

REVISTA
DO
CONSELHO NACIONAL DO TRABALHO

(Suplemento dos ns. 28 e 29 referentes aos meses de setembro
a dezembro de 1945)

RELATÓRIO do Diretor do Departamento de Previdência
Social apresentado ao Exmo. Sr. Presidente do Conselho Nacional
do Trabalho — Exercício de 1944.

1946

IMPRESA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL

Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho Nacional do Trabalho.

Tenho a honra de submeter à alta apreciação de Vossa Excelência o Relatório deste Departamento correspondente ao ano de 1944, em obediência ao que estabelece o art. 56, alínea g, do regulamento aprovado pelo decreto n.º 6.597, de 13 de dezembro de 1940, e consoante o esquema estabelecido pela circular n.º 15.44 da Presidência da República.

2. Conforme foi comunicado a essa Presidência nos Relatórios concernentes aos exercícios de 1942 e 1943, numerosos fatores tornam praticamente impossível a apreciação analítica completa dos balanços das instituições de previdência social, correspondentes ao ano a que se refere o Relatório, motivo por que lembrava esta Direção a conveniência de se adiar o prazo de sua apresentação, a fim de que pudesse elaborar completo estudo sobre assunto de tão alta relevância.

3. Mais uma vez vem este Departamento lembrar esse fato, a fim de esclarecer a essa Presidência das razões que o impossibilitam de anexar a este "Relatório" a análise a que anteriormente se fez alusão.

4. Como terá Vossa Excelência a oportunidade de verificar, o ano de 1944 possibilitou a este Departamento um número considerável de tarefas de mais alta magnitude, trazendo, também, confirmação para numerosas proposições constantes do Relatório do ano anterior (1943).

5. Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de meu profundo respeito.

a) Moacir Veloso Cardoso de Oliveira —
Diretor do Departamento.

Ao Excelentíssimo Senhor Doutor Filinto Müller M. D. Presidente do Conselho Nacional do Trabalho

DEFINIÇÃO DAS FINALIDADES

1. O Departamento de Previdência Social é o órgão por excelência de orientação e controle das instituições de previdência social, por cujo intermédio exerce o Estado a tutela que em relação a estas mesmas entidades lhe cabe de direito e de conveniência realizar.

2. Ao estudioso de seu plano de atribuições, todavia, não escapa a vastidão da esfera de suas atividades, a qual, obediente a dispositivos elaborados de certo modo consoante à chamada técnica dos "standards e legais", se caracteriza exatamente por uma alta dose de liberdade no que tange à modelagem de suas diretrizes primárias.

3. Esta liberdade, decorrente do conteúdo de dispositivos elásticos, exprime, nada mais, nada menos, que uma tendência facilmente divisada na maioria dos Estados, e explicada, com justeza, por Harold Laski ("Grammaire de la Politique, pág. 242"), para quem há grande comodidade em se deixar a interpretação dos textos ao próprio administrador, o qual, nesta aplicação "adquiriu uma técnica de a que nenhum corpo jurídico pode aspirar".

4. Por outro lado, é um princípio elementar da ciência da administração, — o princípio da previsão, planejamento e preparação, de Mellerowicz, — que recomenda, conjuntamente com Walker (1) seja o "planejamento de trabalho já em curso" (2) entregue aos próprios órgãos responsáveis pela sua execução.

5 — A tutela centralizada, exercida por este Departamento, ainda encontra sólido fundamento no terceiro princípio do Plano Beveridge (Sir William Beveridge, "Social Insurance and Allied Services" — 306) — pertinente à unificação das responsabilidades administrativas, o qual exprime, sem dúvida, o resultado de uma longa experimentação, realizada por um povo que desde os primórdios do século XVII

(1) Harvey Walker, "Public Administration in the United States of America".

(2) Vide Benedito Silva, conferência realizada no DASP sob o título "O planejamento do Trabalho Governamental".

("Poor Law", 1601) vem procurando esmerilhar sempre e cada vez mais sua política de assistência social.

6. Com efeito, se o planejamento da política social, observados, naturalmente, os "fins" a quem ou além dos quais não pretende o Estado permanecer, e se a orientação e o controle — (num regime de estrutura pluralística, é claro) desta mesma política quedam centralizados, então, a este órgão centralizador, automaticamente, se atribui a responsabilidade pela consecução dos propósitos que se tem em mira atingir.

7. Tal um dos aspectos daquele "Système de garanties ou de restrictions" a que alude, no que tange à sua coordenação criadora, o consagrado Laski, já anteriormente citado.

8. Não foi outro, aliás, o pensamento do Presidente Franklin Roosevelt, quando, por sugestão do "President's Committee on Administrative Management", propôs ao Congresso a criação do "Department of Social Welfare", ao qual ficaria afeta a tarefa de "to conduct the Federal aspects of Federal States programs of Social Security where need is the basis of payment to beneficiaries"... , além de outras atribuições desta decorrentes.

9. Para que tal responsabilidade não se torne apenas formal, mas efetiva, cumpre realize este elemento central uma ação tutelar que é a do próprio Estado, o qual nesta ocasião éle representa, não permitindo por conseguinte, a existência de entidades intrinsecamente autônomas, que é a situação, por exemplo, em que praticamente se colocam os entes autárquicos postos sob a égide de uma orientação e controle ineficientes e destituídos de autoridade própria.

10. Isto é fato elementar na técnica da administração pública. S. Wallace, por exemplo, (1) afirma, textualmente, que as entidades governamentais descentralizadas, mas controladas deficientemente, tornam o Governo do Estado irresponsável, enquanto o "Report of the President's Committee" demonstra de forma intuitiva que tal fato impossibilita o planejamento do trabalho governamental e dificulta a execução coordenada das várias diretrizes políticas do Estado.

11. No sistema brasileiro, o aumento do controle foi posto sob bases mais racionais, em virtude da promulgação do Decreto-Lei número 1.346, de 15 de junho de 1939, que criou este Departamento de Previdência Social, conforme solução defendida com argumentação exuberante também pela "American Bar Asso-

ciation" no caso Norte-Americano, onde as "Independent regulatory commission", as "business corporation" e as "governmental corporation" funcionavam livres de qualquer controle restritivo e orientador.

12. Com respeito a estas duas últimas categorias de órgãos, as "business corporation" e as "governmental corporations", vale acentuar que a existência de repartições apropriadas, do tipo deste Departamento orgânicamente especializadas em sua orientação e controle, representou ponto decisivo nas sugestões oriundas do já aludido "President's Committee", o qual, de seu "Report" pág. 45, textualmente, faz constar o seguinte :

"Our recommendation on Federal Corporation may be summarized as follows :

1 — "Business corporation" should be placed under special supervisory agencies to be set up in appropriate departments of the government to give continuous and careful scrutiny to their affairs.

2 — Each "governmental corporation" should also be placed under a supervisory agency in an appropriate department. In addition, there should be continuing authority in the President to place such corporations under civil service, under other rules regarding personnel, and to apply such over-all governmental controls as may be found advisable in each case in the fields budgeting, accounting, and ill and the insurance of obligations".

13. Dentre os diversos fundamentos em que se apoia o controle a que se faz alusão, um é destacado por Harvey Walker (1), sendo expresso pelo fato de que "every administration agency in the governmental structure must be coordinated with other if the administration is to realize their objectives which the people through their representatives have set for it".

14. Da universalidade de tal doutrina, são provas concludentes os estudos de Ivor Jennings (2) e Charles Albert (3), os quais provam, com exuberância de detalhes, que tanto na Inglaterra como na França, apesar de todo o movimento descentralizador,

"Le contrôle demeure et s'exerce de façon continue..."

(Charles Albert, ob. cit. pág. 95).

15. Foi partindo de tais considerações, bem como de suas atribuições legais, que este De-

(1) Ob. cit., pág. 113, capítulo reservado ao estudo dos "International Administrative Controls".

(2) "The Law and the Constitution", capítulo destinado aos "Degrees of Dependence".

(3) "L'Etat Moderne", capítulo reservado aos "Services Publiques Autonomes".

(1) "Federal Departmentalization".

partamento elaborou o esquema de ação que vem orientando suas atividades, tanto no que respeita à sua administração substantiva como adjetiva.

16. No que tange à primeira, desde logo foi reconhecido que o objeto de sua incidência oferecia um aspecto nitidamente dicotômico, qual seja :

- a) atividades de orientação e controle das funções substantivas das instituições clínicas, e
- b) atividades de orientação e controle das funções adjetivas dessas mesmas instituições.

17. Conforme as denominações sugeridas pelo consagrado Comstock Glaeser (4), as primeiras poderiam ser enquadradas no título genérico de "administrative control", enquanto que as outras seriam indicadas pela expressão "management control".

18. Realizando o "administrative control" verifica o Estado, através deste Departamento, se os fins para os quais foi a instituição criada estão sendo integral e satisfatoriamente atendidos; enquanto que o "management control" diz-lhe se os meios postos à disposição do órgão descentralizado estão sendo empregados segundo suas expectativas, isto é, se está sendo obtido um rendimento máximo no trabalho, se os direitos do pessoal estão sendo respeitados, se os atos legais não foram violados e se o patrimônio vem sendo convenientemente gerido.

19. Um exemplo de "administrative control" em 1944 foi a intervenção realizada no I. A. P. E., a qual, segundo a legislação em vigor, interpretada pelo Supremo Tribunal (Recurso de mandato de Segurança n.º 720), representa legítima atribuição do C. N. T.

20. A importância desta decisão é de grande monta no que diz respeito à delimitação da exata competência do C. N. T., e indiretamente, deste D. P. S., seu elemento estrutural organicamente especializado no setor da Previdência Social.

LEGISLAÇÃO REFERENTE AO DEPARTAMENTO

21. Criação — Decreto-Lei n.º 1.396 de 15 de junho de 1939 (especialmente arts. 6.º, 28, 29 e 30).

22. Regulamentação — Decreto n.º 6.597 de 13 de dezembro de 1940 (especialmente arts. 4.º, 49, 54, 56, 57, 60, 64, parágrafo único, 71).

23. Alterações posteriores — Decreto-Lei n.º 3.710 de 14 de outubro de 1941 (especialmente art. 1.º alínea d, arts., 5.º e 6.º, *in fine*).

— decreto-lei n.º 4.371 de 10 de junho de 1942 (Consultor Médico da Previdência Social).

— decreto-lei n.º 4.719 de 21 de setembro de 1942 — (extinção da Divisão Atuarial).

— decreto-lei n.º 5.452 de 1.º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho) — (art. 918, parágrafo único).

24. Principais leis gerais que se referem a atribuições que lhe cabem na atual estrutura do Conselho Nacional do Trabalho:

— decreto n.º 20.465 de 1.º de outubro de 1931, com as alterações do decreto n.º 21.081 de 24 de fevereiro de 1932.

— lei n.º 159 de 30 de dezembro de 1935.

— decreto n.º 890 de 9 de junho de 1936.

— decreto-lei n.º 3.939 de 16 de dezembro de 1941, com a alteração do decreto-lei número n.º 4.080 de 3 de fevereiro de 1942.

— decreto n.º 1.749 de 28 de junho de 1937.

— decreto n.º 21.763 de 24 de agosto de 1932.

— decreto n.º 22.016 de 26 de outubro de 1932.

— além dos regulamentos de cada um dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

POSIÇÃO HIERÁRQUICA

25 — Afim de que se torne possível compreender a posição que atualmente ocupa o Departamento no quadro geral da administração pública brasileira, torna-se imprescindível esclarecer ser êle o liame, por assim dizer, entre o conjunto de órgãos integrantes do "sistema descentralizado", e o seu oposto, isto é, o "centralizado".

26 — No que tange à administração direta, enquadra-se êle na seriação hierárquica escalar estabelecida pela "estrutura" do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio :

1.º nível — Ministro de Estado

2.º nível — Presidente do Conselho Nacional do Trabalho

3.º nível — Diretor do Departamento de Previdência Social.

27. Já em relação ao sistema de instituições diretamente administradas, está êle situado ao nível dos órgãos de "tutela jurídica", como convém à noção de serviços públicos personalizados.

28. A natureza desta tutela é que lhe atribui a autoridade de que é portador junto às instituições de previdência social.

(4) "Administrative Procedure-Practical Handbook for the Administrative Analyst".

ESTRUTURA

29. A estrutura do Departamento constitui o resultado de uma rápida evolução das atividades exigidas dos órgãos destinados a promover a assistência e previdência social brasileira.

30. A causa deste rápido desdobramento de funções atinentes à política social, talvez se encontre mais remotamente, na "lei histórica" enunciada por Wagner em seu "grundlegung", surgindo, todavia, aos olhos do observador, em meio de características os mais complexos e diversos, o que torna pouco visível sua íntima e verdadeira essência.

31. Mais adiante, neste mesmo "Relatório", entretanto, tal assunto será examinado com mais minudência.

32. Por ora, cumpre-nos, além de apresentar no organograma anexo a atual estrutura do Departamento, derivada da lei, tecer alguns comentários sobre ela, reservando, contudo, as sugestões e críticas, para as seções respectivas e indicadas na súmula geral do conteúdo da presente peça descritiva das atividades departamentais em 1944.

33. Dessa forma, passa esta direção a indicar, de modo sucinto e com propósitos comparativos, as diferenças capitais existentes entre a estrutura do órgão norte-americano responsável pelas funções de "public welfare" no setor da previdência e âmbito federal e a situação inerente ao Departamento, pôsto atualmente sob esta direção.

Pontos capitais dignos de atenção

- 1) — Na situação norte-americana, tudo quanto se refere a recursos, é, em via de regra, entregue ao exame de um "Conselho de Apelação", subordinado ao Diretor Executivo.
- 2) — O "Board" dispõe, em sua estrutura, de um "Atuarialdo" (aliás o Departamento primitivamente dispunha também de uma Divisão Atuarial).
- 3) — O "Board" dispõe de elementos estruturais dispostos em todo território nacional, com o caráter de delegados orientadores e controladores da ação dos Estados (os "escritórios regionais" e "escritórios territoriais"), de que não dispõe o Departamento, malgrado suas reiteradas solicitações.
- 4) — O "Board" dispõe de um grande bureau especializado unicamente em pesquisas e estatísticas, que trabalha diretamente subordinado ao Diretor Exe-

cutivo. O Departamento não dispõe de nenhum elemento semelhante.

- 5) — O "Board" tem parte de suas unidades estruturais (destinadas a promover a coordenação, orientação e contrôlo da política social dos Estados) especializadas na técnica das chamadas atividades gerais (organização, orçamento, etc.). Na América do Norte os Estados representam um grande papel nos programas federais de "public welfare". O Departamento, sendo o órgão central de um sistema diverso de política social, não necessita de unidades de tal tipo, devendo, todavia, coordenar outros entes, também públicos e com personalidade jurídica própria — as autarquias previdenciárias.
- 6) — O "Board" dispõe de um bureau especializado no seguro de desemprego. A situação do Brasil neste particular não exigiu a criação, neste Departamento, de unidade de tal tipo.

2.^a PARTE

QUADRO PANORÂMICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Aspectos introdutórios

34. Aceitando corajosamente a responsabilidade pela consecução das novas funções que o moderno conceito de justiça social veio introduzir na modelagem de seu esquema tradicional (1), instituiu o Estado Brasileiro um sistema de Previdência e Assistência, que, dia a dia mais cresce e se aperfeiçoa, com o progressivo aparelhamento daqueles instrumentos indispensáveis à colimação de todos os propósitos visados.

35. Realmente, foi em consequência da implantação, no mundo civilizado, dos novos conceitos de justiça social a que se alude, que os governos, em sua totalidade, aceitaram, notadamente depois da guerra passada, os pesados encargos advindos da organização e manutenção dos complexos mecanismos destinados a promover sua política social.

36. Atendendo-se a este fato, tornam-se facilmente compreensíveis ao estudioso, as numerosas interrelações existentes entre as linhas estruturais dos vários sistemas nacionais de previdência e assistência; e à medida que tais interrelações se estreitam, mais e mais oferecem

(1) Vide a respeito "The Idea of Social Justice", Pipkin, Charles, W., The Mac Millan Co., 1927, New York.

tais sistemas, uma tendência iniludível em direção à unificação de seus pontos primaciais.

