna das unidades locais. Cada uma delas cumpre seus deveres da melhor maneira que pode. A maquinaria de governo foi, de início, destinada a alcançar propósitos simples mas, em alguns setores, está ela agora sob considerável pressão. A organização é extremamente departamentalizada, característica esta realçada pela maneira por que as unidades operam por meio de comitês funcionais. Muitos projetos são obrigados a passar por muitos comitês e são de interesses de vários departamentos. Exemplo disso são as questões de edifícios públicos, pessoal, fi-

nanças e material. Há naturalmente uma certa disputa pelo poder e pelo prestígio entre os comitês. Desde que os chefes são profissionais especializados, a tarefa de coordenação recai sobre o secretário do Conselho local, tarefa essa que é difícil e que, nas grandes unidades, atraem homens de grande personalidade e conhecimentos — qualidades essas que os colocam em posição de realce. A organização e as relações verticais são normalmente excelentes e mesmo nos casos em que um grande número de funcionários esteja lotado fora dos órgãos centrais, há um alto senso de trabalho de equipe e de integração. As relações horizontais são, via de regra, mais difíceis e cada unidade local procura resolver a seu modo os problemas do respectivo funcionamento.

Os métodos de pessoal nos governos locais contrastam, porém, com os do serviço civil inglês que recruta servidores de todos os níveis de instrução. Os chefes no serviço civil local possuem qualificações técnicas e profissionais especializadas. Os servidores que não são técnicos são recrutados na idade de dezesseis ou dezessete anos, diretamente nas escolas, e procuram, daí em diante, progredir por sua própria conta. Com apenas uma ou duas exceções — das quais a mais notável é a cidade de Manchester — as unidades locais não encontram meio de colocar em seu serviço pessoas de alto nível de instrução universitária. Em 1935, as associações das unidades de governo local sustentaram que não era prático estimular o ingresso de diplomados em seus serviços (7) e mais recentemente surgiram provas que evidenciam que este é ainda o ponto de vista da maioria delas. (8) É, não raro, um motivo de espanto observar o abismo que separa, em matéria de visão, o funcionário profissional de seu chefe burocrático que, muito embora seja capaz de conhecer os trabalhos de sua repartição, comumente não tem nenhuma capacidade de apreciar seriamente as funções que seu órgão desempenha. Sua experiência é, usualmente, provinciana porque, no passado, foram raras as movimentações de pessoal sem credenciais profissionais entre as unidades de governo local.

Recentemente, porém, as questões de pessoal passaram a receber boa dose de atenção, devido, em grande parte, às atividades da *National Joint Council of Local Authorities*. Existe agora um sistema hierárquico comum e as provas para fins de promoção foram, afinal, introduzidas. Estas criaram uma certa consistência de padrões em todo o serviço, mas desde que a preparação para os exames não envolve frequência às aulas, seu valor educacional é limitado.

As dificuldades de recrutamento são hoje consideráveis. Uma das razões dessa dificuldade

(6) *First Report of the Local Government Manpower Committee*, Cmd 7.870 (H.M.S.O.).

(7) *Report of the Departmental Committee on Qualifications, Recruitment, Training and Promotion of Local Government Officers* (H.M.S.O., 1935, pág. 17).

(8) *Report of the Committee on Qualifications of Planners*, Cmd. 8.059 (H.M.S.O., 1951).

é que, nas atuais condições de emprego, há uma ampla margem de escolha para os indivíduos que deixam as escolas. Outra razão é que as oportunidades de educação são hoje tão amplas que os jovens recebem, agora, uma instrução de acordo com suas habilidades e não são forçados, prematuramente, a enfrentar o mercado de trabalho. As consequências desses fatos para os serviços públicos locais não foram, porém, firmemente enfrentadas ainda.

CONCLUSÃO

Há contradições no cenário contemporâneo do governo local com sua estrutura rígida e seus

processos flexíveis. Uma carta estatutária das unidades locais e os respectivos deveres poderiam dar a impressão de uma velha máquina, que espera há muito tempo substituição, rangendo sob a pressão de um esforço excessivo. Isto daria uma idéia falsa da questão porque no Reino Unido os administradores são mais importantes do que os sistemas administrativos. Os problemas com que devem lidar desafiam sua capacidade e o resultado disso é o triunfo de homens objetivos e de boa vontade sobre uma maquinaria obsoleta, no interesse dos grandes serviços que são prestados às comunidades locais.

(*In Public Administration Review*, Vol. XI, n.º 4, 1951).

Concessão para Exploração de Linha Aérea Regular

FLORIANO AGUIAR DIAS

SUMÁRIO: 1. Conceituação — 2. O Código Brasileiro do Ar — 3. O Decreto-lei n.º 9.793, de 6 de setembro de 1946 — 4. A Portaria n.º 347, de 27 de dezembro de 1950: a) rota não explorada; b) rota já explorada; c) rota parcialmente explorada; d) linha direta; e) linha cargueira — 5. Processo de concessão — 6. Linha provisória

1. CONCEITUAÇÃO

EM trabalho publicado nesta Revista (1), no qual estudamos as diversas fases por que tem passado a legislação sobre exploração do transporte aéreo, mostramos como evoluiu da concessão de tráfego para a concessão de linha. Com efeito, enquanto o Decreto n.º 16.983, de 22 de julho de 1925, mencionava a concessão para explorar tráfego aéreo, já o Decreto n.º 20.914, de 6 de janeiro de 1932, se referia à exploração de linha aérea. Dizendo apenas "linha", o decreto citado abrangia tanto as regulares como as não-regulares, embora nenhum dispositivo expresso referisse a distinção.

O Código Brasileiro do Ar, porém, menciona *linha regular*, restringindo o seu alcance, e silencia quanto às linhas não-regulares, quando, *mutatis mutandis*, as condições que estabelece são aplicáveis à concessão de ambas.

Declarando que as linhas regulares dependem de concessão do Governo, subordinada aos requisitos que enumera, o Código do Ar impõe a conclusão de que linha não concedida não é regular.

Entretanto, a conceituação de linha regular não é dada apenas pela existência da concessão. Exigindo o Código a declaração dos aeroportos e aeródromos a utilizar, bem como a aprovação de horários, aduz dois elementos para a conceituação.

Sem embargo da afirmação de que a linha regular depende de concessão do Governo, incide o Código em contradição, quando, no capítulo das infrações, estabelece multa para a exploração de

linha regular sem concessão. Se não foi concedida, não tem rota balizada, nem horários oficialmente aprovados, não é regular. E, logo, não é possível a exploração de linha regular sem concessão. É o que muito bem demonstrou o Dr. Agostinho Bruzzi Júnior, em tese que o I Congresso Brasileiro de Direito Aeronáutico, realizado nesta Capital em 1951, aprovou unânimemente (2).

A esses elementos contidos no Código, o Decreto-lei n.º 9.793, de 6 de setembro de 1946, aduziu novo, ao dizer que toda concessão será objeto de contrato com o Ministério da Aeronáutica.

Foram os elementos mencionados que a Portaria n.º 347, de 27 de dezembro de 1950, reproduzindo dispositivo da Portaria n.º 90, de 3 de maio de 1949 (3), utilizou para definir a linha regular:

"Linha regular de transporte aéreo — a linha aérea prevista em contrato de concessão registrado pelo Tribunal de Contas e executada de acordo com frequências prefixadas, com ponto inicial de partida, escalas (se houver) e ponto final de destino determinados no mesmo contrato."

Nota-se a exclusão nessa definição de um dos elementos contidos no Código do Ar — os horários oficialmente aprovados. Explica-se, no entanto, a omissão pelo fato de tê-los admitido a Portaria n.º 90 citada também para linhas provisórias, com o que dito elemento deixou de ser característica exclusiva da linha regular.

A concessão de linha regular é disciplinada, pelo que ficou exposto linhas acima, pelo Código Brasileiro do Ar, pelo Decreto-lei n.º 9.793 citado e pela Portaria n.º 347 mencionada. Os dispositivos se completam, mas é conveniente analisá-los separadamente.

2. O CÓDIGO BRASILEIRO DO AR

Estabelece esse Código, no artigo 36, que as linhas regulares de navegação aérea dependem de concessão do Governo, acrescentando:

(2) Tese — "O art. 165, letra b, do Código Brasileiro do Ar, contém hipótese que não se verifica na prática. Entendimento do dispositivo."

(3) A Portaria n.º 90, de 3 de maio de 1949, regulamentou o Decreto-lei n.º 9.793, de 6 de setembro de 1946, e foi substituída pela de n.º 347, de 27 de dezembro de 1950, ora em vigor.

(1) Artigo "Evolução do Sistema de Concessões de Linhas Aéreas no Brasil" — "Revista do Serviço Público".

"Art. 37. Para os efeitos da concessão de linha regular de navegação aérea, haverão os requerentes de provar a sua idoneidade moral e capacidade técnica e financeira, podendo o Governo outorgar ou negar a concessão, segundo as exigências do interesse público e observadas as seguintes condições:

a) provar, mediante documentos idôneos e suficientes, que se acham legalmente constituídos, de acordo, quando brasileiros, com o art. 22, letra b, deste Código, e, quando estrangeiros, observado o art. 146 da Constituição de 10 de novembro de 1937;

b) declarar as linhas de navegação aérea que pretendem explorar e a natureza do respectivo tráfego;

c) especificar os aeroportos e aeródromos que pretendam utilizar, sujeitando-se, nesse particular, ao que dispuserem os regulamentos respectivos;

d) declarar o pessoal e o material de que dispõem para a execução do tráfego, fazendo prova de que se acham devidamente matriculados;

e) sujeitar-se à observância de horários e tarifas do transporte, aprovados pela autoridade competente."

Aparentemente, havia uma incongruência nessas condições, mas é preciso lembrar que, na ocasião, a constituição legal de uma sociedade se processava por um Ministério e a concessão para exploração de linha através de outro.

Criado o Ministério da Aeronáutica pelo Decreto-lei n.º 2.961, de 20 de janeiro de 1941, a competência para o exame da constituição legal das sociedades pretendentes à exploração do tráfego passou do Ministério do Trabalho para ele. E, tendo sido o então Departamento de Aeronáutica Civil absorvido pelo Ministério da Aeronáutica, por força do mesmo decreto-lei, a competência para outorgar as concessões passou do Ministério da Viação para o da Aeronáutica. Enfeixadas as duas competências no mesmo Ministério, os requisitos exigidos no exame da constituição legal da sociedade deixaram de merecer novo exame para fins de concessão. Examinadas a idoneidade moral dos requerentes, sua capacidade financeira, ambas com os atos constitutivos, e autorizado o funcionamento jurídico da sociedade, está implícita a prova de satisfação desses requisitos.

Já o mesmo não ocorre com a capacidade técnica, que só pode ser considerada satisfatória, para fins de concessão, depois de autorizado o funcionamento jurídico, conquanto entre os documentos de constituição devam os requerentes apresentar também o plano para obter a capacidade técnica. A aprovação do plano não traduz, no entanto, tal capacidade. Antes de outorgada a concessão, deverá a empresa que a requereu estar com os seus serviços de manutenção e proteção de voo homologados, traduzindo, então, a homologação a capacidade técnica. Nenhum pedido de concessão é examinado sem que tal homologação haja sido dada, ainda que a título precário.

A constituição legal — Como dissemos, a competência para examinar os atos constitutivos das sociedades que pretendam explorar linhas aéreas passou do Ministério do Trabalho para o da Aeronáutica, por força do art. 26 do Decreto-lei n.º 2.961, de 20 de janeiro de 1941, que criou esse último.

Ao falar de constituição legal, parece que o Código pretendeu excluir a pessoa física da exploração de linhas, o que, confirmado, é injustificável, pois não há na legislação pertinente nenhum dispositivo que autorize a restrição. Portanto, tanto podem as firmas individuais como as sociedades explorar aquela atividade.

A legislação relativa à navegação aérea, desde o Decreto n.º 16.983, de 22 de julho de 1925, até o Código Brasileiro do Ar, vem dispondo no sentido da necessidade de licença prévia do Governo para funcionar como empresa de transporte, estando obrigadas a um mínimo de capital brasileiro. Por isso é que a alínea a do art. 37 se reporta ao art. 22 do Código, que exige, para matrícula de aeronaves de pessoas jurídicas, tenham elas 1/3 pelo menos de capital pertencente a brasileiros residentes no país, com gerência exclusiva de brasileiros. A exigência é feita, pois, indiretamente. Já o Decreto n.º 20.914, de 6 de janeiro de 1932, é expresso a respeito:

"Art. 19. Para os efeitos deste decreto, considera-se sociedade, empresa ou companhia nacional a que estiver legalmente constituída, com sede principal no Brasil, tenha a sua gerência confiada a brasileiro e um terço pelo menos do capital social pertencente a brasileiros aqui domiciliados".

Há uma referência no art. 37 que origina confusão. Trata-se das pessoas jurídicas estrangeiras, cuja constituição determina o Código esteja em observância com o art. 146 da Constituição Federal de 10 de novembro de 1937, que diz:

"As empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais ou municipais deverão constituir com maioria de brasileiros a sua administração, ou delegar a brasileiros todos os poderes de gerência".

A exploração de linhas nacionais (entre pontos do território nacional, ou seja, a cabotagem) é restrita a aeronaves brasileiras, nos termos do art. 48 do Código citado. Aeronaves brasileiras, na conformidade do art. 22 do mesmo Código, são as de brasileiros ou pessoas jurídicas constituídas no Brasil, com 1/3 no mínimo de capital pertencente a brasileiros residentes no país e gerência exclusiva de brasileiro. Logo, empresas estrangeiras não podem matricular aeronaves no Brasil e, sendo vedada a cabotagem a aeronaves estrangeiras, únicas que tais empresas podem utilizar, também lhes é proibida a exploração de linhas nacionais. Consequentemente, a exigência da alínea a nada tem que ver com essas linhas nacionais quando faz remissão ao art. 146 citado.

Aliás, cumpre assinalar que a Constituição atual não reproduz a exigência e que ainda mesmo na hipótese contrária, sua aplicação às linhas internacionais através do nosso território ou a ele destinadas poderia ser posta em dúvida preliminarmente, dado que a concessão para exploração de linha aérea não constitui concessão de "serviço público".

A declaração da linha ou linhas pretendidas e a natureza do tráfego respectivo — A linha (a concessão é para cada linha, de modo que, embora

a declaração possa dizer respeito a mais de uma, cada qual será objeto de um ato) pretendida se identifica com o objeto da concessão. Portanto, não consiste tal declaração numa "condição" e sim no próprio enunciado do pedido.

Quanto à natureza do tráfego, pode revestir uma destas modalidades: passageiros, misto e cargueiro. Não pode haver concorrência das três modalidades. No primeiro caso, os passageiros têm preferência para o embarque e com eles só podem ser transportadas cargas adequadas, que não lhes tirem o conforto. No segundo, o transporte de passageiros e cargas é feito indistintamente, a critério exclusivo do transportador, que pode, assim, dar preferência a um ou a outra. No terceiro, o transporte é exclusivamente de carga, admitindo-se, porém, o transporte de pessoas excepcionalmente, quando se tratar de acompanhantes da carga, em virtude de sua natureza.

Os aeroportos e aeródromos que devem ser utilizados — Essa declaração dos aeroportos por utilizar foi substituída pela enumeração das escalas. Ao fazer o pedido de linha, as escalas pretendidas devem ser mencionadas. Nenhuma concessão, entretanto, é submetida a exame e julgamento se entre as escalas solicitadas existe alguma cujo aeroporto não esteja homologado. Não tendo homologação, o aeroporto não é operável e, portanto, o pedido de linha não é considerado.

Tratando-se de aeródromo, que a lei define como o campo de pouso particular e que não pode ser usado pela aviação comercial (art. 31, 2.º do C.B.A.), mas que o Decreto-lei n.º 9.792, de 6 de setembro de 1946 (art. 3.º, parágrafo único), admite possa ser utilizado em tráfego público, é necessário também que seu proprietário concorde com dita utilização.

O pessoal e o material para execução do tráfego — A declaração é desnecessária, uma vez que os tripulantes (pessoal) e as aeronaves (material) são matriculados no mesmo órgão que tem a seu cargo o exame dos pedidos de concessão. Tais requisitos são examinados pelo órgão mencionado nos estudos preliminares ao julgamento do pedido de concessão, colhendo-se as informações nas próprias fontes oficiais.

Os horários e tarifas — É perfeitamente dispensável o compromisso de observar os horários e tarifas, uma vez que os concessionários estão obrigados a aceitá-los. O poder concessor tem a faculdade de impor a obrigação, pelo que ela não decorre da existência ou inexistência de compromisso para observar horários e tarifas.

Do que ficou exposto linhas acima se conclui que, após obtido o funcionamento jurídico, os pretendentes à concessão deverão, antes de pleiteá-las, matricular o pessoal e material de que dispõem, em seguida obter a homologação dos serviços técnicos (manutenção e proteção de voo). Lograda essa homologação, pedirão a linha cujas linhas que desejarem, mencionando as escalas, em requerimento dirigido ao Diretor-Geral da Aero-

náutica Civil. O seguimento do processo será indicado mais adiante.

3. O DECRETO-LEI N.º 9.793, DE 6 DE SETEMBRO DE 1946

Estabelece esse decreto-lei, em seu art. 1.º, que as concessões de linhas regulares de transporte aéreo serão sempre objeto de contrato com o Ministério da Aeronáutica. E que para outorga da concessão ter-se-ão em vista, entre outros (os do Código do Ar e os que vierem a ser estabelecidos em sua regulamentação), os seguintes fatores:

- a) as necessidades do tráfego oferecido pelas cidades situadas em cada rota;
- b) não estabelecimento de competição ruinosa com outra empresa;
- c) capacidade da empresa para executar o serviço em padrão satisfatório para a linha.

Essa capacidade para executar o serviço em padrão satisfatório se confunde com a capacidade técnica de que fala o Código do Ar no art. 37. Tendo falado sobre ela ao analisar o dispositivo citado, nada mais há que acrescentar, portanto.

Quanto às necessidades do tráfego oferecido pelas cidades situadas na rota, embora as leis anteriores não lhes façam menção, é evidente que deveriam presidir sempre todo julgamento de pedido de concessão. Sempre que as necessidades dos lugares situados na rota o exijam, nenhuma concessão encontra justificativa, porque o objetivo do Governo, ao outorgá-la, é servir o público e se as necessidades deste estão satisfeitas, não há lugar para a concessão, nem encontra na sua exploração a concessionária a satisfação de seu objetivo, que é lucro.

O terceiro fator a ser levado em conta é o não estabelecimento de competição ruinosa com outra empresa. A lei não define o que seja competição ruinosa, nem permite conceituá-la através das situações em que poderá surgir. É evidente que uma concessão desnecessária, sem justificativa no interesse público, pretendendo servir lugares já suficientemente servidos, pode mostrar-se ruinosa para quem a explora e para quem sofre seus reflexos. E nesse caso, tal concessão terá contrariado um dos requisitos básicos para determiná-la, que é o da alínea a. Se a concessão é dada tendo em vista a necessidade dos lugares ao longo da rota, não pode ser ruinosa senão depois que a experiência o comprovar. Se é ruinosa, isto é, se antes de efetivar-se o tráfego se configura como ruinosa, então aquelas necessidades terão sido postas de lado.

Por aí se vê quão difícil é a aplicação do critério do decreto-lei citado, no que diz respeito à existência de competição ruinosa. Parece-nos que essa competição se identifica com a concorrência desleal. Mas esta só pode ser comprovada pelo emprego dos métodos que a caracterizam, não antes através de projetos ou intenções.

É verdade que a competição que arruína é aquela que esgota os concorrentes, que exaure sua economia, mas a menos que nessa prática se empreguem métodos pouco recomendáveis, ilícitos mesmo, a ruína apenas do concessionário que entra por último na competição não é a que a lei veda. Assim, a má administração, os atos lícitos de que resultem prejuízos etc. só atingem a uma empresa. Deixando de refletir em "outras empresas", não recaem sob o alcance da lei. Por essas razões todas é que preferimos concluir pela identidade da competição ruinosa com a concorrência desleal, reconhecendo, ademais, a impossibilidade de vê-la ainda na fase em que os métodos que a caracterizam estão por empregar. Ou por outra: o fator a que o decreto-lei mencionado subordina, entre outros, a concessão, não pode servir de elementos para julgá-la. Poderia ser, isto sim, elemento determinante do cancelamento da concessão.

4. A PORTARIA N.º 347, DE 27 DE DEZEMBRO DE 1950

A regulamentação do Decreto-lei n.º 9.793, de 6 de setembro de 1946, só se fez em 1949, quando foi baixada a Portaria n.º 90, de 3 de maio daquele ano. As normas dessa Portaria, aperfeiçoadas com sua aplicação prática, e os dispositivos posteriores foram objeto da Consolidação aprovada pela Portaria n.º 347, de 27 de dezembro de 1950.

Estabelece essa Portaria os requisitos a que estão sujeitas as várias hipóteses de concessão e que são as seguintes:

- a) rota não explorada;
- b) rota já explorada;
- c) rota parcialmente explorada;
- d) linha direta entre pontos já servidos (modalidade da hipótese de que trata a alínea b);
- e) linha cargueira (modalidade das hipóteses previstas nas alíneas a, b e c);

a) *Rota não explorada* — A linha em rota não explorada é aquela cujos pontos inicial e terminal e cujas escalas, com exceção de uma que seja ponto de cruzamento com outra linha, ainda não sejam servidos por empresas aéreas.

A Portaria não condiciona a concessão, no caso, a nenhum requisito, estabelecendo em seu favor a presunção de ser necessária e, pois, estar justificada. A menos, portanto, que seja elidida a presunção, a concessão é outorgada.

Pode acontecer que do exame das ligações propostas resulte a conclusão de que a exploração da linha não se fará em condições econômicas satisfatórias, prevendo-se que seja deficitária porque o potencial de tráfego oferecido pelas cidades a servir será nulo. Conclusão essa que o conhecimento das condições econômicas das mesmas cidades pode impor. Uma vez que é pedida a concessão, que não refletirá de modo prejudicial sobre nenhum serviço existente, parece pouco importar

que as previsões tendam para o mau resultado da exploração, mas não é assim porque a regulamentação do Decreto-lei n.º 9.793 teve, entre outros objetivos, também a racionalização da exploração, evitando o consumo inútil de combustível, o desgaste do material e acessórios, importados por meio de divisas. Se as previsões são no sentido mencionado, a concessão deve ser negada.

b) *Rota já explorada* — É a que tem os mesmos pontos inicial e terminal e as mesmas escalas de outra ou outras linhas. Trata-se, pois, de linha que se superpõe à outra ou outras em 100%.

A concessão em rota já explorada está condicionada à existência de aproveitamento superior a 70%, nos últimos seis meses, nas linhas existentes, sem que as respectivas concessionárias hajam pedido aumento de sua frequência nesse período. Duas são, portanto, as condições para a concessão:

- a) existência, nos últimos 6 meses da exploração, de aproveitamento superior a 70% nas linhas de todas as concessionárias;
- b) desinteresse dessas concessionárias, nesse mesmo período, traduzido em ausência de pedido para aumento de frequência das mesmas linhas.

Aparentemente, a hipótese não oferece dificuldade de julgamento, mas esta existe. A Portaria n.º 347 dispõe sobre a concessão em rota já explorada com absoluto desprezo das cláusulas que integram os contratos de concessão. Quer dizer: o critério seguido para concessão infringe tais cláusulas e, em consequência, são de nenhum efeito.

As cláusulas dos contratos de concessão dispõem:

"Condição 1.º O Ministério da Aeronáutica, por seus órgãos autorizados, dentro das normas que fixar para o funcionamento das linhas, poderá aumentar ou diminuir, a pedido da concessionária, o número de viagens previsto no contrato.

Parágrafo primeiro. O Ministério poderá, também, por sua exclusiva deliberação, determinar o aumento desse número de viagens da linha, se julgar deficiente a frequência do momento, ante suas percentagens habituais de utilização.

Parágrafo segundo. Na hipótese do parágrafo anterior, a concessionária terá, juntamente com as demais empresas que explorem ou venham a explorar a linha, direito à realização das novas viagens, proporcionalmente a sua frequência contratual.

Parágrafo terceiro. Se a concessionária não aceitar a frequência dentro de 30 dias da notificação respectiva, ou se aceitar e não iniciar regularmente as novas viagens decorridos 60 dias da aceitação, caducará o direito à realização das mesmas viagens, podendo o Ministério, subordinado aos prazos e condições acima, atribuí-las a outra concessionária da linha ou, não havendo outra, a qualquer empresa".

Significa isso que o aumento da frequência (aumento das viagens) poderá ocorrer por solicitação da concessionária, caso em que tal aumento será subordinado às normas fixadas na Portaria n.º 347 para o funcionamento das linhas, ou ex-offício, por imposição do Ministério da Aeronáutica, ante o conhecimento do aproveitamento.

Não importa a maneira pela qual ele vem a ter conhecimento do aproveitamento. Conhecido este, se julgar necessário o aumento de viagens, está obrigado pelas condições do contrato, por ele mesmo estabelecidas, a oferecê-las à concessionária ou concessionárias de linhas na rota.

A concessionária poderá recusar ou aceitar o aumento. Se aceitar, está obrigada a efetivá-lo dentro de 60 dias da aceitação, sob pena de caducidade do direito à realização das viagens. Se, feito o oferecimento, decorrerem 30 dias sem que o aceite, perderá igualmente aquele direito. Dentro dos 30 dias, ela poderá recusar o aumento expressamente ou silenciar, considerando-se seu silêncio como recusa.

Somente depois de feito o oferecimento e comprovada a recusa, poderá a frequência que lhe seria atribuída por sua vez ser oferecida a outra concessionária de linha na rota. E só não havendo aceitação por esta, nem pelas demais, isto é, no caso de recusa da frequência ou caducidade do direito à sua realização é possível oferecimento das viagens a quem for estranho à rota. Portanto, a realização de viagens por terceiros estranhos à rota, que se traduz na própria concessão, não está na dependência apenas dos requisitos que a Portaria n.º 347 enumera, porque, antes de estar subordinada a tais requisitos, a concessão se condiciona ao direito de preferência das concessionárias existentes no tráfego em que é pedida a concessão.

Portanto, as necessidades de uma rota ou impõem o aumento das frequências das diversas concessionárias ou não o fazem. Se há necessidade de aumento, os contratos de concessão exigem a consulta às empresas contratantes, não podendo, antes de verificadas a recusa, a aceitação do aumento ou a recusa de efetivá-los, ser julgado pedido de empresa ainda não concessionária de serviços na rota. Se aquelas necessidades não impõem o aumento, com maior soma de razão é inteiramente descabida qualquer pretensão para entrar na rota. Não há lugar para a concessão.

Constituindo, assim, as condições dos contratos um *acôrdo de vontades*, em que ficou convencionalizado um *status quo*, não pode o Governo, unilateralmente, alterá-lo, certo como é que a alteração não tem nenhuma qualidade a legitimá-la.

Sem embargo da manifesta ilegalidade que constitui a concessão de linha em rota já explorada, sem a consulta às concessionárias, e sem que estas façam valer seus direitos, o Ministério da Aeronáutica tem outorgado concessões para linhas com desprezo das cláusulas contratuais.

c) *Rota parcialmente explorada* — Caracteriza-se numa destas situações:

1.º ponto inicial e ponto terminal coincidindo com os de outra ou outras linhas regulares, mas com escalas intermediárias diferentes no todo ou em parte;

2.º ponto inicial aquém do ponto inicial de linha ou linhas regulares, ou ponto terminal além

do ponto terminal de linha ou linhas regulares, coincidindo parte das escalas da linha pretendida com as duas linhas regulares.

Embora a Portaria n.º 347 só permita identificar esses dois casos de concessão em rota parcialmente explorada, existem outros que, pelo processo de eliminação, às mesmas regras estão sujeitos. Assim, por exemplo, a linha que tem ponto inicial além do ponto inicial de outra linha e ponto terminal aquém do ponto terminal da mesma linha, coincidindo apenas parte das escalas ou a linha de cujos pontos extremos apenas um coincide com o de outra linha, havendo identidade parcial de escalas. E todas as variantes da hipótese, desde que se sobreponham parcialmente e não recaiam sob outra classificação da Portaria citada.

Nesses casos, a concessão será julgada do ponto de vista da conveniência pública, levando-se em consideração estes elementos:

1.º o desenvolvimento dos municípios por serem servidos pelas escalas não servidas pelas concessionárias existentes;

2.º a possível corrente de tráfego entre as escalas não executadas e as executadas pelas mesmas concessionárias existentes;

3.º a presunção de que a concessão não visa a estabelecer competição com as concessionárias no tráfego já existente entre os pontos extremos da linha ou entre um desses pontos e uma ou duas escalas principais.

Pode ocorrer que a linha pedida, embora se enquadre na classificação de rota parcialmente explorada, não tenha escala ainda não executada, o que redundaria em prejuízo das condições n.ºs. 1 e 2 supra, fundando-se o julgamento tão-somente na apreciação da existência ou não daquele espírito de competição. Nada mais frágil, conseqüentemente, do que esse julgamento que consiste em concluir positiva ou negativamente pela intenção de competir.

Deixando de qualificar essa competição como ruínosa, como o fez o Decreto-lei n.º 9.793 citado, quando estabeleceu os pontos de partida para julgamento das concessões, a Portaria n.º 347 contornou uma dificuldade e caiu noutra. Receando que se complicasse o exame dos pedidos de concessão, se para tanto devesse levar em consideração, a existência ou não de competição ruínosa, aquela Portaria aludiu apenas à competição, quando esta, pura e simples, sem má fé, não deve ser coibida.

No julgamento da concessão com fundamento na hipótese mencionada, ou os requisitos n.ºs. 1 e 2, por si só, determinam a concessão ou não a determinam. Se não o fazem, o elemento que vem em terceiro lugar, competição, que é de valor secundário em companhia dos outros dois, não deve somente determinar a concessão. Se não há escalas não executadas ainda, cujas necessidades exijam o serviço, nem se pode falar de corrente de tráfego entre essas escalas e as já executadas

por outra concessionária, pouco deve importar que a intenção do requerente não seja maliciosa (admitindo-se que seja maliciosa a intenção que, comprovada, não autoriza a concessão): se nada de novo apresenta o pedido e todas as cidades estão servidas, a concessão deve ser negada.

d) *Linha direta* — Como o nome indica, a linha é direta quando liga os pontos visados sem escalas. Embora constitua modalidade da concessão em rota já explorada, porque liga dois pontos já servidos (e se não liga pontos já servidos, a rota é não explorada), a linha direta está sujeita a critério peculiar. Para que seja admitida é mister o seguinte:

a) que tenha mais de 900 quilômetros;

b) que o equipamento utilizado na sua execução assegure ligação acentuadamente mais rápida entre os pontos a ligar.

Como o desenvolvimento do tráfego, quase sempre, impõe a supressão das escalas, a fim de proporcionar aos passageiros destinados aos pontos extremos maior rapidez na viagem, o critério a que a Portaria subordina a concessão, no caso, é frouxo. Constitui mais uma válvula para permitir a entrada em rota já explorada de concessionária estranha ao serviço.

Desde que o desenvolvimento do tráfego demonstre a necessidade de ligações diretas entre os pontos extremos de uma linha, ainda que a concessionária de linha na rota atenda cabalmente àquela necessidade, o estranho ao serviço pode adquirir o material que lhe assegure rapidez pelo menos igual à do equipamento em utilização na ligação direta já existente, e nela ser admitido sem a menor preocupação quanto aos requisitos básicos estabelecidos no Decreto-lei n.º 9.793, de 6 de setembro de 1946, de evitar a concorrência através de maior oferta do que procura e de satisfazer as necessidades locais. Enquanto que, nas várias hipóteses focalizadas, a existência de serviço idêntico afasta outros, a menos que se verifique aproveitamento superior a 70% (o que já analisamos em face das cláusulas contratuais), a linha direta é concedida independentemente de haver concessão igual e da verificação do aproveitamento.

e) *Linha cargueira* — A Portaria incorreu em demasia, quando procurou estabelecer critério para concessão de linha exclusivamente de carga. Todo o sistema de concessão fica ameaçado diante do liberalismo com que é tratada a linha de carga, a pretexto de acompanhar a evolução do transporte aéreo.

Realmente, pedida a linha de carga em rota já explorada, não explorada ou parcialmente explorada, racional seria que a concessão se subordinasse aos critérios fixados para essas hipóteses, conjugando-as ou não, atenuando qualquer rigor

existente nos critérios referidos e que impedisse a concessão.

Entretanto, querendo facilitar o transporte de carga em nosso país, a Portaria quase exclui a ação governamental para conceder ou não a linha de carga. Estabelece ela que a concessão de linha exclusivamente destinada ao transporte de carga será admitida nas rotas em que não exista serviço misto (linha em que o transporte de pessoas e coisas se faz indistintamente, a arbitrio do transportador), desde que a concessionária, ou concessionárias, dêse serviço misto não haja, nos últimos 6 meses, solicitado aumento de sua frequência para utilizá-la exclusivamente no transporte de carga.

Ora, para aumentar a frequência da linha a concessionária está sujeita à existência de um aproveitamento de 70% nos três últimos meses. Logo, se ela tem na rota um serviço misto, no qual transporte mais carga do que passageiros, como lhe faculta tal serviço, mas não tem 70% de aproveitamento nos três últimos meses, não pode pedir aumento de frequência. E, como na rota em que tem serviço misto, a linha de carga só pode ser obtida por ela através do aumento de frequência, a falta de aproveitamento para aumentá-la impede a concessão da linha cargueira.

Enquanto é assim com a empresa que é concessionária de serviço misto na rota (o que na prática equivale a serviço de carga), a empresa estranha ao serviço, que não tem na rota nenhum tráfego, obtém a concessão apenas porque a concessionária não pediu aumento da frequência... que não podia ser aumentada. Critério, pois, injusto, que pune uma concessionária porque não tem aquilo que a legislação lhe veda e beneficia estranha empresa porque aquela não pôde impedi-lo, e precisamente porque a lei vedava.

Dêse modo, enquanto, por um lado, a Portaria referida estimula o transporte de carga, facilitando sua concessão, por outro lado impõe às concessionárias existentes em uma rota o concorrente, mesmo comprovada a situação do tráfego no sentido de não permitir a sobrevivência dessas empresas.

5. PROCESSO PARA CONCESSÃO DE LINHAS AÉREAS

Para melhor compreensão do processo a que está sujeita a concessão de linhas aéreas regulares, é necessário falar antes no órgão incumbido de pronunciar-se sobre o assunto, ou seja, a Comissão de Estudo e Concessões de Linhas Aéreas — C.E.C.L.A.

A C.E.C.L.A. — A fim de apreciar, em caráter consultivo, os pedidos de concessão de linhas aéreas regulares, foi criada na Diretoria de Aeronáutica Civil, em fins de 1946, a Comissão de

Linhas Regulares — C.L.R. Como essa Comissão não dispunha de regimento para orientar seus trabalhos e não havia sido baixada ainda a regulamentação do Decreto-lei n.º 9.793, de 6 de setembro de 1946, seu funcionamento foi irregular; sua produção, quase nula.

Quando foi baixada aquela regulamentação, através da Portaria n.º 90, de 3 de maio de 1949 (Portaria revogada pela de n.º 347), o Ministro da Aeronáutica resolveu criar, oficialmente, uma Comissão de caráter consultivo, destinada a apreciar os pedidos de concessão de linhas em face da regulamentação mencionada. Em Portaria de 31 de maio do mesmo ano, a qual tomou o n.º 115, foi criada na Diretoria de Aeronáutica Civil a Comissão de Estudo e Concessões de Linhas Aéreas — C.E.C.L.A., cabendo-lhe opinar sobre:

- a) concessão de linhas aéreas nacionais internas;
- b) aumento e redução de frequências;
- c) alteração de escalas e inclusão de novas;
- d) dúvidas suscitadas na aplicação dos contratos de concessão e que sejam submetidas à sua apreciação.

A Comissão se compõe de 1 Presidente (o Diretor-Geral da Aeronáutica Civil); 1 Secretário e 5 membros escolhidos em razão dos cargos (Divisões por onde transitam os pedidos de concessão na fase de instrução) e cujos suplentes são os substitutos dos titulares desses cargos. Estes são os seguintes: os Diretores da Divisão Legal, da Divisão do Tráfego e da Divisão de Operações, e os Chefes da Seção de Concessões da Divisão Legal e da Seção de Coordenação da Divisão do Tráfego. Exceto o Diretor da Aeronáutica Civil e o Secretário, os demais têm direito de voto.

Antes de apresentados em sessão plenária da Comissão, os processos relativos às concessões, já instruídos nas Divisões, são examinados por uma subcomissão composta pelos membros da Comissão, menos o Diretor da Divisão de Operações.

Tanto as reuniões da Comissão como as da subcomissão são semanais, independentemente de convocação, reunindo-se extraordinariamente sempre que convocadas pelo Diretor-Geral da Aeronáutica Civil.