37. Isto em grande parte se deve ao fato de que já não são apenas, como no princípio, as diretrizes políticas dos governos, os únicos elementos orientadores dessa mesma política social. Paralelamente às formidáveis exigências que a organização de uma tão complexa função impunha aos Estados, surgiam novos ramos de especialização técnica, a qual gradativamente vai dando à previdência e assistência um caráter sempre e cada vez mais científico, subtraindo de sua prática os amadores, frequentemente bem intencionados, mas que, todavia, em virtude de uma atuação empírica e assistemática, não lograram obter a consecução plena de todos os ideais por que se bateram, que, em síntese, podem ser expressos pela vitória sobre os "gigantes" a que alude Sir William Beveridge em seu já famoso "Relatório" (1).

38 — E é justamente isso que se verifica, ao se estudar detidamente a fisionomia de nossa previdência social, seja no que se refere aos seus aspectos verdadeiramente substantivos, seja no que tange aos instrumentos essencialmente adjetivos indispensáveis à realização de qualquer obra.

39. Se, todavia, o nosso sistema de previdência social oferece — e com exuberância —, aspectos geréticos a outros países, não seria razoável encerrar tal assertiva como capaz de exprimir positivamente a totalidade de seus característicos globais.

40. Condições sociais especialíssimas conduziram o Estado Brasileiro a adotar peculiaridades que, dia a dia, vão sendo submetidas à prova e corrigidas ou ratificadas, conforme o valor dos resultados obtidos.

41. Assim, atuando primacialmente sobre as massas de trabalhadores urbanos e seus respectivos dependentes, o Estado Brasileiro integrou em seu sistema de previdência social as funções de amparo a seguir esquematicamente enumeradas :

- a) Seguro-velhice
- b) Seguro-invalidez
- c) Seguro-morte (incluindo auxílio funeral)
- d) Seguro sobre acidentes do trabalho
- e) Assistência crediária (incluindo fianças)
- f) Assistência imobiliária e
- g) Assistência médico-hospitalar.

42. Para levar a cabo tais propósitos, lançou mão o Estado de um sistema de órgãos des-

centralizados, com o caráter de autarquias institucionais, o qual se intentou departamentalizar inicialmente na base de clientela.

43. Tal o critério ainda pôsto em prática com relação às Caixas (CAP) as quais, apresentam também um âmbito territorial limitado. Uma única exceção existe, no tocante a essa limitação de área — é a da CAP dos Serviços Aéreos e de Tele-Comunicações, que possui âmbito nacional.

44. Quanto aos Institutos (IAP), tem êles sua área de ação coincidente com o território nacional, tendo sua sede no Distrito Federal.

45. Além dos IAP e CAP, existe, também, como órgão executor da previdência social, o Instituto de Assistência e Previdência dos Servidores do Estado (IPASE), no que se refere aos funcionários e extranumerários do serviço público federal; bem como instituições outras as quais se filiam os servidores dos governos estaduais. Por não estarem, contudo, nem o primeiro, nem os últimos, sob o controle deste Departamento, nenhuma referência especial lhes cabe neste relatório.

46. Mais adiante, terá este Departamento a oportunidade de aludir de forma breve, às tendências visivelmente existentes para o abandono definitivo de tais critérios, e os que mais comumente são lembrados para substituí-los.

47. Às várias unidades do sistema a que se faz referência, foram atribuídos, segundo a doutrina jurídica e administrativa geralmente aceita no tocante à descentralização autárquica, os necessários recursos e liberdade de ação para o pleno exercício das funções anteriormente enumeradas.

48. Mas, para que tal sistema de órgão não se desviasse dos fins para os quais foi criado, atingindo-os de modo pleno e legal, estabeleceu o Estado um mecanismo de controle e orientação sobre estas várias unidades, cuja peça central é justamente o Conselho Nacional do Trabalho, onde se situa este Departamento.

Tendências

49. Do exame de várias modificações a que se vem submetendo o sistema supra-indicado, é fácil concluir-se pela existência de certas tendências marcantes e indiscutíveis, as quais, como que presidem, no momento, à atual orientação evolutiva deste importante setor da política social brasileira, que é a previdência.

(1) "Social Insurance and allied services" de Sir William Beveridge.

50. Tais tendências podem ser resumidas de modo sintético em cinco grupos a saber:

- a) Universalização dos vários benefícios;
- b) Unificação dos esquemas de previdência e assistência;
- c) Ampliação gradativa das várias funções substantivas das diversas instituições;
- d) Adoção de novos critérios de departamentalização do sistema;
- e) Unificação das normas e métodos de trabalho.

Financiamento

51. Ainda não foi possível realizar-se um estudo completo de todas as repercussões, favoráveis e desfavoráveis, oriundas de programa de seguro social sobre os vários setores da economia nacional.

52. O exemplo estrangeiro, todavia, autoriza ao estudioso concluir *a priori* pela existência de certos efeitos, alguns dos quais de grande monta, relativos, por exemplo, à taxa dos juros bancários, à deflação monetária, etc. (1).

53. Fatos, todavia, de feição elementar são cotidianamente observados, e dia a dia mais cresce a soma de experiências acumuladas de que dispõe este Departamento e que futuramente pretende pôr em ação, a fim de aprimorar o nosso atual sistema de financiamento da política social no setor específico de previdência.

54. Abordando tal ponto, não é possível silenciar diante das críticas com que usualmente são condenados os esquemas brasileiros de seguro social.

55. Repartidas a coparticipação financeira para a manutenção do sistema pelas três pessoas — Estado, empregador e empregado, — adotou-se no Brasil a fórmula tradicional, também preconizada pelo Presidente Roosevelt através do "Social Security" o "Self sustaining Social Insurance".

56. O valor de tal fórmula, todavia, prende-se intimamente à resposta que for dada à célebre pergunta de Eveline Burns (in "Toward Social Security"): "Quem paga pelo "Self-Sustained Security"?"

57. De fato, explica ela, o empregado que tem os seus salários descontados de certa percentagem, paga, realmente, a sua contribuição. Ele não pode transferir este peso para ninguém mais. Mas a parte do empregador essa é,

sempre que possível, transferida, através de um aumento respectivo dos preços de venda, para o consumidor, o qual, através dos vários intermediários dispostos no processo de produção e distribuição do artigo ou serviço adquirido, é obrigado a pagar a cota do empregador tantas vezes quantas forem as camadas da "pirâmide comercial".

58. Isso só não se verifica com tanta intensidade no caso de obrigações não extensivas a todos os empregadores, como, por exemplo, as decorrentes do "unemployment compensation plan", no qual não estavam incluídos os pequenos produtores. Neste caso, a concorrência faz com que pouco a pouco o verdadeiro espírito da fórmula seja observado, pagando o empregador sua cota, por conta do lucro advindo das operações financeiras de produção ou renda. Por outro lado, a cota do Estado vai também, em última análise, incidir sobre o contribuinte, o qual, pois, financia, realmente, o programa que o deve amparar.

59. De qualquer maneira, todavia, o aprimoramento deste sistema, dentro do princípio de se realizar o financiamento na base de orçamentos próprios — é tarefa de grande magnitude, e que terá de ser realizada gradativamente.

60. Há também que examinar com muita cautela, no que tange a este assunto, o problema das reservas e sua respectiva aplicação.

61. As três soluções propostas ao Governo Norte-Americano pelo "President's Committee of Economic Security" (1) como que resumem, com a universalidade de suas diversas significações, as várias alternativas diante das quais se acha a política social brasileira. É óbvio, todavia, que tal problema se deva, de certo modo, confundir com o delineamento claro e preciso de planos atuariais definitivos, nos quais se leva em consideração as vantagens relativas, para os diferentes esquemas de benefícios, dos regimes de cobertura técnica ou de distribuição de gastos.

O PROGRAMA DE AÇÃO PARA 1944

62. Como foi acentuado no Relatório de 1943 deste Departamento, o planejamento de suas atividades para 1944 estava condicionado aos seguintes pontos básicos:

1. Criação de uma Divisão de Organização, ou pelo menos desdobramento da atual Divisão de Coordenação e Recursos, de modo a permitir a existência de um ór-

(1) Vide a respeito Scymour E. Harris, "Economics of Social Security — The relation of the American Program Consumption, Serving, out put and Finance".

(1) "Report to the President of the Committee of Economic Security".

ção específico naquela matéria, capaz de atender aos encargos respectivos, próprios do Departamento;

2. Criação de um serviço ou, pelo menos, de uma Seção de Administração;

3. Reestruturação da DF, DC e DI;

4. Criação de uma Divisão Médica, capaz de possibilitar a plena expansão das atividades médico-sociais do Departamento;

5. Criação de funções gratificadas de Inspetor de Previdência Regional, capazes de fazer com que sejam atendidos os serviços de inspeção das principais cidades sedes das CAP;

6. Aumento de lotação de escriturários e de extranumerários;

7. Criação da carreira de Dactilógrafo, face a seu volumoso expediente e permanentemente confecção de quadros e tabelas;

8. Criação de carreira ou série funcional de "Assistente de Previdência Social", para atender aos encargos específicos do Departamento, que exigem conhecimentos especiais, somente a êles peculiares;

9. Ampliação da carreira de Engenheiro do Departamento, e elevação dos respectivos níveis de vencimentos, exigindo-se, outrossim, em concurso, conhecimentos especializados de previdência social e de inversões imobiliárias;

10. Ampliação da carreira de Inspetor de Previdência, e elevação, também, dos respectivos níveis de vencimentos, a fim de possibilitar-lhes um padrão de vida e de representação mais condizentes com a relevância das funções que exercem;

11. Solução do problema das diárias, pagas adiantadamente em nível superior e igual para todos;

12. Ampliação da carreira de desenhista do Departamento, para melhor aparelhar a D. I. na confecção dos trabalhos gráficos e técnicos a seu cargo;

13. Ampliação da carreira de contador, com a supressão ou diminuição conseqüente da carreira de Guarda-Livros, que não tem correspondido às necessidades do Departamento, efetuando-se também, concurso especial para o preenchimento dos cargos daquela carreira, em que seja exigida a especialização em matéria de previdência social;

14. Criação de série funcional de "calculista", para os trabalhos de revisão de cálculos de benefício, no grande número de recursos que transitam pelo Departamento;

15. Criação de cargos ou funções de "Auxiliar-Técnico" do Diretor do Departamento, que lhe permitam uma dedicação maior aos problemas de ordem geral, libertando-o do estudo minucioso de uma avalanche de processos, e colaborando com êle para a solução desses problemas;

16. Realização de cursos de especialização profunda, na matéria de previdência social, para os funcionários já em exercício no Departamento.

CONFRONTO ENTRE O PREVISTO E O REALIZADO

63. Vale aqui acentuar que as condicionantes retro-indicadas reuniam os indispensáveis elementos de ação, sem os quais os programas departamentais fatalmente seriam atingidos em sua mais íntima textura por graves e inevitáveis prejuízos.

64. Praticamente, não foi levada em consideração a totalidade dos pontos a que se aludiu, em virtude de causas alheias a este Departamento.

65. Todavia, este Departamento, através dos processos abaixo indicados, procurou por todos os meios ao seu alcance realizar integralmente as etapas anteriormente referidas.

SERVIÇO SOCIAL

66. O Decreto-lei n.º 6.707, de 18 de julho de 1944, possivelmente a mais concreta e benéfica medida tomada pelo governo, nos últimos tempos, para a facilitação da concessão dos benefícios prestados pelas instituições de previdência social, — determinando, para êsse efeito, a aceitação da Carteira Profissional como prova provisória dos elementos do registro civil, veio contribuir sensivelmente para minorar as aflições em que muitos segurados se encontravam, quando faziam jus a qualquer benefício dos IAP ou CAP, oriundas do desemprego econômico a que ficavam condenados, enquanto aguardavam a solução de seu caso, a qual, freqüentemente era retardada pela insuficiente documentação apresentada.

67. Completando essa benemérita medida, atribuiu o art. 7.º do mencionado decreto-lei, às instituições, o dever de prestarem a assistência necessária à obtenção dos documentos de inscrição, podendo adiantar, para êsse fim, por conta das cotas de benefício, as quantias que se tornassem precisas, uma vez que o pagamento das respectivas despesas se fizesse por intermédio da própria instituição.

68. Encontrando neste artigo largas possibilidades para a humanização dos serviços das instituições de previdência social, elaborou este Departamento meticoloso estudo sobre o assunto, cujas conclusões, submetidas à alta consideração do Senhor Presidente do Conselho Nacional do Trabalho, através da Exposição de Motivos 99, de 6 de setembro de 1944, mereceram aprovação consubstanciada na Portaria CNT-52 da mesma data.

69. Como então se acentuou, aparentemente, a prestação da assistência para a obtenção de documentos de inscrição nada tem de especializado. Na prática, entretanto, é uma atividade que põe os segurados em íntimo contato com os encarregados do serviço, em razão de sua geral ignorância em relação ao mecanismo da concessão de benefícios, aliada à confusão que normalmente existe em relação aos documentos de habilitação. Frequentemente, será necessária mesmo uma verificação domiciliar que possibilite seguro esclarecimento do caso.

"Todos os que se propuzerem a observar a crise que a família vence quando nela ocorrem aqueles fenômenos que a conduzem às instituições de previdência social, verificarão facilmente as profundas revoluções que sofre com a redução de seu poder aquisitivo, rebalando por vezes toda a sua estrutura. Observa-se, então, que o grupo em questão carece, principalmente, de amparo moral e de orientação, a fim de que as forças com as quais conta sejam aproveitadas e fortalecidas, suprimindo as que se perderam ou decaíram."

"Tais atribuições, de inestimável valia quer para a Instituição, — como elemento de conhecimento do meio, instrumento de propaganda e profilaxia social, — quer para os próprios segurados, como vimos, requerem indispensavelmente, para sua perfeita execução, funcionários especializados, que seriam os "Assistentes Sociais", isto é, pessoas formadas em curso de Serviço Social".

70. Assim, atendendo à necessidade, que se afigura premente a este Departamento, de tornar, no mais breve tempo possível, realidade concreta o que se esboçou, na breve síntese expositiva acima indicada, e sem desconhecer, por outro lado, as dificuldades do problema, notadamente em face do pequeno número de pessoas habilitadas para o exercício efetivo das funções de "Assistente Social", foi proposto ao Excelentíssimo Senhor Presidente do CNT as seguintes medidas :

a) fôsem autorizados os Institutos e Caixas a organizarem, a título experimental, visando, de início, essencialmente, a execução do disposto no art. 7.º do decre-

to-lei n.º 6.707, de 18 de julho de 1944, sem prejuízo, contudo, de outras atividades, a fim de que pudessem desde logo desenvolver, Turmas ou Seções de serviço social, ou então, atribuírem simplesmente essa função a um encarregado especial de acordo com as necessidades e possibilidades financeiras de cada instituição ;

b) fôsem, também autorizadas essas instituições a conceder facilidades aos próprios servidores que desejassem se dedicar, efetiva e especialmente, ao serviço social, para a frequência de cursos sobretudo os intensivos de menor duração, capazes de lhes proporcionar os conhecimentos especializados a que se fez referência ;

c) fôsse constituída uma comissão integrada por servidores deste Departamento e de instituições de previdência social, para colaborar com esta Direção no estudo dos meios mais adequados à implantação do serviço social nos Institutos e Caixas e na coordenação das atividades já existentes ou que se viessem a iniciar neste Setor.

PREVIDÊNCIA SOCIAL E O TRABALHADOR INTELLECTUAL

71. Em 18 de setembro do ano transato, teve este Departamento a honra de submeter à alta consideração do Excelentíssimo Senhor Presidente do CNT, as conclusões a que chegara depois de meticoloso estudo realizado em torno da extensão dos benefícios do seguro social aos trabalhadores intellectuais brasileiros.

72. Teve então oportunidade para acentuar que, realizando sua atividade econômica em regime profundamente diferenciado dos em geral previstos pelos esquemas de previdência social, os trabalhadores intellectuais a que se alude estiveram até bem recentemente, não só no Brasil, como também em outros países, inteiramente desamparados pelos poderes públicos, em contraste flagrante com outras classes profissionais, que dia a dia eram cercadas cada vez mais de medidas tendentes a lhes assegurar o bem estar que de direito mereciam.

73. Assim, nos Estados Unidos foi preciso que a iniciativa privada viesse, através das fundações, como por exemplo a de James G. Bennet e a de Ch. D. Hames, ou por meio das próprias entidades empregadoras, como é o caso de importante jornal de Washington, estabelecer regime semelhante ao das Caixas de Aposentadoria e Pensões, que muito mais sucesso evidentemente obteria se implantado ou pelo menos orientado pelo próprio Estado.