As reuniões da Comissão são públicas, sendo as empresas de transporte aéreo convidadas por edital, que lhe é remetido, acompanhado da pauta respectiva, pelo menos 48 horas antes da sessão.

Se o julgamento do caso envolve questões técnicas fora do conhecimento dos membros da Comissão, o Diretor-Geral da Aeronáutica Civil poderá determinar as perícias necessárias para dirimir as dúvidas ou solicitar mesmo o comparecimento de técnicos do Ministério à reunião da Comissão.

A instrução do processo — Os pedidos de concessão de linhas aéreas são entregues na Dire-

toria de Aeronáutica Civil e, após protocolados, entregues ao Secretário da Comissão.

A menos que se trate de elementos notoriamente conhecidos, caso em que é dispensável a diligência, o Secretário da Comissão providenciará no sentido de apurar:

- a) se a sociedade requerente está autorizada a funcionar;
- b) se seus serviços de manutenção e proteção de voo estão homologados; se o pessoal e material matriculados em seu nome são suficientes à execução do serviço pretendido (capacidade técnica);
- c) se os aeroportos das escalas pedidas estão homologados para o tipo de aeronave a empregar;
- d) verificação de dados estatísticos, se apresentados.

Feitas essas apurações, cujo resultado negativo, ainda que em um dos casos somente, é bastante para determinar a paralisação do processo, o Secretário diligenciará no sentido seguinte:

a) confeccionar relatório sucinto do pedido, do qual constam dados sobre:

- 1.º os fundamentos do pedido e o enquadramento dele feito pela requerente;
- 2.º os reflexos da concessão pedida sobre as concessões existentes;
- 3.º a percentagem de aproveitamento, se for o caso;
- 4.º quaisquer observações pertinentes ao caso.

b) fazer o ideograma que represente a concessão pedida no quadro de rotas da região, com os dados elucidativos suficientes;

c) promover a juntada de todos os horários relativos às linhas sobre as quais a concessão pedida refletirá.

Juntados ao processo o relatório, o ideograma e os horários, é ele submetido à Subcomissão na primeira reunião, a qual examinará as informações, observações e conclusões a que chegou o Secretário da Comissão, nas diligências, determinando novas, se insuficientes as primeiras, através de parecer exarado no próprio relatório.

Nesse caso, a diligência tem lugar sem que o processo suba a despacho do Diretor-Geral da Aeronáutica Civil.

Se a instrução do processo estiver completa, mas o caso for manifestamente ilegal, isto é, contrarie as normas da Portaria n.º 347 citada, a Subcomissão, no seu parecer ao Diretor-Geral, proporrá desde logo o indeferimento.

Finalmente, não havendo diligência a promover e estando o caso dentro daquelas normas, a Subcomissão exara seu parecer no relatório sucinto, constante do processo, propondo a ida do pro-

cesso à Comissão, para julgamento em sessão plenária. A pauta da reunião é remetida a todas as empresas e afixada à entrada da Diretoria de Aeronáutica Civil.

O julgamento do pedido — No dia marcado na pauta, presentes os membros da Comissão, seu Presidente e o seu Secretário e, ainda, os representantes das empresas, o Diretor-Geral da Aeronáutica Civil declara aberta a sessão. Em seguida, o Secretário faz projetar em uma tela, por um projetor cinematográfico, o ideograma que juntou ao processo e foi reproduzido em uma placa de vidro. Esse ideograma, como já foi dito, representa a linha pedida dentro do panorama de linhas da região.

Pelo Presidente da Comissão é dada, então, a palavra ao relator do processo, o qual foi escolhido por ele próprio, na reunião da Subcomissão, e lhe foi entregue na véspera da sessão da Comissão.

O relator lê o relatório sucinto confeccionado pelo Secretário, aduzindo todas as informações e observações que, não contidas nele, contribuam no entanto para elucidação dos presentes.

Terminado o relatório, o Presidente da Comissão dá a palavra aos interessados na impugnação ao pedido, os quais, embora tenham cinco minutos (cada um) para usar da palavra, podem falar mais tempo.

Feitas as impugnações ou observações pelos representantes das empresas não requerentes, é dada a palavra ao representante da empresa que solicita a concessão, o qual tem dez minutos para expor suas razões e contrariar os argumentos que lhe são contrários, podendo, também ele, exceder aquele tempo.

Pode haver réplica e tréplica, apartes, interpelações entre os representantes e entre o relator do caso e os presentes, sendo que a interrupção da palavra do relator pelos representantes das empresas só pode ocorrer durante a leitura do relatório. Os representantes das empresas não podem intervir nos debates travados na mesa da Comissão.

Encerradas as discussões entre as partes, o Presidente abre os debates na Mesa, dando a palavra ao relator do caso, para conduzi-los. O relator analisa as razões expendidas pelas partes, propõe preliminares, se for o caso, e emite seu pronunciamento. Depois de seu pronunciamento, são chamados a opinar todos os demais membros da Comissão, os quais, se não concordarem com a conclusão a que chegou o relator, darão os motivos da divergência.

Debatido o caso entre os membros da Comissão, o Presidente passará à votação, comunicando ao Secretário o resultado correspondente. Caso haja parte vencida, esta poderá fazer constar sua opinião.

O parecer da Comissão, que traduz o pensamento da maioria, é exarado pelo Secretário no verso do relatório sucinto e assinado por todos os membros da Comissão.

Datado e assinado aquele parecer, o Secretário aguarda o decurso do prazo de 48 horas, dado às partes interessadas para interposição de recurso.

A parte inconformada poderá recorrer do resultado da votação para o Diretor-Geral (recurso que tem o grau de reconsideração por presumir-se a concordância daquela autoridade com o parecer da Comissão), tendo esse recurso efeito suspensivo.

Se o recurso não for provido, a parte que o tiver interposto poderá recorrer ao Ministro da Aeronáutica, mas já esse recurso carece daquele efeito.

Se não tiver havido recurso, ou se interposto tiver sido rejeitado pelo Diretor-Geral, sendo parte vencida a empresa impugnadora do voto favorável à concessão, será baixada a Portaria respectiva autorizando a exploração da linha.

O provimento de recurso pelo Ministro da Aeronáutica, nesse caso, determinará o cancelamento da autorização dada pelo Diretor-Geral.

6. LINHA AÉREA PROVISÓRIA

Mesmo que a parte requerente haja obtido julgamento favorável em todas as instâncias, a linha que lhe for autorizada não constitui uma concessão. Pela própria definição contida na Portaria n.º 347, a linha regular tem contrato e a linha autorizada na forma da mesma Portaria não o tem.

Antes de tornar-se concessão, a linha é provisória, destinada a permitir à exploradora respectiva experiência quanto às suas possibilidades.

O Diretor-Geral da Aeronáutica Civil autoriza a empresa requerente a executar a linha provisória pelo prazo de seis meses, a fim de verificar a viabilidade de sua exploração em condições econômicas satisfatórias.

No decorrer do quinto mês da exploração, a empresa deverá apresentar à Diretoria de Aeronáutica Civil os dados estatísticos da exploração nos quatro últimos meses. Se o aproveitamento apurado em três desses quatro meses tiver sido inferior a 50%, ou se, independentemente de verificação de dados estatísticos, o número de viagens no período aludido tiver sido inferior a 70% do número de viagens previsto nos horários aprovados, a autorização caducará ao fim dos seis meses.

Verificado aproveitamento superior a 50% naqueles três últimos meses, dos quatro de que foram pedidos dados estatísticos, a Diretoria de Aeronáutica Civil submeterá ao Ministro da Aeronáutica, no decorrer do sexto mês da exploração da linha provisória, o pedido de concessão, devida-

mente instruído com os resultados estatísticos colhidos no período mencionado, e prorrogará a autorização para exploração da linha até o pronunciamento ministerial.

Se o pedido de concessão for indeferido pelo Ministro, a autorização para exploração da linha provisória, dada pela Diretoria de Aeronáutica Civil, caducará 30 dias após o despacho indeferidor.

É interessante notar que no caso de linha provisória em rota parcialmente explorada, aquele mínimo de aproveitamento que autoriza a transformação da linha provisória em regular (50%) é aferido entre as escalas executadas pelas concessionárias existentes ao tempo da linha provisória e as escalas não executadas por essas concessioná-

rias, não se computando os transportes em trânsito entre as escalas já servidas por elas, com o que a linha enquadrada naquela rota, mas sem escalas, terá o aproveitamento aferido entre o ponto inicial e o terminal, em desacôrdo, pois, com a regra estabelecida na Portaria, quanto à transformação da linha provisória em regular. Isso reforça a crítica que fizemos ao analisar a concessão naquela hipótese.

Deferido o pedido de concessão pelo Ministro da Aeronáutica, é lavrado entre a Diretoria de Aeronáutica Civil (representando o Ministério) e a empresa o correspondente contrato de concessão, que é, em seguida, submetido ao registro do Tribunal de Contas. Legalizado o contrato, a linha é regular.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

A Prática do Sistema do Mérito

JOSÉ MEDEIROS

A IMPLANTAÇÃO do sistema do mérito é, inegavelmente, uma das grandes conquistas democráticas no setor administrativo. O ingresso no serviço público através exclusivamente do próprio mérito constitui, sem sombra de dúvida, a pedra de toque de um bom programa de administração de pessoal. Evidentemente, o sistema do mérito abrange todas as fases desse programa, não se limitando ao ingresso inicial do funcionário, como alguns julgam fazer crer o disposto no artigo 186 da Constituição Federal de 1946, ao estabelecer:

"A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde".

Isso porque o sistema do mérito não é um instituto estático. Ele se caracteriza por um dinamismo constante, integrando organismo delicado como um sismógrafo, capaz de registrar a mínima perturbação em seu funcionamento regular. Não consiste apenas em excelente legislação que consubstancie os seus princípios essenciais. É necessário que seja praticado com bom senso e espírito de justiça. Eis o ponto capital de um "compreensivo programa de administração de pessoal": a prática eficiente do sistema do mérito. Para isso, o sistema necessita, em primeiro lugar, de um controle rigoroso e contínuo, que evite as vacilações prejudiciais à sua vitalidade. Daí a idéia de um órgão administrativo centralizado, com a incumbência precípua de zelar pelo bom funcionamento do sistema do mérito. A falta desse órgão, periclitava a prática do critério salutar cujo axioma central é o de conferir oportunidades e regalias àqueles que realmente a elas fazem jus, desprezando a intromissão indevida do elemento político nas ações puramente administrativas. Essas considerações nos foram inspiradas pela orientação seguida pela Lei n.º 1.142, de 20 de junho de 1950, no sentido de exigir-se exclusivamente concurso de títulos para ingresso em diversas carreiras técnicas do Ministério da Agricultura, tais como as de "veterinário, químico, engenheiro-agrônomo, agrônomo e engenheiro civil". Isso não quer significar que deixamos de conferir valor seletivo ao concurso de títulos, aliás expressamente

previsto no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939). Mas, essa modalidade de concurso não deve circunscrever-se à aferição quase matemática dos títulos apresentados. Deve ir além, estabelecendo entrevista da banca examinadora com os candidatos, com a finalidade de auscultar o conhecimento dos competidores. Nesse caso, ter-se-ia uma espécie de defesa de títulos, à semelhança da defesa de tese. Cada candidato, assim, teria oportunidade de reafirmar, ampliar e atualizar os conhecimentos demonstrados através dos títulos. A simples apresentação do diploma do curso superior ou profissional competente, acompanhado de certificados de conclusão de cursos, não pesaria prepotentemente na balança do mérito. Cada candidato se veria obrigado a demonstrar sua capacidade de outra maneira, mais prática e talvez mais eficiente. Além da entrevista, os competidores teriam de fazer um estágio nos próprios locais de trabalho. Seria, então, a demonstração prática dos conhecimentos comprovados pelos títulos e pela entrevista. Esse estágio, todavia, nenhuma ligação teria com o instituto do estágio probatório, tal como se encontra previsto na legislação brasileira. Dentro desses característicos, o concurso de títulos se revestiria das condições seletivas preconizadas pela boa administração de pessoal. Contudo, o critério adotado pela supramencionada Lei n.º 1.142, de 1950, não satisfaz às exigências apontadas. O que ali se prevê é um concurso exclusivamente de títulos. Acresce, ainda, a circunstância relevante de semelhante medida acarretar desigualdade de tratamento no provimento dos cargos das carreiras profissionais do serviço público. Em face do princípio constitucional supramencionado, não há como tolerar-se a existência de carreiras privilegiadas. Ao contrário: todas devem sujeitar-se às mesmas condições seletivas. Há casos excepcionais que contra-indicam o concurso público. No próprio Ministério da Agricultura, há o exemplo frisante das carreiras especializadas, cujo ingresso é feito mediante conclusão de cursos especializados, nos termos dos Decretos-leis n.ºs 1.514, de 16 de agosto de 1939, 4.083, de 4 de fevereiro de 1942 e 8.695, de 16

de janeiro de 1946. Não se trata, entretanto, de atentado ao critério geral do artigo 186 da Constituição. Culpe-se, antes, o defeituoso e obsoleto plano de classificação de cargos adotado na administração brasileira. Se esse plano, seguindo os modernos princípios da administração de pessoal, fôsse alicerçado no postulado essencial de deveres e responsabilidades, não existiria a anomalia. No caso apontado, inequivocamente, cada carreira geral e a correspondente carreira especializada formam um todo harmônico dissociável. Somente o critério que presidiu à sua formação, baseado em nossa rudimentar classificação de cargos, dificulta a constituição de uma carreira única, com diversas ramificações especializadas. Dificulta, mas não impossibilita. Mesmo deixando à margem qualquer concepção revolucionária, nada impediria, por exemplo, a existência de uma só carreira, condicionando a promoção à atual classe inicial da carreira especializada à conclusão do curso de extensão adequado, à semelhança do exigido para a investidura na supramencionada classe.

Mas, nos últimos tempos, os princípios consagrados pela Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, que reajustou os quadros do funcionalismo público civil, têm sido parcialmente desvirtuados. Isso porque reestruturações isoladas, sem idéia de conjunto, tendiam a destruir, cada vez mais, o postulado de conferir-se igual pagamento a todos que exercem atribuições idênticas. Entre elas, ressalta, pelo seu vulto e repercussão financeira, a Lei n.º 200, de 30 de dezembro de 1947, que, em seu artigo 1.º, determinou passagem para a carreira de Contador do Quadro Suplementar do Ministério da Fazenda dos que, à época, ocupavam essa mesma carreira, mas do Quadro Permanente, os quais foram classificados como Contabilistas pela Lei n.º 284, de 1936. Praticamente, essa transferência singular acarretava sempre significativo aumento pecuniário para os beneficiados. E não ficou somente nisso. O § 2.º do artigo 1.º do aludido diploma legal estendeu as disposições acima "aos funcionários que pertenciam ao Quadro III, aos antigos serventuários das Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional, nos Estados, até 1936, atualmente Oficiais Administrativos do Ministério da Fazenda, e aos da carreira de Guarda-livros, nomeados na vigência do artigo 2.º do Decreto-lei n.º 349, de 23 de março de 1938, e que presentemente ocupam cargos de outra carreira, desde que requeiram transferência para a carreira de Contador, até 30 dias da data da publicação desta Lei". Esse dispositivo foi tachado de inconstitucional pelo professor Haroldo Teixeira Valadão, em parecer emitido quando Consultor-Geral da República, sob a alegação de que o anteprojeto do Executivo não continha semelhante preceito. Não obstante, argumentando com a constitucionalidade da norma, salientou aquele jurista que a mesma:

2.º) não apanha os que já se acham no Quadro Suplementar;

3.º) não compreende os que se tornaram oficiais administrativos após a data da vigência da lei". (1)

Contudo, aproveitando-se de seu texto obscuro, propiciador de interpretações dúbias, estenderam-se os benefícios da citada Lei n.º 200, de 1947, a numerosos grupos de funcionários, que não se enquadravam em seus estritos termos, considerando as conclusões a que chegou o então Consultor-Geral da República, aprovadas, aliás, pelo Titular da Pasta. E para essa extensão irregular, nada mais era preciso do que uma simples apostila no título de nomeação dos privilegiados. É verdade que há diversas sentenças judiciais determinando o enquadramento do funcionário entre os beneficiados pelo diploma legal em apêço. De qualquer maneira, competia à Administração acatar as decisões judiciais. Não se conformando, todavia, cabia-lhe interpor recursos ou providenciar ação rescisória, na conformidade da legislação processual civil. Indo além do que fôra judicialmente determinado, o que de fato ocorreu foi uma flagrante ilegalidade, oriunda de exorbitância de poder, que não pode nem deve prevalecer, em defesa da moralidade administrativa. Os atos de apostila são nulos de pleno direito, porquanto não se alicerçam em qualquer dispositivo legal aplicável rigorosamente à espécie. Para sanar a série de irregularidades verificadas a pretexto de aplicação da Lei n.º 200, de 1947, faz-se mister que o Governo, sem maiores delongas, designe uma comissão composta de pessoas de idoneidade inatacável e sólido saber jurídico, para interpretar a lei em causa, averiguando o seu real alcance. Partindo dessa indagação essencialmente jurídica, caber-se-ia rever todos os atos expedidos, a fim de expurgar os funcionários que foram indevida e ilegalmente premiados (2).

Outro violento atentado ao espírito do sistema do mérito se originou das tabelas únicas de extranumerários-mensalistas. É que a Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948, cujo objetivo principal foi o de dispor sobre o pagamento de vencimentos, remuneração, salário e proventos do pessoal civil e militar da União, estabeleceu, como princípio geral, a existência de uma única tabela de mensalistas em cada Ministério, salvo no tocante às repartições de natureza industrial. O espírito desse preceito foi, obviamente, o de unificar as múltiplas tabelas numéricas até então existentes, uma para cada repartição ou reduzido grupo de repartições. É que semelhante regime — até aí adotado — dificultava sobremodo a mo-

(1) Parecer de referência 98-R, de 13 de setembro de 1948, in pareceres do Consultor-Geral da República, Vol. II, 1950, págs. 363 a 369.

(2) Quando já se encontrava elaborado este artigo, o Sr. Presidente da República, aprovando sugestões do Departamento Administrativo do Serviço Público, designou uma comissão, nos moldes aqui indicados, para rever "os casos em que foram concedidos os benefícios da Lei n.º 200, de 30-12-47", conforme despacho publicado no *Diário Oficial* de 10 de março de 1952, pág. 3.723.

"1.º) abrange os que serviram nas Delegacias até 1936 e, pois, antes de 1934;

vimentação dessa modalidade de pessoal, pois a mudança de servidor de uma para outra tabela, dentro do mesmo Ministério, somente poderia ser feita mediante transferência, sujeita a processamento demorado. Com a unificação preconizada pela Lei n.º 488, de 1948, movimentar-se-ia o pessoal por meio de simples remoção ou localização, à semelhança dos funcionários. Além disso, a formação de grandes séries funcionais, iguais às carreiras, possibilitaria melhor acesso de seus ocupantes, o que equivale a dizer, forma mais rápida de melhoria financeira. Contudo, esses objetivos salutareos foram completamente desvirtuados na elaboração das tabelas únicas. O que se verificou, de fato, foi a criação de numerosas funções, nas quais foram admitidas pessoas que tinham padrinho político ou influência administrativa. E quase sempre admitidos fora dos termos legais, pois houve apenas relacionamento das pessoas incluídas, na maioria estranhas ao serviço público. A bem da verdade, é de ressaltar-se que também foram aproveitados nessas funções de salários relativamente polpudos alguns elementos que já vinham prestando bons e reais serviços à administração, em cargos ou funções de retribuição pecuniária inferior. Entretanto, a grande maioria dos beneficiados procuravam escapar, manhosa e, ao crivo selecionador da prova de habilitação, exigência natural para o preenchimento dessas funções. Daí o acerto da ordem governamental, determinando a revisão de todas as tabelas únicas, com a finalidade de expurgar os elementos estranhos, assim como analisar as diversas situações em que foram colocados numerosos servidores.

Numerosos outros diplomas legais, promulgados a partir de 1945, vieram contribuir para a derrocada parcial do sistema do mérito, destruindo os salutareos princípios estabelecidos na Lei número 284, de 1936, muitos deles já superados doutri-

nariamente pelo tempo mas cujo espírito continua a incentivar qualquer reforma que se faça na administração brasileira. Enumerar todas essas leis transfugas seria fastidioso, cansativo e certamente inútil. Uma rápida pesquisa ao fichário de leis demonstraria, de logo, o acerto dessa afirmativa, que já é, aliás, de domínio público.

Dentro da ordem de nossas considerações, resta auscultar clinicamente as causas determinantes dessa desorganização que vem predominando na administração brasileira nesses últimos anos. Torna-se evidente que a falta de uma orientação uniforme contribuiu poderosamente para a situação reinante. Perdendo o apoio decisivo do Governo, o Departamento Administrativo do Serviço Público, como organismo central, nada pôde fazer, naquele momento periclitante, para evitar a derrocada que se ia nitidamente delineando. Apenas isso evidencia, com mais vigor do que sólidos argumentos jurídico-doutrinários, a necessidade de toda administração regularmente organizada contar com a colaboração de um órgão específico, para opinar, com plena liberdade e isenção de ânimo, sobre matéria técnico-administrativa.

Todas essas circunstâncias, encaradas em conjunto, levam o mais inexperiente estudioso da matéria a uma conclusão irretorquível: a necessidade inadiável de cuidadosa revisão nas reestruturações parciais efetivadas até o presente momento, com o objetivo de estudar a melhor maneira de sanar os seus maléficos efeitos, certamente através de reajustamento geral dos cargos, carreiras e séries funcionais existentes no serviço público. Nessa oportunidade, poder-se-ia examinar a possibilidade de implantar, no Serviço Público Brasileiro, um verdadeiro sistema de classificação de cargos, baseados nos deveres e responsabilidades atribuíveis a cada agrupamento de cargos e funções, de acordo com os modernos ensinamentos da administração científica de pessoal.

Relotação dos Servidores Públicos Fluminenses

BYRON TORRES DE FREITAS

DE há muito fazia-se sentir a necessidade de uma redistribuição de funcionários extranumerários dos diversos setores da Administração Pública, no Estado do Rio de Janeiro. Esse problema — acreditamos — existe não somente na esfera federal como também nas administrações estaduais. Apresenta-se com tal complexidade que é cuidadosamente evitado. Trata-se do manejo de interesses humanos estabelecidos, e as pessoas de boa paz não gostam de enfrentar o poder dos "pistolões", no melhor estilo brasileiro. Com efeito, se o funcionário X conseguiu harmonizar os seus negócios particulares e os seus deveres funcionais, por que motivo há de o governo deslocá-lo para outra repartição, onde o julga mais necessário?

Mas o Governador Amaral Peixoto, profundamente interessado em aparelhar o Estado com todos os elementos técnicos e econômicos disponíveis, está promovendo uma grande reforma na máquina administrativa fluminense, para torná-la apta a corresponder ao esforço exigido. E assim decidiu o exame da matéria.

O estudo do problema da relotação é de competência privativa do Departamento do Serviço Público (D.S.P.), porém o seu Diretor-Geral, Sr. César Briggs, resolveu delegar aquela competência a uma Comissão de Relotação dos Servidores do Estado, constituída do diretor da Divisão do Pessoal do mesmo Departamento, Sr. Valter Muniz Machado, do chefe da Divisão de Administração da Secretaria de Agricultura, Sr. Halim Miguel, e do chefe do Serviço de Organização do D.S.P.

É o Relatório da Comissão de Relotação que vamos resumir, *data venia*, e do qual se originou o Decreto estadual n.º 4.048, de 16 de novembro de 1951, o primeiro, no Brasil, a fixar normas para relotação de pessoal.

RELATÓRIO DA COMISSÃO DE RELOTAÇÃO DOS SERVIDORES DO ESTADO

ROTEIRO DOS TRABALHOS

Em sua primeira reunião, a 19 de julho de 1951, a Comissão assentou o seguinte Roteiro dos Trabalhos:

I — LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO EXISTENTE:

Órgão de Secretaria

1. Número e categoria de funcionários e extranumerários.

2. Servidores com permissões de exercício.

3. Servidores requisitados pelo Governo Federal e por municipalidades, ou em missão fora do Estado.

II — ANÁLISE DA SITUAÇÃO ATUAL.

III — PLANEJAMENTO DA RELOTAÇÃO:

1. Sugestões propondo alterações na legislação vigente de pessoal.

2. Projeto de decreto aprovando o plano de relotação.

3. Projeto de decreto nomeando a Comissão Executora da Relotação.

IV — IMPLANTAÇÃO.

I — LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO EXISTENTE

De acordo com a definição legal *lotação* é o número de funcionários de cada carreira ou de cargos isolados, bem como o número e denominação de função dos extranumerários, que devem ter exercício em cada repartição pública.

Procedeu esta Comissão ao levantamento da lotação atual por Secretaria de Estado (anexos) e da distribuição das carreiras do Quadro Permanente pelas Secretarias.

Os itens da lotação atual abrangem:

- a) cargos em comissão;
- b) funções gratificadas, excluídas as cumulativas;
- c) cargos de carreira;
- d) cargos isolados efetivos;
- e) cargos de carreira do Quadro Suplementar;
- f) mensalistas;
- g) contratados;
- h) diaristas;
- i) tarefeiros;

distribuídos pelas Secretarias de: Governo, Finanças, Segurança Pública, Viação e Obras Públicas, Interior e Justiça, Agricultura, Indústria e Comércio, Saúde e Assistência, Educação e Cultura e pelo Departamento do Serviço Público.

Foram também organizadas as relações nominais dos servidores, por Secretaria de Estado, relações de servidores com permissão de exercício e servidores requisitados pelo Governo Federal e por municipalidades, ou em missão fora do Estado.

II — ANÁLISE DA SITUAÇÃO ATUAL

O objetivo final da lotação é a distribuição dos cargos de acordo com as exigências das atividades dos órgãos do serviço público.

Um rápido exame da distribuição atual dos funcionários e extranumerários pelos diversos setores da Administração demonstra que nem sempre foram atendidas as exigências das atividades próprias de cada repartição. De modo geral, encarando-se o problema em conjunto, pode-se admitir que a máquina administrativa poderia ser manejada por um número menor de servidores.

Proceder-se a uma relotação científica do pessoal parece tarefa destinada a encontrar sérios obstáculos, a menos que se afaste qualquer influência estranha ao verdadeiro interesse do serviço.

Há, com efeito, repartições com excesso de pessoal, enquanto em outras os servidores ficam sobrecarregados de tarefas e não podem, em consequência, trabalhar com a desejada eficiência.

Verificou, de início, a Comissão que para um tratamento racional do problema, não poderia de nenhum modo manter-se na preliminar, ou seja, apenas redistribuindo o pessoal, pois as causas dos excessos e das deficiências residem principalmente nas estruturas defeituosas e nas rotinas e métodos de trabalho inadequados.

Há ainda a considerar, além das permissões de exercício legais, as autorizações de exercício concedidas por quem não dispõe da necessária competência.

Todas essas falhas e irregularidades só podem ser verificadas "in loco", em cada caso concreto.

O problema da relotação científica provoca um outro, igualmente Oficial: o da readaptação profissional.

Passemos, agora, à análise da situação em cada Secretaria de Estado.

Secretaria do Governo — 343 servidores — A lotação não apresenta graves erros.

Secretaria das Finanças — 1.003 servidores — Apenas dois órgãos de lotação. Estrutura defeituosa.

Secretaria de Segurança Pública — 842 servidores — Distribuição razoável. O número de servidores é deficiente, em relação às grandes responsabilidades da Secretaria.

Secretaria de Viação e Obras Públicas — 294 servidores — Distribuição razoável (excetuado o Departamento de Estradas de Rodagem).

Secretaria do Interior e Justiça — 242 servidores — Órgãos de lotação em número excessivo (15) considerado o total de servidores.

Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio — 807 servidores, inclusive 484 diaristas — Órgãos de lotação em número excessivo. Estrutura defeituosa e tumultuada pela ausência de regimentos.

Secretaria de Saúde e Assistência — 1.533 servidores — Distribuição razoável, em 9 órgãos de lotação. Estrutura defeituosa.

Secretaria de Educação e Cultura — 5.245 servidores, inclusive 2.628 professoras (funcionárias) do ensino Pré-Primário e Primário e 1.535 professoras extranumerárias. Estrutura defeituosa.

Departamento do Serviço Público — 119 servidores, em lotação única. Parte dos servidores com permissão de exercício em outras repartições.

Total de Servidores — 10.428, excluídos os dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e órgãos autônomos.

É evidente, para quem observa o funcionamento de uma repartição pública, o desperdício de tempo, dinheiro e material, que resulta da má distribuição dos servidores pelos diversos setores da administração.

Em cada espécie de tarefa — manual e intelectual — há dois aspectos que considerar:

- 1.º o trabalho que será feito;
- 2.º o indivíduo que deve executá-lo.

Torna-se indispensável, preliminarmente, um estudo sobre as reais necessidades de cada repartição. O seu chefe é o naturalmente indicado para informar quanto ao excesso ou deficiência do pessoal que supervisiona. À base dessa informação, comprovada pelo exame de leis, regulamentos e regimentos, passa-se à 2.ª etapa da pesquisa, ou seja, à análise do trabalho, que é, na definição de Morris S. Viteles, "o estudo científico de cada fase de um trabalho, inclusive sua natureza, suas condições e o tipo do trabalhador exigido para executá-lo".

III — PLANEJAMENTO DA RELOTAÇÃO

A base da relotação assenta, pois, na análise do trabalho, instrumento principal para uma nova e científica distribuição dos servidores do Estado.

Entre os métodos de análise do trabalho mais usado, destacam-se: a) observação pessoal; b) entrevista; c) questionário; d) exame de leis e regulamentos; e) inquérito entre especialistas do ramo; f) exame de amostras do trabalho.

Os itens das pesquisas, para efeito de relotação, abrangem os seguintes pontos:

- I — exame da lotação atual;
- II — informação justificada sobre as necessidades do serviço, prestada pelo chefe da repartição;
- III — análise do trabalho do servidor (preenchimento de questionário, entrevista pessoal, observação "in loco") e das atribuições da repartição;
- IV — condições de trabalho;
- V — estudo do material recolhido;
- VI — relotação final dos servidores.

Essas pesquisas devem-se estender a todas as repartições, quer da capital quer do interior.

Uma comissão constituída de 3 membros não pode, sozinha, dar conta de semelhante tarefa, a primeira, desse tipo, a ser realizada no Brasil. A Comissão Executiva do Plano de Relotação deve, pois, ter a faculdade de requisitar de outras repartições servidores para ajudá-la. Esses servidores receberão um treinamento intensivo, de modo que fiquem habilitados a proceder à análise do trabalho, com a necessária eficiência. Depois de treinados convenientemente, serão incumbidos das pesquisas neste ou naquele setor da Administração Pública.

Fixada a nova "lotação numérica" (número de servidores necessários em cada repartição) resta organizar-se a "lotação nominal", isto é, a lista dos nomes dos servidores indicados para cada repartição.

No preparo da relação nominal é que devem ser enquadrados os casos de desajustamento e consequente readaptação, reclassificação, transferência ou remoção.

Tratando-se de readaptação, no caso de haver mudança de nomenclatura de cargos, será proposta a medida correspondente.

Uma outra medida que se afigura muito conveniente, e se traduz em estímulo ao extranumerário, é a de considerar, em cada Secretaria de Estado, apenas uma Tabela Numérica de Mensalistas, para efeito, somente, de melhoria de salário.

IV — IMPLANTAÇÃO

A Comissão Executiva do Plano de Relotação, subordinada ao Diretor-Geral do Departamento do Serviço Público, implantará a presente reforma, nas bases planejadas.

Um grupo de servidores, requisitados de diversas repartições onde se verifique excesso de pessoal, auxiliará a Comissão em suas tarefas, após um treino intensivo.

Se houver conveniência, as relotações numéricas, por Secretaria, serão decretadas, de per si, à medida que sejam aprovados os trabalhos da Comissão.

Os membros ou auxiliares da Comissão, que fizerem pesquisas em repartições localizadas no interior do Estado, poderão ser também incumbidos do estudo da possibilidade da centralização, em um mesmo edifício, em cada Município, das repartições centralizáveis, de vez que isso facilitará o acesso de contribuintes e partes interessadas e diminuirá a despesa com a administração geral. A propósito, o Departamento do Serviço Público já realizou pesquisas desse tipo em Campos, Friburgo e Nova Iguaçu, havendo verificado a exequibilidade da centralização em causa.

Muitos órgãos poderão ser padronizados, em matéria de pessoal e estrutura, vantajosamente, como, por exemplo, os Serviços de Administração, os Centros de Saúde, as Recebedorias e Inspetorias de Rendias, etc.

Finalizando, esta Comissão anexa ao presente Relatório um projeto de Decreto que estabelece normas para a relotação dos servidores do Estado.

O projeto de Decreto prevê ainda que os casos omissos serão resolvidos pelo Diretor-Geral do Departamento do Serviço Público. Justifica-se essa ressalva, pois, conforme ficou dito, é a primeira experiência desse tipo que se realizará no Brasil.

DECRETO N.º 4.048, DE 16-11-51

Art. 1.º A lotação das repartições públicas estaduais será revista de acordo com as normas estabelecidas neste Decreto.

Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto, repartição significa ou um órgão componente de Secretaria de Estado ou uma parte integrante desse órgão, em subdivisões sucessivas, segundo sua extensão e seu processo de trabalho.

Art. 2.º As pesquisas para redistribuição de funcionários e extranumerários compreenderão as seguintes etapas:

I — exame da lotação atual;

II — informação justificada sobre as necessidades do serviço, prestada pelo chefe da repartição;

III — análise do trabalho do servidor (preenchimento de questionário, entrevista pessoal, observação "in loco") e das atribuições da repartição;

IV — exame das condições de trabalho;

V — estudo do material recolhido;

VI — fixação das novas lotações.

Art. 3.º Para o desempenho das tarefas constantes do artigo anterior, fica instituída, no Departamento do Serviço Público, uma Comissão Executiva do Plano de Relotação, composta de três membros, sob a orientação do seu Diretor-Geral, e designados pelo Governador do Estado.

Art. 4.º As Secretarias de Estado prestarão toda a colaboração que lhes for solicitada pela Comissão a que se refere o art. 3.º

Art. 5.º Organizada a nova lotação numérica, de acordo com o disposto no art. 2.º deste Decreto, a Comissão promoverá as alterações convenientes na lotação nominal.

Art. 6.º Os casos omissos neste Decreto serão resolvidos pelo Diretor-Geral do Departamento do Serviço Público.

Art. 7.º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Aprovado o Plano pelo Governador Amaro Peixoto, foi em seguida designada a Comissão Executiva do Plano de Relotação, constituída dos Srs. José Adauto da Silva, José Antônio Soares de Souza e Gastão Moerbeck de Gouvêa, com a incumbência de supervisionar as pesquisas enumeradas no art. 2.º do Decreto. Essas tarefas exigem, sem dúvida, um largo conhecimento das atribuições de cada órgão administrativo, dos serviços que realmente executam e do número de servidores que neles devam ter exercício.

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Administração de Pessoal

Ajustamento Funcional "Placement"

ALUISIO MOREIRA

SUMÁRIO: 1. Conceito — 2. Importância — 3. Relações do "placement" com a seleção e com o estágio probatório — 4. Fases do processamento do "placement" — 5. Instrumentos do "placement".

1. CONCEITO

TERMINADAS as provas, homologado o concurso e organizada por ordem de classificação, pelo órgão competente, a relação dos candidatos habilitados, inicia-se a fase do ingresso no serviço do elemento selecionado e, como consequência, o problema do seu ajustamento funcional.

A palavra *placement*, por meio da qual os ingleses e norte-americanos designam o instrumento da Administração de Pessoal que cuida daquele importante problema, não encontrou ainda um termo correspondente na nossa língua que expresse exatamente o sentido em que é empregada pelos povos acima mencionados. Vários termos foram sugeridos, mas nenhum conseguiu ainda aprovação unânime. O vocábulo *enquadramento*, lembrado por alguns, foi desde logo rejeitado porque, entre nós, *enquadramento*, na terminologia administrativa significa *colocar em quadros*, o que, evidentemente, não dá idéia exata do que seja o *placement*. A palavra *colocação*, sugerida por outros, além de vaga, parece-nos imprópria porque se confunde com o termo *emprego*, de que é sinônima. A fim de corrigir tal impropriedade, Pinto Pessoa e Nazaré Teixeira Dias, lembraram a expressão *colocação do empregado*, que se nos afigura da mesma forma imprópria, além de não poder ser aplicada no campo da Administração Pública, por se referir, expressamente, ao empregado, excluindo, dessa forma, o servidor público, que não possui jamais essa condição.

Apesar de combatida por alguns, que lhe apontam a inconveniência de pressupor um anterior desajustamento do indivíduo ao trabalho, parece-nos que a expressão que melhor traduz o sen-

tido do "placement" ("the right man in the right place") é *ajustamento funcional*.