74. Fatos semelhantes ocorreram na Espanha, Portugal, Rumânia, Suécia, etc., onde, pela

Iniciativa geralmente de associações jornalísticas, foi estabelecido sistema apoiado principalmente na cotização dos benefícios entre os próprios interessados.

75. Em outros países, como na Suíça, por exemplo, mesmo sem a presença do Estado, foi possível estabelecer formal acordo entre o que juridicamente poderia ser caracterizado como empregado e empregador (escritores e redatores, de um lado, e editores, de outro), surgindo, em consequência, um regime onde o financiamento do seguro se efetuava na base de uma cota dupla, atribuída cada uma delas às duas partes acordantes.

76. Entretanto, insituindo regime estadualizado, que identifica, no caso, a solução mais racional e de acordo com um dos fins reconhecidos atribuídos aos Governos, deram a França, Alemanha, Rússia, Itália, Polônia, etc., exemplo digno de estudo metuculoso, capaz de revelar as condições de seu êxito ou fracasso.

77. De fato, a transmutação a que se submeteu o Estado em face da evolução do direito, o qual explica a sua personalidade, consoante o sentido das diversas teorias orgânicas psíquicas, biológicas e sociais aumentando gradativamente a esfera das responsabilidades governamentais, reconheceu ao cidadão um legítimo e inalienável direito em amparo, na hipótese de vir êle a perder sua capacidade econômica de auto-manutenção.

78. E essa responsabilidade é de tal monta, introduzindo na vida social dos grupos assistidos problemas tão numerosos e variados, que só restava ao Governo assumi-la diretamente, mediante a estatização dos serviços através dos quais é a previdência implantada e mantida.

79. E, se, premido por circunstâncias várias, delega frequentemente o Estado a função de prestar os serviços a que anteriormente se fez menção a entes públicos autarquicamente descentralizados, deve-se vêr em tal fato exclusivamente um recurso de ordem administrativa que não atinge nem prejudica o princípio de que a previdência é uma função tipicamente estatal.

80. E' fácil de se concluir, em vista de tal reciocínio, pela flagrante inconveniência de adoção do regime proposto inicialmente pelo PEN CLUB DO BRASIL para a administração do seguro social aos trabalhadores intelectuais.

81. Uma das normas mais gerais, que tem orientado na maioria dos países a técnica legislativa, no que tange à previdência social, é aquêste segundo o qual,

"charque foi qu'il curais contrat de travail il devrait y avoir assurance"... (1)

82. A existência, pois, do contrato de trabalho como que impõe geralmente a instituição do seguro obrigatório.

83. Tal a orientação em linhas gerais aceita pela legislação francesa, a partir notadamente da lei de 5 de abril de 1910, e também mais modernamente pela Nova Zelândia (lei n.º 7 de 14 de setembro de 1938), pelo México (lei de 31 de dezembro de 1942 — *Diário Oficial* de 19 de janeiro de 1943) e pela Alemanha (lei n.º 6 de 9 de março de 1942, Reichsgesetzblatt, n.º 22 de 13 de março de 1942).

84. Ocorre, todavia, lembrar, que a experiência de todos os dias está demonstrando a necessidade absoluta de se amparar obrigatoriamente certos profissionais intelectuais que, embora não participem formais de um contrato de trabalho, não podem dispensar de maneira tal regime obrigatório.

85. A esse respeito, adquire extrema oportunidade a lição da Suécia, onde, depois de várias experiências, se reconheceu a inconveniência de se facultar o seguro social a indivíduos com remuneração abaixo de certo nível, independentemente de sua situação profissional; não é outra a lição de Helen F. Hohman (2).

"So far as the Swedish experience may be taken as indicative, a voluntary pensions system does not offer a solution to the problem of inadequate benefits".

86. E' por essa razão que, enquanto o México, por exemplo, no amparo aos intelectuais, se limita a considerá-los como associados facultativos do Instituto Mexicano de Segurança Social (art. 99, capítulo VI da lei de 31 de dezembro de 1942 — *Diário Oficial* de 19 de janeiro de 1943), a moderna legislação do Panamá (art. 22 da lei n.º 134, de 27 de abril de 1943, *Gazeta Oficial* do ano XL, de 14 de maio de 1943, pág. 1) dá caráter obrigatório, mesmo para os "Trabalhadores independentes", ao seguro social, sempre que houver renda inferior a 1.200 balboas, acusada na última declaração de imposto sobre a renda.

87. Como se pode depreender de tais considerações, tem variado bastante a atitude dos governos no enquadramento dos escritores aos seus esquemas de previdência, instituindo, uns, regimes especiais para tais trabalhadores, ou-

(1) Ernest Pothèmont, "La Législation des Retraites Ouvrières et Paysannes", E. Sirey, Paris, 1913.

(2) "Old Age in Sweden", Ed. Social Security Board, Washington, 1940, pág. 183.

tros, ajustando-os simplesmente ao regime comum.

88. Representava um caso típico do regime especial a que se alude, a situação criada pelo decreto de 25 de março de 1926, que organizou, com personalidade jurídica própria, o Instituto Nacional de Previdência dos Jornalistas Italianos.

89. E' pensamento d'êste Departamento que a solução que mais convém ao caso brasileiro, deve afastar-se, tanto quanto possível, dos extremos, podendo aproveitar as vantagens de ambos os sistemas, fundindo-os harmoniosamente num todo perfeitamente articulado.

90. E' costume, sempre que se aborda tal assunto, examinar com muita atenção a questão do verdadeiro liame jurídico existente entre empregado e empregador, na literatura, jornalismo, teatro, etc., cabendo aqui uma referência ao consagrado Francis Raleigh Batt (1),

"on reflection it may not seem surprising that a so fundamental relation should elude precise definition".

91. Em atenção a propósitos práticos, entretanto, mais conveniente seria, abandonando a análise da natureza jurídica, estabelecida seja

- por entendimento verbal;
- por contrato escrito individual;
- por contrato coletivo, ou
- pela própria lei,

examinar objetivamente as indagações seguintes:

- a) no orçamento individual do escritor a remuneração oriunda de seu trabalho é superior à proveniente de outras fontes?
- b) o escritor desempenha atividades outras em virtude das quais tem direito à sua inclusão no regime geral de seguro social?

92. E' óbvio que da resposta a tais indagações dependerá evidentemente a inclusão do escritor no regime facultativo ou obrigatório, atendendo-se ainda outros critérios relativos ao quantum de sua remuneração total.

93. Dêsse modo, sem haver necessidade de criação de uma nova instituição autárquica de previdência social, seria possível solucionar satisfatoriamente o problema examinado pela simples inclusão dos escritores, no quadro de beneficiários de um órgão já existente, valendo esclarecer o fato de que, no caso presen-

te, nenhum outro se mostra mais indicado do que o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, onde, aliás, já estão enquadrados os jornalistas.

94. Restaria aludir ainda à questão do financiamento de tal programa, o que apresenta características especialíssimas, em virtude de peculiaridades profissionais da classe em apreço.

95. Sem aceitar integralmente a tese levantada por Gustave Bessière (1) com respeito ao que decidiu êle denominar de "produtividade de classe", é lícito afirmar, que "obras de escritores desaparecidos originam nas editoras tiragens consideráveis". Assim,

"Quando se compram obras de Pascal, Flaubert ou de Vitor Hugo, sem nada pagar pelos direitos autorais, há uma coletividade de lesada: é a classe dos escritores. Porque, no mesmo momento, aos jovens literatos falta tudo, embora suas obras venham a proporcionar serviços gratuitos à futura humanidade".

"Seria de tôda justiça que os direitos de autor sôbre as edições que se denominam de "domínio público", fôsem devidos inteiramente à coletividade dos emissores contemporâneos".

96. Não indo propriamente à análise da tese de Bessière, êste Departamento acentuou no parecer então elaborado a conveniência e oportunidade da cobrança de uma parte do que seria devido ao autor, com o propósito justo e bem compreensível de cobrir, conjuntamente com outras fontes de receita, as despesas indispensáveis à manutenção do seguro social dos escritores.

97. Sem contestar ou afirmar a plena validade da expressão "direito autoral" evitando discussões teóricas relativa à sua perpetuidade, êste Departamento, embora aceitando o ensinamento de Pouillet, pensa que a medida proposta viria dar forma visível e concreta a uma das modalidades de solidariedade social consequente da divisão do trabalho humano, segundo a teoria do Durkheim, brilhantemente defendida por Duquitt ("Introdução ao Direito, Ed. Inquénte, Lisboa).

98. Dessa forma, a clássica cota do empregador seria coberta por contribuição na base percentual sôbre os direitos autorais de escritores vivos ou mortos, convindo ser estabelecido que a proporção sôbre as obras de domínio público seja igual a, no mínimo, 50% do que o autor, vivo deveria receber.

(1) "The Law of Master and Servant", London, Ed. Sir Isaac Pitman Sons Co., pág. 1.

(1) "Arithmétique à l'usage des hommes d'Etat", Ed. Dunod, Paris.

99. Quanto à instituição de uma taxa sobre a renda de livros, julgou este Departamento que tal procedimento representaria uma forma prática — semelhante a já vigente para outras classes — de cobertura da "contribuição da União, cobrada diretamente do público.

100. Finalmente, concluindo seu parecer, esclareceu este Departamento ao Excelentíssimo Senhor Presidente do CNT, ser sua opinião que haveria grande conveniência em se estender aos compositores artísticos em geral, o regime aqui proposto para os escritores, constituindo tal fato uma decorrência lógica da indispensável noção de equidade, que deve necessariamente presidir ao amparo do indivíduo pela política social do Governo.

O ARTIGO "203" DO CÓDIGO CIVIL E OS BENEFÍCIOS DO SEGURO SOCIAL

101. Em virtude do despacho Ministerial de 11 de setembro do ano transato, foi este Departamento chamado a opinar no processo 18.076-44, o qual oferecia dois aspectos de suma importância. O primeiro, de natureza jurídica, e o segundo, já de ordem propriamente administrativa.

102. O aspecto jurídico era representado, em síntese, pela legalidade do reconhecimento, como beneficiária do IPASE, de *Antonietta Alves da Luz*, que se dizia viúva do falecido contribuinte daquele Instituto, *Bernabé José da Luz*, alegando, entretanto, desconhecer o cartório onde se havia efetuado o casamento.

103. Em atenção à determinação expressa do Excelentíssimo Senhor Ministro, o IPASE havia apresentado um projeto de decreto-lei destinado a estabelecer normas capazes de bem presidir à aplicação do art. 203 do Código Civil nas habilitações aos benefícios do seguro social.

104. Sobre tal projeto, todavia manifestara-se o Excelentíssimo Senhor Consultor Geral da República, o qual julgou de bom aviso propor algumas emendas, redigindo o respectivo substitutivo.

105. A discordância tivera origem na referência feita no projeto do IPASE do art. 203 do Código Civil, o qual, realmente estabelece a exceção apenas em favor da prole de pessoas já falecidas, como lembra o parecer da Consultoria Geral da República, ao passo que o ante-projeto se destina a favorecer não só os filhos, como também o cônjuge sobrevivente.

106. Assim, sugeria a douta Consultoria solução apoiada na prova de estado de cônjuges, justificada em juízo, com a ciência do órgão do Ministério Público.

107. Argumentando de tal modo, defendia o Excelentíssimo Senhor Consultor Geral da República uma tendência existente ainda bem recentemente nos Estados Unidos da América do Norte, onde a política social imprimiu ao assunto uma deretrix, na qual se reconhecia facilmente a preocupação de considerar, em primeiro plano e acima de tudo o estado de cônjuges dos amparados pela legislação social.

108. Tal por exemplo, o espírito dos antigos "Insurance Acts" de Michigan, Wisconsin, etc. (1).

109. Ainda constitui um flagrante sintoma dessa mesma tendência o art. 590, parágrafo 1.º do Código Alemão do Seguro Social de 1911, fato esse que revela a plena universalidade do pensamento defendido pela Consultoria Geral da República.

110. Na exposição então feita ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho (5 de dezembro de 1944) acentuou este Departamento que no próprio direito civil brasileiro é fácil encontrar, aliás, exuberante argumentação em favor da tese levantada pela Consultoria, sendo para isso suficiente recorrer ao brilhante *Clovis Bevilacqua*, para quem em dois únicos casos pode valer a posse de estado de casados no sistema do Código Civil, (2):

- a) depois de falecidos ambos os cônjuges, em benefício da legitimidade de filhos comuns, e
- b) havendo pleito sobre a existência ou legalidade do casamento, se as provas se contrabalançarem, deixando perplexo e indeciso o julgador.

111. Tais normas, de alcance facilmente compreensível, apoiam-se, ambas, na regra clássica de benignidade, em caso de dúvida: "In re dubia, benigniorem interpretationem sequi non minus justitius est quam tutius". D., 50-17, fr. 192.

112. Quanto ao segundo dos aspectos a que anteriormente se fez menção de ordem administrativa, representava nada mais nada menos senão o conjunto de observações tendentes a bem situar a questão discutida no funcionamento não só do IPASE mas de todas as instituições de previdência em geral.

113. De fato, é pensamento deste Departamento que a apresentação dos documentos relativos ao contribuinte e seus dependentes deve

(1) Workmen's "Compensation and Industrial Insurance under modern conditions", por James Harrington Boyd, Ed. The Bobbs-Merrill Co. Publishers, Indianapolis, vol. 2.º.

(2) Código Civil Brasileiro, Liv. Francisco Alves, Rio, 1917.

ser feita no ato de sua inscrição, ou, quando muito, no período que a segue, sempre, entretanto antes do falecimento do segurado.

114. Tal, aliás, representa um ponto de elevar bom senso, reconhecido pela maioria dos diplomas legais referentes ao assunto.

115. O próprio decreto-lei n.º 288, de 23 de fevereiro de 1938, que estabeleceu normas básicas reguladoras do funcionamento do IPASE assim determinava em seu art. 19 :

"Por ocasião da inscrição deverá o contribuinte fazer a declaração de família, de idade e de condições do seguro e apresentar a documentação exigida na forma que o regulamento o determina".

116. E' óbvio que a intensão de tal dispositivo era justamente obter, com respeito à declaração de família, indicações capazes de dar à instituição certeza quanto aos informes apresentados pelos servidores do Estado, no ato de sua inscrição como contribuintes.

117. As Caixas de Aposentadoria e Pensões, nos termos das instruções emitidas por Portaria do CNT (Pro. n.º 8.241-32), na conformidade do estabelecido no art 42 do decreto 20.465 de 1 de outubro de 1941, dão a êsse respeito ilustração flagrante do pensamento anteriormente exposto, exigido do associado casado (art. 1.º, alínea b e art. 6.º) prova de casamento, na forma prescrita pela lei civil.

118. No caso do IAPI, por exemplo, a lei ainda é mais taxativa, estabelecendo prazo para a apresentação de documentos comprovativos das declarações feitas pelos segurados.

119. As vantagens que decorrem não só para o serviço, como também para os beneficiários, são de molde a dispensar tôda e qualquer demonstração, tão evidentes elas são. Exigido de contribuinte apresentação de documentação comprovativa, consegue a instituição eliminar boa parte dos óbices que emporiam a concessão do benefício, aumentando o volume de tarefas a ela mesmo atribuídas.

120. E se fôr lembrado que em regra não é só através de pensão que pode ser o beneficiário amparado no seguro social, havendo a considerar ainda certas modalidades de assistência prestadas antes do falecimento do segurado, ainda mais ressaltará a evidência da assertiva defendida por êste Departamento no parecer então elaborado.

121. Vale ainda assinalar, que num regime de documentação posterior ao falecimento do segurado, será ampliada a complexidade do processo de previsão dos exatos compromissos assumidos pela entidade, de vez que não será

possível uma avaliação perfeita e rigorosa partindo-se de dados ainda sujeitos a alterações radicais.

122. Em consequência de tais considerações, parecia a êste Departamento indispensável se introduzisse na legislação do IPASE — insinuando-se nêsse mesmo sentido junto às demais instituições de previdência, dispositivos capazes de evitar, no futuro, e repetição de casos como o que ora é discutido.

123. Achou também êste Departamento, que não seria justo prejudicar o direito do beneficiário que então reclamava e de outros, que ainda certamente hão de reclamar sua pensão — até a promulgação do dispositivo a que se alude no item precedente, — motivo por que julgou de tôda conveniência apenas uma leve alteração na forma proposta para o art. 1.º pelo Excelentíssimo Senhor Consultor Geral da República.

CONSELHOS FISCAIS

124. Êste Departamento promoveu, no decorrer do ano de 1944 a renovação dos membros dos Conselhos Fiscais das CAP e de alguns dos IAP.

125. E' de destacar-se especialmente, como magnífica realização de democracia prática, a eleição para Conselho Fiscal do IAPI, que reuniu nesta Capital mais de 300 delegados eleitores, representando os sindicatos de todo o país, correndo os respectivos trabalhos, presididos por esta Direção, na mais completa liberdade e perfeita ordem.

FUSÃO DE CAIXAS DE APOSENTADORIA E PENSÕES

126. Tem constituído preocupação permanente dêste Departamento, a observação das condições locais em que se desenvolvem os trabalhos das Caixas de Aposentadoria e Pensões, para buscar-lhes contínua melhoria, determinando as medidas consequentes, ou propondo-as ao Excelentíssimo Senhor Presidente do CNT, quando excedem à sua alçada.

127. Dentro desta norma de ação, foi que estudou êste Departamento e propôs à Presidência do Conselho a realização de diversas incorporações e fusões entre as referidas instituições, possibilitando, assim, um melhor rendimento dos serviços, pela reunião de esforços, — até então verificados isoladamente, — com vantagens inestimáveis para os respectivos associados e beneficiários.

128. Foi consoante tal programa que êste Departamento, pela Exposição 103, de 5 de

dezembro de 1944, elaborou uma proposta de fusão da CAP dos Ferroviários do Rio Grande do Sul com a CAP de Serviços Públicos do mesmo Estado.

129. Entre as diversas razões que fundamentavam a referida medida, destacava-se a simultaneidade de campos abrangidos por ambas as instituições que desaconselhavam inteiramente a permanência de uma prejudicial dualidade de serviços.

SERVIÇOS MÉDICOS DO IAPC

130. Em cumprimento aos termos do art. 3.º da Portaria Ministerial n.º 71 de 18 de dezembro de 1943, que deu instruções para a instalação e funcionamento dos Serviços Médicos do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, este Departamento submeteu à apreciação do Presidente do CNT, algumas considerações sobre o provimento dos cargos de médico e de outros cargos técnicos necessários. (E. M. n.º DPS-54, de 18 de janeiro de 1944).

131. Nesta ocasião, foi demonstrado que em virtude de dispositivos legais de interpretação irretrorquível (o art. 63, parágrafo 1.º do Decreto-Lei n.º 2.122, de 9 de abril de 1940) todos os candidatos, sem exceção, deveriam ser submetidos às provas exigidas por lei, ficando bem clara, outrossim, que o concurso não se destinava a promover nenhum cargo ou função de chefia.

CONCURSOS

132. Outra realização também digna de ser relatada refere-se aos concursos promovidos por este Departamento para preenchimento das vagas de escriturário-dactilógrafo das CAP.

133. Estes concursos foram realizados, não somente em número de dois nesta Capital, como um simultaneamente nas cidades de São Paulo, Santos, Campinas, Jundiaí e Bauru, sede de CAP; e outro também simultaneamente em Belo Horizonte e em Vitória; tendo, sido sempre precedidos de um "curso de revisão", para os candidatos, num período de 30 (trinta) dias, no mínimo.

134. Os gráficos anexos apresentam alguns resultados parciais deles decorrentes.

MECANIZAÇÃO DE CONTABILIDADE E LEVANTAMENTO DOS BALANÇOS DOS IAP E CAP

135. Este Departamento através de sua Divisão de Contabilidade, teve oportunidade de, no decorrer de 1944, elaborar os modelos e ins-

truções para o levantamento dos balanços do exercício de 1944, dos IAP e CAP, os quais terão ampla serventia no preparo dos projetos básicos de mecanização destas últimas instituições.

136. Nessa ocasião, acentuava a Divisão de Contabilidade, em exposição datada de 30 de dezembro de 1944:

"A padronização dos serviços de contabilidade vem sendo tentada há vários anos, através da uniformização dos orçamentos e balanços. Todas as tentativas nesse sentido têm, entretanto, fracassado em parte, já pela diversidade dos métodos adotados pelas instituições de previdência, já pela diversidade dos meios usados e pela variedade dos tipos de organização de cada uma. Nem mesmo a exigência de apresentação de balanços trimestrais, elaborados e fornecidos por este Departamento, logrou alcançar de forma satisfatória, essa padronização."

"Por esse motivo aproveitando a modificação dos balanços para atender à Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda (Serviço de Orçamento das Autarquias) esta Divisão promoveu várias reuniões dos contadores de Institutos e Caixas sediados no Distrito Federal, a fim de assentar as providências necessárias para que a padronização tivesse como ponto de partida o encerramento das contas do exercício de 1944 e fosse efetivada no decorrer de 1945".

137. Assim, as instruções para os balanços de 1944 são relativamente às anteriores, as mais completas até hoje organizadas neste Departamento e apesar de haverem sido elaboradas em prazo muito curto, abrangem também as Cartelas e Serviços Anexos.

138. Os Institutos e Caixas receberam dez exemplares de cada modelo de balanço. As CAP do norte do país, a remessa foi feita via aérea, e as demais sob registro, exceção feita dos Institutos e CAP sediadas nesta Capital, que receberam em mão.

139. Dêsse modo, este Departamento vem procurando por todos os meios postos ao seu alcance, solucionar, de uma vez, definitivamente e satisfatoriamente, o problema ora considerado.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO MÉDICA

140. Os estudos relativos aos serviços de reeducação e readaptação profissionais prosseguiram, examinados em face das diversas atividades médicas das instituições.

141. Durante o transcorrer desse ano, o problema da assistência farmacêutica recebeu um grande impulso em virtude dos estudos a que se procedeu e dos quais resultaram a Portaria CNT-62, a qual autorizou o desconto em fôlha, a título de adiantamento, o que facilitou essencialmente a aquisição de medicamentos.

142. Outra questão também de grande importância foi a da assistência médica domiciliar, cuidadosamente examinada e em via de ser definitivamente solucionada, com a promulgação da Portaria CNT-58-44.

143. Quanto ao Regimento Padrão dos Serviços Médicos da Previdência Social, durante o transcorrer de 1944 foi esboçado em suas linhas gerais, havendo ficado em condições de ser submetido a revisões destinadas a aperfeiçoar alguns de seus pormenores.

144. E' também digno de referência o estudo realizado relativamente à centralização da assistência médica aos acidentados, em via de ser concluída, faltando apenas o enquadramento do IAPE e IAPM ao novo regime.

145. Durante o ano de 1944 constituíram também tarefas merecedoras de referência, no setor médico, as seguintes :

- a) expedição de instruções regulando a admissão, por concurso, do pessoal técnico destinado ao S. A. M. do IAPC;
- b) o estudo para o aproveitamento da estrutura do antigo Hospital de Clínicas para atender às internações desta Capital;
- c) a elaboração de um plano de profilaxia a ser adotado nas instituições de previdência social, no caso de erupção de epidemia gripal (Portaria DPS-373, de 25-1-1945).

146. Além dessas atividades, grande número de processos referentes a assuntos vários, como projetos, recursos, etc., exigiram no decurso do ano transato, pareceres médicos.

147. O contrato de técnico especializado em medicina social, desafogou imensamente as tarefas pessoais do Consultor Médico, possibilitando-lhe real e eficiente rendimento de trabalho.

148. O registro estatístico do Consultor Médico fornece os seguintes dados numéricos para 1944 :

(V. Revista n.º 25, pág. 88).

RACIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA DAS CAP

149. Elaborando os necessários estudos e projetos tendentes a bem solucionar o grande número de problemas, oriundos de má estrutu-

ração de serviços relativos as CAP, este Departamento apresentou ao Excelentíssimo Senhor Presidente do CNT o esquema do que seria futuramente a portaria CNT-46, que tão grande repercussão está progressivamente obtendo no aumento de eficiência Administrativa dessas instituições.

150. Os fundamentos do esquema adotado identificam-se com o princípio segundo o qual as atividades adjetivas e substantivas de cada instituição devem ser entregues, respectivamente, a elementos orgânicos distintos; dessa forma, estabeleceu-se um regime de centralização para administração adjetiva, o qual só encontra exceções em casos onde certas peculiaridades tornariam prejudicial uma súbita implantação dos esquemas básicos gerais.

DIVISÃO DE CONTABILIDADE

151. Este Departamento, através de sua Divisão de Contabilidade, levou a efeito no decorrer de 1944, as seguintes tarefas principais :

1. Preparo de formulários para o balanço de 1943 e para o orçamento de 1945;
2. Contrôlo da remessa dos balanços e das propostas orçamentárias, bem como a instrução dos respectivos processos;
3. Organização dos quadros comparativos referentes aos balanços de 1943 e dos orçamentos para 1945;
4. Feitura de folhetos para publicação dos balanços na revista do CNT e *Diário Oficial*;
5. Preparo de estatísticas a fim de atender pedidos de diversas origens;
6. Distribuição de formulários e instruções durante o período de estágio dos contadores das CAP;
7. Discriminação dos balanços de 1930 a 1943 e dados comparativos de 1923 a 1943 da Receita, Despesa, Saldo, Patrimônio, SMH, Aposentadoria e Pensões;
8. Estudo e registros das dotações orçamentárias para 1944;
9. Informações e registros dos reforços de verbas e dotações iniciais para 1944;
10. Conferência e registros das contribuições para Legislação Brasileira de Assistência e da arrecadação da Cota de Previdência;
11. Estudo e informação de processos relativos a pessoal bem assim como, informação dos créditos necessários ao cumprimento das decisões dos mesmos;

12. Levantamento de balanços das instituições de Previdência e Serviços anexos;

13. Estudo e elaboração de projetos de mecanização dos Serviços de Contabilidade das CAP.

QUADRO XI

DIVISÃO DE CONTABILIDADE EXERCÍCIO DE 1944

| MOVIMENTO DE PROCESSOS E DOCUMENTOS | GDDC | SCC | SCP | SRD | TOTAL |
|---|------------|------------|-------------|--------------|--------------|
| Balanços Balançetes e demonstrações diversas..... | — | 595 | 158 | 1 330 | 2 083 |
| Processos informados e despachados. | 83 | 3 | 630 | 1 050 | 1 826 |
| Processos Arquivados..... | — | — | 574 | 1 206 | 1 780 |
| Processos Aguardando..... | — | — | 78 | 62 | 140 |
| Processos em movimento..... | 14 | 1 | 2 | 936 | 953 |
| Processos e documentos juntados e apensados..... | 13 | 8 | 154 | 805 | 980 |
| TOTAL GERAL..... | 110 | 607 | 1656 | 5 389 | 7 762 |

DIVISÃO IMOBILIÁRIA

152. A orientação e fiscalização imobiliária, não teve oportunidade, em vista da deficiência quantitativa do pessoal, apontada em outro local deste "Relatório", de realizar tarefa de iniciativa departamental, sendo obrigada, por isso, a cingir-se aos numerosos problemas enviados ao Departamento.

153. Conforme o plano legal de suas atribuições, os tipos de procesos mais freqüentes sobre o assunto são os que dizem respeito à aquisição de imóveis, construção de prédios, apreciação de recursos diversos, vistoria e avaliação, inspeção imobiliária e ao exame de concorrências.

154. Merecem atenção os seguintes trabalhos executados pelo Departamento no decorrer de 1944 através da D.I.: (Vide Revista n.º 25, pág. 89).

2. Três inspeções, realizadas na CAP de Serviços Públicos do Estado do Pará, IAP dos Marítimos e IAP dos Comercários;

3. Inspeções e tomadas de contas em vinte e cinco CAP;

4. Nove inquéritos, alguns dos quais tiveram início em 1943;

5. Duzentas e oitenta e nove diligências;

6. Estudo de 1845 processos, oriundos de diversas procedências, versando, em sua totalidade, sobre os seguintes assuntos:

- I — Inspeção e tomadas de contas
- II — Filiação de empresas
- III — Incorporação de CAP
- IV — Benefícios e assistência médica
- V — Posse de Conselhos Fiscais
- VI — Intervenção
- VII — Sindicâncias e inquéritos
- VIII — Questões de administração geral da Divisão.

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO

155. Este Departamento, através da sua Divisão de Fiscalização, levou a efeito no decorrer do ano de 1944 as seguintes tarefas:

1. Duas incorporações: da CAP de Serviços Públicos do Estado de Santa Catarina à sua congênere do Estado do Paraná e a da CAP da Imprensa Nacional ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado;

DIVISÃO DE COORDENAÇÃO E RECURSOS

156. A Divisão de Coordenação e Recursos deste Departamento teve durante o ano de 1944 o seguinte movimento:

Processos recebidos de outros órgãos.. 5.938
 Documentos recebidos de outros órgãos.. 1.058
 Processos despachados pela Divisão de enviados a outros órgãos 3.495

Processos arquivados na Divisão 2.354
 Processos despachados pela Divisão e enviados a outros órgãos 140

157. Teve ainda esta Divisão a seu cargo todo o movimento das eleições para os Conselhos dos IAP e CAP, a que já se fez referência fôlhas atrás.

INSTALAÇÕES

158. Ainda no decorrer do ano de 1944, êste Departamento, como estava previsto, transferiu os seus vários serviços do 9.º andar do Palácio do Trabalho, onde funcionava, para o 11.º do mesmo edifício. A preparação e execução de tal mudança esteve a cargo de uma Comissão Especial, integrada por José Siqueira, desenhista Interino, classe "I", e Dr. Décio Ferrão Berrini, Secretário do Diretor, a qual se desincumbiu de modo altamente satisfatório da missão que lhe foi confiada.

RESUMO DAS TAREFAS ATRIBUÍDAS AO GABINETE

159. O quadro anexo mostra, com a alta significação dos números, o grande volume de tarefas atribuídas ao Gabinete, e que estão a recomendar insistentemente a criação, neste Departamento, de uma Seção de Administração.

ORÇAMENTO

160. O quadro anexo resume o movimento orçamentário dêste Departamento no decorrer de 1944.

QUADRO XIII

Quadro demonstrativo da despesa de 1944

VERBA I — PESSOAL

II — Pessoal Extranumerário

| | |
|------------------------|------------|
| 04 — Contratados | 163.200,00 |
| 05 — Mensalistas | 619.800,00 |
| 06 — Diaristas | 49.500,00 |

Total da consignação II..... 832.500,00

III — Vantagens

| | |
|--|-----------|
| 09 — Funções gratificadas | 31.200,00 |
| 12 — Gratificação por serviço extraordinário | 5.200,00 |

Total da consignação III 36.400,00

IV — Indenizações

| | |
|---------------------------|------------|
| 22 — Ajuda de custo | 68.800,00 |
| 23 — Diárias | 186.000,00 |

Total da consignação IV 254.800,00

TOTAL DA VERBA I 1.123.700,00

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

161. A importância da administração de pessoal, no quadro geral de funcionamento de um órgão qualquer, é tão considerável e visível, que sua compreensão identifica ponto de elementar bom senso, até mesmo para aqueles totalmente distantes da moderna técnica administrativa.

162. De nada valeria uma estrutura técnica-mente satisfatória, uma boa prefixação de normas técnicas pertinentes a rotinas processuais, etc..., sem que a verdadeira alma da empresa — o homem — não estivesse convenientemente preparado para levar a bom termo as responsabilidades administrativas. Já conhecemos de antemão o problema inverso, e sem dificuldades é-nos possível imaginar uma entidade na qual, em virtude da dominância de uma idéia, a coordenação pouco a pouco se torna em propósito perfeitamente realizável.

163. De tudo isso, ressalta sempre e cada vez mais a necessidade de se levar em consideração êsse ajuste humano em seus exatos termos, os quais, definidos modernamente pela psicologia, originaram, já em plena Administração Científica, farto material doutrinário, o qual cada vez tende a aumentar qualitativa e quantitativamente.

164. Os gráficos anexos foram elaborados com o propósito de esquematizar os principais fatos verificados no setor de pessoal do órgão posto sob esta Direção.