Veremos agora como vários autores procuram conceituar o problema.

Para Mosher e Kingsley, *placement* "é o processo de ajustamento ao trabalho e ao ambiente da organização, de candidatos de certo treino, experiência e inclinação para as funções de determinados cargos".

Para Watkins e Dodd, *placement* "é a tarefa de ajustar o empregado a um cargo".

Entre nós, Ari de Castro Fernandes define-o como "o processo de ajustamento do indivíduo selecionado ao trabalho, ao cargo, ao serviço em geral".

Estudando-se atentamente as definições acima, verifica-se que há certos elementos constantes em todas elas: ajustamento, indivíduo, trabalho, cargo. Baseados nessa observação, acreditamos que *placement* pode ser definido como o processo de ajustamento funcional do candidato selecionado em concurso para exercer determinado cargo.

2. IMPORTÂNCIA

O problema da entrosagem do candidato habilitado em concurso nos serviços para os quais foi selecionado, conquanto não venha recebendo, aqui como alhures, a atenção que realmente merece, reveste-se de grande importância. As provas escritas exigidas para a seleção prévia, embora conduzidas dentro das normas da boa técnica e coroadas de pleno êxito, não conseguem medir ou avaliar determinados atributos pessoais, como sejam personalidade, espírito de cooperação, espírito de iniciativa, aptidão para as funções, etc., atributos esses de grande influência para o pleno exercício de certos cargos. Essa é uma das razões por que o *placement* constitui um dos mais valiosos instrumentos da Administração de Pessoal.

Nos serviços públicos — como o federal brasileiro — que não adotam a classificação de car-

gos à base dos deveres e responsabilidades e nos quais, não existem, portanto, atribuições definidas para os ocupantes das carreiras, mais avulta a importância do problema da adequação do homem ao cargo. Não há dúvida que, atribuindo-se ao futuro servidor trabalho de seu agrado, ou mais de acordo com as suas aptidões e conhecimentos, evitar-se-ão, no futuro, muitos casos de readaptação por motivo de desajustamento funcional.

3. RELAÇÕES DO "PLACEMENT" COM A SELEÇÃO E COM O ESTÁGIO PROBATÓRIO

Os problemas da seleção e do *placement* acham-se intimamente ligados e é difícil estabelecer distinção entre eles. O próprio processamento é, por vezes, simultâneo, como acontece nas organizações privadas, em que um único órgão de pessoal cuida de ambos os problemas. Nos serviços públicos, a seleção acha-se a cargo do órgão central, enquanto o *placement* compete, em geral, aos órgãos departamentais de pessoal, os quais, recebendo os candidatos selecionados, dão início ao processo de localização desses elementos nos setores em que melhor possam desempenhar os serviços, tendo em vista as duas tendências e qualificações pessoais.

Alguns autores, influenciados talvez pelas profundas relações existentes entre esses dois instrumentos da Administração de Pessoal, sustentam a tese de que o *placement* constitui parte integrante do processo seletivo. Parece-nos, apesar das afinidades que o ligam à seleção, tratar-se de um instituto autônomo e, da mesma forma que o estágio probatório, deve ser considerado apenas como um instrumento complementar do processo seletivo.

Para que se tenha uma noção exata da estreita relação existente entre o *placement* e o estágio probatório, basta atentar para o fato de que este último possibilita uma utilização exata daquele, ou seja, é durante o estágio probatório a ocasião mais favorável para se colocar o indivíduo nas funções que mais se coadunem com as suas aptidões e a sua capacidade. Com efeito, sendo o estágio probatório um verdadeiro período de experiência, no qual o servidor deve ser objeto de constante observação e intenso treinamento em diversos tipos de trabalho, a fim de se verificar o seu comportamento na prática do trabalho, essa *experimentação* em diferentes serviços específicos concorrerá também para que, comprovada a utilidade da permanência do indivíduo no serviço, se lhe possa dar trabalho mais de acordo com as suas inclinações naturais e com seu temperamento e, conseqüentemente, mais de seu agrado.

Muitas vezes, observa o prof. Lúcio Bittencourt ("Do Estágio Probatório e sua efetiva utilização"), só mesmo mediante ensaio e erro, "testando" o indivíduo em diversas funções se consegue um *placement* adequado. É o método que os norte-americanos denominam *follow-up* (observar, seguir de perto). Ora, para que isso seja possível

é necessário dar maior elasticidade à movimentação do pessoal, favorecendo, sobretudo, as transferências. Uma política de pessoal orientada nesse sentido só se torna exequível durante o estágio probatório, motivo por que deve esse período ser amplamente utilizado não só para se obter uma perfeita adaptação do indivíduo ao trabalho, como também para evitar que deixem de ser confirmados servidores que não tiverem demonstrado propriamente ineficiência, mas um mau ajustamento funcional.

4. FASES DO PROCESSAMENTO DO "PLACEMENT"

O processamento do *placement* se faz em quatro fases: requisição, indicação, nomeação e apresentação.

REQUISIÇÃO — A autoridade da repartição onde existem vagas e há necessidade de preenchê-las faz a requisição ao órgão central selecionador, indicando a natureza do cargo, título da classe, espécie de trabalho que deve ser executado, local, sede, salário, preferência de sexo (quando for o caso), e assim por diante.

Nos serviços públicos em que vigora o sistema de classificação de cargos à base dos deveres e responsabilidades, tais requisições são bastante minuciosas e elucidativas, o que facilita sobremodo a indicação.

INDICAÇÃO — A indicação é feita, em geral, pelo órgão central selecionador, o qual tem em seu poder a relação, por ordem de classificação no concurso, dos candidatos habilitados.

A indicação dos candidatos aprovados, para efeito de nomeação, pode obedecer a três critérios diferentes:

- a) ordem de classificação;
- b) livre escolha;
- c) lista triplíce.

a) *Ordem de classificação* — Em geral a indicação é feita de acordo com a ordem de classificação na prova competitiva. Sem dúvida, este é o critério não só mais democrático, como também o que melhor defende os interesses do sistema do mérito. No serviço público federal brasileiro sempre foi muito empregado, principalmente nos últimos anos. Este critério seria o ideal, caso os processos de seleção de fato avaliassem todos os requisitos requeridos para o exercício do cargo. Sabemos, no entanto, que apesar dos progressos verificados, a técnica da seleção através de provas competitivas não permite ainda a verificação prévia de alguns requisitos pessoais ou de certos fatores determinantes do êxito profissional. Ainda assim, muitas vantagens são atribuídas ao critério da indicação por ordem de classificação, como sejam: ser impessoal; concorrer para a confiança do público nos processos de seleção e permitir que a nomeação se faça em obediência a princípio geral e uniforme.

b) *Livre escolha* — Segundo o critério da livre escolha, qualquer candidato habilitado pode ser indicado, independentemente da sua colocação na lista de classificação do concurso. A ordem de preferência para as indicações é determinada exclusivamente pelos interesses do serviço, tendo em vista certas circunstâncias não previstas pelas instruções do concurso, mas que, não obstante, tornam uns candidatos mais indicados para determinados cargos do que outros que obtiveram melhor classificação. Suponhamos, por exemplo, um concurso para escriturário, em que houvesse vários candidatos habilitados estudantes de direito, agronomia e veterinária; de acordo com o critério da livre escolha, tais candidatos seriam indicados para preencher, respectivamente, cargos vagos no Tribunal de Justiça, no Departamento de Produção Vegetal e no Departamento de Produção Animal, ainda que outros candidatos tivessem logrado melhor classificação no concurso.

Se as indicações feitas mediante esse critério obedecessem estritamente ao interesse da eficiência do serviço, nada se lhe poderia objetar. Tal não acontece, no entanto, de vez que na prática as indicações se fazem, via de regra, em obediência a recomendações em favor de afilhados ou a injunções políticas, desvirtuando, dessa forma, as verdadeiras finalidades do aludido critério. Devido à falta de lisura com que é utilizado, o critério da livre escolha acha-se quase que inteiramente abolido dos serviços públicos em que vigora o sistema do mérito.

c) *Lista triplíce* — Em alguns países, especialmente em certos Estados da América do Norte (New Jersey, Wisconsin, Massachusetts, etc.), é utilizado o critério da lista triplíce, pelo qual são indicados três candidatos para o provimento de cada cargo, escolhidos de acordo com a lista de classificação. A repartição requisitante poderá então rejeitar dois deles por contra-indicações ou incapacidade física. Este critério, conciliador dos dois primeiros, procura compensar as falhas de um e de outro. Apesar disso, releva notar que, se por um lado, compensa as deficiências técnicas da seleção inicial, por outro lado, fere e desprestigia o sistema do mérito. A única vantagem que o critério apresenta, é assegurar a participação dos chefes de serviço na seleção dos funcionários.

NOMEAÇÃO — É o ato formal pelo qual a autoridade competente atribui determinado cargo a uma pessoa. Segundo D'Alessio, "é o ato que cria a relação jurídica denominada emprego público, e que estabelece o vínculo jurídico entre o funcionário e o Estado."

Conforme dispõe o Estatuto dos Funcionários (art. 14), as nomeações, entre nós, serão feitas:

I — Para estágio probatório, quando se tratar de cargo público de provimento efetivo, isolado ou de carreira, ainda que preenchido por concurso.

II — Em comissão, quando se tratar de cargo isolado que, em virtude de lei, assim deve ser provido.

III — Interinamente:

a) no impedimento do ocupante efetivo de cargo isolado;

b) em cargo vago de classe inicial de carreira, para o qual não haja candidato legalmente habilitado.

As nomeações, conforme regra geral estabelecida pelo sistema do mérito, recaem sobre candidatos aprovados em concurso. Excetuam-se desta regra os casos de nomeações interinas e as que são feitas para cargos em comissão. Em ambos os casos há livre escolha por parte da autoridade competente para nomear. Para as nomeações interinas, regime nem sempre recomendável, devido ao perigo das efetivações, não há exigência de prestação de concurso e quase sempre resultam de pedidos. A nomeação interina torna-se, às vezes, necessária, sobretudo quando há urgência de preenchimento das vagas e não existem candidatos habilitados em concurso.

Em certos países, as nomeações interinas são feitas por prazo previamente determinado (em geral 90 dias, prorrogáveis por mais 90), ou então até que haja candidato habilitado em concurso.

No serviço público federal brasileiro, tais nomeações são livres antes da abertura das inscrições para o concurso, após o que só serão permitidas quando recaírem sobre candidatos previamente inscritos no mesmo.

Ultimamente, no Estado de Nova York (U. S. A.), vigora a exigência de prova não competitiva para o interino.

Somos de opinião que, não sendo possível a realização de uma prova nas condições acima referidas, se deve, pelo menos, submeter à minuciosa entrevista o candidato à nomeação interina, a fim de verificar se possui, de fato, a aptidão e os conhecimentos necessários ao bom desempenho das atribuições inerentes ao cargo a ser provido. Semelhante orientação tanto mais se impõe quando se sabe que a nomeação interina visa a atender à necessidade premente de pessoal para determinados serviços, não se justificando, portanto, a admissão de elementos não qualificados.

APRESENTAÇÃO — Os elementos selecionados pelo concurso, depois de nomeados, são encaminhados aos órgãos ministeriais de pessoal, aos quais compete dar posse e colocá-los nos órgãos em que existam vagas a preencher e no setor destes onde melhor possam ser aproveitadas as suas aptidões e habilitações. Esta fase do processamento do *placement* reveste-se de grande importância, pois se essa colocação do novo funcionário ou empregado for feita arbitrariamente, poderá determinar futuros desajustamentos funcionais, de graves consequências, tanto para a organização como para o indivíduo. Para este poderá acarretar descontentamento, desestímulo e, conseqüentemente,

ineficiência. Para a organização, um *placement* mal feito poderá provocar: elevação demasiada das taxas de movimentação do pessoal, baixo rendimento do serviço, contribuindo, além disso, para criar futuros problemas para os supervisores.

5. INSTRUMENTOS DO "PLACEMENT"

A técnica do ajustamento funcional do indivíduo requer o emprego de determinados instrumentos considerados fundamentais, dentre os quais merecem especial referência:

- a) classificação de cargos;
- b) ficha de inscrição; e
- c) entrevista.

CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS — É fato bastante conhecido que a classificação de cargos é um instrumento que tem por fim assistir aos demais ramos da administração de pessoal, mantendo, em razão disso, as mais estreitas relações com a maioria deles. No caso particular do *placement*, a influência exercida pela classificação de cargos é considerável, podendo mesmo afirmar-se que sem o seu valioso auxílio dificilmente os objetivos a que visa o *placement* seriam plenamente alcançados. De fato, fornecendo a classificação de cargos uma descrição detalhada das atribuições inerentes ao cargo e indicando o tipo de trabalho que terá de executar, facilita a colocação do funcionário nos quadros da administração pública.

FICHA DE INSCRIÇÃO — A ficha de inscrição, indicando certos dados sobre qualificações pessoais, diferentes dos apurados nas provas de seleção, revela-se precioso instrumento auxiliar para a realização da entrevista. Uma ficha bem elaborada deve conter minuciosas informações sobre o indivíduo cujo ajustamento funcional se pretende obter, como sejam:

- educação básica;
- treinamento especializado;
- experiência adquirida em empregos anteriores;
- preferências para determinados trabalhos.

ENTREVISTA — A entrevista, quando bem conduzida, poderá proporcionar subsídios valiosos para que melhor se conheçam a personalidade e as aptidões do novo funcionário, constituindo, portanto, o principal instrumento para a obtenção de

um adequado ajustamento do indivíduo ao cargo e ao trabalho que irá executar.

Na entrevista devem ser examinados, além daqueles dados constantes da ficha de inscrição, os seguintes aspectos da vida e da personalidade do entrevistado:

- condições de saúde e vigor;
- atividades intelectuais;
- características pessoais (extrovertido-introvertido);
- características motoras;
- sociabilidade;
- problemas domésticos.

Como vemos, a entrevista baseia-se no estudo do comportamento humano, sob o ponto de vista intelectual, clínico, psicológico e social.

O êxito da entrevista depende, todavia, quase que exclusivamente da habilidade e da competência dos entrevistadores, que devem ser elementos altamente especializados no assunto. Assim sendo, os entrevistadores devem ter conhecimento detalhado das atribuições inerentes aos cargos, bem como das circunstâncias peculiares à execução do trabalho que o indivíduo terá de executar, como sejam: local, ambiente, etc., a fim de colocá-lo em condições favoráveis ao desenvolvimento de suas aptidões.

BIBLIOGRAFIA

- MOSHER and KINGSLEY — *Public Personnel Administration* — Cap. XII.
- WATKINS and DODD — *The Management of Labor Relations* — Cap. XII. Scientific Placement: Principles and Procedure.
- V.V. ANDERSON — *The Employment interview* — *Handbook of Business Administration*.
- R.O. BECKMAN — *How to train supervisors*.
- SAMUEL BOARD e outros — *Placement and Probation in Public Service*.
- PINTO PESSOA e J. NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal*, pág. 129.
- ANIBAL MAYA — *Como Adaptar o Novo Servidor ao Ambiente de Trabalho* — "Rev. do Serv. Púb.", dez. de 1943, pág. 96.
- ABELINO RAMOS — *Exame da Personalidade e Ajustamento no Trabalho* — "Rev. do Serv. Púb.", nov. e dez. de 1948, pág. 61.

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES G. HAINES

(Prof. de Ciência Política da Universidade da Califórnia)

e

BERTA M. HAINES

(Trad. de Espírito Santo Mesquita)

CAP. X — II PARTE

A CONVENÇÃO NACIONAL

O SISTEMA de convenção, aliado ao de eleição primária presidencial é, para o partido, um excelente meio de escolher candidatos à Presidência e à Vice-Presidência do país. Da mesma forma que o sistema de convenção substituiu o conselho secreto em que se escolhiam os candidatos àqueles altos cargos, uma combinação da convenção com o sistema de escrutínio primário direto tomou o lugar das antigas convenções hierarquizadas. Uma grande porcentagem dos delegados à convenção nacional é agora escolhida pelo método direto. Os demais delegados ainda são escolhidos pelas convenções dos distritos estaduais e dos distritos congressionais. A convenção estadual escolhe os delegados de uma maneira geral e a convenção do distrito congressional escolhe os delegados de distrito.

O número de delegados a que cada Estado tem direito difere conforme o partido. Cada partido, dentro dos vários Estados, tem um número de candidatos duas vezes maior que o de senadores e dois para cada lugar de deputado. Além disso, o Partido Democrático tem ainda mais os delegados do Distrito de Colúmbia, de Alaska, das Filipinas, de Havai, de Porto Rico, das Ilhas Virgens e da Zona do Canal (seis cada). Para acabar com a insatisfação gerada pela desigualdade de representação entre os Estados do norte e do sul, o Partido Republicano tem um delegado especial para cada distrito em que o total de voto na eleição anterior presidencial, e para o parlamento, foi de 10.000 ou mais. Os democratas também elegem quatro delegados para cada lugar de Senador, tendo cada um deles meio voto, impondo, porém, a condição de que a metade do número desses delegados seja composta de mulheres. Muitos Estados adotaram esse plano. Para cada delegado, em ambos os partidos, há também um substituto.

As funções da convenção nacional são as mesmas do sistema de convenção em geral. Cabe-lhe escolher candidatos à Presidência e à Vice-Presidência. Formula, além disso, a plataforma e

traça as diretrizes políticas do partido; estabelece seus regulamentos e a norma de conduta; examina as credenciais dos delegados, determina os meios de realização da campanha eleitoral, nomeia as comissões, inclusive a comissão nacional do partido que, por sua vez, é a responsável pela convocação da convenção nacional seguinte.

Não é necessário apresentar aqui descrição minuciosa de uma convenção nacional, porque o palco em que desenrola sua ação é muito conhecido. De um lado, sofre ela muita crítica e é muito ridicularizada; mas, de outro, há muita gente que pensa que o candidato ao posto de chefe executivo do país deve ser, com razão, escolhido com uma encenação espetacular e sensacional. Esta situação é única entre as nações porque em nenhuma outra parte do mundo é o líder do país escolhido por uma assembléia tão grande e tumultuosa e cujos delegados e substitutos chegam à casa dos milhares. Os estadistas e políticos rivalizam-se na cabala visando a interesses pessoais ou partidários! Frequentemente levanta-se a questão de ser ou não melhor e mais adequado à dignidade nacional e mais benéfico ao bem-estar nacional o fato de os candidatos à Presidência e à Vice-Presidência serem escolhidos por um órgão deliberativo menor e mais responsável e não pela atual convenção um tanto deficiente e cujos membros, em sua grande maioria, nada podem fazer senão obedecer aos líderes políticos locais.

COMITÊS PARTIDÁRIOS

No sistema de convenção, há uma hierarquia de comitês que constituem a máquina política por meio da qual os interesses partidários são defendidos, comitês esses que dirigem as campanhas eleitorais e as eleições. No alto da escala hierárquica está o comitê nacional que é constituído por um representante de cada Estado e território e a cuja frente está um presidente que é reconhecido como líder do partido. O comitê nacional toma as necessárias medidas para convocação da convenção nacional, formula a norma de conduta, as legendas, etc., inicia a propaganda necessária a uma feliz campanha eleitoral. Abaixo dos comitês nacionais estão o comitê parlamentar que trata dos interesses do partido nas eleições para o con-

gresso no intervalo entre uma e outra campanha presidencial, o *comité* estadual central e os *comités* da assembleia, do distrito, do condado, da cidade e do bairro. Formando uma teia que parte dos centros da atividade política até atingir os pontos mais remotos do país, esse mecanismo está sempre em funcionamento na defesa dos interesses do partido e trabalha para eleger os homens de sua escolha. Esses *comités* são constituídos por homens que não ambicionam muito as altas posições, preferindo mesmo a obtenção de favores especiais ou o controle das finanças públicas. É esse o lado do sistema de *comité* que lhe granjeia mais antipatia e descrédito em muitos Estados. Acredita-se de uma maneira geral que o trabalho executado pelos vários *comités* não poderia sê-lo, muito facilmente, por um outro organismo relativamente pouco numeroso, pensando-se também que um partido de governo, para ter êxito, necessita desse instrumento. O sistema de *comité*, que a princípio funcionava à margem da lei, foi colocado sob controle desta, tornando-se assim mais acreditado e responsável perante o eleitorado.

A despeito dos esforços feitos com o intuito de regular a conduta dos conselhos secretos e das convenções, de limitar sua ação e mesmo de eliminá-los radicalmente, eles continuam existindo como órgãos influentes no mecanismo da política. Divergem muito as opiniões quanto à medida de extinção do conselho secreto e do sistema de convenções e também quanto à idéia de mantê-los como órgãos permanentes do partido com sua forma atual ou com certas modificações. Se os conselhos secretos e as convenções devem ser mantidas, é preciso então determinar quais as funções que devem ser por eles desempenhadas, estabelecendo-se as normas de acordo com as quais devem proceder.

As eleições primárias não regulamentadas — O sistema de convenção teve por base uma série de eleições internas do partido que não eram regulamentadas e nem reconhecidas pela lei. Eram promovidas, dirigidas e controladas pelos líderes do órgão político dominante. Essas eleições eram, a princípio, uma reunião voluntária em que todos os eleitores podiam tomar parte dentro de uma determinada área, eleitores esses que desejavam participar da escolha do candidato do partido nos postos eletivos, sem levar em conta a respectiva filiação partidária. Devido a sua organização extra-oficial, responsável apenas perante alguns líderes do partido (que se atribuíam poderes de delegados a essas assembleias) as eleições primárias não regulamentadas transformaram-se em fonte de corrupção política.

MODERNOS MÉTODOS DE ESCOLHA DE CANDIDATOS

As eleições primárias diretas ou regulamentadas — Em consequência do crescente descontentamento gerado pelo sistema dominado pelos chefes políticos, convenção essa promovida e orientada pelos *comités*, tentou-se descobrir uma ma-

neira que permitisse a manifestação à vontade popular, promovendo-se então as eleições primárias diretas. A adoção dessa medida teve por objetivo colocar sob os auspícios da lei o processo de escolha de candidatos aos cargos públicos por força de disposições e restrições estatutárias de acordo com as quais podiam ser realizadas as eleições internas dos partidos. A eleição primária é hoje uma eleição geral que se realiza antes das eleições regulares e que visa à escolha de candidatos do partido aos cargos eletivos. Mesmo com o sistema de eleição primário direta, alguns Estados continuam empregando o sistema de convenção como meio regular de elaboração das plataformas do partido e de controle da execução de certos dispositivos das leis eleitorais. Acontece, porém, que mesmo nos lugares em que as convenções foram substituídas pela eleição primária direta, voltaram elas a ser convocadas, em certos casos, para escolher candidatos a determinados cargos públicos.

A primeira lei reguladora das eleições primárias, aprovada na Califórnia em 1866, era de cumprimento puramente facultativo e no caso de ser adotada a medida por um partido, dispunha ela que (1) fossem publicados editais comunicando o tempo e o lugar das eleições de candidatos e delegados; (2) que o tempo e o lugar da eleição primária fosse dado a publicidade nos jornais; (3) que houvesse um supervisor encarregado de examinar as habitações dos eleitores. Dispunha ainda a lei sobre as penalidades que seriam aplicadas nos casos de violação. No condado de Crauford, Pennsylvania, adotou-se um sistema de acordo com o qual as escolhas de candidato eram feitas por todos os partidos num mesmo dia e em obediência às mesmas normas e regulamentos. Esse sistema foi mais tarde reconhecido e aprovado por leis promulgadas por outros Estados num esforço para regulamentar as eleições primárias. Wisconsin adotou, em 1903, a primeira lei que regulava em todo o Estado essa espécie de eleições.

A atenção do público está sendo agora atraída para os males que advêm da regulamentação e estruturação dos partidos por lei! A partir de 1880, os diplomas legais das agremiações partidárias passaram a ser promulgados em rápida sucessão. Visavam principalmente a impedir a fraude como a de votar cada indivíduo duas vezes, a de introduzir nas urnas um número de cédulas maior do que o de leitores, a de substituir votantes e a de subornar ou instruir esses eleitores. Foi em New York que teve início a regulamentação de fato das eleições primárias, isto em 1882, regulamentação essa que devia ser aplicada em alguns condados e que foi seguida de atos similares em outros Estados. Quase na mesma época, as leis passaram a dispor sobre as condições que deveriam ser preenchidas pelo indivíduo para ingressar num partido, exigindo-se então dele provas para que pudesse tomar parte nas eleições primárias. O Estado demorou a assumir as responsabilidades

pelas despesas acarretadas por esses pleitos, presumindo-se que as custas deveriam correr por conta dos partidos. Com o tempo, porém, a despesa de uma eleição primária passou a ser pública e as qualificações dos eleitores não ficaram mais à discrição do partido. Exigiu-se que deveriam ser adiantados ao público e que só os indivíduos qualificados poderiam votar. Em alguns Estados, adotou-se a medida do juramento, exigindo-se que os eleitores se submetessem à prova.

Quase ao mesmo tempo, tentou-se regularizar as convenções. As leis que as regularam começaram por tratar (1) da fixação da data da convenção; (2) da sua convocação e do respectivo programa e organização e (3) dos comitês do partido, particularmente de sua organização, de seu período de exercício e da respectiva eleição.

Tipos de eleições primárias diretas — A eleição primária direta, com suas inúmeras variantes, foi adotada na maioria dos Estados, com exceção de Connecticut, Novo México e Rhode Island. Há vários tipos de eleições primárias diretas. Há as compulsórias, instituídas por leis estaduais que as determinam em certos ou em todos os casos de escolhas de candidatos. Em alguns deles é, porém, facultativa a adoção da medida. A lei, nesse último caso, manda geralmente que os comitês partidários decidam qual a forma que se deve adotar. Além disso, emprega-se frequentemente um terceiro tipo de eleição primária, isto é, a apartidária, quando se trata da escolha de candidatos aos cargos municipais ou aos de juiz.

Classificam-se também essas eleições em externas ou gerais e internas ou privativas tendo por base a filiação ou não do indivíduo ao partido. Na primeira, a filiação do indivíduo à agremiação política não é um requisito, enquanto na segunda é necessário provar essa filiação para poder participar do escrutínio.

Conforme as referências anteriormente feitas à convenção nacional, o princípio da eleição primária direta foi também aplicado na escolha de delegados às convenções nacionais destinadas a selecionar os elementos do partido que poderão ser apresentados como candidatos ao cargo de Presidente da República. O objetivo da eleição primária para a escolha do candidato à presidência é o de que os eleitores em geral possam ter oportunidade de manifestar suas preferências pelos indivíduos considerados, dentro do partido, como possíveis e bem sucedidos concorrentes. Em 1905, os delegados de Wisconsin à convenção nacional foram escolhidos pelo processo de eleição primária, cedo adotando outros Estados o mesmo plano. Para a convenção de Chicago, em 1920, foram escolhidos 569 delegados por meio desses pleitos (de delegados-eleitores) e para a de São Francisco, 639. Existem várias formas de escolha de delegados-eleitores por meio desse processo. A primeira é aquela em que os delegados à convenção nacional em que se elege o candidato à presidência não se comprometem a sufragar determi-

nado nome não recebendo, pois, instruções nesse sentido. A segunda é a chamada eleição primária de escolha preferencial de candidato à presidência. Esta apresenta duas variações. Numa, os eleitores manifestam sua preferência a um candidato, mas os delegados desses mesmos eleitores têm liberdade para sufragar na convenção um outro de sua livre escolha; na segunda, os delegados são obrigados por lei a respeitar no primeiro escrutínio a escolha da maioria dos eleitores.

Verificou-se, porém, a existência de alguns pontos fracos no sistema de eleições primárias. Em consequência, manifestou-se uma certa tendência contrária a esse instrumento, tendo mesmo alguns Estados revogado as leis que dispunham sobre o assunto. Em 1932, dezoito Estados, o Território do Alaska e o Distrito de Colúmbia, empregaram esta forma de eleição primária na seleção dos delegados de partidos às convenções nacionais. Um dos principais obstáculos à efetuação das eleições primárias para escolha de candidatos à presidência é o da falta de uniformidade entre os Estados no que respeita ao tempo e à maneira de realizá-las. Outro ponto fraco do sistema é a questão do tempo e do dinheiro de que os candidatos que desejam fazer uma campanha em todos os Estados necessitam. Por esse motivo, o fato de muitos eleitores não participarem da eleição primária presidencial fez com que ela perdesse sua significação. É, além disso, muito difícil obrigar os delegados a sufragar o nome de um determinado prócer político porque, no correr da convenção, geralmente acontece muita coisa que dificulta uma escolha prévia.

Para remediar algumas das atuais dificuldades, adotou-se a medida de realizar, numa mesma data e em todos os Estados, as eleições primárias, exigindo-se a lavratura de atas uniformes em todas as unidades da federação e determinando-se também a limitação das despesas feitas com o processo de escolha de candidatos.

Vantagens e críticas da eleição primária direta — A principal vantagem da eleição primária direta parece ser a de que a escolha de candidatos para os cargos públicos fica diretamente a cargo do eleitorado e não de um órgão intermediário composto de indivíduos que delegam a si mesmos poderes para fazer essa escolha. Por meio dela, deposita-se nas mãos do eleitorado do partido o poder de selecionar esses candidatos, permitindo-lhes que se defendam dos processos políticos corruptos. Varia muito de um Estado para outro a maneira por que é feita, nas eleições primárias, a seleção dos comitês e delegados dos partidos às convenções; mas de uma maneira geral, o pessoal que compõe os comitês e as convenções representa a vontade popular manifestada pelo voto de uma maneira mais real do que seria possível no antigo e irregular sistema, o de convenção. Ao mesmo tempo, porém, que a eleição primária direta era aceita como instrumento normal de escolha de candidatos para quase todos os cargos, crescia a agitação popular em prol da revogação das leis

que regulavam esse sistema, pleiteando-se a volta ao regime de convenção.

As principais críticas feitas à eleição primária direta são, primeiro, a de que o sistema não permite que todos os eleitores votem. Muito embora se afirme que a eleição primária direta resultaria numa participação mais geral dos eleitores na escolha de candidatos, é fora do comum participar dela mais de 50 por cento dos eleitores inscritos. Em resposta a essa objeção, afirmam que o número de eleitores que participam do processo de escolha de candidatos é muito maior do que no antigo sistema de conselho secreto e convenção. A segunda crítica à eleição primária é a de que o encargo financeiro imposto aos candidatos é maior do que o resultante do sistema de convenção. É crença geral que os homens que dispõem dos recursos comuns têm pouca oportunidade de ser escolhidos para os cargos públicos eletivos. Muito embora se concorde que as escolhas feitas pelo sistema de eleições primárias custem mais do que as que são feitas pelo sistema de convenção, muitos pensam que é perfeitamente justificável o aumento de despesa. A aprovação de leis que limitem o montante que os candidatos podem gastar, foi uma medida de aperfeiçoamento e a publicação de boletins que divulgam informações a respeito de cada candidato reduziu de certo modo a necessidade de uma campanha muito longa. Apesar de todos os meios de redução dos custos, as eleições primárias diretas ainda são, porém, um instrumento custoso de escolha de candidatos.

A terceira crítica feita à eleição primária direta é a de que ela não melhorou, de maneira apreciável como se previa, o caráter e a capacidade dos escolhidos. É difícil conseguir uma base de comparação satisfatória e compreensível porque os julgamentos podem estar baseados em propagandas pessoais. Há os que pensam que o caráter e a capacidade dos candidatos caíram muito de nível; mas outros sustentam que é notável o melhoramento gradual que se efetuou. A diferença entre o velho e o novo sistema, no que pese o caráter dos escolhidos, não parece estar bem clara.

A quarta crítica à eleição primária direta é a de que ela não elimina o conselho secreto e nem a tendência para a formação de grupos dominantes no seio do partido, grupos esses que preparam as listas de candidatos e assim arbitram quais os nomes que serão consignados nas cédulas como escolhidos pela agremiação partidária. Em vez da eliminação dos antigos métodos e processos, a maioria deles continua existindo e é utilizada embora de maneira diferente. Foi talvez uma ilusão esperar que o conselho secreto e os grupos poderosos dos partidos deixariam de agir depois que se adotou a eleição primária direta. Afirma-se que a responsabilidade e autoridade do partido foi enfraquecida; mas as organizações partidárias adaptaram-se muito rapidamente ao novo mecanismo e, com ligeiras discrepâncias, continua-

ram agindo da maneira habitual sem responsabilizar-se pelas possíveis consequências.

Muito embora as críticas tenham partido de muitos setores contrários ao atual sistema e apesar de alguns Estados terem tentado voltar a um regime de certo modo modificado de convenções, o ponto de vista predominante parece ser, não obstante, o de que a maioria dos graves defeitos das leis que regulam as eleições primárias em vigor podem ser reparados e que, com algumas alterações necessárias, essas eleições podem ser mantidas como um instrumento útil e eficiente através do qual será possível proceder à escolha de candidatos diretamente pelo povo. A volta ao sistema de convenção, provavelmente desejada por muitos políticos, não poderá concretizar-se a menos que o sistema de eleições primárias seja aperfeiçoado. A experiência com esse tipo de eleições trouxe, no entanto, muitas desilusões; o sistema não é popular e vem revelando sérias deficiências, motivo por que o público no momento exige sua ampliação ou extensão.

Propostas de reformas do sistema de eleições primárias — Os que são a favor da reforma do sistema sustentam pontos de vista divergentes, havendo entre eles três grupos distintos e de mais prestígio: Existem, em primeiro lugar, os que desejam abolir o sistema e voltar ao de convenção com uma regulamentação de certo modo severa do processo de ação do partido. Este grupo forma uma apreciável minoria em todos os Estados em que vigora o sistema de eleições primárias, acontecendo que em alguns chegou até a atingir a um ponto tal que as leis sobre a matéria foram revogadas. Um segundo grupo defende a conservação do sistema, mas pleiteia a modificação das leis que o regulam de modo que os representantes de cada partido, escolhidos pelos eleitores nos distritos locais, se reuniram para escolher candidatos e redigir as plataformas. Para evitar que esse sistema caia sob o controle de certos grupos, caso haja ameaça de surgir esse mal, recomenda o plano em vista que os candidatos independentes tenham licença para concorrer, podendo os eleitores manifestar sua preferência aos mesmos. Um terceiro grupo defende a conservação do atual sistema de escolha de candidatos, procurando eliminar os defeitos que possui, reforçando e ampliando as leis a respeito. Os advogados desse plano parecem constituir a maioria, principalmente nos Estados do Meio e do Extremo Oeste. Que resultados advirão desses e de outros pontos de vista divergentes relativos às eleições primárias? Seria, na verdade, temerária qualquer previsão! É óbvio que isto é um dos problemas do governo moderno que exige a máxima atenção por parte daqueles que ainda têm fé nos princípios de governo popular. Um processo satisfatório de registrar pessoas de elevado mérito (tanto quanto à capacidade como quanto ao caráter) para o preenchimento do cargo público eletivo é um dos maiores problemas de um governo democrático.

O GOVERNO INVISÍVEL

A despeito das muitas reformas sofridas pelo sistema de eleições primárias e de convenções, o sigilo do voto e a extensão do direito de sufrágio, há sempre, no governo popular, o problema da regulamentação eficiente dos partidos. O problema é o de transformar estadistas em líderes políticos e não em chefões que são hoje a força que se esconde atrás das cortinas, chefões esses que constituem o que hoje se convencionou chamar de "governo invisível".

Antes da Convenção Constitucional de New York, em 1815, Elihu Root pronunciou um discurso cujo tema era "O Governo Invisível" e no qual definiu com franqueza e da seguinte maneira o problema de partidos e de governo:

"Falamos a respeito do governo constitucional. Gastamos muitos dias discutindo as atribuições desta, daquela e daquela outra autoridade pública. Qual é o governo deste Estado? O que tem sido ele nesses quarenta anos de contatos que com ele mantenho? É um governo de constituição? Oh! não, nem na metade desse tempo ou dos processos postos por ele em prática! Quando pergunto o que o indivíduo encontra de errado em nosso governo estadual, meu pensamento retroage até o tempo daquelas agitações periódicas em que o povo se levantava e derrubava os líderes políticos, primeiro os de um partido e depois os de outro. Isto corre à conta do sentimento público de ressentimento contra o controle exercido por grupos sobre as organizações políticas, de um dos dois partidos ou de todos eles.

Trato agora deste assunto não como uma questão pessoal, visando a qualquer indivíduo. Estou falando do sistema. Desde os dias de Fannin, Conklin, Artur, Cornell e Platt, desde os dias de David B. Hill até o presente, o governo do Estado segue duas diferentes linhas de atividade — uma a das autoridades públicas, constitucionais e estatutárias e outra a dos líderes dos partidos, líderes esses a quem chamam de "chefões". Apelidam o sistema (eu não criei a frase; uso-a porque ela representa uma verdade) de sistema de "governo individual". Não sei, por exemplo, quantos anos Conklin foi governante supremo do Estado; o governador durante esse período não era levado em conta e nem os legislativos, o mesmo acontecendo com os contadores gerais e secretários de Estado. Era isso o que dizia o próprio Conklin que acabou caindo quando explodiu o ódio do povo contra ele."