VERBA 2 — MATERIAL

| | | |
|---|-----------|------------|
| I — Material permanente | | |
| 03 — Livros, fichas etc., | 6.000,00 | |
| 13 — Móveis, etc., | 10.000,00 | |
| | <hr/> | |
| Total da consignação I | | 16.000,00 |
| II — Material de Consumo | | |
| 17 — Artigos de expediente, etc., | 50.000,00 | |
| 28 — Vestuários, etc., | 12.000,00 | |
| | <hr/> | |
| Total da consignação II | | 62.000,00 |
| III — Diversas Despesas | | |
| 30 — Água e artigos para limpeza | 1.000,00 | |
| 32 — Assinatura de órgãos oficiais | 6.300,00 | |
| 33 — Assinatura de recortes, etc., | 2.400,00 | |
| 35 — Despesas miúdas de pronto pagamento..... | 2.000,00 | |
| 38 — Publicações etc., | 7.000,00 | |
| 40 — Ligeiros reparos, etc., | 2.000,00 | |
| 41 — Passagens | 35.000,00 | |
| 42 — Telefone etc., | 2.000,00 | |
| | <hr/> | |
| Total da consignação III | | 57.700,00 |
| | | <hr/> |
| TOTAL DA VERBA 2 | | 135.700,00 |

VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS

| | | |
|---|----------------|----------------|
| 12 — Diligências, investigações etc., | 10.000,00 | |
| 24 — Previdência Social | 131.033.000,00 | |
| | <hr/> | |
| TOTAL DA VERBA 3 | | 131.043.000,00 |

RESUMO

| | |
|-------------------------------------|----------------|
| VERBA 1 — Pessoal | 1.123.700,00 |
| VERBA 2 — Material | 135.700,00 |
| VERBA 3 — Serviços e encargos | 131.043.000,00 |
| | <hr/> |
| | 132.302.400,00 |

165. Nêste Departamento os índices de "Turnover" (1) expressos nas figuras supra-aludidas bem exprimem a "medida da estabilidade do contingente humano no trabalho", conforme a feliz expressão de Kimball e Kimball (2), sugerindo, por isso, ao analista, metuculoso estudo dos fatores que influenciam o seu permanente crescimento, desproporcional com os índices em geral aceitos (3).

(1) Empregamos aqui esta expressão com o significado do "Personel Turnover" dos norte-americanos $(T = \frac{s}{m} \times 100)$ — J. E. Waltes, "Applied Personnel Administration, New York, J. Wiley Sons C., 1931, pág. 211.

(2) "Principles of Industrial Organization", New York, Mac-Graw Hill Book Co., 1939, pág. 438.

(3) Opinião enunciada por L. Guilherme Ramos Ribeiro, Técnico de Administração do DASP (in "Do Turnover" e sua influência na administração de pessoal", Rev. Serv. Púb., número de setembro de 1943).

166. O aspecto que nos sugere o estudo de tal problema no Departamento é, em geral, idêntico ao oferecido por qualquer outro órgão público. Não seria necessário examinar as causas enumeradas por Kimball e Kimball, J. E. Walters ou outro qualquer tratadista de renome, para perceber que a situação é originada por causas passíveis de eliminação, sendo, todavia, para isso indispensável se proceda um inquérito, adotando-se o processo das entrevistas pessoais e dedicando sempre cuidadosa atenção aos três problemas básicos relativos (1):

- ao salário, remuneração ou vencimento;
- ao regime de trabalho; e
- à chefia ou supervisão imediata.

(1) Para Sharp o "Turnover" ótimo para o serviço público em geral seria representado pelos valores 10% a 12%.

ANÁLISE DAS CURVAS DE APRENDIZAGEM

(*Treinamento de dactilógrafos*)

167. Em 1944 a DCR dêste Departamento realizou interessante e proveitoso programa de treinamento para operadores dactilógrafos, cujos resultados são ligeiramente esboçados nas curvas anexas.

168. O que imediatamente mais chama a atenção do observador é a aparente falta de coincidência entre o desenvolvimento das curvas aqui apresentadas e as obtidas através das numerosas e repetidas observações estatísticas feitas pelos grandes mestres.

169. Assim, por exemplo, os grandes progressos iniciais que inevitavelmente surgem nestes tipos de curvas, no caso em aprêço, mostram-se apenas levemente esboçados.

170. A discordância, todavia, é apenas aparente, pois o que se verifica é uma diferenciação bem típica nas proposições iniciais aqui comentadas. Na curva de aprendizagem de dactilografia apresentada por Aguayo (1), por exemplo, tratava-se de acompanhar os progressos de um operador estreante. Nestes casos, o fenômeno dos "progressos rápidos iniciais" é uma realidade incontestável.

171. Mas o que se deu no treinamento de operadores, na DCR dêste Departamento, é fundamentalmente diverso: os treinados, já antes de serem submetidos a tal regime, tinham atingido, cada um, certo grau de prática, motivo por que os gráficos aqui apresentados já sugerem ao estudioso a fisionomia inconfundível dos estágios correspondentes aos "breathing places" (2), sabidamente flutuantes e nem por isso menos significativos.

172. Por outro lado, as figuras exprimem apenas elementos de curvas, como é fácil de se verificar ao se atentar no pequeno número de dias aqui representados, em confronto com os grandes períodos realmente consumidos pelo treinamento.

173. Os índices apresentados na figura representam, em virtude do chamado "princípio de objetividade", índices teóricos, mui difficilmente constatados ou atingidos nos trabalhos práticos cotidianos.

A — SETOR SUBSTANTIVO

Problemas gerais da previdência social brasileira

174. A organização de um eficiente sistema de previdência e assistência social, cujas linhas

(1) A. M. Aguayo, "Pedagogia Científica", Companhia Editora Nacional, ed. sem data.

(2) William Book, "The Psychology of skill", Ed. The Gregg Publishing Co., New York, 1925.

basilares têm originado no mundo inteiro, enorme caudal de discussões e estudos, identifica neste instante um dos mais complexos e empolgantes problemas de toda e qualquer reforma administrativa brasileira.

175. Apoiando seus fundamentos na nova concepção de justiça social, tal política de previdência e assistência, empreendida universalmente por todos os Estados civilizados, veio modificar radicalmente a atitude dos Governos em face das oscilações da capacidade aquisitiva do cidadão (1). Assistência e previdência tornam-se hoje direito adquirido e assegurado por todo um sistema de leis, que dia a dia mais cresce e se aperfeiçoa.

176. Entretanto, se os propósitos da política social (2) nenhuma ou pouca divergência suscitam, o mesmo não acontece em relação aos meios por que deva ela ser realizada. Já nem mesmo aludindo aos pormenores dos planos atuais, médicos, etc., inevitavelmente diversos de região para região, o problema de sua organização administrativa, em linhas gerais, tem originado as mais calorosas discussões, entre as quais sobressai a questão do unitarismo ou pluralismo na departamentalização do conjunto de órgãos destinados a promover a política social do Estado.

177. No Brasil, rápido exame possibilita ao estudioso reconhecer a urgência do solucionamento do problema, para o qual as mesmas duas questões se apresentam:

- a) Unificação das atuais entidades num órgão único; ou
- b) reorganização das atuais Caixas e Institutos num sistema orgânico.

178. Do exame meticoloso de tal alternativa, no qual procuramos levar em consideração as correntes antagonicas que se defrontam, bem como as conclusões da moderna técnica organizatória, concluímos que de qualquer forma e para qualquer das soluções apontadas, certas medidas preliminares tornam-se de tal modo imperativamente necessárias, que se não forem tomadas no seu devido termo, podem ameaçar seriamente o êxito de qualquer empreendimento racionalizador (3).

179. Todavia, como não duvidamos um só instante da conveniência da solução unitária,

(1) "O Governo é o responsável pelo bem estar econômico dos cidadãos", declara o Sr. Nash, Ministro da Nova Zelândia (citado por Stuart Chase "Common Sense", New York, 1943).

(2) Vide Robert W. Kelso, "The Science of Public Welfare", New York, 1928, pág. 22.

(3) "O importante para o Brasil é determinar-se a "base" de organização das instituições sociais", opinião de A. Tixier citado por H. Eholi, em "A organização das instituições de seguros sociais no Brasil", Bol. MTIC n.º 55, 1939.

a, qual será certamente num futuro próximo, um dos instrumentos mais eficientes de que se vai valer o Estado, para desenvolver sua política social (1), julgamos a segunda hipótese admitida como um estágio para sua consecução.

180. Se estamos convictos de que tal será um fato desejável e indispensável, acreditamos, por outro lado, que medidas preliminares se tornam indispensáveis, a fim de que uma tão ampla reforma seja realizada sem grandes atritos e de maneira quase que espontânea e natural.

181. Entre os fatores de grande complexidade que não devem ser desprezados, alguns há mais de ordem psicológica que propriamente administrativa. Cumpre reduzir ao mínimo tais resistências, unificar planos e métodos de trabalho, de forma que, a cada passo, estejamos, pela racionalização segura e bem orientada, preparando o advento do unitarismo, que se ainda não apareceu no Brasil e na grande maioria de Estados, não foi em virtude de influências casuais mas sim como consequência natural de realidades político-administrativas de grande peso e importância.

182. E já estaremos trabalhando em proveito da solução unitária, se começarmos imediatamente em esforço, que será árduo, mas profícuo, no sentido de racionalizar estruturas e funcionamentos, principiando, portanto, com menos desvantagens, aquêles trabalhos preparatórios que seriam indispensáveis, se já estivessem assentado, em virtude da promulgação de atos legais, a fusão de tôdas as instituições em aprêço.

183. Teriam desta forma um sistema que, gradativamente, como consequência desse esforço racionalizador, se encaminharia naturalmente para uma aproximação cada vez maior de suas várias unidades.

184. Capitais imensos, experiências valiosas e tempo de importância inavaliável — tudo isso sente-se ameaçado — em face de soluções intempestivas, nas quais não se atenta na conveniência de se evitarem saltos na marcha de um fenômeno que pode ser encaminhado

através de fases naturalmente transitórias, até o estado ideal que se pretende atingir.

185. Na totalidade dos países, os sistemas de previdência, partindo de regimes eminentemente descentralizados, (alguns dos quais até mesmo na base de empresas privadas) apresentam hoje a tendência comum de, pouco a pouco, tenderem para a estrutura unitária. Em quase todos eles são conhecidos e discutidos os problemas que hoje devemos resolver. E a solução, como é fácil de se verificar, é uma progressiva unificação de planos e métodos, de tal forma que as entidades, distintas entre si, caminham para a fusão, não pela ação coerciva de uma grande e súbita reforma geral, mas pela aproximação colaboracionista, em muito semelhante a certos processos de formação de cartéis. No caso chileno, por exemplo, nos revela Júlio Busto (Chefe do Departamento de Previsão Social) (1) onde há mais de quarenta Caixas, encontramos as mesmas linhas tendências que distinguiríamos se fôssemos reconstituir o lento, mas seguro, processo evolutivo que se realiza na Argentina (2), cujo epílogo foi o da adoção da estrutura unitária, embora, momentaneamente, em regime acentuadamente transitório.

186. Examinando com cuidado a política de fusões e atendendo com muito carinho aos trágicos recamos de uma população esquecida pelos planos de assistência, estamos certamente modelando a constituição celular do futuro sistema unitário, o qual só trará benefícios à vida econômico-social do país.

187. Se a unificação é um fato necessário, não pode ele, entretanto, segundo a própria opinião do DASP, "ser realizada de um golpe e sim por estágios, através dos quais fôssem melhoradas as condições dos serviços em funcionamento, reduzindo-se as despesas de administração" (3). É exatamente dentro desse ponto de vista que nos colocamos: se uma instalação de aparelhos da radioterapia custava antes da guerra cerca de Cr\$ 200.000,00 (duzentos mil cruzeiros) e se uma CAP tem provavelmente 20 ou 30 vezes num ano necessidade de empregá-la, não vemos porque deva cada instituição consumir quantias que poderiam com tanto êxito ser empregadas em outros setores de assistência, (como o dentário, nem sequer empreendido ainda), mediante a centralização do referido serviço num gabinete comum.

(1) Escrevem Juvenal Carneiro e Erimá Carneiro (Contabilidade dos Seguros): "Estudando o desenvolvimento do seguro social do trabalhador brasileiro verificaremos logo que, sendo ele obrigatório, caminha abertamente para o regime da unificação das instituições que o controlam. Assim, de uma grande quantidade de pequenas Caixas de Aposentadoria e Pensões, estamos passando para o regime dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, centralizadores do seguro social e esperamos vêr ainda concretizado um ideal de Organização Administrativa e econômica, qual seja a criação de um só Instituto de seguro social no País, vizando o controle e coordenação de tôdas as atividades referentes ao seguro social".

(1) Dr. Júlio Bustos, "Estúdio Crítico de la Previsión Social en Chile", in "Previsión Social", número 47-48 de 1942, Chile.

(2) José González Galé, "Os seguros sociais na Argentina", Revue Internationale d' Travail, maio de 1942, Canadá.

(3) Exposição de Motivos n.º 38, de 12-1-42.

Da mesma forma, o serviço de mecanização, devido ao seu elevado custo, se tornaria muito mais eficiente se centralizado, sempre que as naturais condições de homogeneidade e proximidade fôsseis satisfêitas.

188. As possibilidades do emprêgo econômico da mecanização depende em muito do volume de trabalho, o qual algumas vêzes aconselha ainda sistemas manuais ou mixtos. Propositadamente, tomamos dois tipos diferentes de atividades, pertinentes respectivamente ao grupo das específicas e das instrumentais, a fim de exemplificar rapidamente que o que se torna imperativamente necessário é uma política mixta, obedecendo ao que se vem processando pela simples ação das contingências diárias dos serviços, e reestruturando o conjunto dos órgãos de previdência de forma racional e segundo critérios estatuidos num programa de ação previamente traçado, procurando sempre que possível, eliminar gradativamente os fatores que impedem a unificação das instituições de previdência social adotando-se para isso as seguintes medidas básicas:

— Política de fusão, na base de áreas geográficas, de forma que sejam observadas, tanto quanto possível, a homogeneidade dos problemas pertinentes às instituições fundidas;

— Centralização de certas atividades, não só de natureza substantiva como também adjetiva, na base das áreas locais;

— Política de unificação gradativa de planos métodos e normas de trabalho de tôdas as instituições de previdência social;

— Preparação psicológica de todos os diretamente interessados na questão, a fim de que sejam compreendidos os propósitos e o alcance da reforma;

— Formação de pessoal habilitado em assuntos de Previdência Social.

189. Debaxo dêstes princípios, fixados por êste Departamento para seu programa, será então possível agir dentro de um sistema de departamentalização bem razoável e adaptado às nossas atuais condições geográficas e administrativas.

190. Cumpre acentuar que, em torno desta questão, as opiniões mais absurdas e ilógicas têm contribuído para aumentar a natural complexidade do assunto, e isso se deve em grande parte ao fato de que, "enquanto as questões legais e médicas, atuariaes e financeiros, demográficas e sanitárias desde muito preocuparam os estudiosos do seguro social, os problemas administrativos e organizatórios, embora básicos

e importantíssimos, foram por longo tempo descuidados"... a confusão doutrinária, os preconceitos teóricos e as disputas escolásticas, que tanto prejudicaram o aperfeiçoamento e o desenvolvimento da previdência social, resultam em grande parte do descuido que a elite intelectual demonstrou para com os aspectos da organização técnica e da administração racional do seguro social (1).

191. Não se diga que os princípios anteriormente estabelecidos viriam ferir as bases doutrinárias da descentralização por delegação estatal, regime administrativo êste de adoção aconselhada pela Conferência Internacional do Trabalho (2) e por Congressos técnicos de previdência e assistência, pois até mesmo entre as empresas privadas é hoje fácil de se verificar a tendência irretorquível a que estão submetidas, relativamente a um mais perfeito conceito de especialização ou divisão de tarefas entre si. Institutos de pesquisas, estudos e preparação são hoje procurados por particulares (3), aos quais é muito mais conveniente, não só por motivos econômicos como até mesmo técnicos, a existência de serviços altamente especializados e servindo a clientela plural, isso sem aludir a certas atividades idênticas, como, por exemplo, contagem, registro e controle mecânico de fichas, documentos, etc..., executados por serviços privados ou públicos.

192. Uma solução de tal tipo seria bem apropriada para as condições atuais da vida brasileira, de vez que para o futuro, quando certos fatores hoje poderosos, houverem desaparecido, repetimos,— um grande e único organismo, provavelmente de administração indireta, dará ganho de causa à corrente unitária. Mas para que possamos aplicar tal solução com sucesso, uma departamentalização do tipo anteriormente apontado afigura-se nos indispensável, pois que, mostrando-se absolutamente de acôrdo com as tendências para êste unitarismo estrutural, as quais se apresentam através de três sintomas principais:

1. Criação inicial dos Institutos nacionais;
2. Política de fusões parciais (Caixas e institutos);

(1) Rudolf Aládar Metall, "As bases de organização do Seguro Social", Rev. Serv. Publ., 1943.

(2) The International Labour — Code, 1939, artigos 502, 511, 536 e 567 International Labour Office, Montreal, 1941 — Inter-American Social Insurance Code — Consolidate do Santiago, Havana Resolutions Concerning the Fundamental Principles of Social Insurance, arts. 52, 53 e 107-110. (Cf. R. A. Metall).

(3) "A especialização crescente da indústria não é mais do que uma aplicação da lei da Divisão do Trabalho" Gide, Charles, Curso de Economia Política.

3. Centralização de certas atividades de orientação do DPS;

vem, entretanto, satisfazer também a exigências tais como enormes distâncias, heterogeneidade e enorme dispersão dos grupos a assistir, etc.

193. O próprio Departamento Administrativo do Serviço Público, numa das oportunidades que teve de se manifestar sobre o assunto, assim se exprimiu: (1)

"Depois de haver opinado numerosas vezes sobre diversas questões de previdência social, este Departamento chegou à conclusão de que se faz mister uma revisão completa de nosso já complexo sistema de seguro social"... Assim, "um dos objetivos desse trabalho deveria ser a unificação das múltiplas instituições de previdência que, na maioria dos casos, apresentam-se excessivamente dispendiosas e deixam de atender às suas finalidades com eficiência que seria de desejar. Para chegar àquele resultado, seria necessário, preliminarmente, uniformizar os atuais planos de benefícios e taxas de contribuições. Por outro lado, o programa de unificação das instituições de previdência não deveria ser realizado de um golpe e sim por etapas, através das quais fossem melhoradas as condições dos serviços em funcionamento, reduzindo-se as respectivas despesas de administração".

194. Em tal trecho, de forma clara e explícita, encontra-se um dos mais valiosos apoios à opinião que estamos emitindo.

195. Igualmente as conclusões a que chegou a Comissão encarregada de proceder a um inquérito relativamente à situação financeira dos órgãos de previdência, são de molde a defender com a exuberância, dos muitos dados então coligidos, o sentido de nossas afirmações, as quais, também no próprio sistema norte-americano do "Social Security Board" (2) encontram sólidos e inabaláveis fundamentos.

196. Este princípio, estabelecido pelo notável estudioso inglês, vale por um programa de ação, apresentando de maneira bem clara aquilo que anteriormente fizemos por demonstrar. A organização administrativa da previdência, pois fundamentalmente, deve ser iniciada pela demarcação precisa de todas as responsabilidades envolvidas no caso, e a seguir, pela sua gradativa e racional centralização.

(1) Exposição de Motivos n.º 38, 12-42.

(2) Vide M. Stevenson, "Public Welfare Administration", New York, 1938, págs. 1 a 4.

197. Por outro lado, no momento presente, é tarefa de grande envergadura a elaboração de um plano de coordenação entre todas as atividades diretamente relacionadas com a política social do Estado, seja no campo da previdência, seja no de assistência propriamente dita.

198. Os "cinco gigantes" a que alude Sir William Beveridge — a Doença, a Miséria, a Ignorância, a Sordidez e a Ociosidade — devem ser combatidos de forma conjunta, tão íntimas são suas relações.

199. Da mesma forma, a absoluta falta de articulação entre os serviços de saúde dos Municípios e das instituições de previdência social, é fato que jamais devemos tolerar, em nome da economia e da eficiência. A assistência médica, uma vez articulada com a administração das entidades de previdência social, seria suficiente para atender a todos aqueles que no regime atual ou são servidos por custosos e descentralizados órgãos regionais, ou, então, não são atendidos de maneira alguma.

200. Devemos insistir ainda, para que nosso pensamento, se torne bem claro e inconfundível, que não se trata, no momento, de apenas centralizar todos os esforços tendentes a solucionar o problema, mas de, por todos os meios e incansavelmente coordenar todas as atividades federais, estaduais e municipais (1) de tal forma que sem desperdícios e sem morosidade, como já acentuamos, possamos promover, através de um eficiente sistema de órgãos, aqueles serviços que integrem hoje uma das mais importantes funções do Estado, adaptando o seu funcionamento às condições da época que vivemos.

201. Mesmo sem medidas legislativas de caráter coercitivo, é possível promover tal ordenação, dia a dia mais difícil e complexa.

202. Não só as peças básicas da planificação de Roosevelt, — por exemplo, a mensagem de 17 de janeiro de 1935 (2), cujos pontos foram posteriormente incorporados ao The Security Act de 1935, como também as próprias transformações administrativas que gradativamente se vão operando (3), revelam de maneira bem clara a veracidade de nossa assertiva com

(1) Vide Dicaud, "Les Assurances Sociales et l'Agriculture", 1931.

(2) Na qual o Presidente consubstancia em quatro princípios as linhas mestras de sua política social.

(3) "The Social Security Board, like the Veterans Administration, was originally designed to operate independently, of the regular executive departments, but when President Roosevelt recommended the establishment, of a Department of Social Welfare in 1937, he indicated the possibility of having both agencies attached to that Department". (S. Wallace, ob. cit.).

respeito às várias atividades da "Public Welfare". Entretanto, a melhor maneira de se avaliar a intensidade de tal movimento de unificação, é o estudo das linhas evolutivas da política social norte-americana (1), as quais apresentam comprovante de grande valor para o nosso pensamento anteriormente exposto.

203. Examinando a situação dos órgãos de previdência na Inglaterra, Sir William Beveridge reconhece as inúmeras desvantagens de um regime muito fragmentado, que multiplica inutilmente as dificuldades de concessão dos benefícios e eleva as despesas administrativas.

204. É justamente em virtude de tais considerações de grande princípio fundamental a "Unificação das responsabilidades administrativas" (2).

205. O exato enunciado desse princípio, por muitos ainda não compreendido, encerra, entretanto, uma lição bem significativa para o caso brasileiro.

206. Unificação das responsabilidades não significa apenas centralizar sua execução, e sim criar a unidade direcional indispensável a um empreendimento de tão grande magnitude. E porque tanto lá como aqui as condições políticas e econômicas (lá mais de ordem política) geram, num ritmo evolutivo muito acentuado, situação evidentemente transitória, com tendências fatais para a centralização, o que, segundo a opinião de Bertrand Russell (3), é bem uma característica do futuro dos regimes federais. A diferença mais flagrante entre o caso brasileiro e o norte-americano é que o primeiro partiu de um sistema de eminentemente descentralizado, conforme o critério de unidades as (caixas), dispostas ao lado de empresas industriais ou comerciais, enquanto que nos Estados Unidos a descentralização inicial era feita na base de áreas estaduais, a cujos governos, em virtude das peculiaridades oriundas de sua formação, se reconheceu o direito e o dever de solucionar a questão.

207. Entretanto, da atual situação norte-americana, estabelecida em virtude de promulgação do "Social Security Act" (14 de agosto de 1935), com as modificações e complementações introduzidas pela lei de 10 de agosto de 1939, podemos extrair lições mui proveitosas sobre as vantagens de uma ação conjunta bem coordenada a que já aludimos, entre os poderes federais e locais, que para o nosso caso se reveste de singular importância relativamente ao

já discutido problema da assistência e previdência às populações rurais.

208. Dentro das linhas gerais que anteriormente descrevemos, a departamentalização do sistema, no conjunto de nossa Administração Federal, seria feita na base de "propósito-área", pois que essa mesma experiência norte-americana constitui no caso lição de grande significação; não é possível desprezar, aliás, de qualquer modo, sua grande valia, nem os seus grandiosos resultados (1); além disso, tal critério vem satisfazer também, simultaneamente, as razões de ordem psicológica, como acentua Gulick (2).

209. Relativamente ao próprio sistema, em si mesmo, é aconselhável sua departamentalização segundo critérios que pudessem atender às exigências resultantes:

- a) de núcleos populacionais muito dispersos;
- b) dos movimentos demográficos de índices crescentes, segundo revelam as estatísticas (3);
- c) do desdobramento de novos agrupamentos profissionais como consequência de nossa Revolução Industrial, em pleno curso; e
- d) do regime federal de nosso Governo.

210. Nos Estados Unidos a tendência para a concentração dos encargos da política social num único órgão (4) é bem evidente. Assim, em vista de tudo quanto expuzemos, uma conclusão surge tão óbvia quão irretorquível: a necessidade do planejamento de todas as atividades concernentes à previdência e assistência social. A elaboração de planos tão comple-

(1) "Owing to the fact the United States Service, the Social Security Board, the Public Works Administration, and the Works Progress Administration (now Work Projects Administration) were formerly independent units rather — that integral parts of a single agency dedicated to the solution of the unemployment problem, friction rather relationships. Similarly, only continuous consultation and an attitude of the almost willingness to cooperate and to accommodate prevented the Social Security Board and the Department of Labor from unnecessarily duplicating each other statistical services".

(Schuyler C. Wallace, Federal Departamentalização, 1941, pág. 101).

(2) Diz ele:

"The objectives of government as they are recognized and understood by the public. The public sees the end result and can't understand the methodology. It can therefore express its approval or disapproval with less confusion and more effectiveness regarding major purposes than it can regarding the processes."

(3) Na China, onde o fato está tomando vulto, foi adotada a organização na base de áreas (distritos). Ver "Politique Social em Chine", R. I. T. número 5.1943, Montreal.

(4) Vide Schuyler C. Wallace, ob. cit.

(1) "Currents problems of Public Policy", Board and Smith, New York, 1936.

(2) Sir William Beveridge, ob. cit., 306.

(3) Russell, Bertrand — "Power, A. New Social Analysis".

tos quanto possível (1), viria solucionar essa falta absoluta de coordenação entre todos os órgãos de política social, pois que o acúmulo de projetos reciprocamente antagônicos, gera tal ambiente de incerteza, que a continuidade e a unidade (2) de ação se tornam seriamente prejudicadas; para que tal não se verifique, repetimos aqui, à guisa de sugestão, os pontos que já em nosso relatório de 1944 assinalamos como devendo ser imediatamente tratados, para a reforma do nosso sistema previdenciário:

- a) adoção de um plano único de benefícios, com fixação das cotas mínimas respectivas, extensão dos benefícios de família e aumento geral dos benefícios já em vigor;
- b) uma uniformização de descontos e arrecadação;
- c) uma padronização dos sistemas de administração, adotando-se para tôdas as Instituições regime idêntico de Conselho Fiscal e Presidente;
- d) uma revisão das taxas de contribuição vigentes para adaptá-las às necessidades financeiras das instituições dado como o seguro social não pode realizar milagres e só poderá dar benefícios como contra-prestação daquilo que receber como contribuição;
- e) a criação de taxas públicas suficientes para atender à contribuição da União, relativa a tôdas as instituições e a liquidação, o mais rapidamente possível, do débito atual;
- f) a centralização paulatina dos serviços médicos, com a simultânea extensão do seu âmbito, sem desorganizar, por uma reforma inopinada, o sistema vigente;
- g) a centralização paulatina, também das disponibilidades das instituições, visando grandes empreendimentos, sobretudo daqueles de caráter eminentemente social, tais como a construção de núcleos residenciais, financiamentos de obras públicas de interesse popular, especialmente

no terreno sanitário, fomento das indústrias, construção de restaurantes populares, de hospitais e colônias de férias, tudo, não obstante, cercado das necessárias garantias de liquidação e de renda suficiente, tendo-se sempre presente que as reservas da previdência social, devem estar, em todo momento, em condições de responder pelos encargos dos benefícios atuais e futuros;

- h) a execução de um plano de serviço social, que eleve o nível moral, cultural e financeiro dos segurados e de suas famílias com benéficos reflexos para a sociedade e para as próprias instituições;
- i) a redução do número de instituições atualmente existentes, para uma melhor concentração de esforços e economia da administração, em um plano abrangendo um certo número de Caixas ainda pequenas e alguns dos Institutos;
- j) finalmente, o estudo da possibilidade de extensão, quanto possível imediata, do seguro social, às classes ainda não abrangidas, sobretudo a dos trabalhadores rurais;
- k) aliando-se a isto uma aparelhagem completa do órgão executor do controle estatal, — que é este Departamento de Previdência Social.

ORIENTAÇÃO DO PÚBLICO COM RESPEITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL

211 Um dos pontos capitais do programa de ação departamental para 1945 refere-se à ampla divulgação dos princípios gerais, administrativos e jurídicos, que regem a previdência social brasileira e as múltiplas tendências possíveis de serem distinguidas através de um exame atento e criterioso de toda sua evolução histórica, revelador de exigências prementes; tal ato se destina, principalmente, a orientar o público no que tange à previdência, tendo ao mesmo tempo de revelar aos responsáveis pela política social brasileira o exato sentido das exigências oriundas da opinião pública.

INDICADOR DA LEGISLAÇÃO E DA ORGANIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

212 Seguindo a orientação que no setor da documentação administrativa vem adotando o DASP, pretende este Departamento completar

(1) "Such national social planning is the natural evolution of the idea of integration of thought and activity that is expressed in the local department of public welfare activity" Street, Elwood — "Public Welfare Administration", pág. 400, 1940.

(2) "Uniform State Action, a Possible Substitute for Centralization". W. Brooke Graves, 1943.

o seu programa de 1945, no que tange à divulgação e orientação, elaborando um indicador da legislação e da organização da previdência social brasileira, a fim de que se torne acessível a todos, — mesmo aos menos versados em matéria, jurídica e administrativa, — a compreensão plena da estrutura e funcionamento dos diversos órgãos, o alcance e sentido dos vários atos legais em vigor, etc.

213. Obedecendo a um plano sistemático e analítico, tal obra deverá conter, ainda, um breve estudo comparado da legislação estrangeira, com o que será reunido numa única peça, tudo quanto constitui assunto basilar e indispensável a um estudo honesto do assunto.

IMPLANTAÇÃO DA REFORMA ESTABELECIDAPELA PORTARIA CNT-46

214. Conforme as linhas diretrizes assentadas na primeira parte deste programa de trabalho para 1945, este Departamento pretende colaborar de modo mais íntimo com as CAP na implantação de reforma de sua estrutura e adoção de normas e métodos mais modernos de trabalho.

RACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE PESSOAL DAS INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA

215. Um dos problemas de maior vulto que este Departamento vem tentando solucionar de modo satisfatório, é a racionalização do sistema do pessoal das instituições de previdência social, mais especialmente no que diz respeito às CAP.

216. A Portaria CNT-46, tentando aplicar nas referidas instituições as conclusões práticas da moderna teoria dos órgãos de administração geral, veio dar um grande impulso à dita racionalização, abrindo-lhe possibilidades até então inexistentes em virtude de uma estruturação defeituosa dos seus vários serviços.

217. No ano de 1945, pretende esta Direção intensificar o movimento racionalizador, tentando fazer com que não só as possibilidades de atrito entre o órgão de Administração especialmente no tocante a "pessoal", que se origina, como reconhece o próprio Leonard White (1) na mui comum falta de delimitação exata dos vários setores de competência sejam inteiramente eliminadas, como também orientar em rumos mais modernos a técnica de supervisão e chefia dotada pelas autoridades dos diferentes níveis.

(1) "Introduction to the Study of Public Administration", The Mac Millan Co., New York, 1941.

218. A esse respeito, vale recordar aqui uma lição do consagrado Lawrence A. Appley (1), que assim se manifesta:

"Todos os administradores de pessoal estão enfrentando, exatamente, a mesma situação. Ou se tornarão indivíduos cujo parecer é procurado, que fazem sentir a sua influência e que são considerados verdadeiros esteios das suas organizações, ou virão a ser pessoas extremamente impopulares, devido a sua identificação com uma agência que estará desmoralizada..."