"Depois, Platt governou o Estado; durante quase vinte anos ele exerceu o poder de fato. Não havia governador, não havia legislativo nem eleitorado! Havia apenas Platt. O Capitólio do Estado não funcionava no prédio e lugar próprios mas na Broadway, n.º 49., onde Platt se reunia com seus lugar-tenentes. Não há diferença nenhuma se chamarmos ao homem que exerce o governo invisível de Fenton, Conklin, Cornell, Arthur ou Platt ou se lhe damos os nomes de pessoas que

ainda estão viva. O governo de fato do Estado durante a maior parte desses quarenta anos de minhas relações com o governo estadual ele não esteve nas mãos de uma autoridade prevista na constituição ou nas leis. Há senhores, no Estado, em toda sua extensão e largura, um ressentimento profundo, surdo e persistente contra o seu governo que é exercido por indivíduos que não foram escolhidos pelo povo. O líder do partido não é eleito por ninguém, não deve satisfações a ninguém, não presta compromissos, não é demissível... Está tudo errado! Está errado o fato de um governo não autorizado pelo povo ser superior ao governo eleito por esse povo."

"Como aconteceu isso? Como se consegue fazer isso? Sr. Presidente, é por meio do sistema de protecionismo, desse mesmo protecionismo que, meus amigos que pertencem à facção contrária à minha, estão defendendo nesta convenção e que significa poder para perpetuar o governo invisível não sancionado pelo povo."

"O que cabe aos chefões políticos fazer? Eles têm que conseguir a nomeação daqueles que tudo farão para consolidar seu prestígio e defender sua organização. O governo invisível age com o objetivo precípuo de conquistar e manter seu poder com a perversão dos princípios fundamentais de bom governo, princípios esses que mandam que os homens sejam escolhidos para desempenhar as funções públicas. Subvertem o seu sentido, substituindo-os pela tese de que os homens devem ser escolhidos para que defendam e reforcem o poder dos líderes políticos. O verdadeiro líder, porém, considera a escolha dos indivíduos para o exercício do cargo público em função do serviço que eles podem prestar ao povo. O outro, o falso líder, considera a escolha do indivíduo em função das vantagens que pode tirar disso... Senhor Presidente, todos nós sabemos que os corredores deste Capitólio ficam superlotados de homens durante o período de funcionamento, homens esses que recebem uma diária. Um grande número deles, porém, não prestam serviços. São incluídos nas folhas de pagamento pelo simples fato de terem "padrinhos" fortes, e não por que trabalham para o Estado mas, sim, porque servem aos partidos. Neste particular são iguais as duas facções partidárias, ou melhor, todas elas o são! Ah! Senhor Presidente, esse sistema encontra a oportunidade para expandir-se com a divisão de poderes, com a existência de um executivo de seis pessoas em cujo seio, por questões comuns de natureza humana, deve haver oposição, discordâncias, atuação de uma força contra a outra e, por esse motivo, se não quisermos fazer de um governador eleito pelo povo um verdadeiro chefe executivo, tornemos pelo menos difícil a eleição de um chefe executivo que não seja escolhido por esse mesmo povo, que não aja em defesa dos seus interesses, mas, sim, em benefício dos interesses de um pequeno grupo que controla o partido, seja qual for. Pensemos por um instante no que significa realmente esse sistema de protecionismo. Quantos dos presentes

desejariam fazer pelo seu cliente, seu freguês ou seu grupo particular, a um vizinho e a um amigo o que, como se sabe, fazem todos os anos os políticos de New York, cujo governo lança mão do dinheiro público para pagar a quem não presta serviços ao Estado? Podemos, quando ocuparmos uma posição de atividade tipicamente privada, deixar de prestar bastante atenção aos inveterados abusos. Podemos dizer a nós mesmos: eu sei que isto está errado e gostaria que fosse corrigido; não pode tê-lo, e por conseguinte nada farei nesse sentido! Mas aqui, nesta reunião, estamos diante de nosso dever, não podemos deixar de cumpri-lo, somos obrigados a desempenhar nossa missão, de peito aberto, com o conhecimento claro da verdade, por mais desagradável e deplorável que ela possa ser. Esta verdade é a seguinte: o que o infalível intuito democrático de nosso Estado vem percebendo neste governo é que ele está aplicando, na conduta dos negócios públicos, um padrão de moralidade diferente do que impera nos negócios privados. Desde que se iniciaram os trabalhos desta convenção, já me disseram umas quarenta vezes que não se pode modificar essa situação. Podemos tentá-lo, não podemos? Discordo de que não somos capazes de mudá-la! Repto a tese cínica que é produto da letargia produzida pelo ar viciado que perdurou durante todos esses anos em nosso meio. Afirmo que a perversão da democracia, essa democracia despida de sua virilidade, pode sofrer a mesma mudança que sofreu o sistema sob cujos auspícios Walpole governou as comunas da Inglaterra, utilizando-se da arma do suborno, isto é, da mesma maneira que a atmosfera que proporcionou o escândalo do "credit mobilier" no Congresso dos Estados Unidos pôde ser dissipada pela força da opinião pública. Não podemos mudar a situação de um momento para outro mas podemos fazer alguma coisa visando a uma modificação. Podemos tomar esta medida, não no sentido de tirar do povo o seu direito de participar do governo mas no sentido de tirar de uma autocracia irresponsável o controle indispensável e ilegal que ela exerce sobre o governo, devolvendo-o ao povo para ser exercido por homens de sua livre escolha e sob suas ordens.

O chefe político e a máquina do partido — Talvez não haja problema maior para o povo americano resolver do que o do enfraquecimento da influência do chefe político e de seus sequazes sobre a política do partido. O chefe político, como o próprio nome indica, manobra à sua vontade com um grande número de pessoas e com os respectivos votos, no que difere do verdadeiro líder, do estadista ou homem público. Jogando com as fraquezas e, muitíssimas vezes, com o infortúnio e as necessidades dos homens, ele manipula os votos e premia aqueles que o seguem com os despojos provenientes das campanhas vitoriosas, concedendo-lhes favores que não estão ao seu alcance particular conceder. Expor os problemas políticos honesta e francamente aos cidadãos, sem intrigas, sem favores e sem a influência do chefe político ou da máquina partidária que é soberana, é um

ideal elevado demais para que possa ser atingido, considerando a maneira por que é constituída a natureza humana; mas se o governo deve aproximar-se o mais que for possível do padrão democrático, é preciso pôr freios ao poder das pessoas que agem nas sombras e não às claras, que usam a intriga e não o argumento honesto e sincero, pessoas essas cujo interesse é uma simples questão de realização de objetivos egoísticos ou de conquista do poder pessoal e não uma questão de promoção do bem-estar geral.

As excrescências do sistema de partido — chefe político e máquina partidária — serão mantidas dentro dos necessários limites se a liderança, tanto no âmbito interno da organização partidária como no exercício do cargo público, for exercida pelo indivíduo mais qualificado por sua capacidade como estadista. O poder que possui o chefe político e também a organização partidária resultou, não em pouca medida, do desejo dos grandes grupos das finanças que estão dispostos a contribuir com substancial auxílio para os fundos do partido em troca de favores e privilégios especiais e também da indiferença geral do cidadão e eleitor pelos negócios do governo. Além disso, o grande número de cargos eletivos (aliado ao emprêgo generalizado do "pistolão" e do protecionismo com seus conseqüentes males), mostrou ser um instrumento eficiente nas mãos de políticos corruptos e chefes sem escrúpulos. A colocação dos interesses e do sucesso do partido acima dos problemas que devem ser resolvidos e a solidariedade aos candidatos de uma determinada corrente partidária, sem se levar em conta sua capacidade ou sua política, também contribuiu para conferir ao chefe político um grande poder para manipular um considerável número de eleitores. A organização partidária, com suas máquinas bem montadas e os seus delegados em todas as comunidades, controla a escolha de candidatos e obriga o Presidente da República, os governadores de Estado e outras altas autoridades públicas a se curvarem perante ela. Têm-se tentado algumas reformas, conseguindo-se realizar mesmo algumas modificações que contribuíram para diminuir a docilidade com que a máquina governamental obedece às ordens secretas e extraleais do chefe político e do partido.

Funções do partido — Sejam quais forem os seus defeitos, é sobre os órgãos do partido que recai o encargo de executar, na prática, as atividades políticas diárias da agremiação. São esses órgãos que estão sempre em estado de alerta para reforçar sua influência e poder, apelando para a massa e conquistando adesões no seio dela. Em época de eleições cabe à organização hierarquizada de comitês e de diretórios a execução dos trabalhos exigidos pelas campanhas assim como a tarefa de conquistar eleitores para que votem em sua chapa. Para isso, lançam mãos de todos os meios, usando todos os processos à disposição. Apelo emocional, auxílio pecuniário, contatos pessoais, publicidade de toda espécie, serviços de in-

formações, de propaganda pelo rádio, de anúncios, cartazes, circulares e panfletos, documentos, livros e "slogans" (lemas) são alguns dos meios de que a organização do partido lança mão para alcançar o povo e conquistar seu apoio para a sua causa.

É por intermédio dos seus órgãos especiais e da técnica empregada, quer esteja o partido sob o controle de estadistas, quer de "chefões" políticos, que ele realiza os seus propósitos, conforme já se definiu, pondo em prática os planos e a orientação que considerem melhores colocando nos cargos públicos os seus candidatos. Espera-se que essas diretrizes e princípios, pelo menos para efeito de propaganda, sejam benéficos ao país, promovendo o bem-estar geral e defendendo também os interesses pessoais dos grupos ou classes que dominam e manipulam os órgãos e a máquina política partidária.

BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

BROOKS, Robert C. — *Political Parties and Electoral Problems* (Harper & Brothers, 1933) edição revista.

BRUCE, Harold R. — *American Parties and Policies: History and Role of Political Parties in the United States* (Henry Holt and Company, Inc., 1927).

GOSNELL, Harold F. — *Boss Platt and His New York Machine* (University of Chicago Press, 1924).

SAIT, E. M. — *American Parties and Elections* (D. Appleton — Century Company, Inc., 1927).

ZINK, Harold M., *City Bosses in the United States* (Duke University Press, 1930).

PORTER, Kirk H., *A History of Suffrage in the United States* (University of Chicago Press, 1918).

MESSIAM, Charles Edward, e Gosnell, Harold Foote — *The American Party System: And Introduction to the Study of Political Parties in the United States* (Macmillan Company, 1929) edição revista.

OVERACKER, Louise — *The Presidential Primary* (Macmillan Company, 1926).

HOLCOMBE, A. N. — *The Political Parties of Today* (Harper Brothers, 1924).

The New Party Politics (W. W. Norton & Company Inc., 1933).

BOOTH, Viva Belle — *The Political Party as a Social Process* (Philadelphia, 1923).

Escritório Técnico da Cidade Universitária da Universidade do Brasil

INSTITUTO DE PUERICULTURA

MARTAGÃO GESTEIRA
Diretor do Instituto

LUIZ HILDEBRANDO DE B. HORTA BARBOZA
Chefe do Escritório Técnico

JORGE MACHADO MOREIRA
Arquiteto-Chefe

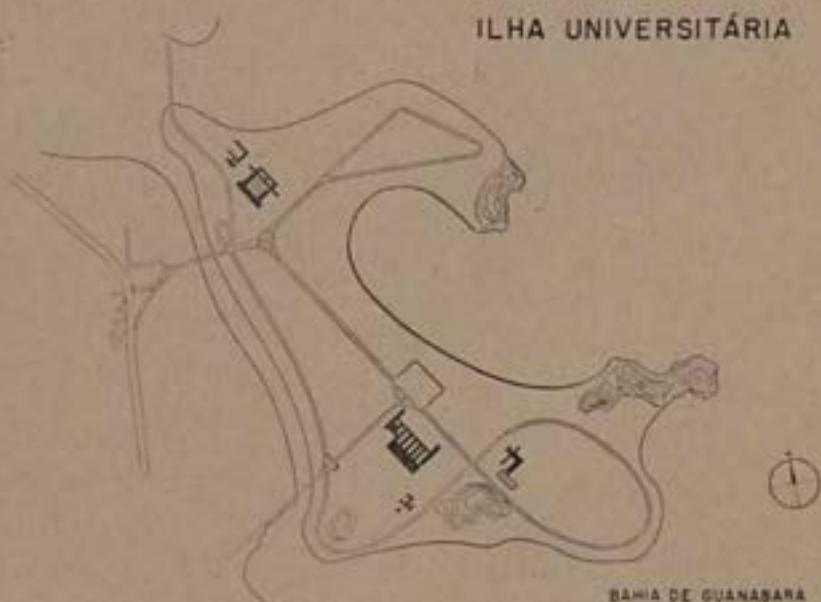
I — FINALIDADES

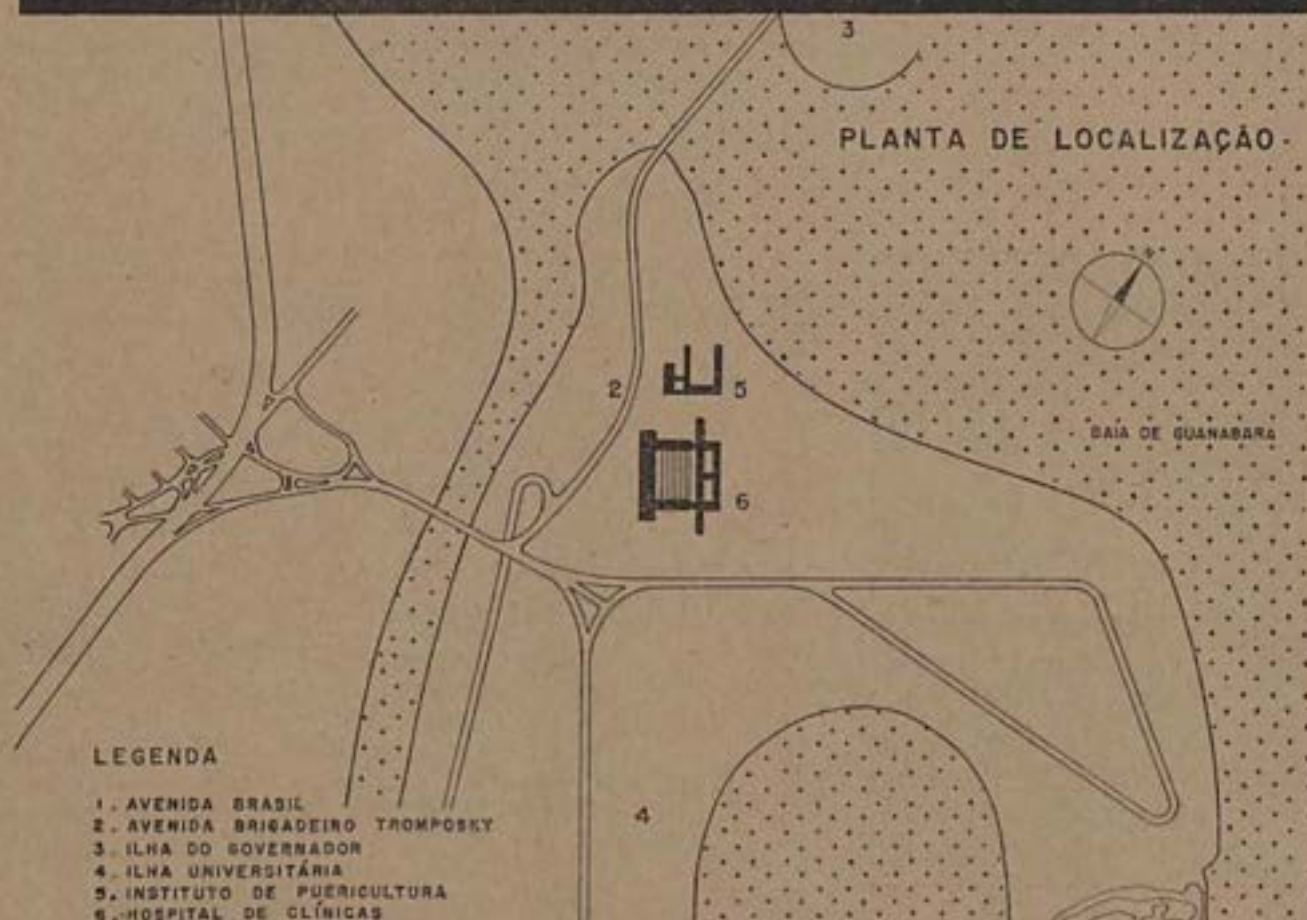
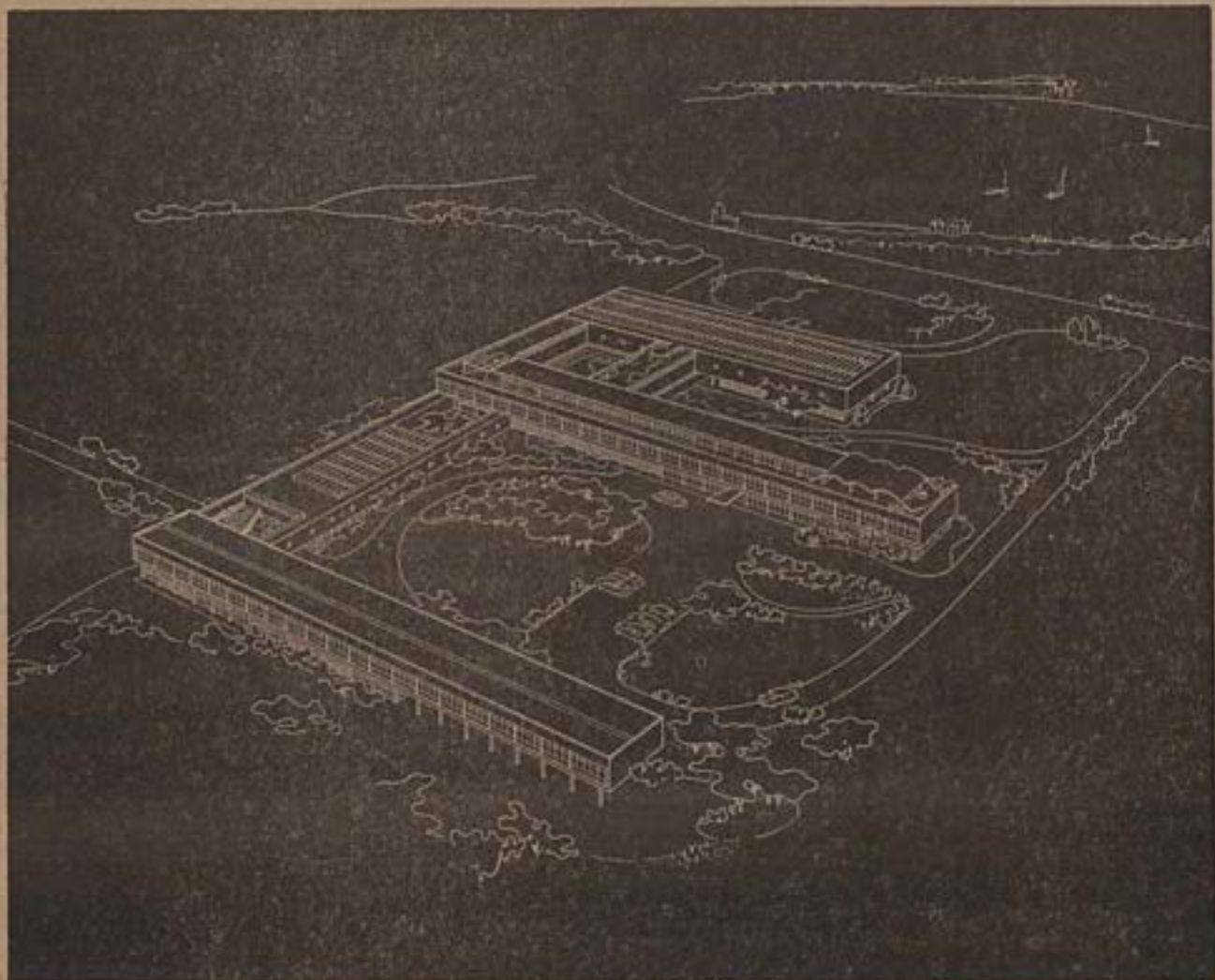
De acordo com o Decreto-lei n.º 8.874, de 22 de janeiro de 1946, o Instituto de Puericultura foi incorporado à Universidade do Brasil, com os seguintes objetivos:

- 1) realizar estudos e investigações sobre todos os problemas de natureza biológica e social referentes à criança;
- 2) promover e levar a efeito estudos e investigações sobre o desenvolvimento físico e mental da criança brasileira;
- 3) facilitar recursos adequados para o ensino eficiente da cadeira de Puericultura e Clínica da 1.ª Infância na Faculdade Nacional de Medicina;
- 4) trabalhar pela difusão das noções essenciais e dos preceitos fundamentais da puericultura, pugnando pela educação técnica das mães e futuras mães brasileiras.

II — LOCALIZAÇÃO

A localização do Instituto resultou de vários fatores entre os quais preponderou a urgência em se iniciar a sua construção. As nove ilhas reservadas para integrarem a grande Ilha Universitária ainda estavam desligadas umas das outras e apenas a do Fundão tinha acesso pela ponte recém-construída, com o objetivo de ligar o continente à Ilha do Governador.





De qualquer modo, foi obedecido o critério geral de se localizarem todas as construções hospitalares na periferia da Cidade Universitária, a fim de permitir o fácil ingresso dos doentes e seus acompanhantes aos ambulatórios, sem que precisem penetrar no âmago dos setores destinados às demais atividades universitárias. Dentro desse espírito, a área de imediata utilização era a que ficava na Ilha do Fundão, junto à atual Avenida Brigadeiro Trompowsky. Entre uma pequena colina e outra de grandes proporções, já inteiramente removidas, ergueu-se, pois, a primeira construção da Cidade Universitária da Universidade do Brasil: o "Instituto de Puericultura".

III — ORIENTAÇÃO

Para a orientação geral da Cidade Universitária, baseou-se o Escritório Técnico na publicação do Instituto Nacional de Tecnologia — *Orientação de Edifícios* de autoria do Dr. Paulo Sá. Segundo essa obra, a orientação ótima para as enfermarias seria, em nossa latitude, a nordeste exata. No entanto, dada a configuração topográfica e tendo em vista um melhor aproveitamento urbanístico, aquela direção sofreu uma pequena rotação para leste de $11^{\circ}04'$. Deste modo, a orientação das enfermarias e alojamentos da Cidade Universitária e, conseqüentemente, do Instituto de Puericultura, foi fixada em $56^{\circ}04'$ N.E.

IV — PROGRAMA

Para bem atender às suas finalidades de pesquisa e ensino da puericultura individual e social e de clínica da primeira infância, o Instituto deverá dispor de material humano de duas qualidades: crianças na primeira infância, quer saudáveis quer doentes. Daí a necessidade de dois blocos para o internamento, bem afastados um do outro,

mas não tanto que impedisse um corpo de ligação onde ficassem localizados os serviços auxiliares.

O projeto deveria atender, também, à circunstância de ser o Instituto de Puericultura um elemento da Cidade Universitária, o qual, por conseqüência, terá de funcionar utilizando-se dos serviços gerais previstos para todas as unidades do conjunto. A estrutura orgânica do Instituto de Puericultura está contida no organograma exposto no capítulo VI. Os diversos serviços ali previstos, bem como a capacidade das enfermarias e alojamentos, serão discriminados mais adiante, ao serem tratados separadamente.

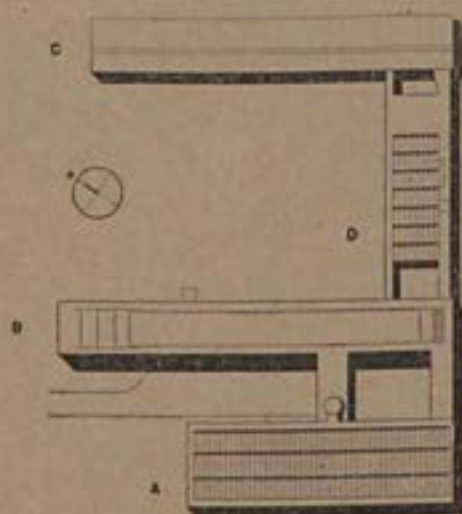
V — PARTIDO

Ao estabelecer-se o partido, orientaram-se os estudos no sentido de uma construção baixa. Isso porque, exigindo o programa fossem feitos 2 blocos separados e sendo relativamente pequena a capacidade deles em leitos, impunha-se uma solução em extensão que teria, ainda, a vantagem de harmonizar melhor arquitetonicamente com a construção vizinha, uma vez que o Instituto ficará próximo ao Hospital de Clínicas, edifício de grandes proporções, com 12 pavimentos e cerca de 300 metros de fachada. Fixado, assim, o critério e obedecendo-se às exigências do programa, procurou-se a localização relativa dos blocos. A situação do Hospital-Ambulatório estava previamente determinada pelas condições gerais do planejamento, isto é, próximo à avenida de acesso, para melhor atender aos doentes externos. Para a do Abrigo Maternal e Pupileira tirou-se partido da ligeira declividade do terreno, locando-se esse bloco de modo a não prejudicar a visibilidade das enfermarias do hospital, que terão assim vista livre para o mar. Atendendo, ainda, às condições do terreno, foi projetado o corpo de ligação contendo o Banco de Leite e os Serviços Auxiliares de modo a vencer a diferença de nível existente, ligando o andar térreo do Hospital com o 2.º pavimento da Pupileira.

Para melhor descrever as principais características do Instituto, consideraremos os quatro corpos do conjunto separadamente, segundo o esquema abaixo:

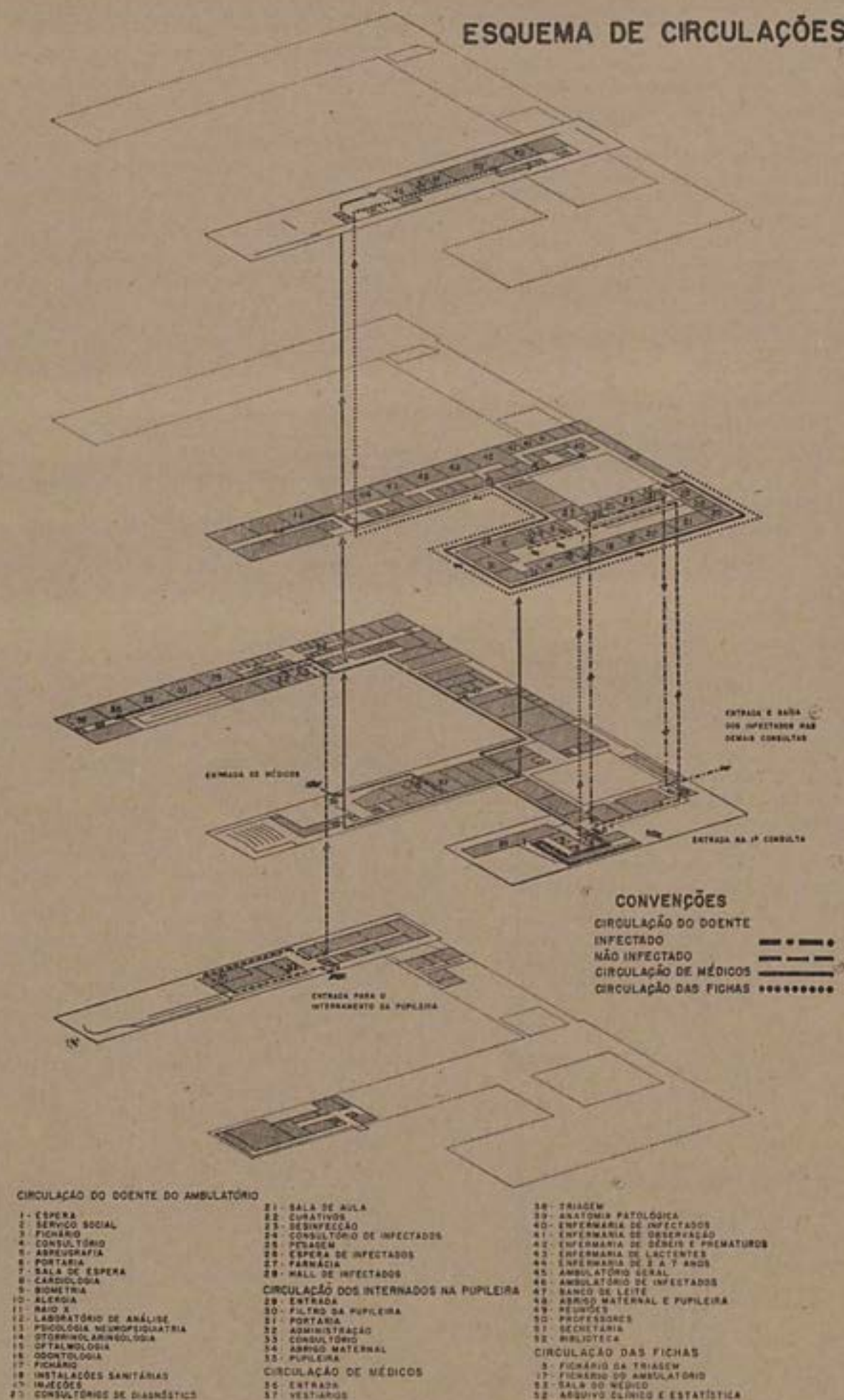
1. Ambulatório;
2. Hospital;
3. Abrigo Maternal e Pupileira;
4. Banco de Leite.

1. AMBULATÓRIO — Projetado em parte sobre pilotis, apresenta, no pavimento superior, os consultórios e serviços congêneres que serão comuns com o hospital. A característica principal do projeto é a separação completa das diversas circulações. Para a movimentação dos médicos e auxiliares foi prevista uma galeria de contorno, com acesso aos diversos serviços e, para a circulação dos doentes, um hall central, que se comunica diretamente com todos os consultórios.

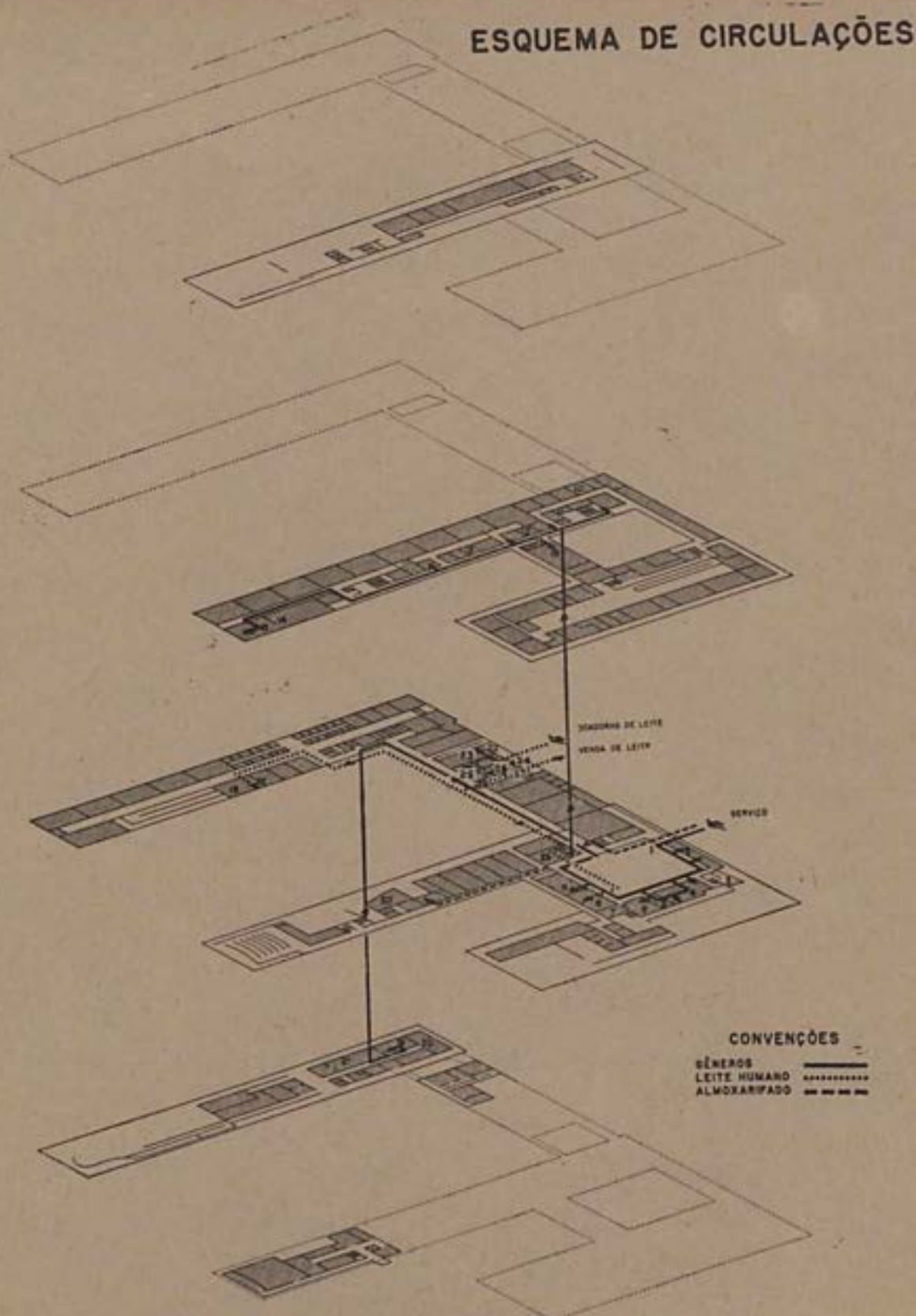


A - AMBULATÓRIO
B - HOSPITAL
C - PUPILEIRA E ABRIGO MATERNAL
D - BANCO DE LEITE E BIOTÉRIO

ESQUEMA DE CIRCULAÇÕES



ESQUEMA DE CIRCULAÇÕES



GÊNEROS

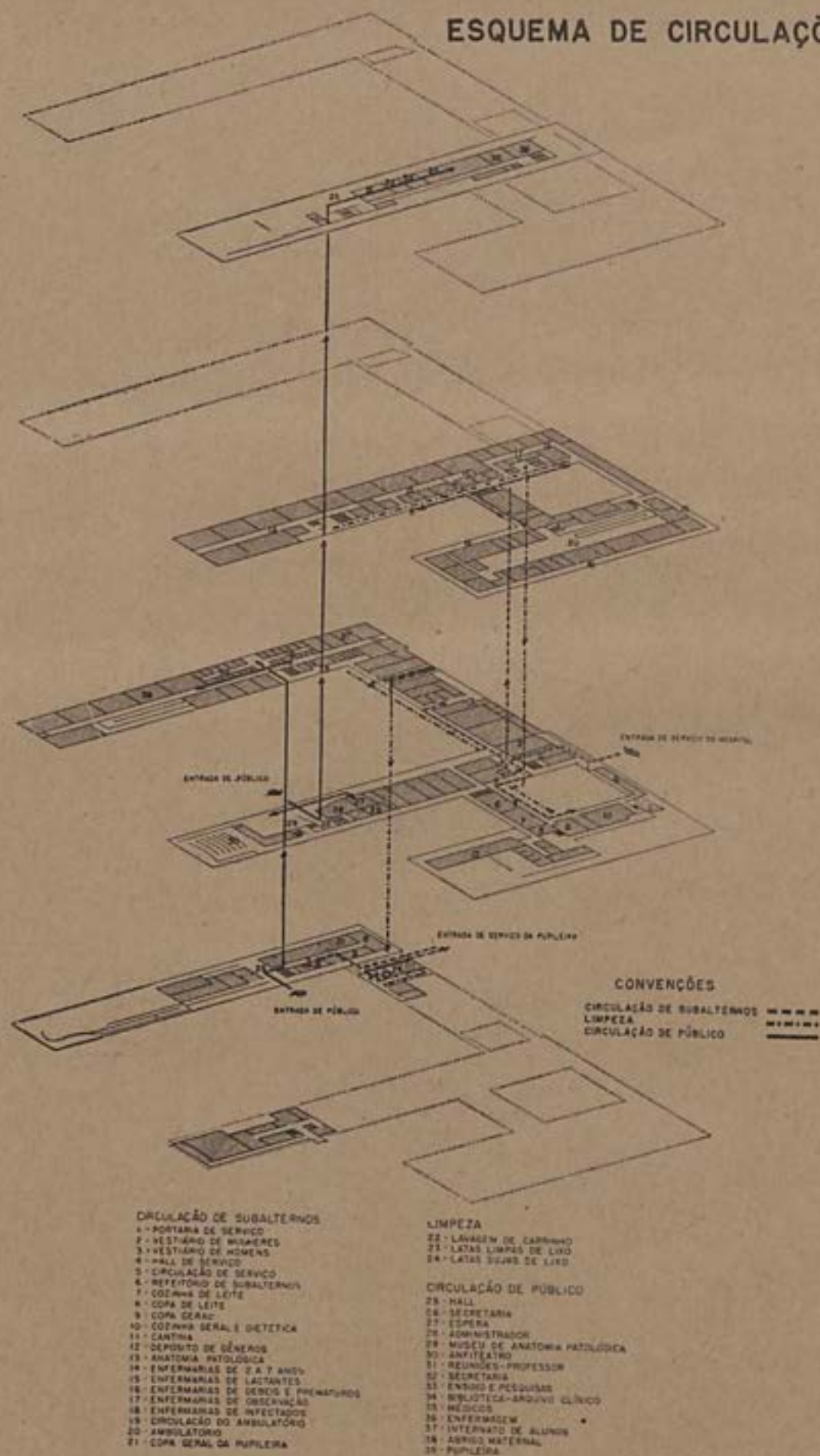
1. PORTARIA DE SERVIÇO
2. DEPOSITO DE GÊNEROS
3. CANTINA
4. COZINHA GERAL E DIETÉTICA
5. DISTRIBUIÇÃO
6. COXA GERAL
7. COXA DE LEITE
8. COZINHA DE LEITE
9. REFEITÓRIO DE SUBALTERNOS
10. COXA - ENFERMARIA DOS INFECTADOS
11. COXA - ENFERMARIA DE OBSERVAÇÃO
12. COXA - ENFERMARIA DE DOENTES E PREMATUROS
13. COXA - ENFERMARIA DE LACTENTES
14. COXA - ENFERMARIA DE 2 A 7 ANOS
15. REFEITÓRIO DE CRIANÇAS
16. REFEITÓRIO DE MÉDICOS E ENFERMEIRAS
17. COXA DO ALOJAMENTO DA PUPEIRA
18. REFEITÓRIO DA PUPEIRA

19. COXA GERAL DA PUPEIRA
20. REFEITÓRIO DOS SUBALTERNOS
21. REFEITÓRIO DOS FUNCIONÁRIOS

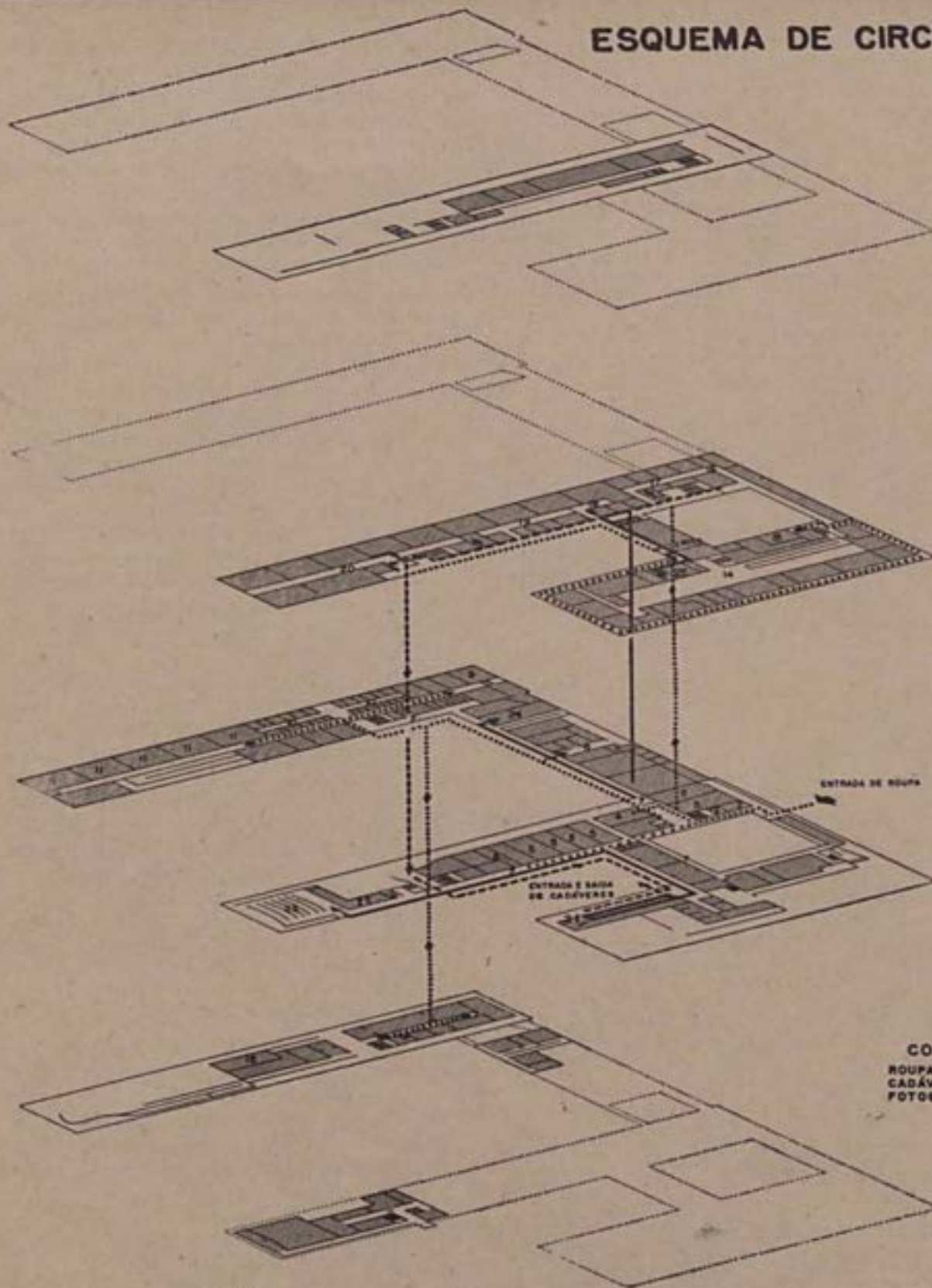
LEITE HUMANO

22. ESPERA DAS DOADORAS
23. BERÇÁRIO
24. HIGIENE
25. ORDEMIA
26. ANÁLISE E ENSAIAMENTO
27. VENDA
28. DISTRIBUIÇÃO INTERNA
29. COXA DE LEITE
17. COXA DA PUPEIRA
- ALMOXARIFADO
1. PORTARIA DE SERVIÇO
29. DEPOSITO DO ALMOXARIFADO
30. SECRETARIA ADMINISTRATIVA

ESQUEMA DE CIRCULAÇÕES



ESQUEMA DE CIRCULAÇÕES



CONVENÇÕES

ROUPA —————
 CADÁVERES - - - - -
 FOTOGRAFIA

ROUPA

- 1 - ENTRADA DE SERVIÇO
- 2 - ROUPA SUJA
- 3 - DESINFECÇÃO
- 4 - ROUPA LIMPA
- 5 - VESTIÁRIOS
- 6 - HOSPITALIZAÇÃO
- 7 - CIRCULAÇÃO DE SERVIÇO
- 8 - BANCO DE LEITE
- 9 - INTERNATO DO CURSO DE PUERICULTURA
- 10 - ABRIGO MATERNAL
- 11 - PUPILEIRA
- 12 - FILTRO DA PUPILEIRA
- 13 - ESTERILIZAÇÃO
- 14 - AMBULATÓRIO GERAL
- 15 - AMBULATÓRIO DE INFECTADOS
- 16 - ENFERMIARIAS DE INFECTADOS
- 17 - ENFERMIARIAS DE OBSERVAÇÃO
- 18 - ENFERMIARIAS DE DEBILIS E PREMATUROS

- 19 - ENFERMIARIAS DE LACTANTES
- 20 - ENFERMIARIAS DE 2 A 7 ANOS

CADÁVERES

- 16 - ENFERMIARIAS DE INFECTADOS
- 17 - ENFERMIARIAS DE OBSERVAÇÃO
- 18 - ENFERMIARIAS DE DEBILIS E PREMATUROS
- 19 - ENFERMIARIAS DE LACTANTES
- 20 - ENFERMIARIAS DE 2 A 7 ANOS
- 21 - ANATOMIA PATOLÓGICA

FOTOGRAFIA

- 22 - GABINETE FOTOGRAFICO
- 23 - AUDITÓRIO
- 24 - SALA DE AULA (AUXILIARES DE PUERICULTURA)
- 25 - BIOMETRIA
- 21 - ANATOMIA PATOLÓGICA

2. **HOSPITAL** — Conta com 3 pavimentos dos quais o térreo abrange os serviços gerais, bem como a administração do Instituto. O acesso dos funcionários e estudantes foi planejado de modo que somente poderão circular no prédio depois de passarem pelos vestiários e trocarem suas roupas pela hospitalar. No 2.º pavimento, localizaram-se as diversas enfermarias, em número de 5, do tipo estanco, com serviços próprios ligados pela galeria geral. No 3.º pavimento, além da direção médica do Instituto, foi projetado o solário para as crianças hospitalizadas.

3. **ABRIGO MATERNAL — PUPILEIRA** — Projetado paralelamente ao Hospital e em nível mais baixo, dispõe esse bloco, no térreo, dos serviços gerais, bem como de grande área coberta destinada a servir de recreio para as crianças internadas. O acesso dos funcionários e alunos obedece a esquema idêntico ao adotado no Hospital. No 2.º pavimento foram colocados os alojamentos da Pupileira, do Abrigo Maternal e do Internato das alunas do curso de auxiliares de puericultura.

4. **BANCO DE LEITE** — Ligando o 1.º pavimento do Hospital ao 2.º do Abrigo Maternal e Pupileira, foram projetadas, neste bloco, as dependências do Biotério e do Banco de Leite. Aproveitando a diferença de nível existente, foi criado um subsolo onde funcionarão os serviços de limpeza do Instituto, bem como a subestação elétrica e hidráulica.

VI — ORGANOGRAMA

Os organogramas anexos foram sintetizados, para maior clareza, em vários gráficos referentes aos diversos tipos de circulação, serviços gerais, coordenação e interligações de setores, etc.

VII — DESCRIÇÃO

DIRETORIA

Pelo Decreto-lei inicialmente citado, o Instituto é dirigido pelo catedrático da cadeira de Puericultura e Clínica da 1.ª Infância da Faculdade Nacional de Medicina.

A Diretoria do Instituto foi localizada no 3.º pavimento do Hospital, juntamente com o seminário, sala de reuniões e a chefia das divisões de ensino e pesquisa.

DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO

Dispondo de 424,00 m² compreende os seguintes serviços:

1. Expediente e comunicações;
2. Contabilidade;
3. Pessoal;
4. Material;
5. Roupas;
6. Limpeza.

1, 2, 3 — *Serviços de Expediente e Comunicações, Contabilidade e Pessoal* — Encarregados de atividades administrativas específicas, foram esses serviços localizados no bloco do hospital.

numa sala junto ao hall principal e à sala do Administrador.

4. **Material** — O fornecimento de todo material para o Instituto será feito mediante pedidos ao Almoarifado Central da Cidade Universitária. As atividades respectivas ficarão, portanto, restritas ao controle, armazenamento e distribuição. Assim sendo, foi previsto somente um almoxarifado com 60,00 m² para pequeno estoque, junto ao hall de serviço.

5. **Rouparia** — Este setor, tem por finalidade manter a complexa movimentação e abastecimento de roupas, funcionando sob o sistema de "contra-entrega", isto é, mediante a entrega de tantas peças limpas quantas sujas forem devolvidas diariamente. Cada enfermaria terá um pequeno estoque para 24 horas. As roupas não infetadas, de sangue e as infetadas serão classificadas em sacos de cores e remetidas para a lavanderia central da Cidade Universitária. Para esses trabalhos foram projetadas, junto ao hall de serviço, duas salas, uma para estoque de roupa limpa e reparos e outra para roupa suja e desinfecção, com uma área total de 95,00 m².

6. **Limpeza** — O serviço de limpeza, dispondo de 120,00 m², será organizado de maneira a recolher o material sujo nas diversas dependências do Instituto, em latas especiais para lixo infetado e não infetado. Estas latas serão transportadas em carros próprios, providos de rodas de borracha, com capacidade para 2 e 4 latas e estocadas num depósito adequado, situado no "Bloco C", onde aguardarão que o Serviço de Limpeza Urbana da Cidade Universitária as substitua por igual número de latas limpas. Nas enfermarias, a limpeza ficará a cargo dos serventes, sendo que o lixo será recolhido externamente pelo Serviço Geral através de guichês existentes nos compartimentos de despejo.

DIVISÃO DE PESQUISA

A Secretaria desta Divisão ficou localizada junto à Secretaria Médica, ao Arquivo Clínico e à Biblioteca. As atividades técnicas de pesquisa serão exercidas no Ambulatório, no Hospital, no Abrigo Maternal e na Pupileira. Os trabalhos que lhe cabem ficam distribuídos pelos seguintes órgãos:

1. Serviços Técnicos.
2. Serviços Médicos.
3. Serviços Sociais.

1. SERVIÇOS TÉCNICOS

Os serviços técnicos, ocupando uma área de 1.454,00 m² compõem-se de:

- a) Arquivo médico e estatístico;
- b) Enfermagem;
- c) Dietética;
- d) Farmácia;
- e) Fotografia;

a) *Arquivo médico e estatístico* — Este serviço, contando com 208,00 m², foi subdividido em três partes, segundo as suas finalidades:

Arquivo clínico — Colocado no 3.º pavimento do Hospital, reunirá os "dossiers" do Hospital, da Pupileira e do Abrigo Maternal, bem como as fichas médicas do ambulatório, encarregando-se dos trabalhos de análise, crítica e dos levantamentos estatísticos.

Fichário do ambulatório — Destinado ao arquivamento das fichas de admissão ao ambulatório e à distribuição dos doentes no mesmo, será renovado de 7 em 7 anos. Foi projetado na triagem do ambulatório (1.º pavimento), junto ao Serviço Social, numa sala com 2 boxes, para a matrícula dos doentes em 1.ª consulta. No ambulatório (2.º pavimento), haverá uma sala onde funcionará o arquivo, ligada à sala do fichário por montanha-ficha.

Fichário da Pupileira e Abrigo Maternal — Tem por objetivo reunir os "dossiers" da Pupileira e do Abrigo Maternal; será renovado de 2 em 2 anos. Foi projetado no 2.º pavimento do Bloco D, junto à secretaria.

b) **Enfermagem** — Todos os serviços dessa natureza ficarão sob a chefia de uma enfermeira diplomada. Em cada enfermaria haverá uma enfermeira responsável, bem como na Pupileira, no Abrigo Maternal e no Banco de Leite.

Para os serviços de enfermagem foram previstas uma sala para a Enfermeira-Chefe e outra de estar para as enfermeiras, cujas áreas somam 96,00 m².

c) **Dietética** — Este serviço será chefiado por um médico e terá por finalidade prescrever, preparar e distribuir toda a alimentação consumida no Instituto. A área que cabe a este setor atinge 667,00 m².

Dietética Geral — A ela cabe o preparo e fornecimento da alimentação geral do Instituto. O abastecimento será efetuado pelo centro distribuidor da Cidade Universitária.

Dietética Especial — Terá a seu cargo o preparo e fornecimento da alimentação especializada para os internados no Hospital, na Pupileira ou para os que forem atendidos pelos puericultores do ambulatório ou, ainda, para o ensino prático de dietética infantil.

d) **Farmácia** — Constituir-se-á de 3 setores distintos: laboratório, depósito e distribuição, localizados no ambulatório e dispondo de uma área de 44,00 m². O seu funcionamento ficará adstrito aos serviços médicos tendo em vista o aviamento de receitas do ambulatório geral e do hospital, bem como do ambulatório de Puericultura. Também, cuidará da distribuição da alimentação às crianças cujos responsáveis, segundo investigações do serviço social, não possam adquiri-lo no comércio.

e) **Fotografia** — Possuirá o Instituto um serviço desta natureza, sob a chefia de um técnico especializado, a cujo cargo ficarão as fotografias: do serviço de biometria do ambulatório; das peças de anatomia patológica; da hospitalização; das autópsias e assuntos de interesses para o ensino e pesquisa. Caberá, também, a esse setor, efetuar as projeções nas aulas teóricas e no anfiteatro. As

instalações correspondentes, foram projetadas no bloco do hospital, junto ao anfiteatro e medem 45,00 m².

A revelação de filmes ficará a cargo dos laboratórios centrais da Cidade Universitária.

2. SERVIÇOS MÉDICOS

Ambulatório — Funcionará, no horário da manhã, como ambulatório de clínica da 1.ª infância e, no horário da tarde, como ambulatório de puericultura, utilizando os consultórios de clínica. As instalações estão proporcionadas para atenderem, em cada turno, a uma média diária de 200 crianças. As que forem portadoras de doenças infecto-contagiosas serão recebidas em dependências completamente distintas. Para tanto, o ambulatório dos contagiantes foi previsto de modo que os serviços possam exercer suas atividades sem risco de contaminação para os não infectados.

O doente, em sua 1.ª consulta, entrará através de ampla sala de espera, onde será recebido pelo Serviço Social e fichado por uma Assistente. Dirigir-se-á, em seguida, para o fichário médico, onde preencherá a ficha de inscrição, por intermédio de um atendente que, por sua vez, o encaminhara aos Consultórios de Triagem, juntamente com a ficha médica. Nestes consultórios, será a criança classificada em contagiante ou não, recebendo a ficha correspondente. A ficha médica será remetida ao 2.º pavimento onde aguardará a subida do doente, o qual, após haver passado pelo serviço de abreugrafia, irá ter ao referido 2.º pavimento, mediante circulações distintas, conforme a sua classificação em contagiante ou não. O acesso das crianças portadoras de doenças infecto-contagiosas far-se-á através de uma escada exclusiva, situada no hall principal e as outras, ao longo da rampa construída no mesmo hall principal.

Uma vez no ambulatório, os doentes serão encaminhados aos consultórios, onde a ficha médica já os estará aguardando.

A saída do ambulatório dos infectados far-se-á por uma outra escada que termina no hall dos infectados. Na 2.ª consulta esses doentes deverão ingressar por esse mesmo hall procurando os consultórios respectivos. A saída dos não infectados será pela rampa. Nas consultas posteriores, esses doentes, após passarem pela portaria de controle, situada no hall principal, atingirão o ambulatório pela mesma rampa.

Hospital — Os doentes procederão do ambulatório, mediante ordem de internamento, atravessando o serviço de arquivo médico e estatístico. Serão internadas, de preferência, crianças portadoras de estados mórbidos que interessem à pesquisa e ao ensino e, em sua maior parte, de doenças trofodigestivas. Ao serem hospitalizadas, serão acompanhadas pelos responsáveis, os quais assinarão um termo de responsabilidade, obrigando-se a retirar a criança logo que tenha alta e a permitir a necropsia, em caso de óbito. Depois de passarem pela sala de internação, onde receberão a

roupa hospitalar, os doentes serão fotografados e atingirão o 2.º pavimento pelo elevador, permanecendo alguns dias na enfermaria de observação, antes de ingressarem nas enfermarias a que se destinam. A área útil desse bloco mede 6.262,00 metros quadrados.

As enfermarias do hospital, em número de 5, comportam um total de 107 leitos, assim distribuídos:

Enfermaria de observação	6 leitos
Enfermaria de 2 a 7 anos	50 leitos
Enfermaria de lactentes	24 leitos
Enfermaria de prematuros	16 leitos
Enfermaria de isolamento	11 leitos

Enfermaria de observação — Nesta enfermaria, os doentes permanecerão durante um determinado número de dias, para que possa ser constatada ou não a existência, em período de incubação, de qualquer doença infecto-contagiosa. Os casos negativos serão classificados de acordo com a idade e encaminhados às enfermarias correspondentes. Para atender a esse programa, foi projetada uma enfermaria estanque com 6 boxes individuais, posto de enfermeira, copa, despejo, rouparia e sala de tratamento, com uma superfície de 145,00m².

Enfermaria de 2 a 7 anos — É essa a maior enfermaria. Mede 601,00 m² e é também estanque, contando com serviços de entrada, postos de enfermeira-chefe, instalações sanitárias, rouparia, despejo com instalações sanitárias, salas de banho e instalações sanitárias para meninos e meninas até 7 anos de idade, copa, refeitórios com 30 lugares, sala de tratamento, 5 seções de 10 leitos cada e posto de enfermeira.

Estando as enfermarias no 2.º pavimento, o solário foi projetado no 3.º pavimento, com acesso por um elevador direto da enfermaria.

Enfermaria de Lactentes — Enfermaria tipo estanque, integrada pelos seguintes serviços: entrada, posto de enfermeira-chefe com instalações sanitárias, sala de tratamento, rouparia, despejo com instalações sanitárias, copa e 3 seções de 8 leitos cada e respectivos postos de enfermeira; salas de banho com despejo. A área dessa enfermaria é de 275,00 m².

Enfermaria de Prematuros — Enfermaria estanque, como as outras e dotada de: entrada, posto de enfermeira-chefe com instalações sanitárias, copa e 2 seções de 8 leitos cada, tendo em comum

o gabinete do pediatra, posto de enfermaria e sala de banho. Esta enfermaria, medindo 126,00 m², será dotada de ar climatizado e de leitos-estufa.

Enfermaria de Isolamento — Enfermaria idênticamente estanque, destinada às crianças que, depois de internadas, apresentem qualquer doença infecto-contagiosa. Medirá 279,00 m² e terá os seguintes serviços: antecâmara higiênica, salas de desinfecção para homens e mulheres, posto de enfermeira e sala de trabalho com instalações sanitárias, despejo com instalações sanitárias, copa e 11 boxes individuais com leito e instalações sanitárias. Todos os serviços desta enfermaria serão efetuados através de antecâmara ou salas de desinfecção.

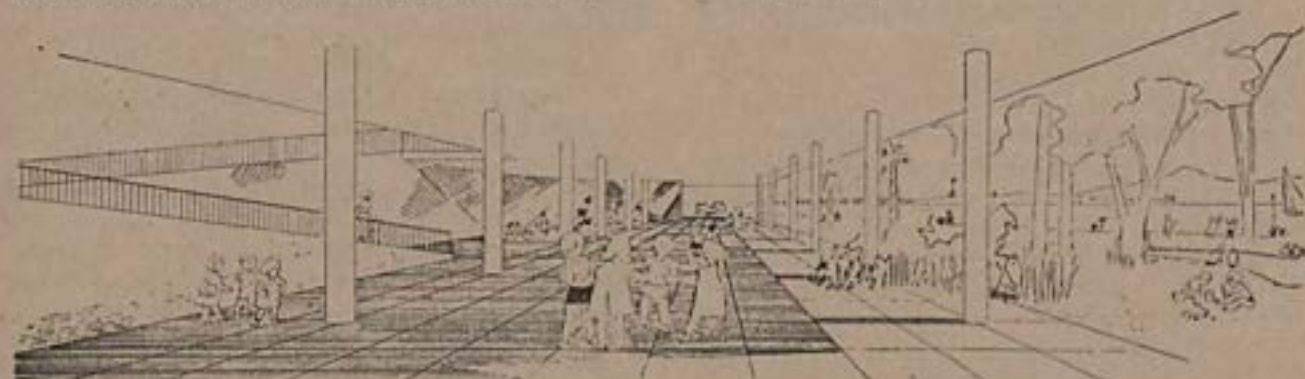
Pupileira — Medindo 590,00 m², a Pupileira faz parte integrante do Instituto de Puericultura, cabendo-lhe, como finalidade, o internamento de crianças sadias, até 2 anos de idade. Facilitará, deste modo, a obtenção do material necessário ao ensino de dietética e de desenvolvimento infantil sob diversas modalidades de alimentação.

As crianças internadas serão, de preferência, tuteladas pelo Juízo de Menores e pela Legião Brasileira de Assistência. Embora sadias, as crianças ao serem internadas, na Pupileira, ficarão alguns dias em observação, na sala-filtro.

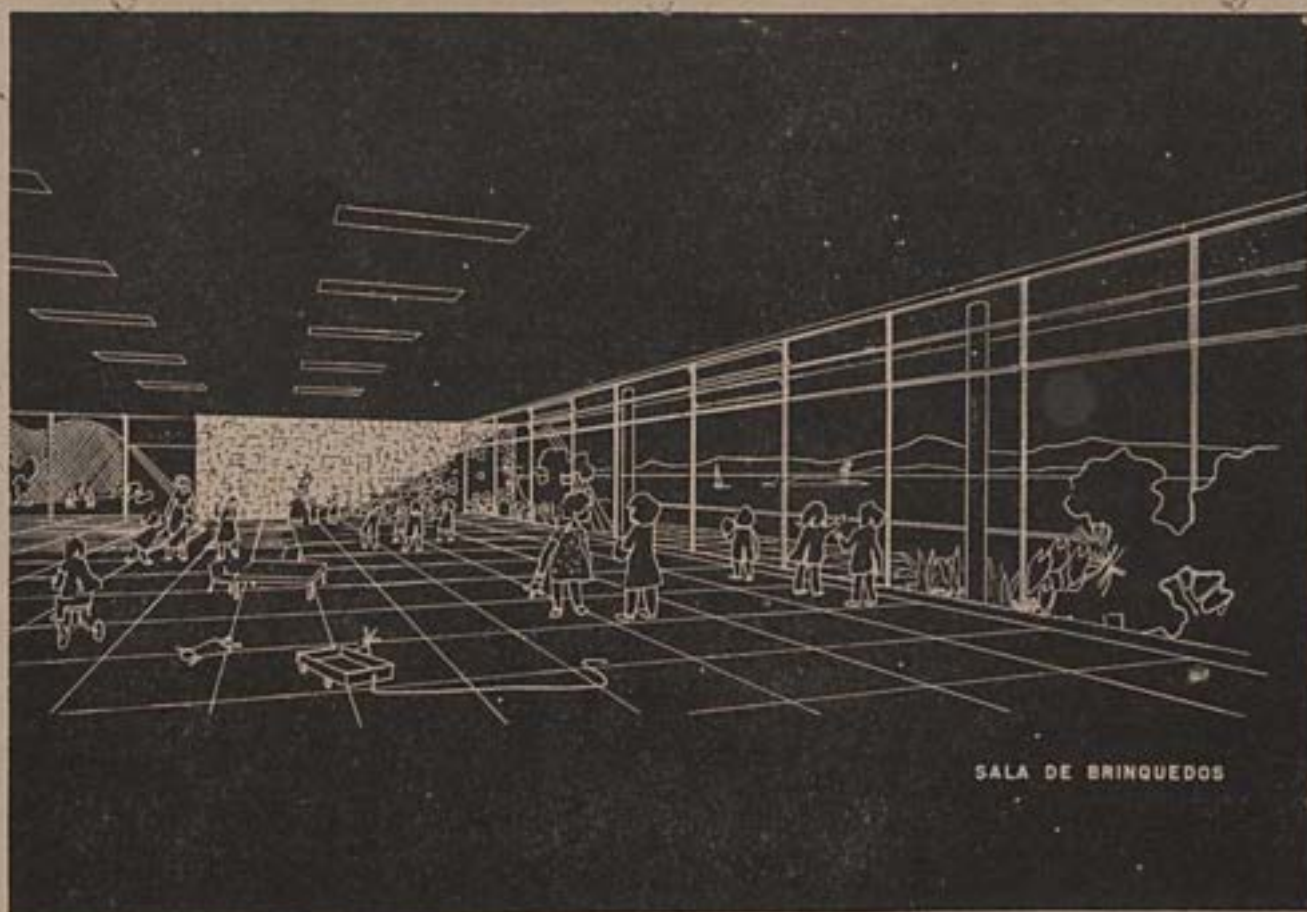
Os alojamentos, em número de 5, comportam 60 leitos, tendo sido previstos, para cada alojamento, posto de enfermeira, copa, sala de banho e instalações sanitárias. Os serviços comuns são: copa, refeitório com 30 lugares, sala de brinquedos, solário e o filtro que é composto de 4 boxes e respectivo posto de enfermeira, copa e despejo.

Abrigo Maternal — Tem por objetivo o recolhimento de lactentes com as respectivas mães nutrízes, para estudos comparados de alimentação. Esses binômios assegurarão, também, uniformidade ao funcionamento do Banco de Leite, destinado à obtenção de leite de mulher, indispensável à alimentação das crianças prematuras e doentes recolhidas ao Hospital do Instituto. Mães e filhos internados, procederão, de preferência, da maternidade da Cidade Universitária.

Os binômios, em número de 12, perfazem um total de 24 leitos, tendo como serviços comuns, a sala de estar, instalações sanitárias, salas de banho para as mães e outras para as crianças. O espaço ocupado mede 229,00 m².



RECENIO COBERTO



SALA DE BRINQUEDOS

Atividades Médicas — Distribuem-se essas atividades pelos seguintes setores instalados numa área de 903,00 m²:

- a) Puericultura.
- b) Clínica Pediatra (limitada à 1.^a infância).
- c) Cardiologia.
- d) Otorrino.
- e) Oftalmologia.
- f) Odontologia.
- g) Psicologia e Neuropsiquiatria.
- h) Fisiodiagnóstico e Fisioterapia.
- i) Biometria.
- j) Metabolismo Basal.
- k) Alergia.
- l) Raio X.
- m) Laboratórios de Análises.
- n) Laboratório de Anatomia Patológica.

a) **Puericultura** — Destinada a atender crianças saudáveis, dependentes de orientação higiênico-dietética, funcionará no horário da tarde, utilizando-se dos mesmos consultórios de clínica pediátrica destinados aos não infectados.

b) **Clínica Pediatra** — Será exercida em 2 grupos de 3 consultórios com acesso através de uma sala de pesagem. Junto a estes consultórios, foi prevista uma sala de aula prática, com capacidade para 30 alunos. No ambulatório dos infectados foram dispostos 3 consultórios com serviços comuns, sala de pesagem e uma sala de aula prática para 15 alunos.

c) **Cardiologia** — Conjunto de 2 boxes com equipamento adequado.

d) **Otorrino** — Foram construídos 3 boxes necessários para os exames auxiliares de diagnóstico, além de um box para inalações, sala de coleta (sondagem) e sala anti-sonora.

e) **Oftalmologia** — Conjunto de 2 salas, sendo uma para exame e consultas e outra para aparelhos oftalmológicos necessários aos exames auxiliares de diagnóstico.

f) **Odontologia** — Para esses serviços existe uma sala com espaço para 2 equipamentos completos.

g) **Psicologia e Neuropsiquiatria** — Conjunto de 2 salas: uma de consulta e outra de observação.

h) **Fisiodiagnóstico e Fisioterapia** — Foram preparados 4 boxes pequenos para as diversas aplicações fisioterápicas, além de um box para aplicação de ultravioleta com o campo de maior ação, podendo atender a 4 crianças simultaneamente.

i) **Biometria** — Sala com equipamento completo.

j) **Metabolismo Basal** — Conjunto de 2 boxes com equipamento completo.

k) **Alergia** — Sala com equipamento especializado e dois boxes para aplicações de alérgenes. Este serviço não manipulará os alérgenes.

l) **Raio X** — Sala de Raio X, cujo acesso será feito através de dois vestiários; câmara escura com suas instalações; sala de interpretação e arquivo. Funcionará em conjunto com a seção de abreugrafia e possuirá um aparelho de raio X portátil, para atender ao hospital.

m) *Laboratórios de Análises* — Os laboratórios de análises, localizados junto ao ambulatório, disporão dos seguintes conjuntos:

3 boxes para coleta de material; sala de preparo e esterilização; recepção do material externo, arquivo e laboratório propriamente dito, onde existirão: câmara asséptica; hematologia; bacteriologia; serologia; pequeno biotério; lavagem e desinfecção; preparo dos meios; bioquímica; fezes e urinas; balanças e depósito.

n) *Laboratório de Anatomia Patológica* — O laboratório de anatomia patológica, localizado no 1.º pavimento do ambulatório, ficará constituído das seguintes dependências:

Sala de recepção para as peças e cadáveres do Instituto de Puericultura e de fora; morgue provida de depósito de cadáveres e peças, com tanque e geladeiras; sala de autópsia dotada de mesa para vísceras, mesa para órgãos e mesa para corte; sala de trabalho com 4 mesas para corte e preparo de lâminas; geladeira, estufa, tanque, depósito de lâminas, arquivo, bancada para microscópios e museu de reserva.

No bloco do Hospital, junto ao anfiteatro, foi projetado um museu de anatomia patológica, onde serão expostas as peças naturais, dignas de serem conservadas e peças em cera.

3. SERVIÇO SOCIAL

Os seus setores são os seguintes:

a) *Agência do Serviço Social* — Chefiada por uma assistente social, atenderá às necessidades do Ambulatório, do Hospital, da Pupileira e do Abrigo Maternal. Para tanto, foi projetado o fichário, além de 2 boxes para matrícula e 2 salas reservadas para inquéritos sociais, com uma área total de 46 metros quadrados.

b) *Banco de Leite* — Atenderá às necessidades do Hospital, da Pupileira e fará vendas para o exterior. Nêle serão adotados dois (2) tipos de doadoras: doadoras internas, que serão as mães do Abrigo Maternal e externas, que procederão da Maternidade da Cidade Universitária. A área que cabe a este setor é de 348,00 m².

As doadoras inscritas, após exame médico, entrarão pela sala de espera própria e pelo controle, entregando, então, à atendente, a sua criança, que irá para o berçário e dirigir-se-ão para a sala de higiene. Nesta, sob as vistas de uma atendente, a doadora preparará-se para a ordenha, que será feita com ampla visibilidade sobre o berçário. O leite será entregue na sala de controle e engarrafamento e a doadora receberá um vale correspondente à doação. Após misturado, engarrafado, esterilizado a banho-maria ou ultravioleta e esfriado, o leite será estocado para abastecimento interno ou para venda, o que se fará através do hall especial, mediante a contra-entrega de frascos vazios, os quais serão levados à lavagem e à desinfecção, esperando novo engarrafamento. O leite da 1.ª doação será analisado na sala de engarrafamento, antes da entrega ao público.

DIVISÃO DE ENSINO

Dispondo de 504,20 m², será essa Divisão dirigida por um médico-chefe, que terá os seguintes cursos sob a sua orientação:

Curso de formação.

Cursos de extensão e especialização em puericultura e clínica da 1.ª infância.

Curso de auxiliares de puericultura.

Biblioteca.

Boletim do Instituto.

Curso de formação — Faz parte do currículo escolar da Faculdade Nacional de Medicina e será ministrado, segundo o atual regime, em turmas de 50 alunos da 6.ª série que se revezarão de dois em dois meses. As aulas práticas serão dadas no Ambulatório, no Hospital, no Abrigo Maternal e na Pupileira. Para as aulas teóricas aproveitar-se-á o anfiteatro construído no 1.º pavimento do Hospital, junto ao hall principal, com capacidade para 200 pessoas e equipado com episilascópico, diascópico projetor e ar condicionado.

Cursos de extensão e especialização em puericultura e clínica da 1.ª infância — Serão cursos destinados aos pós-graduados; o número de vagas e duração de cada um depende das inscrições e das necessidades do ensino. As aulas práticas e teóricas obedecerão à orientação do professor.

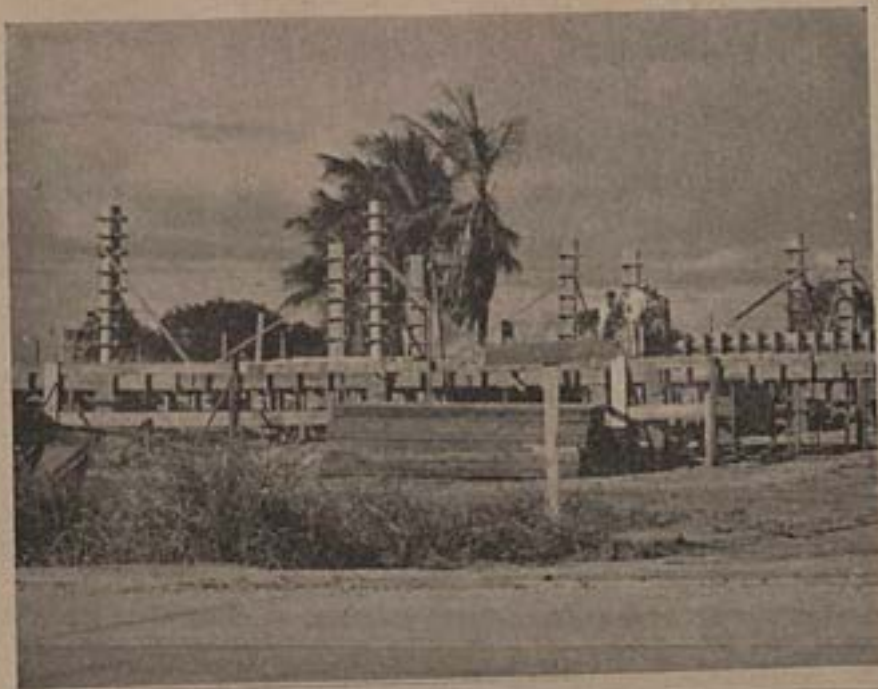
Curso de auxiliares de puericultura — Tem por finalidade a formação de "atendentes" especializadas em puericultura. A duração do curso será de 2 anos, em turma de 48 alunas, todas trabalhando como estagiárias, sendo 24 externas e 24 internas. As aulas práticas ministrar-se-ão na Pupileira, no Abrigo Maternal, no Hospital e na Cozinha dietética; as aulas teóricas serão dadas no pequeno anfiteatro, com capacidade para 28 alunas, projetado no bloco de ligação, junto ao Banco de Leite, equipado com projetor.

Curso de vulgarização da Puericultura — Objetiva trabalhar pela difusão das noções essenciais e dos preceitos fundamentais da puericultura individual e social entre as mães, futuras mães e o público em geral. Este curso será franqueado a todas as classes sociais. As aulas serão ministradas no anfiteatro do hospital.

Biblioteca — A Biblioteca especializada do Instituto, ligada ao arquivo clínico, terá capacidade para 10.000 volumes. Haverá interdependência entre esta Biblioteca e a Biblioteca Central da Cidade Universitária. Foi projetado, para tal fim, amplo salão no 3.º pavimento do Hospital, onde ficarão a recepção e catalogação, o depósito de livros e o local para leitura.

Boletim do Instituto — Divulgar-se-ão as atividades do Instituto e os assuntos a eles ligados, mediante o Boletim do Instituto, que será impresso na Imprensa Universitária. A redação foi localizada, no 3.º pavimento do hospital, junto ao Arquivo Clínico e à Secretaria Médica.

1. Início das obras

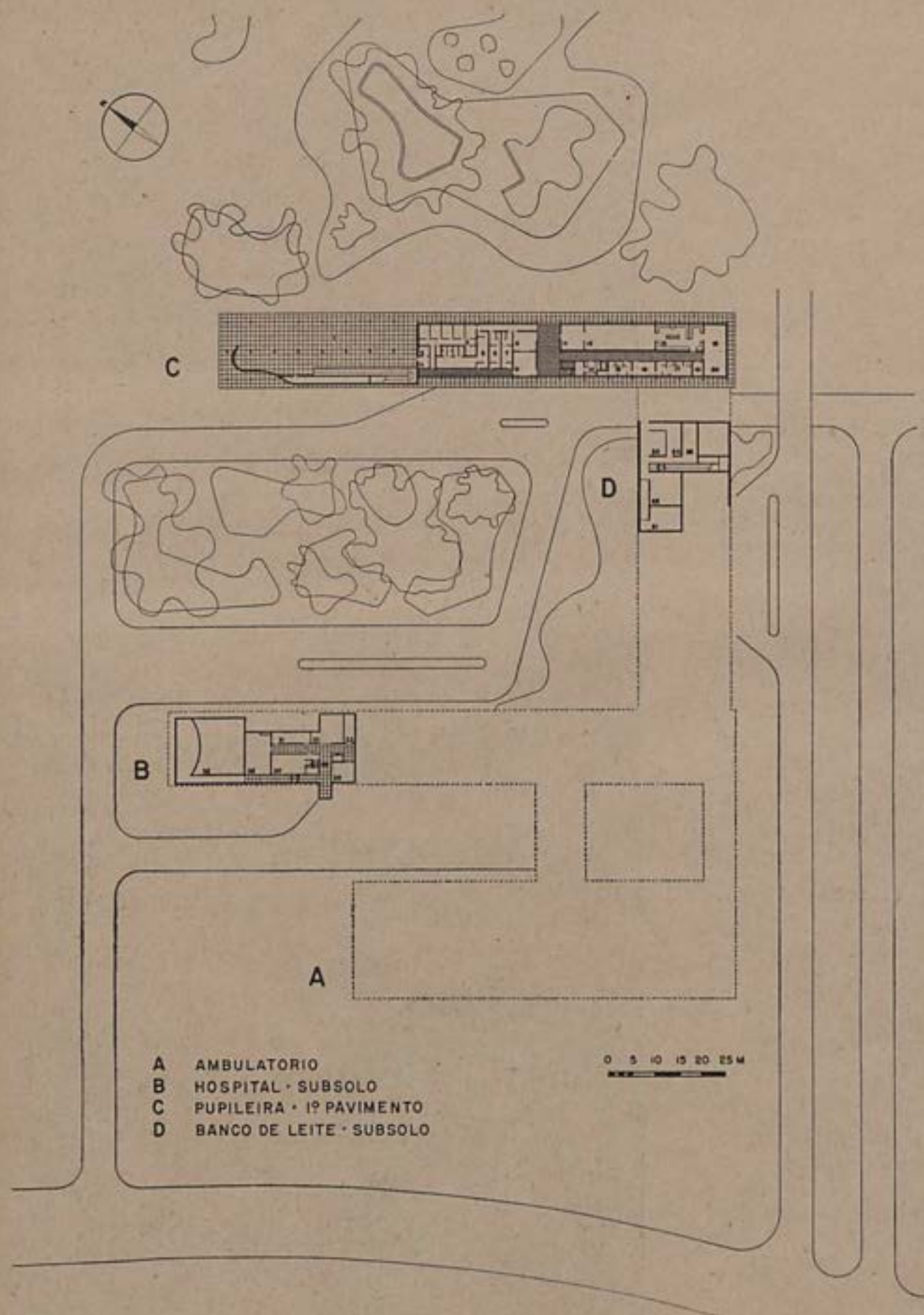


2. Estrutura



3. Aspecto da construção

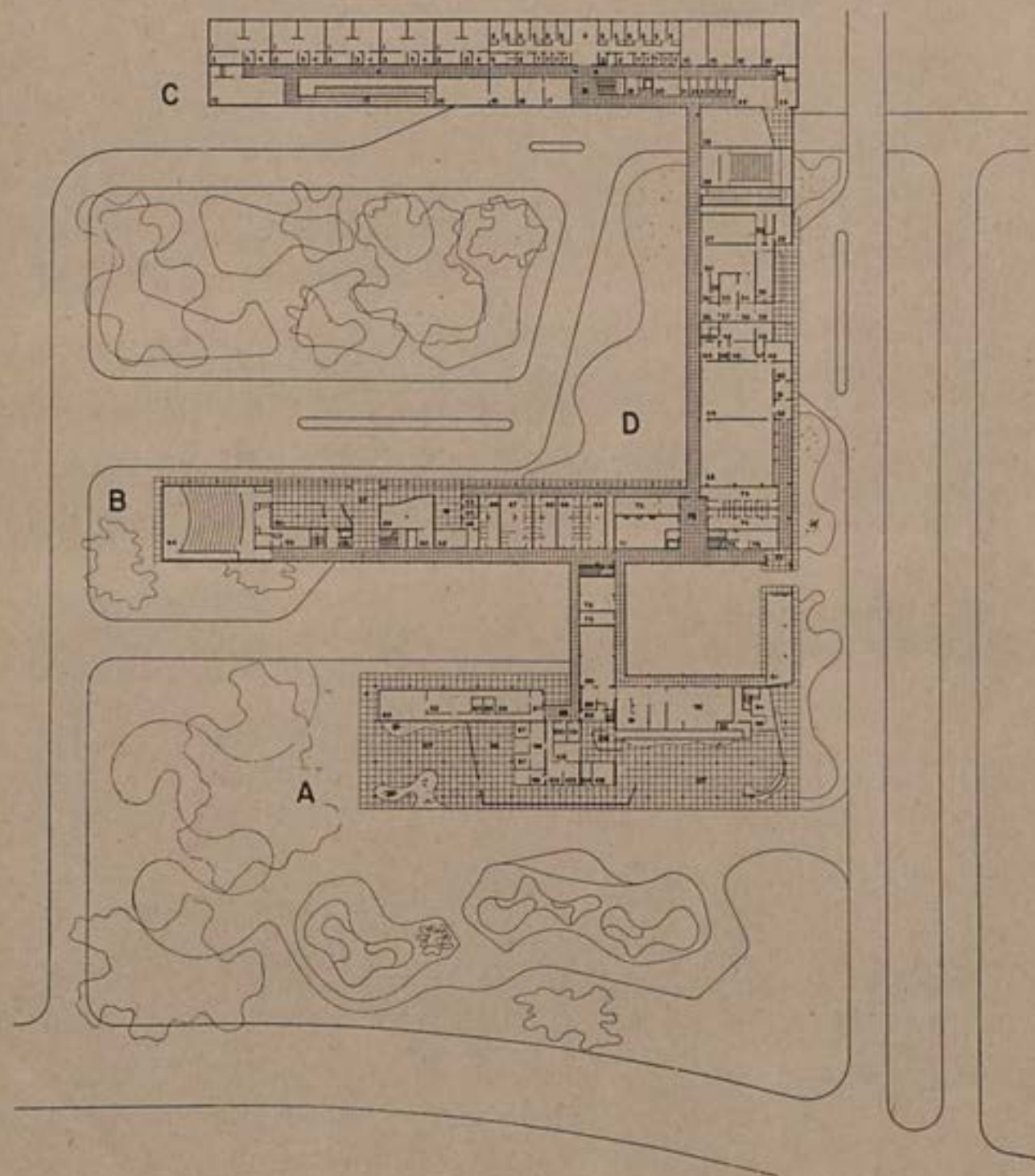




LEGENDA

- | | |
|--------------------------------------|----------------------------------|
| 1. Recreio coberto. | 18. Rouparia. |
| 2. Filtro. | 19. Restaurante de Subalterno. |
| 3. W.C. crianças. | 20. Sala de Estar de Subalterno. |
| 4. Depósito. | 21. Subestação Elétrica. |
| 5. Enfermarias. | 22. Subestação Hidráulica. |
| 6. Visita Homens. | 23. Lata Suja. |
| 7. Visita Mulheres. | 24. Lata Limpa. |
| 8. Portaria. | 25. Lavagem. |
| 9. Hall de Público. | 26. Rampa. |
| 10. Hall. | 27. Circulação de Médicos. |
| 11. Sala de Estar. | 28. Máquinas. |
| 12. Restaurante. | 29. Hall. |
| 13. Copa de distribuição. | 30. Arquivo Morto. |
| 14. Depósito de Material de Limpeza. | 31. Desinfecção. |
| 15. Vestiários. | 32. Ar Condicionado. |
| 16. Hall de Subalternos. | 33. Anfiteatro. |
| 17. Vestiários de Mulheres. | |



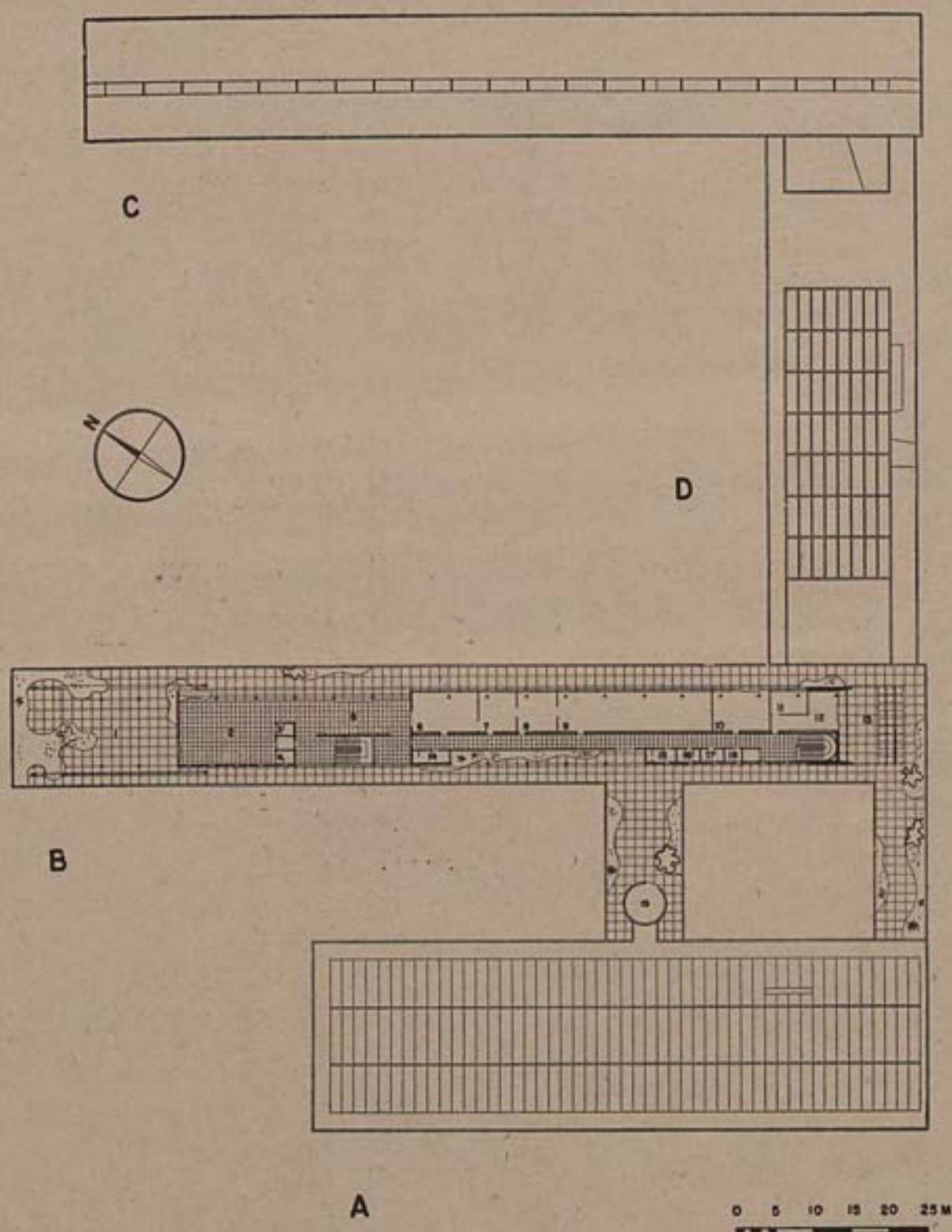


- A AMBULATORIO - 1º PAVIMENTO
 B HOSPITAL - 1º PAVIMENTO
 C PUPILEIRA - 2º PAVIMENTO
 D BANCO DE LEITE - 1º PAVIMENTO

0 5 10 15 20 25 M

LEGENDA

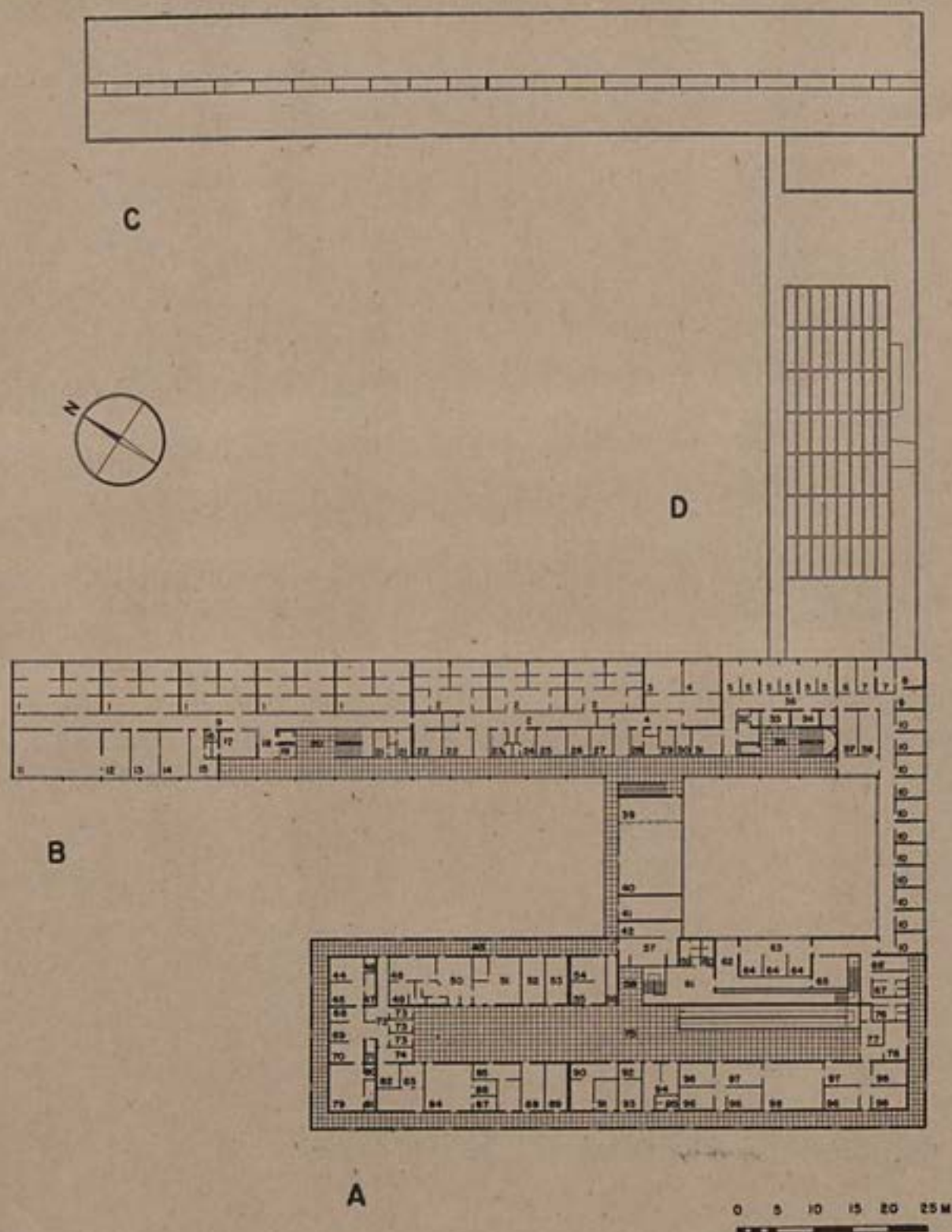
1. Berçário.
2. Banheiro.
3. Copa.
4. Posto de Enfermeiras.
5. Binômios.
6. W.C. Enfermeiras.
7. W.C. Mulheres.
8. Sala de Estar Binômios.
9. Depósito.
10. Dormitórios das Internas.
11. Circulação.
12. Sala de Estar das crianças.
13. Rampa.
14. Refeitório das crianças.
15. Copa.
16. Sala de Médicos.
17. Secretaria.
18. Hall.
19. Depósito de Material de Limpeza.
20. Rouparia.
21. W.C. Alunas.
22. Sala de Estar das Alunas.
23. Governanta.
24. Governanta Ins. Sanit.
25. Vazio.
26. Aula.
27. Berçário.
28. Espera de Doadoras Internas.
29. Espera de Doadoras Externas.
30. Ordenha.
31. Filtro.
32. W.C. Funcionários.
33. Lavagem e esterilização de vasilhame.
34. Contrôlo de leite.
35. Higiene das Doadoras.
36. Hall de entrega.
37. Recepção de vasilhame sujo.
38. Estocagem.
39. Hall de venda.
40. W.C. Médicos.
41. Calcinação.
42. Depósito de Observação.
43. Inoculação.
44. Recepção e contrôlo.
45. Filtro.
46. Autópsia.
47. Filtro.
48. Lavagem de Gaiola.
49. Depósito de Animais.
50. Cozinha.
51. Depósito de forragem.
52. Recepção.
53. Pátio.
54. Anfiteatro.
55. Fotografia.
56. Museu.
57. Hall.
58. Telefone.
59. Secretaria.
60. Arquivo.
61. Espera.
62. Gerente.
63. W.C. Mulheres.
64. W.C. Homens.
65. Hospitalização.
66. W.C. Médicos.
67. Enfermeiras.
68. W.C. Alunas.
69. W.C. Médicos.
70. Roupas Limpas.
71. Almoxarifado.
72. Hall de serviço.
73. Serventes Homens.
74. Serventes Mulheres.
75. Desinfecção.
76. Roupas Limpas.
77. Portaria de serviço.
78. Refeitório de Serventes.
79. Nutrólogo.
80. Cozinha de leite.
81. Depósito de Gêneros.
82. Sala de Trabalho.
83. Autópsia.
84. Sanitários Homens.
85. Sanitários Mulheres.
86. Morgue.
87. Recepção.
88. Hall.
89. Copa de leite.
90. Informações.
91. Copa Geral.
92. Cozinha Geral e Dietética.
93. Depósito.
94. Hall dos infetados.
95. Cantina.
96. Espera.
97. Assistente.
98. Serviço Social.
99. Fichário.
100. W.C. Homens.
101. W.C. Mulheres.
102. Abreugrafia.
103. Consultório.
104. W.C. Homens.
105. W.C. Mulheres.
106. Hall.
107. Jardim Coberto.



- A AMBULATORIO - COBERTURA
 B HOSPITAL - 3º PAVIMENTO
 C PUPILEIRA - COBERTURA
 D BANCO DE LEITE - COBERTURA

LEGENDA

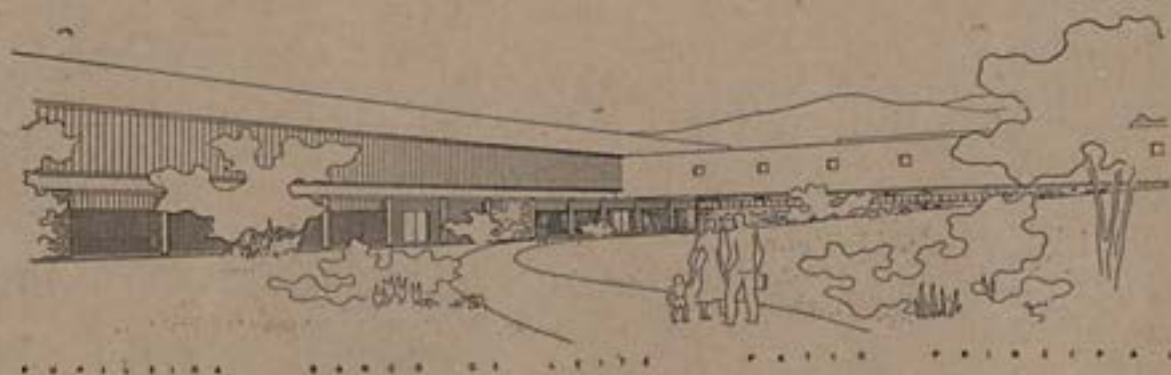
1. Enfermaria de 2 a 7 anos.
2. Lactentes.
3. Débeis.
4. Prematuros.
5. Boxe.
6. Copa.
7. Despejo.
8. Trabalho.
9. Enfermaria.
10. Boxe.
11. Refeitório.
12. Copa.
13. Meninas.
14. Meninos.
15. Despejo.
16. Roupas.
17. Enfermeira.
18. Entrada.
19. Depósito de Macas.
20. Hall.
21. Plantão.
22. Tratamento.
23. Enfermeira.
24. Despejo.
25. Copa.
26. Mulheres.
27. Homens.
28. Enfermeira.
29. Despejo.
30. Copa.
31. Tratamento.
32. Enfermeira.
33. Copa.
34. Despejo.
35. Hall.
36. Enfermaria de Obs.
37. Desinfecção — Homens.
38. Desinfecção — Mulheres.
39. Copa.
40. Refeitório.
41. Esterilização.
42. Laboratório.
43. Circulação — Médicos.
44. Bacteriologia.
45. Sorologia.
46. Câmara Asséptica.
47. Hematologia.
48. Arquivo e Interpretação.
49. Câmara escura.
50. Raio X.
51. Fisioterapia.
52. Alergia.
53. Biometria.
54. Cardiologia.
55. Metabolismo.
56. Limpeza.
57. Farmácia.
58. Espera.
59. W.C. Mulheres.
60. W.C. Homens.
61. Espera.
62. Pesagem.
63. Infetados.
64. Consultório.
65. Aula.
66. Antecâmara Higiénica.
67. Desinfecção — Homens.
68. Biotério.
69. Lavagem e Desinfecção.
70. Preparação dos meios.
71. Almoxarifado.
72. Preparo.
73. Boxe.
74. Recepção.
75. Espera.
76. Desinfecção — Homens.
77. Repouso.
78. Curativos.
79. Bioquímica.
80. Balança.
81. Fezes.
82. Secretaria — Arquivo.
83. Psiquiatria.
84. Otorrino.
85. Oftalmologia.
86. Coleta.
87. Anti-sonoro.
88. Dentista.
89. Arquivo.
90. W.C. Mulheres e Crianças.
91. W.C. Enfermeiras.
92. W.C. Homens.
93. W.C. Médicos.
94. Injeções.
95. W.C. Serventes.
96. Consultório.
97. Pesagem.
98. Aula.

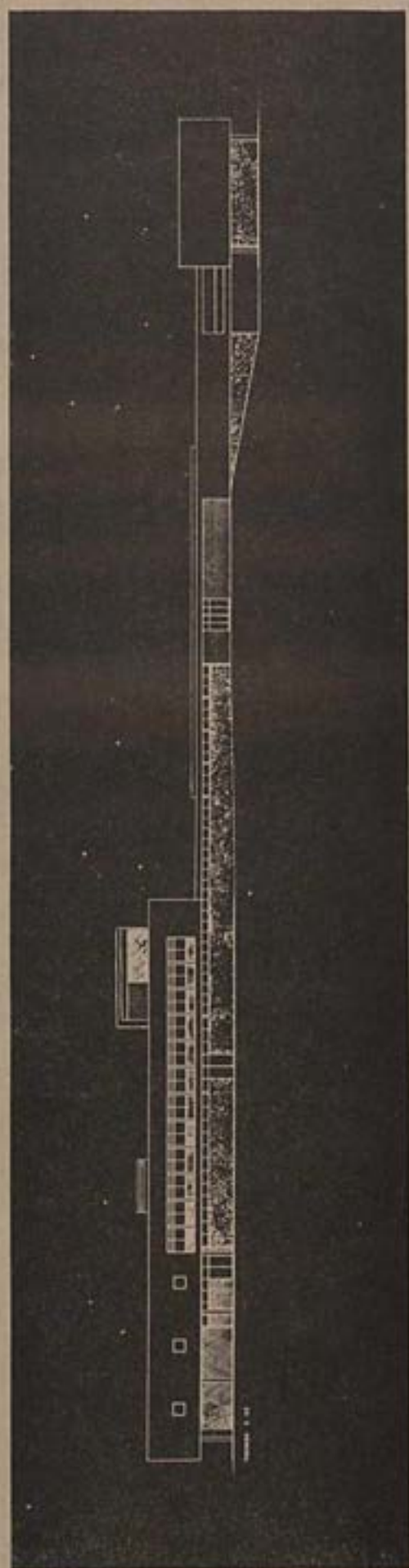
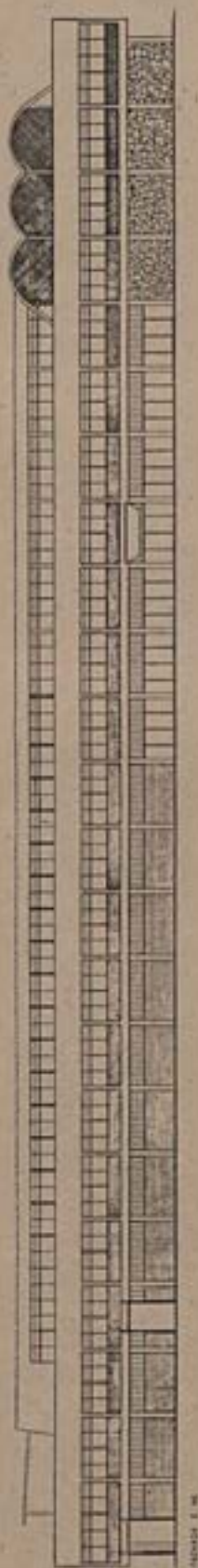
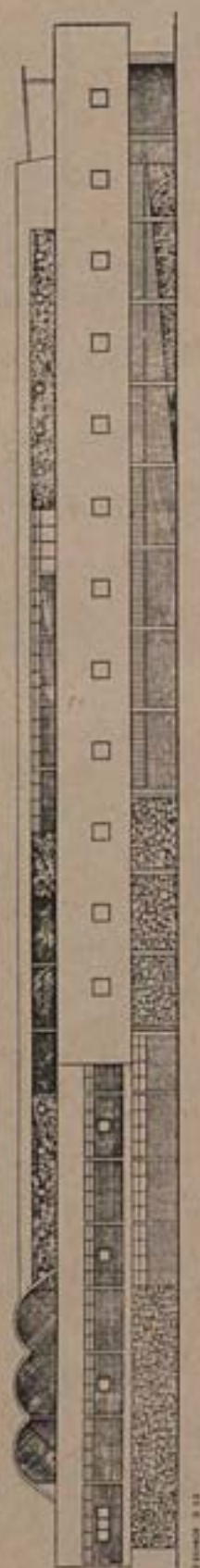


- A AMBULATÓRIO 2º PAVIMENTO
 B HOSPITAL 2º PAVIMENTO
 C PUPILEIRA COBERTURA
 D BANCO DE LEITE COBERTURA

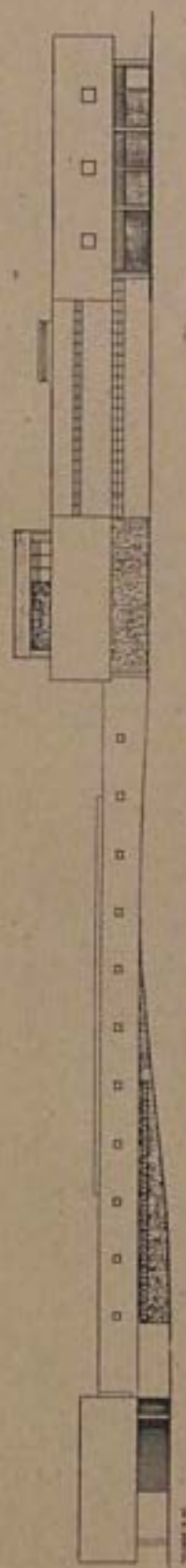
LEGENDA

1. Recreio coberto.
2. Sala de Brinquedos.
3. W.C. Enfermeiras.
4. W.C. Crianças.
5. Hall.
6. Reuniões.
7. Professor.
8. Secretaria.
9. Biblioteca e Arquivo Clínico.
10. Médicos.
11. Enfermeira-Chefe.
12. Enfermeiras.
13. Pergola.
14. Professores.
15. W.C. Serventes.
16. W.C. Homens.
17. W.C. Homens.
18. Copa.
19. Ventilação.

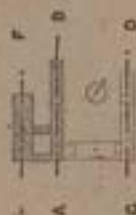
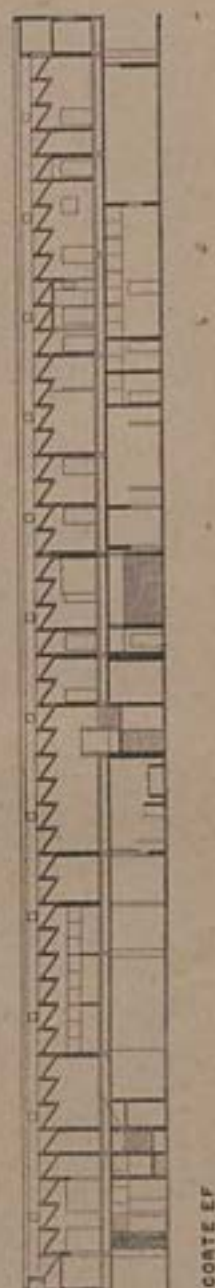
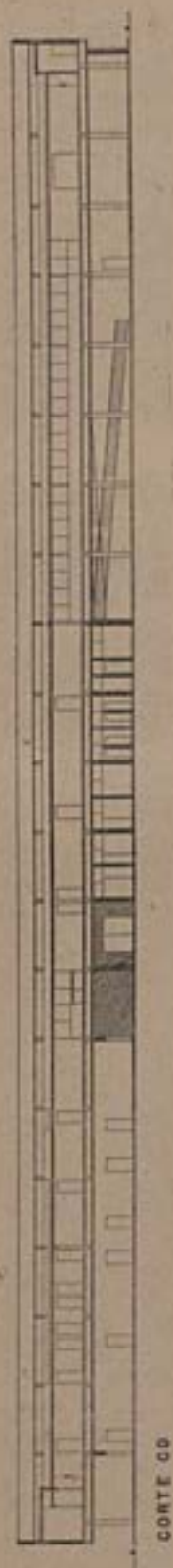
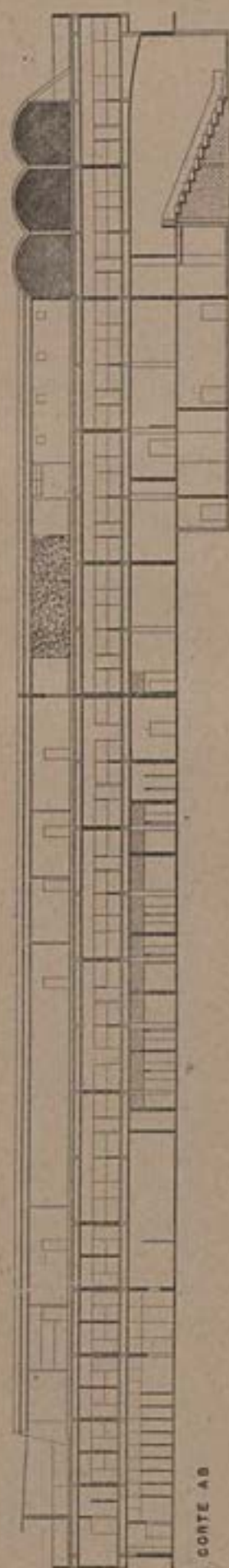


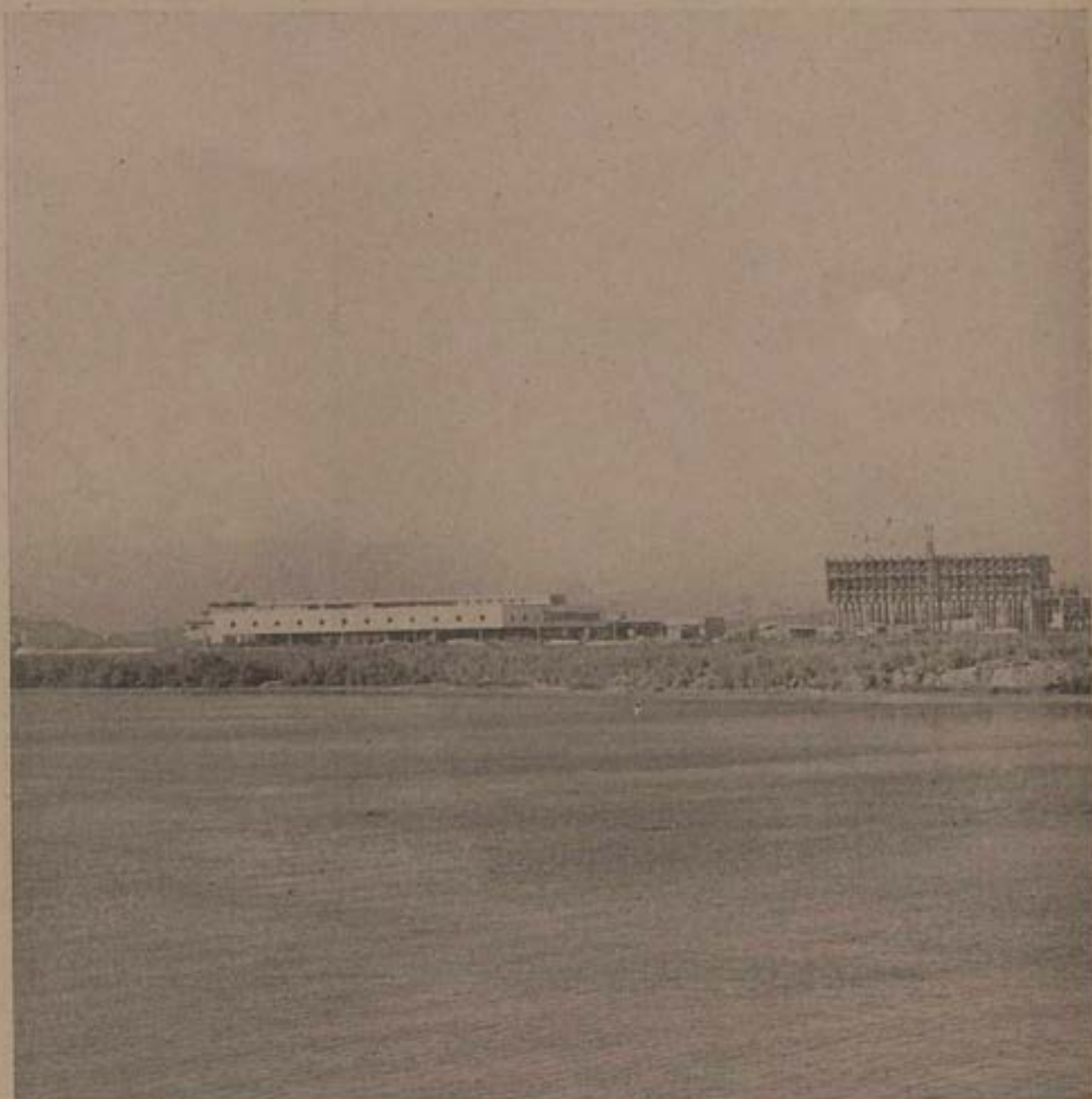


FACHADAS



CORTES

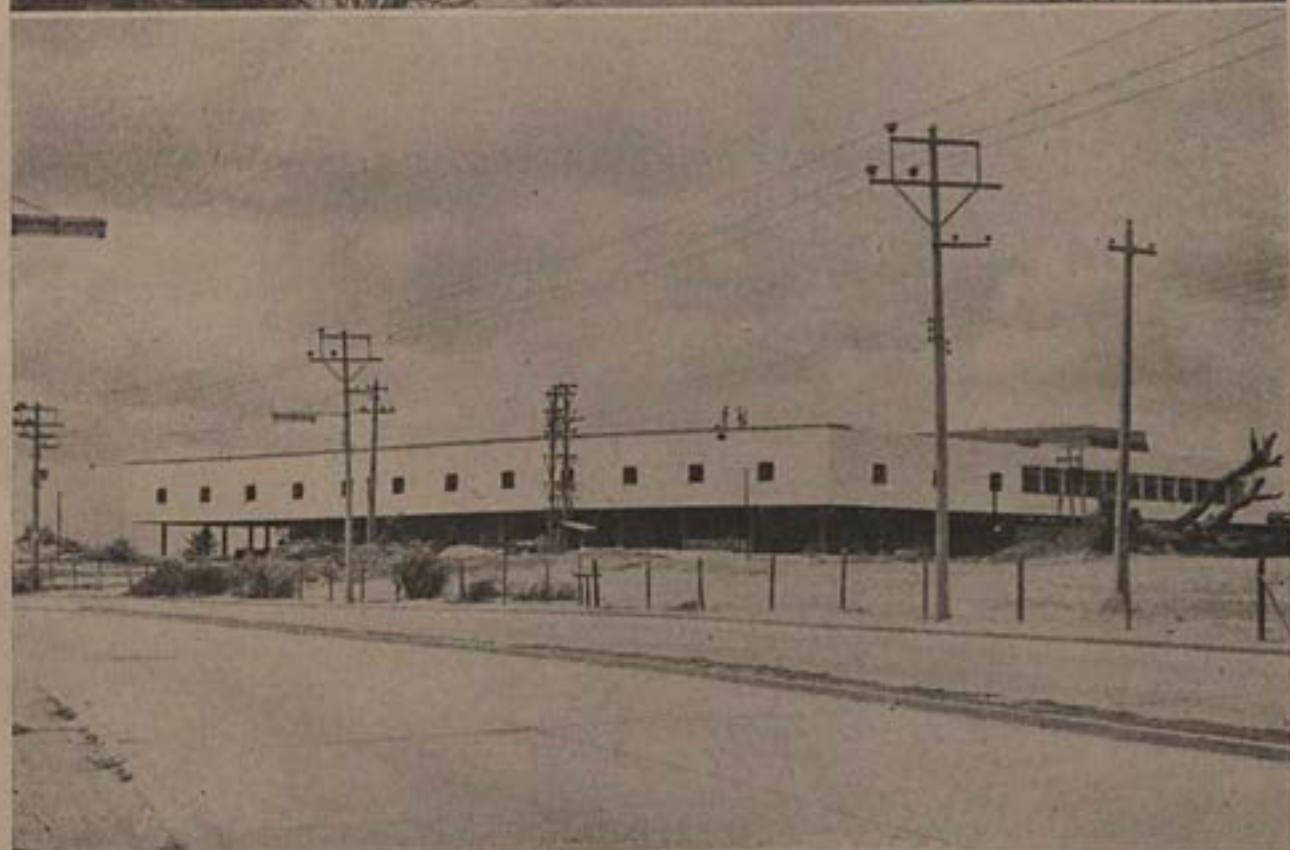




O Instituto ao lado do Hospital de Clínicas em início de construção

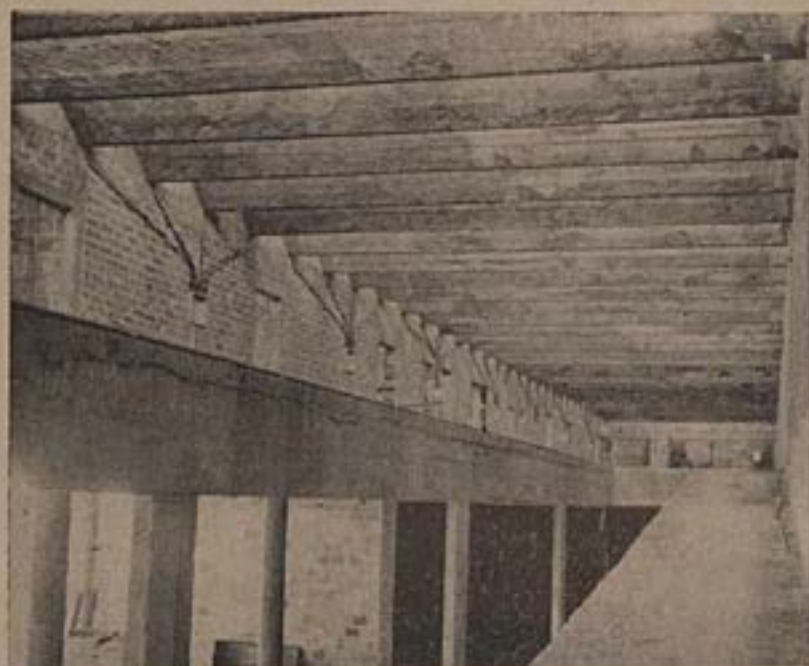


1. Início das alvenarias
2. O Instituto e a Av. Brigadeiro Trompowsky



1. Revestimentos externos dos quatro blocos

2. Aspecto do Ambulatório



1. *Parte da rampa de acesso ao Ambulatório*



2. *Sala de espera do Ambulatório*



3. *Vista externa do Shed*

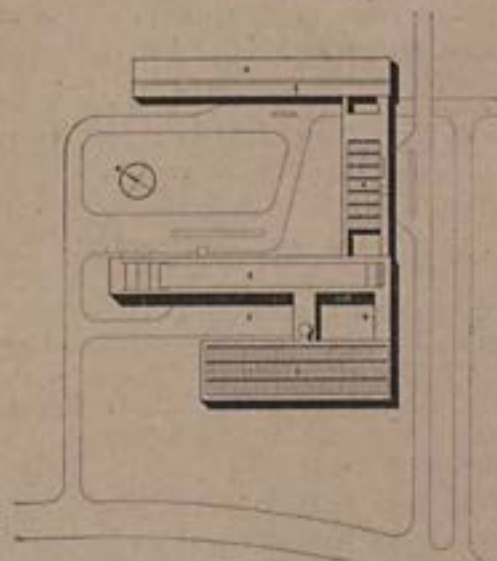


1. Os blocos do Ambulatório e do Hospital
2. O bloco Hospitalar e o Corpo de Ligação com a Pupileira e Banco de Leite



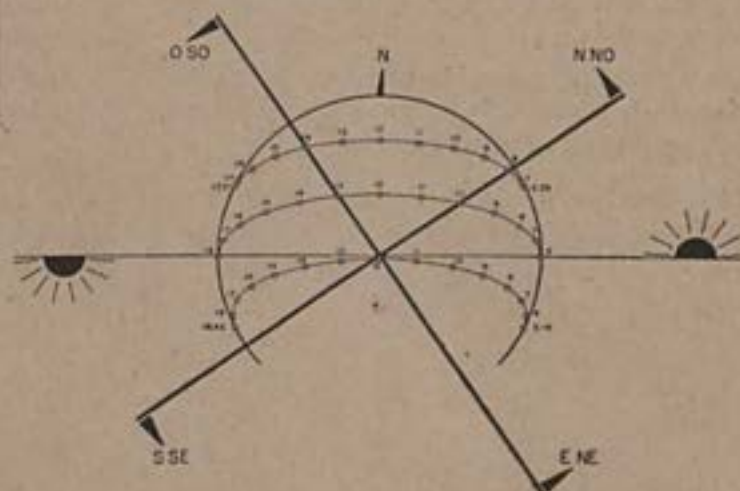
Terrço coberto e solário

ORIENTAÇÃO



SITUAÇÃO DO INSTITUTO
DE PUERICULTURA
OBEDECENDO AO CRITÉRIO
GERAL DE ORIENTAÇÃO
ADOTADO PARA EDIFÍCIOS
DA CIDADE UNIVERSITÁRIA

- 1 - AMBULATÓRIO
- 2 - LIGAÇÃO
- 3 - HOSPITAL
- 4 - BIOTÉRIO - BANCO DE LEITE
- 5 - PUPILEIRA



ORIENTAÇÃO	I N S O L A Ç Ã O		ENTERMAÇÃO
	H O R A S	TEMPOS (HORAS)	KCAL/m ² FACHADA/DIA
EQUINÓCIO			
ENE	6.00 → 13.00	7	2.300
OSO	13.00 → 18.00	5	1.100
SSE	6.00 → 10.00	4	500
NNO	10.00 → 18.00	8	2.300
VERÃO			
ENE	5.14 → 12.00	6 4 6	1.700
OSO	12.00 → 18.46	6 4 6	2.350
SSE	5.14 → 12.00	6 4 6	1.800
NNO	12.00 → 18.46	6 4 6	900
INVERNO			
ENE	6.39 → 14.00	7 2 1	2.500
OSO	14.00 → 17.21	3 2 1	300
SSE	6.39 → 18.00	1 2 1	0
NNO	8.00 → 17.21	9 2 1	3.300

Estudo das Proteções

1.º Pavimento — Todo o 1.º pavimento é protegido pelo balanço que sobre ele projeta o 2.º.

2.º Pavimento — Orientação dos cômodos:

a) enfermarias e alojamentos, voltados para ENE (SOL pela manhã nos equinócios e verão; e pela manhã e à tarde, no inverno);

b) janelas dos "SHEDS" do Ambulatório e Banco de Leite abertas para SSE (SOL no verão, pela manhã);

c) Serviços gerais na fachada OSO (SOL à tarde, no verão, equinócios e inverno);

d) Circulação jogada para o quadrante NNO (SOL à tarde no verão e durante todo o dia no resto do ano).

Desta maneira, protegido com circulações o quadrante mais insolado, foram necessários estudos especiais de proteção apenas para:

(A) Serviços gerais da Pupileira (taxa de intermação da fachada OSO ultrapassa o limite de conforto).

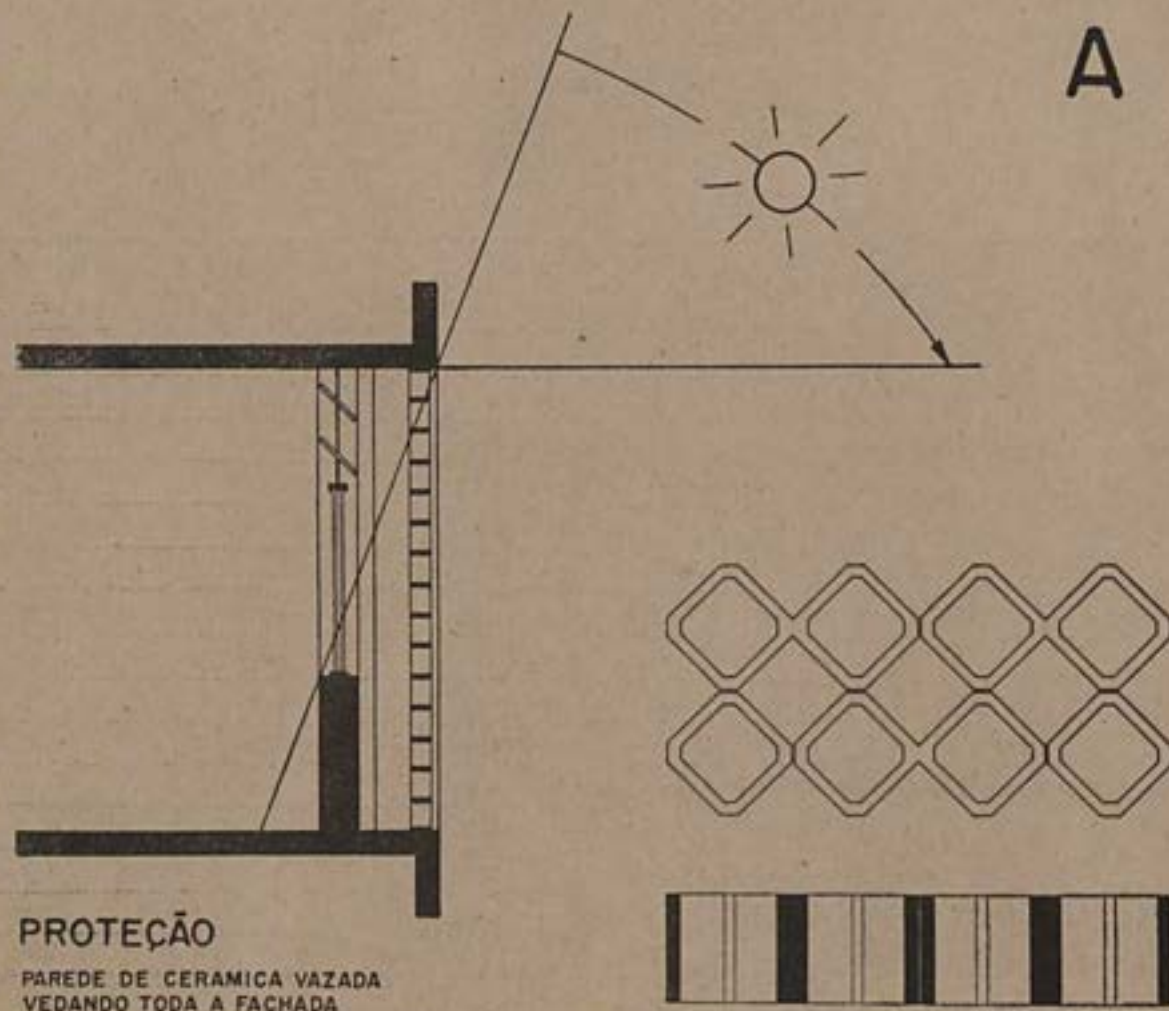
(B) Circulação das enfermarias de Infetados (raios de pouca altura do fim da tarde atingiriam os cômodos da fachada SSE).

(C) Janelas dos "SHEDS" do Ambulatório e Banco de Leite (no sentido de impedir completamente a entrada de SOL no verão).

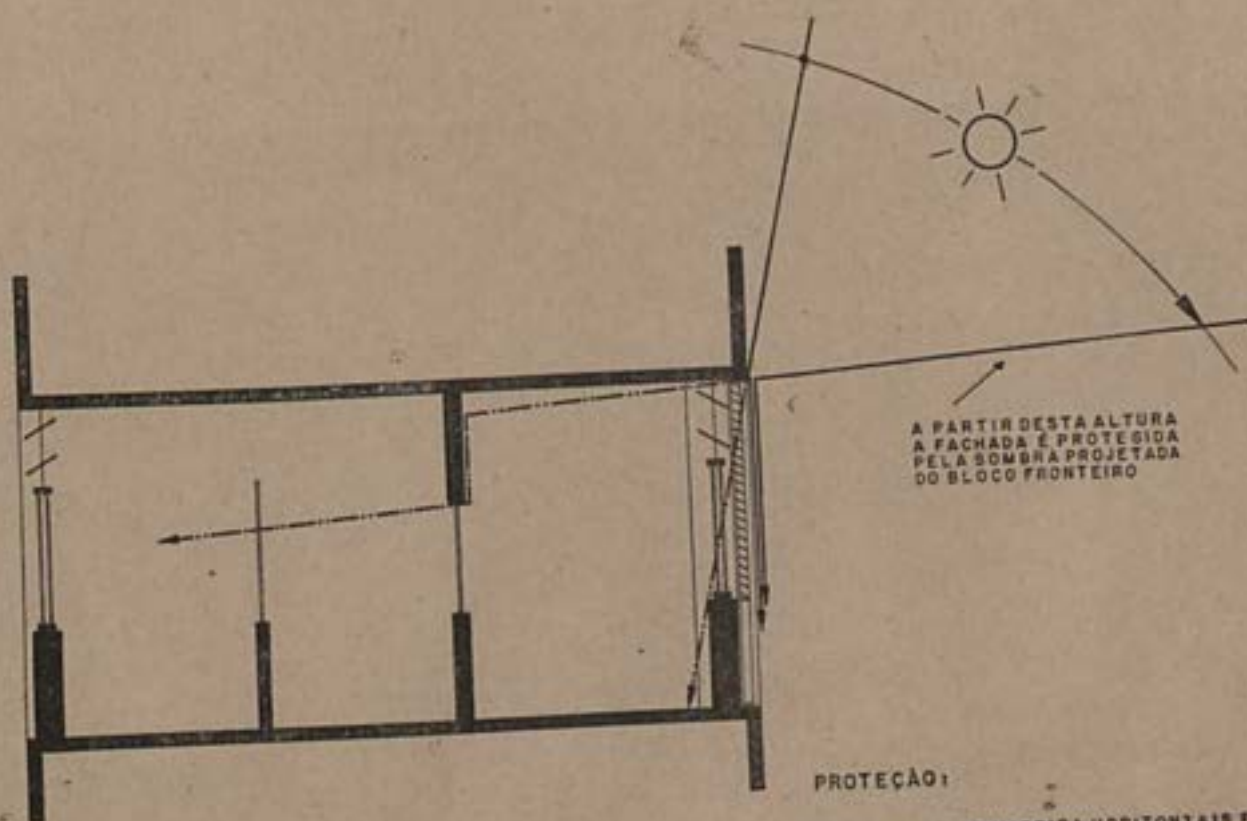
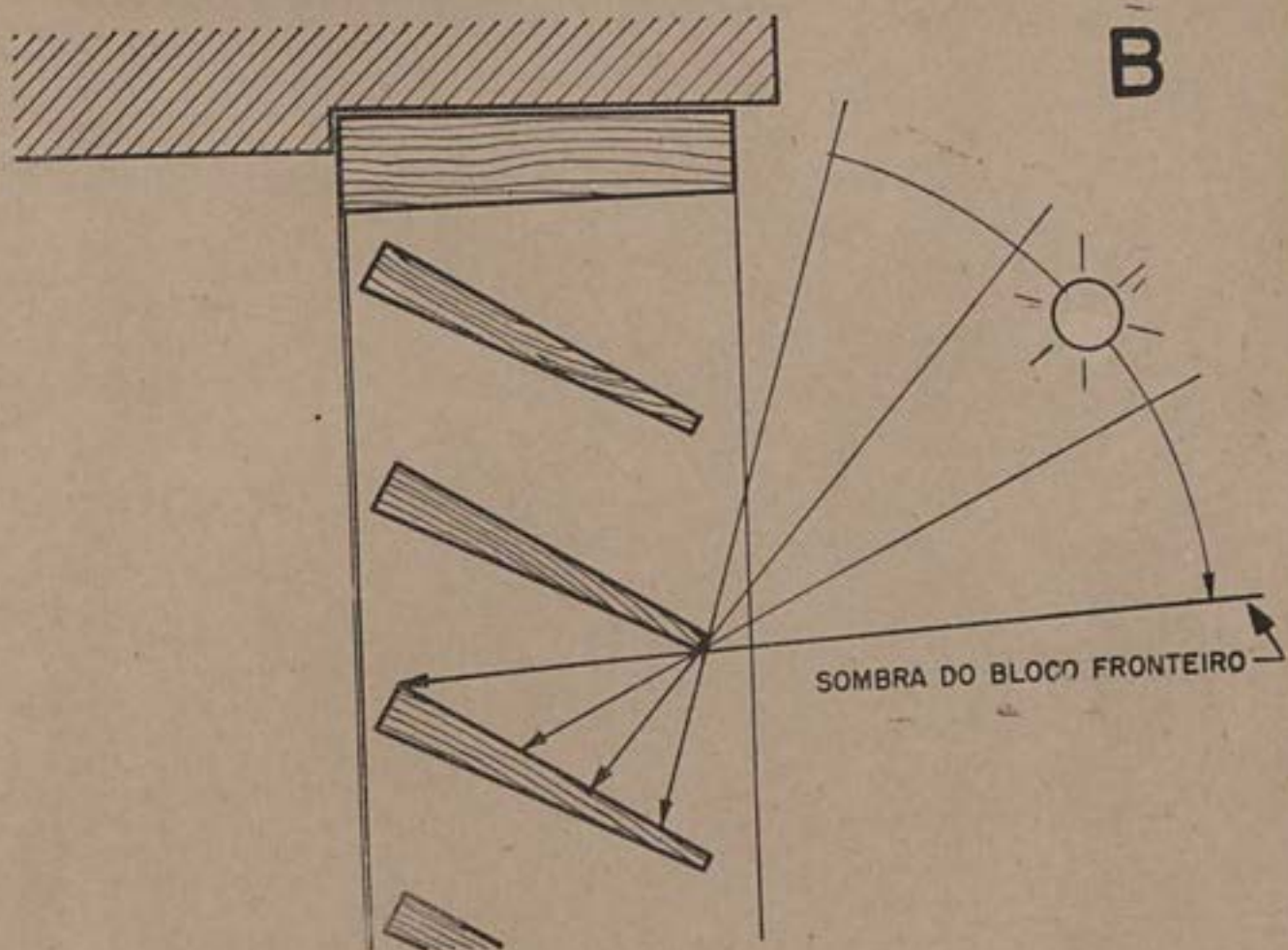
VIII — ASPECTOS CONSTRUTIVOS

A excepcional complexidade do Instituto de Puericultura bem superior à dos clássicos "hospitais-escola", exigiu repetidos estudos e revisões do projeto. A inexistência de institutos análogos no Brasil ou no exterior, dificultou sobretudo o planejamento.

Sob a orientação Geral do Dr. Martagão Gesteira, foram ouvidos e consultados numerosos especialistas, cujas opiniões a respeito dos variados setores médicos, hospitalares, dietéticos de laboratórios etc., assim do Ambulatório, como do Hospital, da Pupileira, do Abrigo Maternal e do Banco de Leite, permitiram o progressivo amadurecimento.

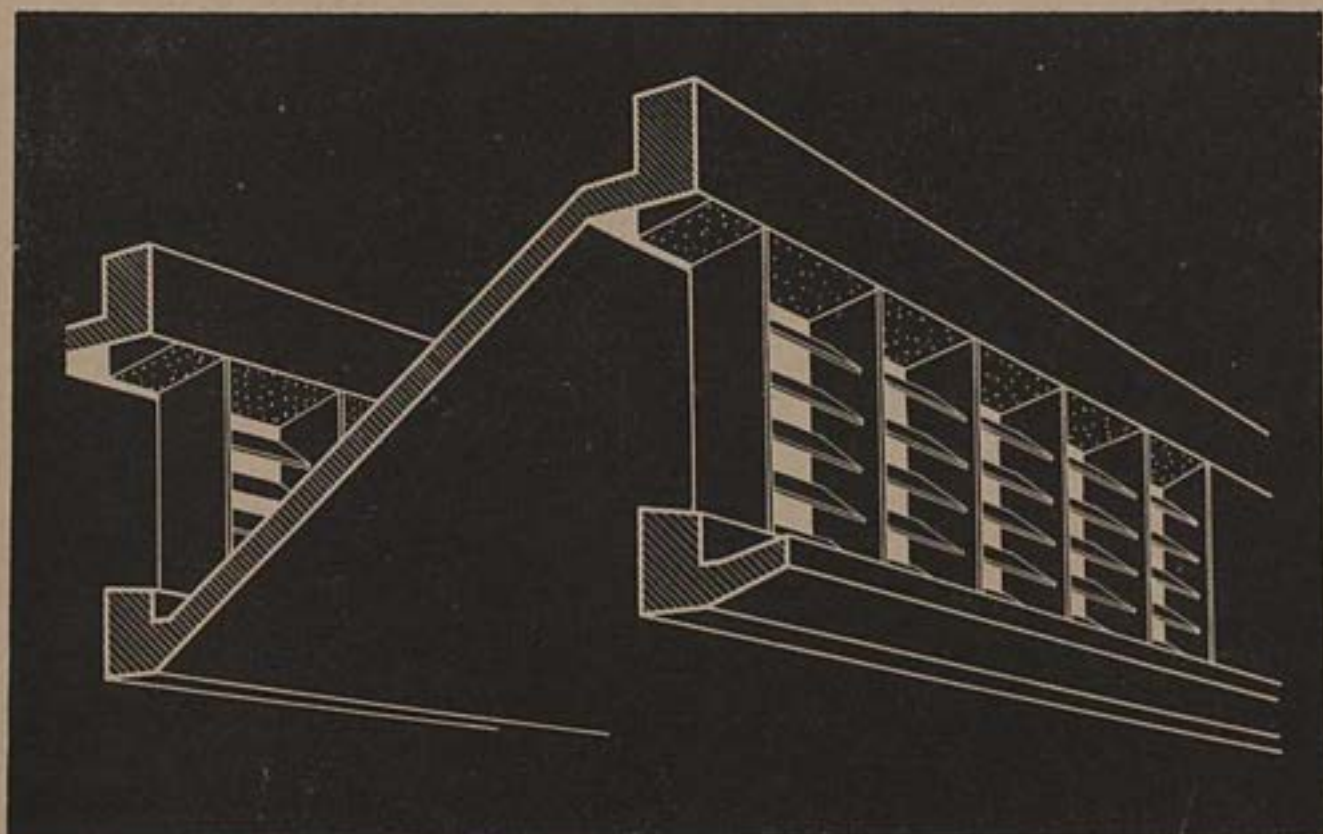
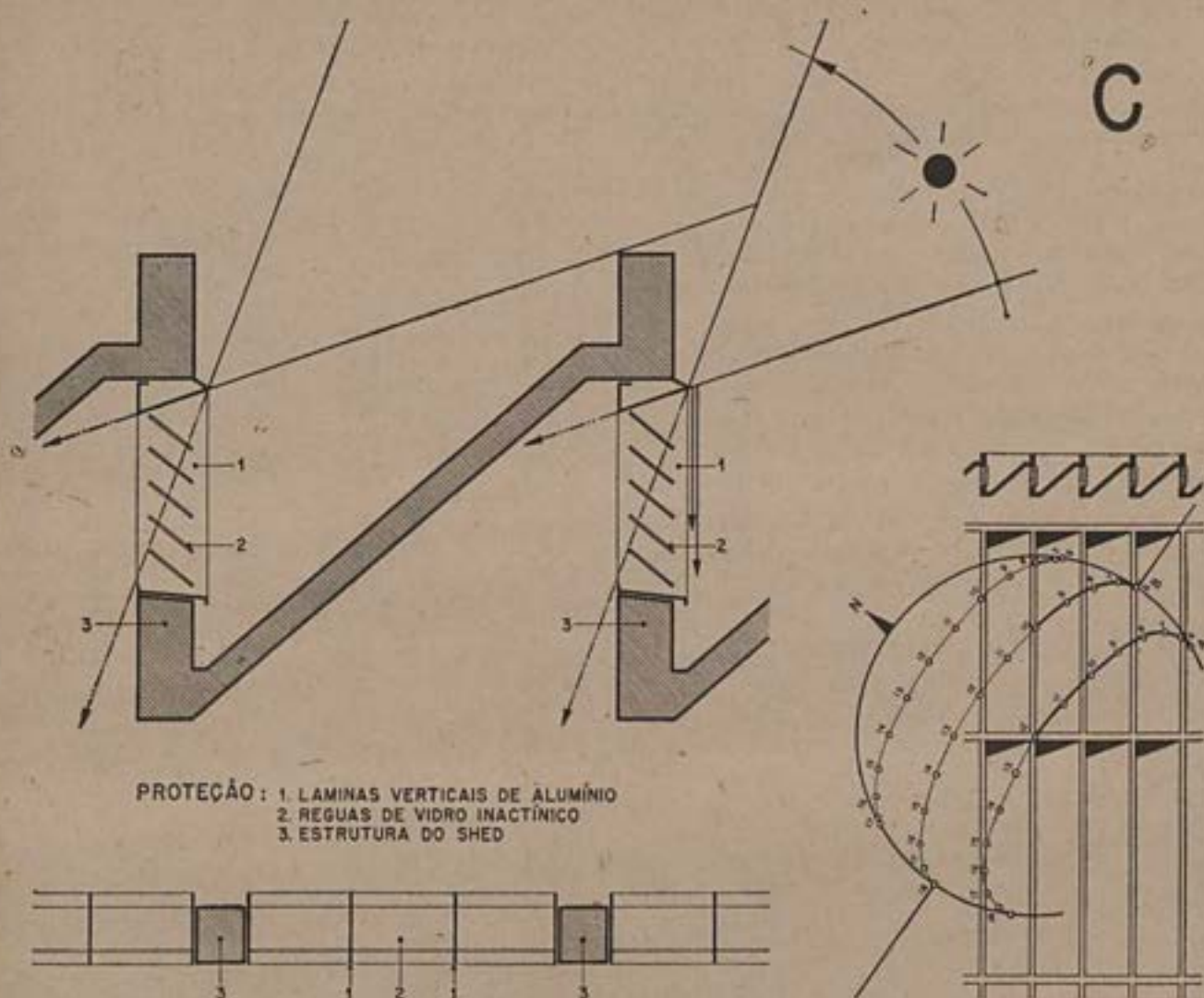


B



PROTEÇÃO:

VENEZIANAS DE MADEIRA HORIZONTAIS FIXAS IMPEDEM A PENETRAÇÃO DOS RAIOS BAIXOS DO FIM DA TARDE NOS CÔMODOS DA FACHADA DE



recimento do organograma geral do qual resultou o projeto finalmente executado.

Acusando as sondagens efetuadas pelo Instituto Nacional de Tecnologia, um terreno capaz de suportar, em condições ótimas, uma carga superior a 3 kg/cm² foram adotadas sapatas isoladas para as fundações do edifício. Os cálculos e a execução de toda a estrutura obedeceram às prescrições da NB-1 — Normas Brasileiras para Cálculo e Execução de Estruturas de Concreto Armado.

A cobertura do bloco correspondente ao Ambulatório é constituída por "sheds" que proporcionarão uma iluminação zenital de grande uniformidade e intensidade, a par de reduzida insolação.

Os pisos são constituídos por lajes duplas isto é, não existem vigas aparentes.

Foram empregados 4.340 metros cúbicos de concreto, 46.400 metros quadrados de fôrmas e 400 toneladas de aço para armadura.

A área útil do Instituto mede 14.296 metros quadrados e a área construída 16.074 metros quadrados.

Tôdas as portas internas são de madeira folheada e contraplacada, sem molduras. Para a confecção de janelas e portas externas, divisões e caixilhos com vidro, grades e guichês, foram utilizadas ligas de alumínio-silício-magnésio-man-

ganês, de alta resistência à corrosão, especialmente à água do mar e à atmosfera salina.

Vários setores do Instituto, por motivos funcionais, exigiram o emprego de instalações de ventilação forçada ou de ar condicionado.

A cozinha geral e a de dietética, tôdas as enfermarias, com exceção da "1.^a Enfermaria", despejos, sala de roupa suja e alguns sanitários, dispõem de ventilação por exaustão forçada.

No subsolo, na cozinha de leite e outros locais que não estão ligados diretamente com o exterior, o ar é renovado por insuflação simples.

Em muitas áreas, como a do Ambulatório, a ventilação é feita simultaneamente por insuflação e exaustão mecânicas.

No anfiteatro e na 1.^a enfermaria, destinada aos débeis e prematuros, as instalações de ar condicionado, com características adequadas a cada caso, garantem ambientes confortáveis.

Com o objetivo de evitar a circulação das crianças em elevadores, causadores de nervosismo e choro, terão elas acesso ao primeiro e segundo pavimentos, por meio de rampas suaves.

Somente o hospital dispõe de um terceiro pavimento o qual, porém, se destina às instalações dos professores e alunos, à biblioteca e ao solário.

NOTAS

Seminário Internacional de Administração Pública

A IMPRENSA e o rádio noticiaram amplamente as atividades do Seminário Internacional de Administração Pública, realizado nesta Capital, no período compreendido entre 4 de fevereiro e 5 de março últimos.

Consignamos aqui informações suplementares sobre o importante conclave, cuja realização despertou interesse crescente nos círculos profissionais, graças à atualidade do temário, à competência dos participantes, à eficiência demonstrada na orientação e ao desenvolvimento dos trabalhos.

As reuniões de técnicos constituem um dos meios de que se utiliza o Departamento de Assistência Técnica da Organização das Nações Unidas para difundir conhecimentos necessários à solução de problemas econômico-sociais dos países subdesenvolvidos.

O Seminário Internacional de Administração Pública realizou-se sob o patrocínio daquele Departamento, em colaboração com a Fundação Getúlio Vargas. Esses órgãos obtiveram ainda a cooperação de várias entidades consagradas ao estudo dos problemas administrativos.

Os participantes do Seminário, em número de vinte, foram escolhidos dentre autorizados conhecedores da arte e ciência de administrar. Constituíram uma plêiade de elementos representativos de dez países nas técnicas de suas especialidades; seus nomes e títulos constam do discurso pronunciado pelo Sr. Benedito Silva, na sessão solene de inauguração do Seminário, que adiante inserimos.

O TEMÁRIO

Objeto de cuidadosos estudos foi a escolha do temário que versou sobre a organização, direção e funcionamento dos chamados serviços auxiliares e dos órgãos de Estado-Maior ("staff") da Administração Pública.

Foram selecionados os seguintes tópicos:

I — Organização, funções e coordenação dos serviços auxiliares entre si e com os órgãos de "staff";

II — Problemas e tendências atuais dos serviços auxiliares e órgãos de "staff";

III — A centralização do controle e a descentralização da execução nos serviços auxiliares;

IV — Organização, funções e problemas dos órgãos de pessoal;

V — Organização, funções e problemas dos órgãos de orçamento;

VI — Organização, funções e problemas dos órgãos de material;

VII — Estrutura, funções e problemas dos órgãos de organização e métodos;

VIII — Métodos e técnicas de controle dos atos administrativos;

IX — Métodos e técnicas de planejamento do trabalho governamental.

Esses temas se prestaram ao desdobramento necessário à discussão metódica da matéria, desdobramento sobre o qual se baseou a elaboração dos planos diários de trabalho.

TRABALHOS PREPARATÓRIOS

Documentação básica

Sobre os vários itens do temário foi compilada, no Brasil, nos Estados Unidos, e em vários países europeus, farta documentação para distribuição aos participantes do Seminário e aos alunos dos Cursos de Administração instituídos pela Fundação Getúlio Vargas em colaboração com a ONU. O comparecimento destes às sessões fazia parte das obrigações escolares.

O objeto da documentação foi condensar as idéias, opiniões, ensinamentos e escritos de maior significação na literatura pertinente.

A fim de evitar, tanto quanto possível, a interferência de critérios subjetivos na seleção da matéria, o Departamento de Assistência Técnica traçou a orientação a ser seguida na execução do trabalho em nota que enviou às organizações encarregadas do respectivo preparo.

Nessa nota se salientava a impossibilidade de sujeitar a compilação a normas rígidas, confiando-se muito ao juízo pessoal dos especialistas dela incumbidos. Seria indispensável, entretanto, assegurar que a seleção do material fôsse estreme de pontos de vista estreitos e locais e, tanto quanto

possível, satisfizesse às necessidades dos países latino-americanos, em cujo benefício o Seminário seria orientado.

Nesse sentido o Departamento de Assistência Técnica aconselhava que, antes de decidir sobre a inclusão ou exclusão de dado item, o especialista submetesse cada excerto, citação, opinião ou observação que considerasse relevante ou instrutiva, a um questionário como o seguinte:

- 1) É esta opinião geralmente julgada autorizada por especialistas na matéria?
- 2) É muito controversa?
- 3) Tem sido contestada ou considerada obsoleta à vista dos novos progressos na matéria?
- 4) Constitui um marco no desenvolvimento das teorias sobre o assunto?
- 5) Procede de um texto adotado como leitura prescrita em seus cursos de administração pública por duas ou mais escolas de renome?
- 6) É o autor geralmente considerado um teórico?
- 7) É o autor tanto um prático quanto um teórico?
- 8) Tem sido a opinião rotulada como uma falácia?
- 9) Constitui ela um produto derivado das práticas administrativas e tradições políticas de dado país ou grupo de países?
- 10) É suscetível de aplicação universal?

Respostas afirmativas às perguntas 1, 4, 5, 7 e 10 levariam à aceitação do material examinado; inversamente, a afirmativa às restantes perguntas indicaria a necessidade de uma análise mais cuidadosa do texto, antes da inclusão ou exclusão.

A documentação básica compreende duas séries de brochuras (A e B).

A SÉRIE A (capa branca) congloba trabalhos elaborados pelas seguintes organizações, a pedido das Nações Unidas:

- Public Administration Service, de Chicago;
- Civil Service Assembly dos Estados Unidos e Canadá;
- Instituto Internacional de Ciências Administrativas, de Bruxelas.

A SÉRIE B (capa rosa) inclui a documentação organizada pela Divisão de Documentação do Instituto Brasileiro de Administração (F.G.V.) que tratou, de forma completa, os temas ns. I, IV, V, VI e VII.

Monografias

Um segundo grupo de trabalhos preparatórios, distribuídos aos membros do Seminário e observadores, compreende as monografias, publicadas também em duas séries (C e D).

A SÉRIE C (capa azul), integrada pelas chamadas "monografias brasileiras" e preparada pela Divisão de Pesquisas do Instituto Brasileiro de Administração (F.G.V.), contém a explanação completa do desenvolvimento e situação atual dos serviços auxiliares e órgãos de "staff" na Administração Pública Brasileira.

Essas monografias, em número de nove, contém matéria relativa a todos os tópicos do temário, expostas sob os títulos:

- 1) "O Sistema de Órgãos Auxiliares e de Staff na Administração Brasileira";

2) "Evolução dos Serviços Auxiliares e dos Órgãos de Staff na Administração Brasileira";

3) "Contrôle e Execução dos Serviços Auxiliares na Administração Brasileira";

4) "O Sistema de Pessoal na Administração Brasileira";

5) "O Orçamento e sua Administração no Governo Federal Brasileiro";

6) "O Material no Serviço Público Federal";

7) "As Entidades de Organização e Métodos na Administração Brasileira";

8) "O Contrôle dos Atos Administrativos no Governo Brasileiro";

9) "Planejamento do Trabalho Governamental na Administração Brasileira".

Finalmente, a SÉRIE D (capa amarela), formada pelo elevado número de trabalhos apresentados pelos participantes do Seminário e publicados nas línguas em que foram escritos, inclui valiosas contribuições, calcadas na formação teórica e longa experiência administrativa de seus autores.

RELAÇÃO DOS TRABALHOS DOS MEMBROS DO SEMINÁRIO

1) "Tendencias y Resultados corrientes en los servicios auxiliares", por Eduardo Mc Cullough;

2) "The Functions of Public Personnel Administration", por Henry Reining, Jr.;

3) "La educación de los servidores públicos: experiencia en Puerto Rico y su significación para la América Latina", por Pedro Muñoz Amato;

4) "Organização, Funções e Problemas dos Órgãos de Orçamento", por Arízio de Viana;

5) "Some special problems of Budget Agencies", por S. McKee Rosen;

6) "Responsibilities of Central Budget Office", por Jesse Burkhead;

7) "Centralized purchasing of Government Department", por John R. Simpson;

8) "Organization and Functions of Procurement Offices", por Harvey Walker;

9) "La Descentralización Administrativa en la Planificación de las funciones económicas (acción social) del Estado", por J. C. Rodríguez Aría;

10) "The supply of Government Material Needs", por P. J. H. de Man e P. P. C. J. Schomper;

11) "Organization and Functions of O. and M. offices", por Taras C. Sallfors;

12) "Estructura y funciones de los órganos de organización y métodos", por Enrique Tejera Paris;

13) "Methodes et Technique du Contrôle dans l'Administration Publique", por Georges Langrod;

14) "Methods and Techniques of Control of Administrative Action", por H. O. Dovey, do Institute of Public Administration, por encargo do Instituto Internacional de Ciências Administrativas;

15) "Some Administrative Aspects of Technical Assistance", por Roscoe Martin;

16) "Centralisation du Contrôle et Descentralisation de l'exécution dans les Services Auxiliaires", por Lyonel Wurmser;

17) "Planejamento do Desenvolvimento Econômico de Países Subdesenvolvidos", por Roberto de Oliveira Campos;

18) "Le Recrutement des Hauts Fonctionnaires en France et la Création de l'École Nationale d'Administration", por André Bertrand;

19) "A Função de Pesquisas nos Órgãos de 'staff' e serviços Auxiliares", por Mario Wagner Vieira da Cunha.

SESSÃO INAUGURAL

A sessão inaugural que, como as subseqüentes, teve lugar no auditório da Associação Brasileira de Imprensa, revestiu-se de grande solenidade, a ela tendo comparecido um Representante do Presidente da República, altas autoridades e pessoas de nomeada na Administração Pública do país, além de estudiosos dos assuntos administrativos.

Falaram na oportunidade o Dr. Luiz Simões Lopes, Presidente da Fundação Getúlio Vargas, saudando os membros do Seminário; o Dr. Pedro Calmon, Reitor da Universidade do Brasil; o Sr. João Carlos Vital, Prefeito do Distrito Federal; o Prof. Pedro Muñoz Amato, que agradeceu em nome dos seminaristas; o Dr. Benedito Silva, representante do Departamento de Assistência Técnica da ONU, que apresentou ao auditório os especialistas em administração pública convidados ao conclave e, finalmente, o Ministro João Neves da Fontoura, titular da pasta das Relações Exteriores, que presidiu a cerimônia.

A seguir, transcrevemos, na íntegra, alguns dos discursos proferidos.

DISCURSO DO DR. BENEDITO SILVA

Por motivos óbvios, a honra de representar o Departamento de Assistência Técnica das Nações Unidas nesta solenidade caberia, naturalmente, a um de seus diretores.

Com efeito, era aguardado no Rio de Janeiro para tomar parte nos trabalhos inaugurais do Seminário Internacional sobre Problemas de Administração Pública, o Sr. Gustavo Martínez Cabañas, subdiretor-geral do departamento que tem a seu cargo a execução do programa ampliado de assistência técnica das Nações Unidas. O objetivo principal da sua vinda ao Brasil seria, precisamente, trazer às autoridades brasileiras e aos membros do Seminário a palavra de animação e de apoio na Organização das Nações Unidas.

O prolongamento, além da expectativa, dos trabalhos da Assembleia-Geral das Nações Unidas, ora reunida em Paris, impediu a sua viagem. Na ausência dele e na qualidade de organizador do Seminário e de único funcionário do Departamento de Assistência Técnica no Rio, vejo-me compelido a assumir a responsabilidade de uma tarefa, que, em condições ordinárias, caberia a outrem.

Não venho, porém, discursar. Minha missão é mais simples: venho apresentar a este ilustre auditório os especialistas em administração pública que, convidados pelas Nações Unidas, se encontram congregados aqui para integrar o Seminário Internacional.

Trata-se de um grupo de capacidades escolhidas a dedo em vários países do mundo e no Brasil, pela ONU, pela UNESCO e pela Fundação Getúlio Vargas, a fim de levar a bom termo o objetivo do Seminário. Usarei um processo simples para fazer as apresentações. Mencionei, um a um, os nomes dos ilustres visitantes e dos membros brasileiros do Seminário, a quem peço que se dignem de levantar ao ouvir os respectivos nomes, para que o auditório os identifique.

Sr. Roscoe Martin, professor e diretor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Siracusa. É um dos professores postos, pela ONU, à disposição da Fundação Getúlio Vargas para conduzir os cursos especiais de administração pública, que se encerraram no dia 31 de janeiro.

Sr. Harvey Walker, professor de Ciência Política da Universidade de Ohio.

Sr. George Langrod, professor da Universidade Sarrebruck e membro do Centro de Pesquisas Científicas de Paris.

Sr. Henry Reining Jr., professor da Universidade da Califórnia do Sul.

Sr. André Bertrand, Diretor de Estudos da Escola Nacional de Administração Pública de Paris.

Sr. McKee Rosen, funcionário do Bureau de Orçamento do Governo Americano, organizador e diretor do programa de bolsas especializadas conduzido por aquele Departamento.

Sr. C. Tarras Sallfors, presidente da Comissão Central de Organização e Métodos do Governo da Suécia.

Sr. Sven Jorgensen, diretor da Auditoria do Governo da Noruega.

Sr. Pedro Muñoz Amato, diretor da Escola de Administração Pública da Universidade de Porto Rico.

Sr. Eduardo McCullough, Subcontador-Geral da República do Panamá.

Os membros brasileiros do Seminário são os seguintes:

Sr. Arizão de Viana, Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Sr. Mario Wagner da Cunha, professor dos Cursos de Administração da Universidade de São Paulo.

Sr. Luiz Alves de Mattos, Diretor do Instituto Brasileiro de Administração, da Fundação Getúlio Vargas.

Sr. José Saldanha da Gama e Silva, Chefe da Divisão de Pesquisas, do Instituto Brasileiro de Administração.

Sr. José Rodrigues Sena, chefe da Divisão de Documentação, do Instituto Brasileiro de Administração.

Além destes, deverão tomar parte no Seminário os seguintes técnicos e especialistas, cuja chegada ao Rio está sendo aguardada:

Sr. Enrique Tejera Paris, professor de Economia da Universidade Central de Caracas.

Sr. Raul Salinas, Economista, funcionário do Banco do México.

Sr. Rodrigues Aria, Economista, funcionário do Ministério da Economia da Argentina.

Sr. Lyonel Wurmser, Inspetor-Geral, Ministério das Finanças Públicas, França.

E' a esta plêiade de autoridades internacionais em matéria de administração pública, a mais escolhida e seleta que seria possível encontrar, que a Organização das Nações Unidas, em constante entendimento com a Fundação Getúlio Vargas, confiou os destinos deste Seminário. As autoridades de uma e outra organizações estão convencidas de que os especialistas presentes, pelos seus títulos e pelo seu saber, comandam entre si um repertório de conhecimentos sobre administração pública difícil de ser igualado e, certamente, impossível de ser excedido.

Ao apresentar, em nome do Departamento de Assistência Técnica das Nações Unidas, os ilustres visitantes ao público e às autoridades brasileiras, faço votos para que o convívio profissional que se vai estabelecer entre eles e seus colegas do Brasil seja mutuamente agradável e proveitoso.

DISCURSO DO DR. LUIZ SIMÕES LOPES

Procedentes de dez países amigos e portadores de altos títulos de experiência e saber, encontram-se neste recinto os membros do seminário internacional de administração, que ora se inaugura na cidade do Rio de Janeiro sob os auspícios das Nações Unidas, do Governo do Brasil e da Fundação Getúlio Vargas.

Aqui estou, em primeiro lugar, para saudar cordialmente tão ilustres visitantes, exímios conhecedores da fina e valiosa arte de administrar, ou seja, da arte de fazer que coisas aconteçam proficua e metódicamente, de acordo com um desígnio bem definido. A cada um deles apresento as boas vindas da Fundação Getúlio Vargas, for-

mulando votos por que a sua permanência no Brasil seja agradável e rica em experiências.

A Fundação Getúlio Vargas vive hoje um dia de plenitude institucional. Com efeito, ao instalarmos os trabalhos do seminário internacional sobre problemas de administração, vendo reunido no salão de conferências da Associação Brasileira de Imprensa um grupo de especialistas de competência reconhecida e proclamada dentro e fora das fronteiras de seus países, e vindos ao Brasil para nos proporcionar os benefícios de suas luzes, a Fundação Getúlio Vargas sente que tomou o caminho certo para a realização de um de seus objetivos centrais.

Criada especificamente para promover a pesquisa e o ensino de técnicas e métodos administrativos aplicáveis no serviço público e nas atividades particulares, a Fundação havia incluído no seu programa de trabalho a longo prazo a instituição do ensino sistemático e permanente de administração. Ao voltar as vistas para esse ramo de ensino e assumir a responsabilidade de patrociná-lo e promovê-lo, a Fundação não fora impulsionada por mero desejo de criar e inovar. A inspiração emerge da análise fria das realidades ambientais. O Brasil, país jovem, em fase de franca floração, país em véspera da maioridade econômica, país cujos poderes públicos vergam sob o peso dos problemas sociais e das expectativas e ansiosos de progresso de uma população de mais de 50 milhões de habitantes, constitui um mercado quase insaciável para as modernas técnicas administrativas, para os métodos racionais de trabalho, para as práticas geradoras de eficiência, para as fórmulas produtoras de economia, para tudo aquilo, enfim, que contribua para aumentar o rendimento do esforço organizado. Dentre os modernos recursos e meios técnicos de ação coletiva, aqueles de que o Brasil mais carece são precisamente os que se relacionam com o planejamento, a organização, a direção, a coordenação e o controle das atividades de grandes empresas, públicas e particulares.

Há um desequilíbrio manifesto entre a complexidade crescente dos problemas com que os governos se vêm a braços e a capacidade de ação da maquinaria administrativa brasileira. Os nossos serviços públicos representam um dos setores menos avançados da civilização que estamos construindo. Uma comparação dos vários ramos em que exercemos nossas atividades, revela que o serviço público tem sido um dos menos sensíveis à influência das idéias modernas. A indústria, o comércio, o banco, as artes plásticas, a poesia, a literatura, a imprensa, as profissões liberais e até mesmo certos setores da agricultura têm-se mostrado mais permeáveis às idéias modernas de racionalização, renovação e reformulação do que as nossas repartições públicas, salvo algumas exceções. Das quase 2.000 unidades de governo existentes no Brasil, inclusive o governo federal e os governos dos Estados mais adiantados, poucas haverá que já hajam incorporado, ou estejam incorporando na sua vida administrativa os novos modos de encarar o serviço público e as práticas de trabalho emanadas do princípio de eficiência. Há certamente uma distância enorme entre os postos avançados da civilização brasileira e os setores rotineiros do serviço público, que ficaram para trás, quase a perder de vista. É verdade que em nossos serviços públicos há atividades funcionais que já atingiram alto grau de excelência técnica. Os serviços de saúde pública, para citar apenas um exemplo, têm realizado notável progresso no Brasil. Já resolvemos o problema da febre amarela urbana, da peste bubônica, estamos em vias de resolver o da lepra e obtendo resultados espetaculares na erradicação da malária. Não é certamente nos serviços técnicos identificados com os propósitos do Estado — isto é, a educação, a saúde pública, etc. — que se observam, mais claramente, os efeitos característicos da rotina, do empirismo tradicional e dos métodos arcaicos de trabalho. É no exercício das atividades domésticas ou atividades-meios, que a maioria das unidades de governo do Brasil apresenta maior dose daquilo que poderíamos chamar "carrancismo" administrativo. É nas práticas arbitrárias de administração de pessoal, na elaboração caótica de orçamento, no sistema anárquico de aquisição, conservação e distribuição de materiais e equipamentos, na ausência de planejamento e de planos, e na falta de coordenação, e no tratamento super-

ficial das relações públicas, que vamos surpreender os traços inequívocos do empirismo conformado, a marca da rotina centenária, o selo das coisas obsoletas, o clima do "processo", a cadeia sem fim dos despachos interlocutórios, o desperdício institucionalizado, a desordem econômica, a ausência de responsabilidade — numa palavra, o reino prosaico da má burocracia na sua expressão mais esterilizante.

Essa defasagem entre as atividades-fins e as atividades-meios decorre da circunstância de que enquanto as primeiras são orientadas e exercidas por profissionais de formação regular, sempre alerta ao progresso das respectivas técnicas, as segundas estão entregues, na grande maioria das unidades de governo, a autodidatas e funcionários sem base adequada de conhecimentos.

Muito já se tem feito, entretanto, sobretudo a partir da criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, em outubro de 1936, mais tarde transformado no Departamento Administrativo do Serviço Público, para melhorar as atividades domésticas dos governos brasileiros. Não há negar que, pelo menos o Governo federal e alguns governos estaduais têm feito, ainda que espasmódicos, esforços sérios, interrompidos, às vezes, por períodos de relaxamento e regressão, para introduzir nas repartições públicas as idéias e os métodos de trabalho que se desenvolveram nestes últimos cinquenta anos, notadamente depois da obra pioneira de Taylor nos Estados Unidos e de Fayol na França.

Uma lista sucinta das conquistas verificadas no serviço público brasileiro, em consequência dos esforços eficazes mas nem sempre regulares do governo federal e de alguns governos estaduais, incluiria o seguinte: a criação do serviço civil, baseado no mérito, iniciada em outubro de 1936 no governo federal com repercussões imediatas e benéficas nos governos de vários Estados e de alguns municípios; a codificação, em leis especiais, das relações entre o Estado e seus servidores, com a promulgação de Estatutos, mais ou menos uniformes, para os funcionários da União, dos Estados e dos Municípios; a introdução de novas técnicas e idéias no processo orçamentário, de que resultou avanço considerável na elaboração e apresentação dos orçamentos públicos; a padronização de papéis, material de escritório, móveis e equipamentos usados pelas repartições públicas, padronização que determinou, além da simplificação dos impressos e formulários, uma economia crescente que, ainda agora, representa para o tesouro público como que uma fonte inesgotável de juros capitalizados; a racionalização, embora apenas iniciada, das atividades relativas à construção de edifícios públicos, o que também assegurou ao governo federal um plano de construções mais ordenado e economias de vulto.

É fácil examinar a obra de renovação administrativa, empreendida pelo governo federal e continuada até dezembro de 1945, quando o órgão que arcava com a responsabilidade de executá-la, o Departamento Administrativo do Serviço Público, foi estupidamente golpeado. Os relatórios do Departamento Administrativo do Serviço Público, as preciosas coleções da "Revista do Serviço Público", a numerosa série de monografias publicadas pelo D.A.S.P., os cursos de administração criados em 1941 e mantidos pelo mesmo Departamento, os livros de autores brasileiros sobre administração pública, escritos nestes últimos dez anos, as obras estrangeiras traduzidas e publicadas em português e a série de monografias brasileiras preparadas para este Seminário, constituem um documentário impressionante sobre o trabalho realizado.

Mas essa obra, praticamente estrangulada em dezembro de 1945 e agora em franco renascimento, está longe da meta final; comparado com o que nos cumpre fazer, o que já fizemos representa apenas o ponto de partida, o desbravamento do terreno. Para prosseguir e tornar essa iniciativa uma realidade tangível, um valor permanente na cultura brasileira, é necessário cuidar da formação metódica, intensiva e extensiva, de novas equipes de especialistas em administração, que se apresentem preparados no momento oportuno e dispostos a assumir o encargo de propagar as idéias renovadoras e, sobretudo, exercer a ação arejadora, contínua, diária, anônima, que cumpre seja mantida como um fogo sagrado nos recintos de trabalho, onde os métodos obsoletos tendem a perpetuar-se.

E' esta concepção das coisas que levou a Fundação Getúlio Vargas a pedir e obter, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, a assistência das Nações Unidas para iniciar no Brasil, em caráter permanente, o ensino formal de administração por intermédio de uma escola estabelecida e organizada para esse fim.

A primeira etapa na realização desse designio, acaba de ser brilhantemente concluída na Fundação Getúlio Vargas com o encerramento, em 31 de janeiro, de 5 cursos especiais de administração pública, instituídos e levados a efeito com a colaboração das Nações Unidas e da UNESCO. Os benefícios de tais cursos recaíram sobre um grupo de 65 funcionários públicos, 23 dos quais selecionados pelas Nações Unidas em doze países hispano-americanos, e os demais, pela Fundação Getúlio Vargas em todos os Estados do Brasil. Ver aqui reunidos, os professores e os alunos dos cursos especiais, celebrando todos o triunfo alcançado, constitui mais uma circunstância a realçar o significado desta cerimônia.

A segunda etapa que iniciamos hoje, será o Seminário Internacional sobre problemas de administração pública. Ao elaborar o plano do Seminário, o Departamento de Assistência Técnica das Nações Unidas e a Fundação Getúlio Vargas manifestaram a esperança de que o mesmo produziria os seguintes resultados, entre outros:

- compilação dirigida de matéria selecionada sobre o assunto;

- atração da atenção internacional para os problemas de organização e funcionamento dos serviços auxiliares e órgãos de estado-maior da administração civil;

- troca viva de idéias e experiências entre técnicos de nomeada no assunto, procedentes de diversos países;

- comparação e análise de pontos de vista, métodos e experiências de vários países em matéria de organização e funcionamento dos serviços auxiliares e órgãos de estado-maior civil.

Espera-se, além disso, que o seminário conduza a uma avaliação dos recursos técnicos e conhecimentos profissionais emergentes nos países latino-americanos sobre os métodos e técnicas de tratamento dos problemas inerentes aos serviços auxiliares e aos órgãos de estado-maior civil.

Dadas a excelência profissional dos participantes e a preparação metódica do seminário, preparação em que tomaram parte várias instituições, como o "Public Administration Service", de Chicago, a "Civil Service Assembly" dos Estados Unidos e Canadá, o Instituto Internacional de Ciências Administrativas, de Bruxelas, a Divisão de Finanças, das Nações Unidas e o Instituto Brasileiro de Administração — órgão da Fundação Getúlio Vargas — todos trabalhando sob a orientação do Departamento de Assistência Técnica das Nações Unidas, encaramos com tranquilidade e confiança os resultados do seminário. Estamos certos de que as suas repercussões, tanto no ensino de administração como nas práticas administrativas do Brasil e de muitos outros países, serão fecundas e duradouras, contribuindo indefinidamente, à maneira de fonte perene de ensinamento, para a elevação do nível de eficiência e do prestígio do serviço público.

Senhores seminaristas: concebido e executado em um regime de amistosa colaboração, o vosso seminário bem evidencia a benemerência do programa ampliado de assistência técnica das Nações Unidas e constitui demonstração salutar de como é possível o entendimento internacional para fins construtivos.

Pelo que já fizemos e pelo que vamos fazer agora com vossa ajuda, não posso deixar de repetir, para terminar, que a Fundação Getúlio Vargas vive hoje um dia de plenitude, o qual ficará altaneiro na sua história, à feição de um marco inconfundível — ponto de referência e centro de inspiração.

DISCURSO DO SR. PEDRO MUÑOZ AMATO

El Programa de Administración Pública que auspician conjuntamente el Gobierno de Brasil y las Naciones Unidas tiene significación no sólo para la América Latina sino también para los demás pueblos del mundo. Fun-

damentalmente, constituye el planteamiento de una cuestión que es de importancia decisiva en el empeño por preservar las tradiciones de libertad y dignidad humanas. En realidad, el tema central de los cursos y del seminario es si podemos identificar los medios administrativos adecuados para que los gobiernos orienten eficazmente los procesos sociales hacia nuevas y mejores formas de equidad y libertad para todos los ciudadanos. La eficiencia administrativa adquiere justificación y perspectiva en el cumplimiento de estos ideales colectivos.

El problema actual de la administración pública es solamente una fase de las transformaciones profundas por que atraviesa nuestra herencia cultural. Las técnicas administrativas, debidamente encauzadas, son de importancia vital en la presente evolución del Liberalismo y la Democracia. Todos sabemos que los ideales son meras fórmulas retóricas cuando no están respaldados por los instrumentos necesarios para su realización práctica. Asimismo, la pericia técnica ha de enaltecerse la unión con los principios normativos, para producir el entusiasmo sereno y creador que supera tanto a la inercia como al fanatismo.

El arte de gobernar supone, pues, el cultivo de actitudes que aseguren la eficiencia administrativa y la responsabilidad democrática. La administración pública no consiste en obedecer mecánicamente reglas de organización y procedimiento impuestas por autoridades superiores o por esquemas teóricos. En todos los niveles del gobierno la discreción es el ingrediente más significativo. Y la formulación de decisiones normativas es parte inseparable de la administración pública en todas sus fases, siendo ésta un proceso continuo en que la "legislación" y la "ejecución" siempre se encuentran en íntima interdependencia.

Todos los funcionarios, independientemente de su rango o especialización, comparten esta responsabilidad. Si comprenden el funcionamiento de todo el gobierno y las relaciones entre sus diversas partes, especialmente la forma en que la autoridad y la responsabilidad fluye entre el pueblo y sus gobernantes, mejor será su adaptación a las normas de conducta que la situación global exija y más alta la calidad de su aportación a los servicios públicos. Cada uno reflejará claramente el grado de seriedad e eficiencia de toda la burocracia, en ambiente cultural y político respecto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, la relativa efectividad del control de gobierno por el pueblo y la intensidad del respaldo colectivo en favor de los programas gubernamentales.

En otras palabras, la educación de los servidores públicos y el mejoramiento de la administración pública en sus aspectos teóricos y prácticos, son tareas tan difíciles como importantes. Por esta razón, precisamente, es ejemplar esta iniciativa del Gobierno de Brasil y las entidades de las Naciones Unidas. En un notable gesto de cooperación internacional reúne estudiantes, profesores y funcionarios de la América Latina y otras regiones del mundo para que enriquezcan mutuamente sus ideas y experiencias y contribuyan al esclarecimiento de los complejos problemas de la administración pública.

Tiene, además, el propósito de organizar esta actividad sobre bases permanentes, mediante el establecimiento de una escuela para servir a toda la América Latina. El esfuerzo es de una dimensión sin precedentes en este campo. Será el primer centro regional de estudios en administración pública establecido bajo los auspicios de las Naciones Unidas. El grado de éxito que alcance tendrá, entre otras repercusiones, la de afectar el programa de la División de Administración Pública establecida recientemente en la Administración de Asistencia Técnica del Secretariado.

La oportunidad está llena de posibilidades. Y el Brasil, con su rica cultura, su enorme potencialidad económica, su tradicional tolerancia racial y su espíritu progresista puede asumir airoosamente esta responsabilidad.

La empresa es tan meritoria que bien vale todo el esfuerzo y el costo que pueda requerir en sus diversos aspectos de enseñanza, publicaciones, becas, etc. Me ha impresionado la actitud de sus organizadores, quienes en todas sus actuaciones demuestran la norma de que una

actividad como ésta o se realiza en toda su plenitud o simplemente no se intenta.

En Puerto Rico esta desarrollando un programa similar. Nuestro pueblo ya cuenta con valiosos logros de planificación democrática y eficiencia gubernamental. La Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico ofrece cursos y lleva a cabo trabajo de investigación, con una orientación que acentúa la importancia de la educación general y, especialmente, de las Humanidades y Ciencias Sociales. Me consta que pueden ustedes contar con la cooperación del Gobierno y la Universidad de Puerto Rico. Espero que las relaciones de amistad y colaboración que logremos crear en este sentido, conlleven también el estímulo recíproco de la competencia constructiva.

En síntesis, señoras y señores, lo que he querido expresar a las entidades auspiciadoras y a todos los presentes, es el agradecimiento de los miembros del seminario por el honor que representa esta oportunidad de compartir una tarea tan digna y significativa.

DISCURSO DO MINISTRO JOÃO NEVES DA FONTOURA

Não é uma palavra formal a de congratular-me com o Brasil pela alta significação da cerimônia que estamos realizando. Trata-se da instalação do Seminário Internacional sobre Administração Pública que o Instituto Brasileiro de Administração, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, inaugura hoje com a presença dos representantes do Poder Público e com o comparecimento das destacadas personalidades estrangeiras que aqui vêm cooperar para o êxito da grande iniciativa.

Grande é a nossa satisfação em ter sido esta capital escolhida para sede de tão importante reunião. Começa a predominar a prática de substituir os congressos e conferências pelos seminários técnicos. Estes são assembléias de natureza mais discreta, nos quais os especialistas procuram, à base de estudos e reflexões demoradas, harmonizar os seus pontos de vista de doutrina. Os grandes organismos internacionais, como a UNESCO, já têm promovido várias reuniões desse tipo, inclusive no Brasil.

Mas o que dá excepcional relevo ao ato de hoje é que ele se destina a versar os grandes temas da Administração Geral. O crescimento da esfera de atividades do Poder Público é tão grande, é tamanha a soma das suas atribuições e encargos que, se não houver uma racional infra-estrutura administrativa, qualquer iniciativa governamental destinada a promover o desenvolvimento econômico ou cultural será perdida ou sacrificada.

Após duas grandes guerras universais e suas consequências e reflexos, o conceito de Estado como agente alargou-se e especializou-se, exigindo dos dirigentes e dos funcionários um conhecimento profundo de todas as relações especializadas. Entre os itens da Agenda deste Seminário merecem ser destacados alguns de larga transcendência, como os que dizem respeito à formação, evolução e tendências de sistemas convergentes, congregando os mais importantes setores da administração auxiliar, tais como o orçamento, pessoal, material e obras públicas. Não deve ser esquecido, igualmente, o último quesito, que se refere a métodos e técnica de planejamento do trabalho governamental. Sob essa epígrafe deverão ser estudados os mais variados aspectos de uma racional divisão do trabalho governamental, problema de suma gravidade para o Ocidente onde, nas democracias funcionais, a par do esforço administrativo, é necessário planificar, em termos democráticos, todas as medidas tendentes a estimular ou controlar com flexibilidade a vida econômica e nacional.

Nunca seriam exagerados nem o nosso louvor, nem o nosso agradecimento à Organização das Nações Unidas pelo profundo espírito de colaboração para o progresso e desenvolvimento da América Latina, colaboração que ainda agora se evidencia pelo fato de recair sobre o Brasil a escolha para sede deste notável Seminário. Fora do terreno propriamente político, os povos ainda não se aperceberam da magnitude da obra das Nações Unidas e da

importância que ela representará em breve no progresso de cada uma das nações. Aqui rendo à Organização universal os agradecimentos do meu país por tudo quanto dela temos recebido. A ela temos dado e daremos o máximo da nossa capacidade de servir e de nosso apoio à sua missão de paz e de defesa da independência e da liberdade das nações.

Injusto seria calar o elogio da Fundação Getúlio Vargas pelo alto descortino das necessidades administrativas do país, pelo muito que tem feito em favor das melhores soluções para esses graves problemas. A Fundação Getúlio Vargas já não é uma realização nacional; pelo seu prestígio, pela sua autoridade e pela capacidade dos seus dirigentes ultrapassou as fronteiras do Brasil.

Em nome do Governo brasileiro, ao inaugurar os trabalhos deste Seminário, saúdo os Professores e Técnicos que, vindos de tão distantes pontos da terra, acudiram ao apelo da ONU e da Fundação Getúlio Vargas para trazer a este concílio as luzes de sua experiência, que aqui serão permutadas com espírito de colaboração e boa vontade. Não importa a diversidade das línguas. Todas elas se unificam quando os pensamentos são comuns e as diretrizes gerais são as mesmas. No caso o movimento que aqui se inicia é pela racionalização universal dos processos de administração pública.

Esperamos que desta reunião possa nascer, como uma consequência benéfica e natural, a fundação de um Centro Internacional para a Administração Pública, com o caráter de permanência.

INÍCIO DOS TRABALHOS A 5 DE FEVEREIRO

Os trabalhos do Seminário Internacional de Administração Pública tiveram início, propriamente, no dia 5 de fevereiro, às 10 horas da manhã.

As sessões ordinárias realizaram-se nos dias úteis, exceto aos sábados, em dois períodos diários. Todos os debates foram interpretados simultaneamente em quatro línguas: inglês, francês, espanhol e português.

O Dr. Benedito Silva, representante do Departamento de Assistência Técnica das Nações Unidas e coordenador do Seminário, pediu a indicação de nomes para dirigirem as sessões, tendo sido sugerida pelo Prof. Reining Jr. a eleição de um Presidente, três Vice-Presidentes e um Relator.

Aceita a sugestão, o Prof. Roscoe Martin propôs para Presidente o Prof. Muñoz Amato, Diretor da Escola de Administração de Porto Rico, indicação que foi unanimemente aprovada.

Igualmente eleitos por unanimidade, para Vice-Presidentes, foram o Prof. Mário Wagner Vieira da Cunha, Diretor do Instituto de Administração Pública da Universidade de São Paulo; o Prof. André Bertrand, Diretor de Estudos da Escola Nacional de Administração Pública de Paris; e o Sr. Eduardo Mc Cullough, Subcontador-Geral da República do Panamá. Também por unanimidade foi eleito Relator o Prof. Harvey Walker, da Universidade de Ohio.

Principiadas as discussões, o projeto de Agenda Geral dos trabalhos foi submetido a exame. As sugestões apresentadas foram transferidas a uma Comissão especial constituída do Prof. Reining, do Prof. Bertrand e do Dr. Benedito Silva, sendo pedido a este último um relatório urgente.

Após breve suspensão dos trabalhos, recommençaram os debates sobre o tema "The Scope of Public Administration", obedecendo o seguinte plano:

a) Qual a significação dos fatores econômicos, sociais e políticos no desenvolvimento da moderna administração pública?

b) Qual é a tarefa do administrador público relacionada com a do corpo legislativo e a dos tribunais?

c) Qual é a tarefa dos órgãos de linha?

d) Em vista de suas muitas e diversas formas tais como ministérios, agências independentes, corporações governamentais, e empresas mistas, como podem eles ser mais bem coordenados para servir os interesses públicos gerais?

AS SESSÕES SUBSEQUENTES

Os demais tópicos do temário foram debatidos nas sessões ordinárias que se seguiram. O assunto de cada tema comportou o desdobramento em outros itens discriminados nas agendas de trabalho, versando as discussões sobre matéria selecionada.

É de se salientar a franqueza com que os assuntos foram discutidos em todas as sessões, não hesitando os participantes do Seminário em criticar alguns aspectos da organização existente em seus próprios países. Claro é que, sobre questões de inegável complexidade, surgidas em setores da administração pública mais recentemente explorados, há ainda oportunidade para amplas divergências. Mas, ao final dos trabalhos, era visível a aproximação de pontos de vista.

SESSÃO DE ENCERRAMENTO

Os trabalhos do Seminário Internacional de Administração Pública encerraram-se solenemente no dia 5 de março, às 20,30 horas, no Auditório da Associação Brasileira de Imprensa, com a presença de altas autoridades, técnicos interessados e outras pessoas gradas.

A cerimônia foi presidida pelo Dr. Rafael Xavier, Diretor-Executivo da Fundação Getúlio Vargas, que usou da palavra na oportunidade.

Discursaram ainda o Prof. Enrique Tejera Paris, da Venezuela; o Dr. Sven Jorgensen, da Noruega; o Prof. Luiz Alves de Mattos, Diretor do IBRA; o Prof. Tarras C. Sallfors, da Suécia; e Dr. Benedito Silva, representante do Departamento de Assistência Técnica das Nações Unidas.

EXCURSÕES E HOMENAGENS

A Fundação Getúlio Vargas organizou três excursões de que tomaram parte os membros e observadores do Seminário, numerosos estudantes do Curso Especial de Administração ministrado pela Fundação, diretores e funcionários desse órgão.

Excursão a Petrópolis, incluindo visitas ao Presidente da República, no Palácio Rio Negro, e ao Museu Imperial. Nessa cidade os congressistas foram homenageados pelo Governador do Estado do Rio, Comandante Amaral Peixoto, com um almoço no Hotel Quitandinha.

Visita a Volta Redonda, onde foi percorrida toda a usina da Companhia Siderúrgica Nacional. Em nome da Companhia, o Dr. Paulo Cesar Martins, seu presidente em exercício, ofereceu um almoço aos visitantes.

Viagem a São Paulo e Santos, onde foram conhecidas algumas de suas principais organizações e realizados passeios pelos pontos mais pitorescos das duas cidades. O governador Lucas Garcez recepcionou os seminaristas no Palácio dos Campos Eliseos. Durante a permanência em Santos, os visitantes foram também homenageados pelo prefeito da cidade, Dr. Joaquim Alcaide Valls, com um almoço no Parque Balneário Hotel.

Cumpra ainda ressaltar outras homenagens de que foram alvo os participantes do Seminário: uma recepção, que teve lugar no Palácio Itamarati promovida pelo Dr. João Neves da Fontoura, Ministro das Relações Exteriores; um coquetel oferecido pelo Dr. João Carlos Vital, Prefeito do Distrito Federal, no Palácio Guanabara; e uma recepção oferecida pelo Magnífico Reitor da Universidade do Brasil, Dr. Pedro Calmon.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I — 1937-1938

- Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro, fevereiro (esgotados), março.
Vol. II — abril (esg.), maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

ANO II — 1939

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril-maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esg.).

ANO III — 1940

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotado).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho (esg.), agosto (esg.), setembro.
Vol. IV — outubro (esg.), novembro (esg.) dezembro.

ANO IV — 1941

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro (esg.), março.
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro (esg.), novembro (esg.), dezembro.

ANO V — 1942

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho (esg.), agosto, setembro (esg.).
Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

ANO VI — 1943

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VII — 1944

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho (esg.), agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO VIII — 1945

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto-setembro.
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro.

ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
Vol. II — maio-junho, julho-agosto.
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro.

ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março, abril.
Vol. II — maio, junho, julho, agosto.
Vol. III — setembro, outubro, novembro, dezembro.

ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIII — 1950

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIV — 1951

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XV — 1952

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio.

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

DI FUNDE-SE

CM
1150 Bibliotecas nacionais
56 Bibliotecas estrangeiras
Todos os Municipios brasileiros
Todas as Universidades Americanas

América do Sul

ARGENTINA
BOLIVIA
CHILE
COLOMBIA
EQUADOR
PARAGUAI
PERU
URUGUAI
VENEZUELA

América do Norte

MEXICO
U. S. A.

América Central

PORTO RICO
HONDURAS
REP. DOMINICANA
CUBA
PANAMA
HAITI

Europa

INGLATERRA
PORTUGAL
ESPANHA
FRANCA
ALEMANHA