219. É absolutamente impossível isolar a responsabilidade pela execução de um trabalho, da responsabilidade pelos indivíduos que o devem executar. Isto significa que a responsabilidade pela política e processos de pessoal cabe aos administradores de linha e de estado-maior na excelência dos conselhos e dos serviços prestados aos administradores do que na jurisdição e autoridade que exerce.

220. Consoante essa ordem de idéias, este Departamento no ano de 1945 intensificará ampla renovação do sistema ora examinado, procurando atuar sobre as três funções básicas de um serviço organicamente especializado nas atividades de pessoal, quais sejam:

- a) "influência" sobre os administradores de linha;
- b) a "pesquisa" no campo dos métodos e programas de pessoal; e
- c) a "administração" de certos planos e processos que não podem ser empregados com maior eficiência nos serviços de execução (1*).

REGIME DE TRABALHO E SALÁRIO

221. Numerosas outras questões de pessoal reserva este Departamento para o próximo ano, como por exemplo, o estudo da possibilidade de se inaugurar um regime de "full time" para certas funções que estão a exigir, visivelmente, a adoção desta medida, considerando também, por outro lado, o imperativo de se estabelecer, como compensação, uma remuneração justa e adequada (2).

222. Outro importante assunto que em 1945 (caso forem levadas em consideração as neces-

(1) "Como organizar a administração de pessoal", artigo publicado em "Public Personnel Review", de abril de 1942 já traduzido em português (Rev. Serv. Públ., número de outubro de 1943).

(1*) Vide o artigo do citado — L. A. Appley.

(2) É interessante lembrar aqui o estudo de M. Silva Júnior — "Full Time", para carreiras especializadas", in Rev. Serv. Públ., número de setembro de 1943, o qual focaliza aspectos de grande atualidade do problema a que se faz menção.

sidades dêste Departamento em pessoal especializado, insistentemente provadas em tôdas as oportunidades) merecerão atenção desta Direção, refere-se ao recrutamento de pessoal para as instituições.

223. Com apóio nas experiências e resultados obtidos através de uma análise metódica dos processos de seleção adotados pelo DASP, IRB e empresas privadas (A Light, notadamente) (1**) êste Departamento pretende dar ao problema solução adequada, na qual se leve em consideração, não apenas as múltiplas necessidades das referidas instituições, como ainda, os valores qualitativos e quantitativos do curso atual do mercado do trabalho.

TREINAMENTO

224. Finalmente, para que se torne possível completar a visão esquemática das intenções dêste Departamento no setor do pessoal das instituições, cumpre aludir ligeiramente ao plano que pretende implantar, no transcórre de 1945, relativo ao treinamento do pessoal em geral.

225. E note-se que, da maneira por que vem êste Departamento encarando, desde sua criação, o problema a que se alude, tem feito por considerá-lo sempre e sempre paralelamente ao do recrutamento — e assim fazendo procura a todo transe levar em consideração ao acentuado interrelacionamento existente entre êles, tão bem demonstrado, aliás, por Leonard-White (1).

226. Quer-se aludir à coordenação tentada por êste Departamento das atividades de "preparação" dos candidatos ao serviço das instituições de previdência com os programas de treinamento dos já admitidos, notadamente em funções especializadas.*

227. Como exemplo basta uma ligeira referência aos "cursos de revisão" para os candidatos aos concursos de escriturário-dactilógrafo e ao curso de "Serviço Social", no qual, especialmente, houve plena articulação dos dois propósitos — "formar" e "treinar".

228. Não ficarão, todavia, aí as realizações departamentais.

"Há uma tendência" escreve Alexandre Morgado Matos (2) "natural mas errônea, de concentrar o treinamento nos servidores de categoria inferior, neófitos na função

pública, ou desempenhando funções cuja técnica é facilmente reconhecível e passível de ensinamento. Não que o treinamento dessa natureza seja demasiado, mas é que pouquíssima atenção tem sido prestada aos treinamentos de pessoas que ocupam postos de alta importância administrativa.

"O treinamento neste nível pode ser classificado em duas partes principais:

- a) treinamento em funções de administração geral, tais como orçamento, planejamento e organização;
- b) treinamento nas técnicas e na filosofia da supervisão, isto é, na arte de dirigir".

229. Êste trecho, de tão alta oportunidade, resume uma das muitas preocupações dêste Departamento, e que em 1945 deverá originar um grande movimento, cuja amplitude ficarão, todavia, condicionadas aos recursos disponíveis em pessoal especializado.

230. Por fim, êste Departamento, ainda no setor de pessoal, pretende em 1945 promover a reclassificação do pessoal das CAP e dos respectivos padrões de remuneração, expedindo também uma regulamentação geral do regime dos seus servidores.

MECANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CONTABILIDADE DAS CAP

231. Êste D. P. S., através de sua Divisão de Contabilidade, elaborou um projeto a ser implantado em 1945, e referente à mecanização dos serviços de contabilidade das CAP, cujas linhas gerais, passo, a seguir a expôr.

232. Inicialmente instituídas pela lei 4.682, de 24 de janeiro de 1923, as CAP tinham por principal objetivo, como sua denominação indica, amparar os seus associados na velhice e na invalidez, concedendo-lhes aposentadoria e pensão aos seus herdeiros. Entretanto, com a evolução do seguro social no Brasil, não pararam aí os benefícios dessas instituições, sendo preciso acrescentar a assistência médica, farmacêutica e hospitalar, os auxílios para funerais, etc.; além disso, há ainda a considerar os chamados "Serviços Anexos", que facultam ao associado, desde fiança para aluguel de casa, até financiamento para aquisição do lar próprio.

233. A constituição da Receita das CAP tem a sua origem básica em três cotas atuais pagas respectivamente pelo associado, pelo empregador e pela União. As suas reservas são aplicadas em títulos de renda, imóveis e financiamentos aos próprios segurados com garantia imobiliária ou sob consignação.

(1**) Expostos em suas linhas esquemáticas e gerais por T. de Vilanova Monteiro Lopes, em "Recrutamento — Um dos mais importantes problemas da administração de pessoal no Brasil", Rev. Serviço Público, número de setembro de 1943.

(1) Ob. cit., pág. 356.

(2) "O aperfeiçoamento e a arte de dirigir", Revista do Serv. Público, julho de 1944.

234. Embora a maioria dessas instituições constituam órgãos locais de previdência, não são raras as que estendem os seus serviços por três ou quatro Estados, e até por todo o território nacional, como no caso dos serviços aeroviários e de telecomunicações.

235. Assim a contabilidade encontra nas Caixas de Aposentadoria e Pensões um campo de aplicação mais vasto do que comumente se pensa, e que abrange, além da contabilidade da Caixa pròpriamente dita, a contabilidade dos Serviços Anexos, isto é :

Contabilidade das Carteiras Prediais,
Contabilidade das Carteiras de Empréstimos,
Contabilidade das Carteiras de Fiança,
Contabilidade das Carteiras de Seguro de Acidentes,
Contabilidade das Carteiras de Seguro Fidelidade,
Contabilidade das Farmácias.

236. Compete ao Conselho Nacional do Trabalho, através do Departamento de Previdência Social, orientar e fiscalizar as administrações das Caixas de Aposentadoria e Pensões.

237. Se, como afirma Ubaldo Lôbo "A Contabilidade é a ciência que tem por objeto fixar regras para a classificação e registro dos fatos e atos, expressos em cifras, modificativos, aumentativos ou diminutivos dos elementos econômicos de uma administração, tendo por fim:

1) — controlar essa classificação a êsse registro; 2) — orientar o administrador e 3) — fornecer periodicamente ou em datas prefixadas, os resultados financeiros e econômicos a atividade administrativa, referidos ou não a um orçamento", é claro que, do rigor e da clareza dos serviços de contabilidade das Caixas de Aposentadoria e Pensões muito depende a atuação do Conselho Nacional do Trabalho.

238. Nessas instituições, como na administração pública, as operações de gestão são reguladas por um orçamento. Assim, nas Caixas, a contabilidade pode ser dividida em :

Contabilidade Orçamentária
Contabilidade Financeira
Contabilidade Patrimonial

representadas por três sistemas de contas correspondentes.

239. A padronização das contas e, em consequência, a dos orçamentos e balanços, ocorre, naturalmente, como medida preliminar para facilidade de apreciação e controle. Iniciada em 1938 com a padronização dos orçamentos, quando existiam 84 Caixas de Aposentadoria e Pensões, a excelência da medida evidenciou-se

desde logo. Entretanto, com o decorrer do tempo, verificou-se que, mesmo com o fornecimento de formulários e instruções, mesmo com a exigência de balancetes mensais e trimestrais, a padronização, por si só não bastaria para permitir uma fiscalização segura, já porque o registro e classificação, especialmente da despesa, muito deixavam a desejar, já porque os processos de escrituração adotados, muitas vezes complexos e morosos, acarretando atrasos e inexactidões, dificultavam a fiscalização e a remessa dos dados.

240. Após vários anos de esforços a padronização, não somente dos sistemas de contas e dos orçamentos e balanços, mas também dos serviços de contabilidade e daqueles que com eles tivessem coordenação direta, se impôs como consequência lógica. A necessidade da adoção de um método padrão eficiente e tanto quanto possível perfeito, que permitisse acompanhar passo a passo a evolução econômica e financeira dos órgãos fiscalizados, se tornou patente.

241. Dado o vulto e a complexidade dos serviços de contabilidade das Caixas de Aposentadoria e Pensões, a sua mecanização fez-se imperativa. Não uma simples mecanização de registros para efeitos legais, mas sim uma mecanização que desse aos serviços de contabilidade as suas verdadeiras funções de orientação, de controle e de registro exato e inviolável.

242. Portanto, os objetivos principais da mecanização seriam :

1.º — Facilitar os serviços de escrituração geral e dos serviços anexos e mantê-los em dia;

2.º — Tornar invioláveis os lançamentos e coordenar os comprovantes de modo a facilitar a fiscalização e a prestação de contas;

3.º — Conjuguar a escrituração com a execução orçamentária;

4.º — Organizar balancetes de orientação diários, demonstrativos dos fundos do estado das verbas;

5.º — Facilitar as Tomadas de Contas;

6.º — Facilitar as prestações de contas aos Conselhos Fiscais, preparando-as simultaneamente com a escrituração;

7.º — Fazer com que os Balanços remetidos ao órgão fiscalizador representem fielmente as operações efetuadas e escrituradas;

8.º — Controlar as operações e os resultados de cada um dos serviços anexos.

243. Os sistemas de contabilidade mecanizada atualmente em uso não prevêm a exe-

cução orçamentária conjugada porque sua orientação se destina geralmente ao comércio, à indústria ou aos Bancos. Não cogitam tão pouco de facilitar a fiscalização ou as tomadas de contas pois em tais organizações essas funções são cometidas aos próprios administradores.

244. Daí a necessidade de idealizar um sistema de contabilidade mecanizada diferente, capaz de atender a todos os requisitos enumerados. O sistema escolhido não é invenção minha — nil novi sub sole — mas resultante de um amálgama de diferentes métodos de contabilidade mecanizada, com aperfeiçoamento de processos conhecidos e aproveitamento de outros ainda não aplicados à contabilidade.

245. Dêsse amálgama nasceu um sistema por assim dizer novo, que oferece vantagens pela sua simplicidade e pelo seu baixo custo e que é aplicável não somente às pequenas instituições como também às de maior vulto, qualquer que seja o ramo de contabilidade, pública ou privada, civil ou comercial, individual ou coletiva.

246. Ao traça-lo, teve-se em mira quebrar o velho tabú da escrituração ininteligível para os leigos, que exigia, para os administradores e proprietários, a assistência de um intérprete, guarda-livros ou contador, para traduzir-lhes os lançamentos relativos aos fatos oriundos da sua própria gerência. Pois só colocando-a ao alcance das administrações e do seus órgãos fiscalizadores é que se pode esperar da contabilidade resultados positivos para orientação e controle.

247. O sistema idealizado, atendeu plenamente ao exigido como se verá no decorrer da sua descrição, e reduz as operações comuns da escrituração a duas únicas (fig. 14):

- a) preparo das fichas de lançamento
- b) preparo das fichas do "Razão".

248. Todas as demais operações são obtidas simultaneamente por cópia a carbono, copiativo ou não.

249. Com o preparo das fichas de lançamento obtém-se simultaneamente o Diário analítico, a coordenação dos comprovantes e a resenha das operações efetuadas dia a dia para exame do Conselho Fiscal ou de outro órgão fiscalizador.

250. Logo nas fichas de lançamento encontra-se a primeira inovação do sistema: as fichas são dispostas em séries de oito em três vias de cores diferentes. Nas duas primeiras vias, as fichas são destacáveis para a organização das partidas no Diário n.º 2, ao passo que a 3.ª via, impressa em tinta copiativa, representa

a folha do Diário n.º 1, isto é, do Diário Analítico.

251. A segunda inovação reside no processo de cópia, que não é obtida por prensa em copiadores de papel japonês, cujas folhas, muito finas, dificultam o manuseio. No sistema adotado, as cópias são obtidas por meio de gelatina, em livros encadernados de papel suficientemente encorpado para permitir a cópia dos dois lados, — o que não acontece no papel japonês, — duplicando, portanto, a capacidade dos Diários e tornando-os áptos a consultas. A disposição das fichas de lançamento e o uso do copiador de gelatina torna a operação mais rápida, mais segura, mais perfeita e mais econômica.

252. Como cada comprovante recebe o mesmo número da ficha de lançamento de origem e no qual são detalhadamente historiadas as características do fato escriturado, basta selecionar os comprovantes em ordem numérica — que no caso corresponde também a ordem cronológica — para se obter uma resenha completa dos fatos administrativos registrados diariamente, classificados na mesma ordem dos seus comprovantes. Essa disposição facilita sobremodo o exame, pelo órgão fiscalizador, de cada fato, isoladamente.

253. A segunda operação do sistema — preparo das fichas do "Razão" — fornece, simultaneamente :

- o Diário sistemático
- o Razão semi-analítico
- o Registro da execução orçamentária
- a Prestação de contas,

eliminando a possibilidade de erros de transcrição ou de fraude.

254. Depois de destacadas e classificadas separadamente as primeiras e segundas vias das fichas de lançamento, o ato de escriturar o Diário e o Razão — a que tanta importância se atribuía antigamente — fica reduzido a um banal trabalho de dactilografia que pode ser executado por qualquer pessoa.

255. Não há necessidade de "armar partidas" nem de rascunhá-las. A simples classificação numérica das contas cujo código consta de cada ficha de lançamento, é suficiente. Não há que trocar devedores por credores, não só por que as fichas são de cores berrantemente diferentes, como porque, nas contas devedoras os créditos são ilegíveis por tarja negra, e vice-versa. Não há necessidade de estornos porque os erros podem ser corrigidos por meio de borraça; só não pode ser corrigida a folha copiada no livro e, antes dessa cópia, a exatidão dos lançamentos pode ser verificada por simples

comparação de totais de débitos e de créditos. Não há possibilidade de erros de transcrição do Diário para o Razão porque a operação é simultânea.

256. O sistema pode ser executado em qualquer máquina de escrever de alimentação dupla porque a ficha do "Razão" é justaposta à folha do Diário (fig. 15). O uso de máquinas de contabilidade com somadores internos ou externos só é aconselhável em instituições de grande movimento.

257. Registradas tôdas as fichas de lançamento nas do "Razão", e obtida por cópia simultânea, na folha do Diário, as operações lançadas, executa-se a cópia da folha do Diário, por meio de gelatina no livro Diário n.º 2, onde, mercê do código numérico, os fatos contabilizados aparecem sistematicamente agrupados.

258. Na ficha do "Razão" encontra-se a terceira inovação do sistema. No seu traçado, quanto às contas da receita e despesa, evitou-se cuidadosamente o clássico "Débito — Crédito — Saldo Anterior — Saldo Novo". Partindo do princípio de que a ficha do Razão e, na contabilidade, a ficha mestra da estatística e persistindo no objetivo de não só tornar a escrituração intelegível aos leigos, mas também para transformar o seu lançamento em simples trabalho de dactilografia, foram organizados modelos especiais para as contas da Despesa (fig. 16) para as da Receita. Já em relação às contas patrimoniais foi observado o modelo clássico, suficientemente esclarecido porém pela coluna referente ao histórico.

259. A ficha idealizada, oferece à administração e ao órgão fiscalizador, de forma clara e precisa, dispensando explicações e conhecimentos especiais, uma resenha das operações realizadas sob cada título, grupo de títulos ou serviço (segundo se trate de uma ficha representativa de conta ou sub-conta, grupo de contas ou resumo de Carteira ou Serviço) — coordenadas cronologicamente com indicação dos respectivos comprovantes.

260. Como elemento de orientação, controle e fiscalização mostra a despesa efetuada dia a dia, a estatística dos gastos realizados cada mês e cada ano e a sua posição na execução orçamentária. As fichas da receita permitem acompanhar a arrecadação em conjunto ou nos seus menores detalhes indicando o movimento no dia, no mês e no ano. As fichas referentes às contas de ativo e passivo indicam a movimentação dos fundos, as alienações, as inversões e os financiamentos, bem como permitem acompanhar a evolução do patrimônio.

261. Como economia de trabalho, o sistema reduz quatro operações a uma única; a es-

crituração do Diário, a escrituração do Razão, o registro da execução orçamentária e o preparo da prestação de contas, passam a ser feitos simultaneamente, evitando erros, poupando trabalho e tempo, e apresentando ainda um cunho de autenticidade que os outros sistemas não oferecem.

262. Mas é, evidentemente, a fiscalização a mais beneficiada pela facilidade com que passam a ser feitas as tomadas de conta. Porque, sendo a ficha do Razão dupla (fig. 16), é possível obter-se uma cópia de todos os seus lançamentos mediante um extrato a carbono. Por meio desses extratos e dos dois Diários é à vista dos comprovantes já classificados ou encadernados, pode-se tranqüilamente, sem assistência de terceiros e sem necessidade de percorrer os serviços à cata de esclarecimentos, examinar em curto prazo as contas de qualquer instituição.

263. Essa prestação de contas, que poderá ser mensal, estará concluída no primeiro dia útil, de cada mês subsequente àquele a que se referir, e terá a forma de uma demonstração estatística dos fatos contabilizados, classificados por espécie e obedecendo rigorosamente à disposição das verbas no orçamento aprovado, indicando a receita e a despesa lançadas cada dia, com os respectivos saldos diários, reforços, suplementações, transferências, etc., bem como o movimento de cada título no mês e no ano.

264. O levantamento dos balancetes de gestão financeira, que serão também registrados no Diário sistemático, e que integram a prestação de contas ficou subremodo facilitado pela disposição da ficha do Razão.

265. Não há necessidade de somar as contas da receita ou despesa (fig. 16). Basta transferir para o balancete, que é impresso em tinta copiativa e do qual já constam tôdas as verbas do orçamento aprovadas com os respectivos algarismos, — os totais do encerramento da ficha do Razão.

266. Sobrepondo-se a ficha do "Razão" do balancete obtém-se, — numa operação idêntica à do lançamento do Diário sistemático, — um original em tinta e carbono copiativo que é o balancete de gestão. Levando a gelatina, o original é copiado no Diário e em folhas separadas. Essas cópias acompanham a prestação de contas, servem para orientar a administração e são também enviadas ao Conselho Nacional do Trabalho para registro, controle e estatística.

267. O modelo do balancete idealizado, é simultaneamente balancete de verificação,, ba-

lanço mensal e demonstrativo da execução orçamentária.

268. Implantada que seja a mecanização dos serviços de contabilidade das Caixas de Aposentadoria e Pensões, poderá o Conselho Nacional do Trabalho exercer um controle mensal seguro de execução orçamentária, movimento de fundos, inversões, operações de carteiras e serviços anexas, recolhimentos de empregadores, cotas de previdência, etc.

269. Contrariamente ao que se pode supor, a execução do sistema não exigirá aumento de pessoal. Antes pelo contrário, reduzindo o número de operações, reduzir-se-á o custo.

270. A despesa inicial com a aquisição do material e a implantação do sistema é mínima. Nas menores instituições, a base de acréscimo é de cerca de trezentos cruzeiros mensais, admitida a amortização em cinco anos. Nas maiores instituições, o custo inicial deverá ser amortizado em menos de cinco anos com a economia de pessoal. É preciso notar que os equipamentos completos manuais custam de Cr\$ 17.300,00 e que os elétricos mais aperfeiçoados não ultrapassam noventa mil cruzeiros.

271. Os equipamentos manuais constam de máquina de escrever com alimentação dupla, arquivo especial para contabilidade e aparelho para copiar em livros, à base de gelatina. Os equipamentos elétricos constam de máquina de contabilidade (variando o tipo segundo o volume de serviço de cada instituição) e também do arquivo e copilador idêntico aos dos equipamentos manuais.

272. A escolha de cada equipamento foi feita à base da arrecadação, que, de certo modo, é função do volume do trabalho a executar.

273. A implantação do sistema nas 32 Caixas, que se estendem por todo o território nacional, está compreendida no preço do custo e será feita pelos próprios fornecedores. Essa implantação deverá ser iniciada no primeiro semestre de 1945.

274. E, apesar de se tratar de uma organização de serviços à distância, tudo leva a crer, à vista das providências tomadas, que será coroada de sucesso.

RACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS

275. Respeitando o espírito diretivo do decreto-lei n.º 6.707, de 18 de julho de 1944, que na opinião deste DPS (como se acentuou anteriormente), representa possivelmente a mais concreta e benéfica medida tomada pelo Governo, nos últimos tempos, para a facilitação da

concessão de benefícios prestados pelas Instituições de Previdência, pretende esta direção insistir, no decorrer de 1945, em seus esforços destinados a apressar o processamento de todos os casos diretamente relacionados com o pagamento de benefícios devidos aos associados ou beneficiários.

SERVIÇO DE PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS

276. Acompanhando este DPS de perto e com muita atenção a maneira por que se processam as várias modalidades de amparo estatal aos necessitados, vem ele gradativamente submentendo a rigorosa análise todos aqueles pontos capazes de serem melhorados mediante aperfeiçoamentos no mecanismo administrativo das instituições, os quais freqüentemente podem ser realizados com onus diminutíssimo e resultados de grande monta.

277. Dessa forma, o problema de pagamento dos benefícios atraiu sua atenção pelos múltiplos aspectos que, no tocante à comodidade e ao bem estar dos vários beneficiários forçosamente oferece, em qualquer das numerosas instituições de previdência social ora existentes.

278. De fato, o problema confrangedor das "filas", nas quais são comumente reunidos elementos portadores dos mais graves defeitos físicos, doenças sabidamente incuráveis, pessimismo oriundo de grandes abalos psicológicos perda de entes queridos, sensação de insegurança dos até bem pouco amparados por esposo, pai, etc. — é dos mais graves no que tange ao bem estar de indivíduos que, além disso, são forçados a se locomoverem através de grandes distâncias e com despesas de certa influência nos respectivos orçamentos, providos, em via de regra, por receitas diminutíssimas.

279. Um estudo minucioso do assunto, no qual torna-se de valor indeclinável a notável tese de Maurier, apresentada ao Congresso de Sociologia de Bucarest, realizado em julho de 1939, concernente aos aspectos econômicos e sociológicos das "filas" revela as vantagens da substituição de tal processo de pagamento por outros mais racionais e de acordo com as exigências decorrentes dos ineteresses próprios da grande massa de amparados.

280. O sistema das "filas" (que, aliás, não seria necessariamente inseparável do pagamento nas sedes ou agências pagadoras, integrando tal dissociação ou dos mais importantes da técnica das relações com o público) encontra certa justificativa como um meio de distribuição de utilidade passíveis de serem

esgotadas, sem que tenham satisfeito a totalidade dos candidatos à sua posse; tal sistema "tem por fundamento o direito do primeiro ocupante" e "recompensa a paciência, tendo sido amplamente empregado pelos Soviets" (1)

281. E' claro que naqueles serviços em que há necessidade de aguardar a iniciativa de comparecimento de clientela a certo local, só mesmo uma análise estatística muito bem realizada, conseguiria evitar a formação de tais agrupamentos.

282. Outra, todavia, é a situação dos pagamentos de benefícios da previdência, e disso se aperceberam numerosos Governos, entre os quais o Norte-Americano e o Britânico, que instituíram sistema de cheques postais, levando, assim, diretamente ao necessitado os benefícios que lhe são regularmente devidos.

283. Como exemplo do funcionamento de tal sistema, vale recordar que importante repartição federal norte-americana, sediada em Newark, apesar de expedir cerca de 5.200.000 cheques por mês num total de 273 milhões de dólares, e de ser obrigada a enfrentar problemas decorrentes da mudança, em cada 24 horas, de cinco mil beneficiários, em média, logrou obter um grau de eficiência responsável pela celebridade mundial de seus métodos e normas de trabalho.

284. Não se trata — convém de imediato esclarecer — de realizar completa e súbita reforma, o que não se coadunaria com uma série de condicionantes de grande peso; o que será provavelmente possível é estabelecer-se um plano de implantações parciais, a fim de que todas as peças necessariamente incluídas no sistema (rede bancária, serviço de correios, etc.) sejam gradativamente ajustadas aos esquemas basilares de todo o movimento renovador da previdência social brasileira.

285. Este Departamento não ignora os obstáculos que se antepõem à consecução de tão grandioso projeto, sendo justamente essa a razão por que pretende, no transcorrer de 1945, examinar definitivamente a viabilidade ou impossibilidade definitiva da implantação de tal aperfeiçoamento no funcionamento das diversas instituições autárquicas postas sob a imediata tutela do CNT.

COMUNICAÇÕES E DOCUMENTAÇÃO

286. E' intenção deste Departamento promover em 1945 um amplo movimento no senti-

do de fazer com que os sistemas de comunicação e documentação, das instituições de previdência possam adquirir a flexibilidade e precisão indispensáveis à plena colimação de todos os seus fins.

287. Elaborando diversos esquemas, pretende po-los à disposição das administrações, a fim de que estas tenham a suficiente margem de autonomia para escolher aquêles que mais se aproxime dos problemas peculiares à instituição.

288. Assim, desde o sistema de certo modo revolucionário em uso no "Social Board" (1) norte-americano, até os esquemas mais em voga nas diversas repartições federais brasileiras — todos eles serão submetidos às instituições com o propósito de proporcionar-lhes modernos e mais eficientes instrumentos de coordenação para os seus vários contatos e arquivamentos.

B — SETOR ADJETIVO

289. Para que se torne possível a êste DPS, desenvolver de modo satisfatório as atividades anteriormente expostas, e também todas as outras, que decorrem naturalmente do plano legal de suas atribuições, elaborou êle uma planificação geral correspondente à sua vida adjetiva, cujos pontos e condicionantes principais são, a seguir, expostos.

ESTRUTURA DO DPS

290. No momento atual, em que se procura a todo transe racionalizar a estrutura do sistema de instituições destinadas a promover a política social do governo no setor específico da previdência social, considera êste Departamento de suma importância o estabelecimento de um mecanismo eficiente de orientação e controle, capaz de se desobrigar a contento das múltiplas e complexas tarefas que lhe são lógica e legalmente atribuídas.

291. Um dos mais decisivos aspectos do problema a que se faz referência é representado pelo aparelhamento racional deste Departamento, tanto no que tange a estrutura como no que se refere ao seu funcionamento.

292. Reconhecendo a necessidade de uma adaptação, vale dizer, de um reajustamento, destinado a fazer frente à maior complexidade de tarefas advindas da evolução fatal da previdência social brasileira, numerosos projetos vêm sendo elaborados até mesmo por outros órgãos da administração federal (como, por

(1) Louis Baudin, "El Mecanismo de los Precios", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1945, pág. 10.

(1) Vide a êsse respeito "Notas sobre o problema das comunicações internas", de Anibal Maia, Rev. Serv. Públ., número de outubro de 1943.

exemplo, o Departamento Administrativo do Serviço Público) relativos a este Departamento os quais, entretanto, têm sido prejudicados pelas transformações resultantes da esperada promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social.

293. A situação atual, todavia, é, de fato, insustentável.

294. Em face de tais dificuldades, considero este Departamento a possibilidade de se adotar solução que, embora transitória, pudessem atender sem grandes alterações aos mágnos problemas com que atualmente, no tocante à previdência social, se defronta o Conselho Nacional do Trabalho.

295. Assim elaborando um projeto de Decreto-lei, submetido à consideração superior, procurou êle, pelo desdobramento da atual Divisão da Coordenação e Recursos em dois elementos orgânicos — a Divisão de Coordenação e a Divisão de Recursos — agrupar mais racionalmente funções nitidamente diversas, e que estão insistentemente a exigir tratamento em separado.

296. Outra medida que pareceu a este Departamento indispensável foi a criação de uma Seção de Administração.

297. De fato, embora freqüentemente se costume invocar a conveniência de uma centralização de certas atividades de administração meio, — no caso presente, no Serviço Administrativo do Conselho ou no próprio Departamento de Administração Ministerial, — a situação especialíssima deste Departamento, exige a consideração de fatores capazes de recomendar a adoção de uma fórmula mais apropriada à realidade das tarefas a enfrentar.

298. O grande número de processos em exame neste Departamento, sua movimentação freqüente de Divisão para Divisão, a existência de processos que tem de, fatalmente, permanecer ao lado desta Direção à espera de despacho, a urgente centralização dos trabalhos mecanográficos — tudo isso recomenda a criação da Seção a que anteriormente se fez referência.

299. No tocante às atividades do pessoal, convém ainda lembrar o grande número de atribuições conferidas ao Departamento pelo decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943,

o que representa, reunido ao controle da produção e presença dos servidores, um sólido argumento em favor da criação da referida Seção.

300. Dessa forma, quase sem onus para os cofres públicos, seria possível fazer frente à crescente complexidade das tarefas de orientação e controle do atual sistema de instituições de previdência Social.

301. Durante o ano de 1945, esta Direção tudo fará para tal estrutura seja aprovada pelos poderes públicos competentes.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

302. Foi considerando o fato de que o volume de trabalho conseqüente do desenvolvimento das instituições de previdência social vem superando a capacidade, ainda que de boa vontade aumentada, dos elementos encarregados da fiscalização, que este Departamento sugeriu ao Senhor Presidente do CNT, na Exposição de Motivos n.º 53, do 18 de janeiro de 1944 fôsse aumentado de 10 (dez) o número de Inspetores de Previdência.

303. Em outros relatórios anteriores, já esta direção vem insistindo, reiteradamente, na demonstração da visível impossibilidade de se desenvolver a contento um tão gigantesco plano de atribuições, sem os indispensáveis recursos qualitativos e quantitativos de pessoal, enumerados na parte respectiva deste "Relatório".

304. No decorrer de 1945, procurará ela promover por todos os meios postos ao seu alcance a revisão geral da lotação departamental, sugerindo a adoção de um esquema através do qual fique também abastecido de elementos técnicos, especializados nos vários setores substantivos de sua atuação.

305. No que tange aos elevados índices de "Turnover" obtidos, à carência de adequação de grande número de servidores admitidos e nomeados à exata natureza das tarefas de que devem se desincumbir, etc., é intenção desta direção fazer, durante 1945, tudo quanto lhe permitam os seus poucos recursos em pessoal especializado, para coligir dados e esboçar a análise respectiva colaborando com a agência central de administração de pessoal do governo Federal, na solução de tão angustiosos problemas.

QUADRO XIV
SÍNTESE DO PROGRAMA DE AÇÃO PARA 1945

| REALIZAÇÕES PROJETADAS DE INICIATIVA DEPARTAMENTAL | PRINCIPAIS CONDICIONANTES DO SUCESSO |
|--|--|
| Estudos técnicos sôbre o conjunto de problemas atinentes á estrutura e funcionamento da Previdência Social Brasileira. | Pessoal especializado. |
| Racionalização gradativa do sistema de contrôle sôbre as instituições. | Pessoal quantitativamente capaz. |
| Orientação na implantação da reforma consequente da portaria CNT-46. | Pessoal especializado numa divisão de organização. |
| Orientação do público com respeito à previdência Social. | Pessoal especializado, reunido em comissão ou numa divisão específica. |
| Elaboração de um Indicador de Legislação e da Organização de Previdência Social. | Pessoal capaz e recursos orçamentários. |
| Reforma do sistema de pagamento de benefcios. | Pessoal especializado. |
| Racionalização da administração de pessoal das CAP. | Pessoal especializado reunido numa divisão de organização. |
| Mecanização dos serviços de Contabilidade. | Colaboração plena das instituições. |

1946
IMPRESA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL