

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

RESUMO

EDITORIAL

Págs.

Lições de uma Pesquisa	3
------------------------------	---

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ESTUDOS GERAIS

Estrutura e Sistema da Justiça Federal — Manoel de Oliveira Franco Sobrinho	9
O Modelo Prismático e os Problemas de Comunicações em Desenvolvimento — E. R. Valsan — Trad. de Caetana Myrian Parente Cavalcante	28
A Filosofia Econômica do Valor — Parte III — Extraída de um estudo intitulado — «Três Ensaços de Filosofia Econômica» — Francisco José de Souza	38
Opinião Pública e o Estado Moderno — José de Almeida Rios	56

REGISTRO ADMINISTRATIVO

Posse do Prof. Belmiro Siqueira na Direção-Geral do DASP e transmissão do cargo ao novo titular	85
Discurso proferido pelo mesmo na solenidade de transmissão	85

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS — BLOCO 7
Brasília — D. F.

PALÁCIO DA FAZENDA — 6.º e 7.º andares
Rio de Janeiro
Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto

DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Murilo Moreira da Silva

DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Syndôro Carneiro de Souza

DIVISÃO DE REGIME JURÍDICO DO PESSOAL

Paulo Cesar Cataldo

DIVISÃO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Raymundo Xavier de Menezes

DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Eloah Meirelles Gonçalves Barreto

SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Joaquim Emygdio de Castro

SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Stella Souza Pessanha

ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO

Ruy Vieira da Cunha

CONSULTORES JURÍDICOS

Clenício da Silva Duarte

Luiz Rodrigues

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

.....

GRACIANO RAMOS



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XX X

JANEIRO a JUNHO - 1967

VOL. 99 N.os 1 e 2

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Lições de uma Pesquisa	3
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
ESTUDOS GERAIS	
Estrutura e Sistema da Justiça Federal — Manoel de Oliveira Fran- co Sobrinho	9
O Modelo Prismático e os Problemas de Comunicações em Desen- volvimento — E. H. Valsan — Trad. de Caetana Myrian Parente Cavalcante	28
A Filosofia Econômica do Valor — Parte III — extraída de um estudo intitulado — “Três Ensaios de Filosofia Econômica” — Francisco José de Souza	38
Opinião Pública e o Estado Moderno — José de Almeida Rios	56
REGISTRO ADMINISTRATIVO.	
Posse do Prof. Belmiro Siqueira na Direção-Geral do DASP e transmissão do cargo ao novo titular	85
Discurso proferido pelo mesmo na solenidade de transmissão	85
JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA	
ACÓRDÃOS	
Supremo Tribunal Federal	90

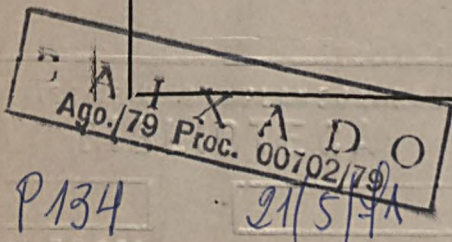
PARECERES

Págs.

Consultoria Jurídica do DASP	106
Comissão de Acumulação de Cargos	117

NOTAS

Hierarquia no Serviço Civil — Alexandre Morgado Matos	123
Publicações Recebidas	126
Publicações do Serviço de Documentação	132



Lições de Uma Pesquisa

SÃO da maior importância para a organização econômica, social ou administrativa de um país as sondagens com que as entidades públicas e privadas procuram auscultar os problemas dos grupos sociais nela inseridos.

As Pesquisas vêm fornecendo, através de questionários, testes ou inquéritos, valioso e minucioso instrumental de trabalho, não obstante as dificuldades que se antepõem à tarefa do educador, sociólogo, administrador ou economista, na análise objetiva das situações coletivas ou individuais. Essas técnicas de consulta abrangem os mais diversos campos da atividade humana. Conhecemos no Brasil e no mundo o exemplo notável de instituições de pesquisa cujos trabalhos são consagrados pela seriedade e pelo rigor de suas conclusões.

A Psicologia, por exemplo, procura descrever e avaliar os indivíduos, a fim de prever seus comportamentos e orientá-los melhor. Daí a organização, pelo pesquisador, de um sistema de tendências, que submetido à interpretação objetiva e experimental, possibilita a revelação de situações até então permanecidas na ignorância e responsáveis pelo comportamento do indivíduo ou da comunidade, em determinadas condições de existência, que se pretende corrigir ou aprimorar.

A relevância do trabalho de pesquisa empreendido por um grupo de professores, reunidos em equipe, com o objetivo de aferir a situação psico-sócio-econômica de dois mil alunos da Escola de Serviço Público, no DASP, cresce de importância no campo teórico e prático.

No campo teórico se manifesta pela possibilidade real de se conseguir, por meio de um levantamento de situações concretas, qual o nível sócio-econômico dos alunos-funcionários.

No campo da aplicação prática, a pesquisa poderá fornecer aos administradores elementos práticos valiosos para um mais precioso e fundamentado tratamento de problemas.

Sob a orientação da Professora MARÍLIA SALEMA LONTRA SAMPAIO e a coordenação do Professor JOSÉ MAURO FIUZA LIMA, a equipe, composta dos Professores CAETANA MYRIAN PARENTE CAVALCANTE, MARGARIDA CERQUEIRA DE SOUZA e BELMIRO SIQUEIRA, empregou, com as devidas adaptações, um questionário da Professora RIVA BAUZER, antes adotado na Fundação Getúlio Vargas, no estudo das condições sócio-econômicas de pessoas que freqüentam os cursos da mencionada Escola.

Do Relatório, em vias de publicação, ressaltam alguns aspectos interessantes da vida escolar desses alunos, mostrando, antes de mais nada, a heterogeneidade de formação intelectual e moral nêles predominantes num tipo de comunidade, como a escolar, que se faz objeto de freqüentes indagações e análises.

Escolhido o pessoal a ser abordado, cerca de 142 inscritos, mediante a adoção da chamada tabela randômica, admitindo-se, posteriormente, o alistamento de voluntários, a pesquisa, talvez, pioneira no Brasil, além do rigor metodológico, contou com a experiência e competência de um grupo de profissionais cioso de sua delicada tarefa.

A leitura das numerosas conclusões, em tórno da tabulação dos dados constantes do mencionado questionário, dá uma clara visão de como vivem, na Escola ou fora dela, alunos em situações tão diversas como a idade, o sexo, a posição sócio-econômica.

Ficamos sabendo por essas conclusões que 35% dos alunos, que seguem os Cursos, são oriundos das autarquias, numa proporção que está a indicar o acentuado interesse produzido pelos Cursos nessa área da administração federal. Nota-se que 60% dos alunos são solteiros e 40% se situam entre a idade de 31 a 40 anos. Acentua-se, também, que 54% residem em apartamentos contra 40% que residem em casa, 36% se localizam na zona sul, enquanto 18% se situam na zona norte, etc.

É curioso assinalar que 55,6% dos pais desses alunos têm apenas o curso primário, não sendo mais expressiva a situação das mães, também, com curso primário, na proporção de 75,3%. E

apenas 11% dos alunos inqueridos possuem curso de nível superior. Outra marca significativa: 53% dos alunos percebem salários mensais na faixa compreendida entre 101 e 200 cruzeiros novos.

Convém destacar, igualmente, que, dos sorteados, a maioria, quando casados, tem apenas um filho, na proporção de 39%. Por fim, importa assinalar, com o devido destaque, que 49% dos alunos ouvidos experimentam maior dificuldade na aprendizagem da Matemática e 22% na de Português. E que 60% têm preferência por leituras recreativas contra 56% por livros técnicos.

Cabe acrescentar que enviamos um questionário aos alunos do curso por correspondência com indagações referentes ao curso e ao professor. Das respostas mais expressivas, convém salientar em sua quase totalidade, ou seja 91,5% de alunos acharam proveitosos os ensinamentos recebidos. No entanto, 44% lamentam a delonga na remessa das lições; 43,5% de alunos optam pela menor duração dos cursos que seguem. Convém notar que 40% gostariam de que o conteúdo fôsse mais atualizado e 5% propõem a elaboração de um trabalho final em substituição à prova tradicionalmente adotada.

Nas sugestões para o aperfeiçoamento do curso, 68% assinalam que as provas não deveriam ser realizadas muito tempo após o respectivo término; 13% dos alunos fizeram consultas à biblioteca, contra 47% que não recorreram a tão importante fonte de informação.

No tocante às perguntas referentes ao professor, 61% acham ótimo o método didático adotado e 66% acrescentam que o mestre procurou despertar interesse pela matéria lecionada. Notamos que 76% consideram que os assuntos estudados têm alguma relação com situações reais. Dos temas apresentados, Dívida Pública e Fiscalização Financeira ficaram empatados com 17% cada, como os mais importantes, a par de uma proporção de 43% que fizeram distinção entre os assuntos e 46% sem resposta.

É curioso ressaltar que 34% não receberam indicação de bibliografia para complemento do curso, porém 14% ficaram satisfeitos com a leitura dos livros aconselhados.

Nas observações finais, 49% dos alunos ponderam que o resultado de cada curso deveria constar de seus assentamentos; 46%

gostariam que lhes fôsse transmitidas criações de novos cursos e 40,5% sentem a falta de um professor para dirimir dúvidas.

São tôdas, como se observa, lições de enorme valia, não sômente para as autoridades do DASP, como também para quantas se vejam com a responsabilidade de promover pela educação e ascensão das classes sociais mais modestas, que buscam no Serviço Público uma oportunidade de realização.

A pesquisa, iniciada com o questionário, ora focalizado, estendeu-se com a aplicação de uma bateria de testes que revelou, igualmente, traços bem peculiares de temperamento, inteligência, nível intelectual e psicológico dos alunos nela envolvidos.

De posse do Relatório, muitas providências e sugestões hão de ser adotadas com o fito de corrigir e aperfeiçoar tanto o tipo do currículo até então em vigor, como as distorções que se afirmem mais inconvenientes ao funcionamento e à harmonia da Escola de Serviço Público do DASP.

Em última análise, a finalidade de pesquisas deve ser a de aprimoramento dos homens como das instituições, na medida em que as diferentes atitudes psicológicas e sociais demonstram a existência de situações adversas ao pleno florescimento da felicidade individual ou coletiva.

Os que lerem com atenção as conclusões dessa oportuna sondagem ficarão, certamente, sensíveis às ligações que dela emanam em termos sóbrios, mas vigorosos.

NOTA DA REDAÇÃO

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO tem a satisfação de comunicar aos seus inúmeros leitores e assinantes que, a partir de 1968, deverá circular com diversas modificações. Assim, no decorrer do ano vindouro, será progressivamente levada a efeito uma ampla reforma, — tanto no que se refere à substância das matérias a serem divulgadas, como no concernente aos aspectos técnicos, inclusive sua periodicidade e feição gráfica.

Autêntico patrimônio cultural da Administração Brasileira, a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO tem uma consagrada tradição de alta categoria técnica, motivo pelo qual deverá adaptar-se às novas diretrizes que o DASP vem implantando, em sua nova fase, decorrente do advento do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, — sob a gestão do Prof. Belmiro Siqueira.

A fim de acelerar o processo das modificações a serem introduzidas, em função daquelas diretrizes reformadoras, tornou-se necessário condensar a matéria relativa aos dois primeiros trimestres do ano de 1967 no presente volume.

A REDAÇÃO

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ESTUDOS GERAIS

Estrutura e Sistema da "Justiça Federal"

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *Professor Catedrático na Faculdade de Direito da Universidade do Paraná, Juiz Federal no Paraná.*

A PROVANDO mensagem governamental, a Comissão Mista do Senado e da Câmara dos Deputados, em data de 18 de maio de 1966, oferecia *redação final* ao Projeto de Lei n.º 5-66 (C. N.) organizando a Justiça Federal de Primeira Instância. Assinavam o parecer como Presidente o Senador BEZERRA NETO e como Relator o Deputado DJALMA MARINHO. Referendavam o parecer os congressistas Wilson Gonçalves, Menezes Pimentel, Flávio Marcílio, Antônio Carlos, Chagas Rodrigues, Edmundo Levi, Gay da Fonseca, Oliveira Brito, Manoel Vilaça, Celestino Filho, Ezequias Costa e Catete Pinheiro. Organizava-se, assim, no Brasil, uma justiça de competência *especializada*, orientada pelo *sistema federativo*. A lei, depois sancionada, chegava para esclarecer que «a administração da Justiça Federal de primeira instância nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, compete a Juizes Federais e a Juizes Federais Substitutos, com a colaboração dos órgãos auxiliares instituídos».

JUSTIÇA FEDERAL E NOVA CONSTITUIÇÃO

I — Inovava-se com a criação de Regiões Judiciárias e a criação do Conselho da Justiça Federal. Pelo art. 10 delimitava-se a *Jurisdição* com o apontamento das *causas* passíveis de julgamento na esfera própria de especialização. No art. 25, fixava-se a *organização administrativa*, com atribuições funcionais livres da antiga burocracia judiciária. Na composição *interna*, naquilo que não se aplica matéria processual, a mecânica do trabalho apresenta condições de eficiência e rapidez no trâmite dos feitos jurídicos. A *especificidade* funcional está bem caracterizada dentro em *quadro funcionário* de características próprias para o conhecimento da dinâmica processualística. Sua forma *orgânica administrativa* pro-

cura atender nos limites legais, pela hierarquia estabelecida, à boa realização dos serviços que lhe estão afetos.

FIXAÇÃO CONSTITUCIONAL

II — Com a *promulgação* da nova Constituição do Brasil, em 24 de janeiro de 1967, no Capítulo VII, do *Poder Judiciário*, por força imperativa do art. 107, o Poder Judiciário da União fica exercido pelos seguintes órgãos: I) Supremo Tribunal Federal; II) Tribunais Federais de Recursos e Juizes Federais; III) Tribunais e Juizes Militares; IV) Tribunais e Juizes Eleitorais; V) Tribunais e Juizes do Trabalho. A escala de competência é aquela peculiar aos regimes de natureza política federativa. Com a transformação do Estado, em bases diferentes daquelas impostas pela Carta de 1946, repete-se a evolução de *autoridade* para a *unidade*, em contradição ao *poder dividido* e descentralizado. À margem dessa *evolução* geral, formas outras surgem com dimensões ampliadoras da capacidade judiciária do Estado. Não sendo um sistema político concepção abstrata, mas sim uma organização para ser vivida pelos homens, os sistemas não se transplantam fugindo às determinações da *história* e da *geografia*. Por muito tempo, pelas distorções havidas, ou pelo falso modelismo, nossa federação ficou esquecida como em crise de funcionamento a União Federal.

O ESTADO É UM SER VIVO

III — Uma Constituição é uma *realidade*. Como bem escreveu Eugênio Gudín «*Não podemos viver na atmosfera irreal da abstração e do Estado escritural, apegados a textos de dispositivos inoperantes*». O século XIX revelou tipo comum de Estado, o Estado *constitucional-representativo*. Cumpre, porém, definir essa representatividade. Não é ela apenas tão-somente eleitoral. Deve estar em harmonia com o *organismo social*. Harmonizar-se com o *fato* do conjunto nacional como sujeito e objeto do poder *constitucionalizado*. Os elementos do Estado são quase sempre os mesmos: população, território e governo. O Território, como base *física* da nação. A população como a expressão de uma *comunidade* identificada por laços de sangue e de moral espiritual. O governo como *forma* própria de organização política. Portanto, o Estado é um *ser vivo*. Não é, na sua origem, uma mística de soberania.

Não se conceitua, como se concebe, à moda francesa ou norte-americana. Conceito *positivo* obriga princípios que são *estáveis* e regras que são normas integrantes da *verdade nacional*.

UNITARISMO E FEDERAÇÃO

IV — Nosso regime imperial era unitário. O republicano, em 1891, ficou federativo. Nesse ponto, em razão do *tempo*, acertaram os constitucionalistas da época. O *Manifesto Republicano* de 1870 sustentava a tese das *realidades nacionais*. Nem uma centralização artificial e nem também uma federação com os perigos de uma confederação. As diferenciações na *unidade* seriam necessárias sem quebra da soberania do poder central. No primeiro plano, preexiste a União Federal, em casos como o do Brasil. Nos excessos da *autonomia federada* estão os germes da desagregação política. Por isso, já em 1911, Sílvio Romero declarava falido o federalismo. As coletividades-membros são entidades subordinadas na sua autonomia governamental. A preocupação de Rui Barbosa, por volta de 1910, estava no defender o respeito pelas *bases essenciais* da Constituição da República. As ameaças continuavam, com os movimentos armados e de opinião, numa demonstração de que o processo federativo se abalara com o desenvolvimento econômico de certas regiões.

AUTONOMISMO E FEDERALISMO

V — A preservação da unidade *provincial*, como aquele *autonomismo* defendido por Alcântara Machado na Constituinte de 1934, marcava o princípio de desintegração que chegou idealisticamente até 1946, alcançando um período histórico que se encerrou em 1964. O constitucionalismo não é uma fórmula vaga, mas um pacto social dentro em regime ordenado de leis políticas que são naturais e humanas. No controle *judiciário*, está a conciliação, para não dizer a defesa do *federalismo*. Falho não raras vezes, assumindo posições de critério regional, não assumiu aqui a preeminência adquirida nos Estados Unidos. Quando uma Constituição é diploma natural de direito positivo, cabe a ela organizar uma justiça superior aos interesses locais e mediadora entre poderes que possam vir a ser desavindos. Não é a tendência centrípeta que se defende quando se condena o excesso da autonomia estadual. Idealismo e realismo não se entendem nas formações políticas. É preferível o *realismo* ao idealismo não substancial.

CRISES CONSTITUCIONAIS

VI — A pluralidade federal, não contrastante com a União Federal, é a soma e nunca divisão. Na exposição de motivos, encaminhando anteprojeto de Constituição, Carlos Medeiros Silva fala muito acertadamente num «diploma de Inspiração nacional moldado na experiência positiva e negativa dos últimos quarenta anos». Essa experiência existiu com o sacrifício da nação vio-

lentada no curso do processo histórico. De fato, não seria preciso buscar em países exóticos, «por amor à novidade, ou em práticas sedimentadas em outros povos, os remédios milagrosos para a nossa crise constitucional». Esta crise constitucional nossa iniciou-se em 1926 com a reforma da Constituição de 1891, não evitando a revolução de 1930 e o longo período discricionário que atingiu de 1945, não obstante as Cartas de 1934 e 1937. Depois ainda, até 1964, aclimatou-se a desordem organizada, com reflexos profundos na ordem social e econômica. Assim, a *justiça federal* foi restabelecida pelo Ato Institucional n.º 2, e sua regulamentação feita pelo Congresso Nacional, através da Lei n.º 5.010, de 30 de maio de 1966. Como *poder* acresce de importância numa estrutura que pretende evitar as crises intestinas. A *competência* para julgar, que é de amplitude nacional, está no art. 119 da Carta de 24 de janeiro de 1967.

COMPETÊNCIA FEDERAL

VII — Cabe a ela, *justiça federal*, pelos seus *juizes federais*, processar e julgar: I) as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal, fôr interessada na condição de autora, ré, assistente ou oponente, exceto as de falência e as sujeitas à Justiça Eleitoral, à Militar e à do Trabalho, conforme determinação legal; II) as causas entre Estado estrangeiro, ou organismo internacional, e pessoa domiciliada ou residente no Brasil; III) as causas fundadas em tratado ou em contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional; IV) os crimes políticos e os praticados em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de entidades autárquicas ou empresas públicas, ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral; V) os crimes previstos em tratados ou convenção internacional e os cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar; VI) os crimes contra a organização do trabalho ou decorrentes de greve; VII) os «*habeas corpus*» em matéria criminal de sua competência, ou quando o constrangimento provier de autoridade, cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição; VIII) os mandados de segurança contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal ou dos Tribunais Federais de Recurso; IX) as questões de Direito Marítimo e de navegação, inclusive a aérea; X) os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução das cartas rogatórias, após o *exequatur*, e das sentenças estrangeiras após a homologação; as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção e a naturalização.

INTEGRAÇÃO DO PENSAMENTO JUDICIÁRIO

VIII — Não se trata agora de renovar os métodos antigos restaurando a competência para a prática de atos processuais que digam respeito aos interesses orgânicos da nação. Não há qualquer semelhança entre a *justiça federal acontecida* e os métodos que se pretende adotar como integração de um só pensamento judiciário. Não basta que existam leis na sua amplitude formal de aplicação nacional. O Brasil é uma federação, portanto um Estado Composto nas suas peculiaridades de economia e de política. Mesmo a unidade processual não correspondeu à mecânica estatal manobrada pelo órgão de uma *justiça federada*. Sempre a União, que é federal, ficava vinculada às disparidades regionais, onde as diferenças se apresentavam de maneira mais flagrante. Não havia, por assim dizer, preparação psicológica para o entendimento dos interesses globais no conflito das formulações jurídicas. Os impactos divergentes, juridicamente, faziam a nação esquecida em favor das imposições geográficas menores.

O PENSAMENTO BRASILEIRO

IX — Não há somente *justiça* que deve ser estadual e com base firmada na autonomia dos Estados federados. O tríplice-poder, pela ação do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, compõe a estrutura clássica das melhores organizações políticas do nosso tempo. A própria *administração*, como *poder de governo*, não escapa ao princípio da integração política. Mas os *fatos* não se devem confundir quando numa esfera maior de atividade aparece o Estado como *Nação* ou como energia catalizadora de um *todo nacional*. Historicamente, o Brasil vem sofrendo, — é o que afirmam os nossos juristas estudiosos de política como Tavares Bastos, Alberto Tôrres, Oliveira Viana e Gilberto Amado, — distorções profundas nos princípios que sustentam a Nação. Os diversos *Zoneamentos*, atualmente mais característicos, como o Norte, Centro-Oeste, Nordeste, Leste e Sul, podem um dia violentar a unidade da chamada *civilização brasileira*. As implicações do complexo geo-econômico marcam diferenças que podem ser fatais.

O JURÍDICO, POLÍTICO E ECONÔMICO

X — A preocupação de homens como o Visconde de Cayru ou Barão de Mauá, como Teixeira de Freitas ou Clóvis Beviláqua, estava na *definição* da unidade como fator principal da ordem econômica e jurídica, conseqüentemente, portanto, da ordem política. Lamentável que o Brasil ainda seja no século vinte uma nação que tão bem se caracteriza pela descaracterização do caráter nacional. A boa técnica no processo *jurídico* também é muito

boa técnica no processo *político*. Ambas as técnicas se conjugam integradas no corpo da Nação, através do Estado. O Brasil continua vivendo de desencontros que se tornaram históricos. O que é *político*, muitas vezes não é *jurídico*. O que é *jurídico* muitas vezes, contraria o que é *econômico*. Entre o *ser* e o *dever ser* vai uma longa distância. Trata-se, então, de aproximar diferenças que correspondam ao *todo nacional*. O Brasil precisa ficar dentro do pensamento brasileiro: exige que a sociedade e a comunidade integradas possam corresponder a um sistema judicial simples e unificado.

HOMEM, SOCIEDADE E DIREITO

XI — Essa foi sempre a esperança de Alberto Tórres, cujos livros «Organização Nacional» e «Problema Nacional Brasileiro» ganham de novo freqüente atualidade entre os fatos evidentes da nossa desorganização social. A ordem administrativa na *justiça* simplifica a estrutura judicial e o procedimento processual. A desordem organizada, quando se torna em ordem constituída, anarquiza com as instituições. Não permite ao *direito* adaptar-se às necessidades presentes ou condicionar-se às tendências futuras. O exemplo federativo americano, adotado em razão de circunstâncias geográficas, desde 1789, abriga-se sob a orientação do «*Judiciary Act*» marcando na sua evolução um sistema de funcionamento responsável pela mecânica de uma estrutura de *justiça federal*. Quando a justiça não é *parte* de poder e sim *poder*, tudo quanto se faça para melhorar a sua administração corresponde à defesa do homem, da sociedade e do seu *direito* em termos de segurança política e tranqüilidade social.

O HOMEM É A SOCIEDADE

XII — A *reformulação da ordem jurídica* transforma-se na etapa mais importante contra os erros de uma organização social e política eivada de contradições, como bem lembra Caio Mário da Silva Pereira. O jurista não é mais o homem do passado, na expressão de Ripert. Mas, sim, o homem do futuro, atento às «forças criadoras do direito». As tendências conservadoras não excluem as situações novas que se manifestam contingenciadas pela realidade de fatores que são humanos e também universais. A iniciativa do Presidente Castelo Branco, através do Trabalho de grupo de estudiosos, com o apoio necessário do Ministro Mem de Sá e depois do Ministro Carlos Medeiros Silva, alcançou proporções públicas que a Nação ainda não entendeu. O «vivo» também existe no «direito». Há uma justiça muito boa na sua tradição, que está exigindo reformas. Reformar-se, ou *reformular-se*, para atender a ordem jurídica futura. O pensamento social, como sen-

timento jurídico, ganhando amplitude internacional, não escapa aos imperativos da determinação histórica e das imposições geográficas. A *terra* faz o homem. O *homem* é a sociedade.

REFORMULAÇÃO E REFORMA

XIII — Estamos-nos preparando, portanto, para uma grande reforma. Com essa reforma virá a melhoria da legislação e da hermenêutica. Cabendo então ao Supremo Tribunal Federal atuar como órgão orientativo e de direção de tôdas as instituições judiciárias. Não basta modernizar-se o *direito* através dos códigos. No mundo moderno, aproximado pelas distâncias que ficaram curtas, o *direito comparado* constitui-se em elemento vital. Os custos pouco importam, quando tôda uma nação amarga o desespero de uma justiça que não administra pela demora e pelas imperfeições técnicas. A reforma, pela reformulação, deve ser a palavra de comando. Na *unidade judiciária* está, portanto, o primeiro ponto a ser atacado. Com o Ato Institucional n.º 2 e com a Lei n.º 5.010, o caminho ficou aberto para o aparelhamento e prática da justiça que é *nacional*.

AUTORIDADE E DIREITO

XIV — É preciso, também, fazer alguma coisa no sentido prático das questões e dos problemas. Observemos a paisagem do nosso País: a especulação, a sonegação, a exploração campeiam matando as condições humanas de coexistência social. Acusam-se todos os governos pelo flagrante aumento das desigualdades sociais. O sofrimento geral é apontado quando fortunas poderosas se fazem em prejuízo da Nação. Enquanto isso, a *crise de autoridade* se amplia com ameaças de subversão continuada ou de revoluções irreversíveis. Como fazer então funcionar um regime que seja em realidade um regime democrático? O direito, como o jurista, necessita de uma coisa, como seja o princípio de *autoridade*. Nunca, em tempo algum, esteve aqui no Brasil, tão em risco o equilíbrio das forças sociais. Os conflitos que se sucedem numa ordem econômica distorcida ameaçam a unidade brasileira. O desinteresse oficial de ontem não justifica que o atual governo não tome as medidas mais adequadas à reformulação da ordem jurídica com a organização de uma *justiça nova*.

CULTURA E DIREITO

XV — Justiça nova, em contrapartida, não quer dizer acabar com a *justiça velha*. A sustentação de um Estado, seja federal ou unitário, como autêntica nação, esta na sua ordem jurídica que se renova pela aplicação de métodos e processos jurídicos sempre

atuais. O passado vale como exemplo, quando êsse passado não é tradição, se projeta no futuro em termos de entendimento histórico. Do Código Filipino ao nosso Código Civil, há distâncias que se harmonizam. Das Ordenações até nossa legislação há o *homem social* na sua eterna evolução. O primado da *economia* contra o primado do *direito* alcançou fundamental importância nos tempos modernos. As grandes massas aí estão rebeldes e rebeladas, aguardando uma palavra de compreensão que a *política* pode oferecer desde que procure assegurar a fixação de verdades que se afirmam no tempo e no espaço. A civilização de cada época, refletindo a *cultura* do homem, cristaliza-se em regras de direito que exigem concepções outras de aplicação processual. O desajustamento e o desequilíbrio são produtos da instabilidade social.

ESTRUTURA NACIONAL

XVI — Com dois enormes documentos da nossa época como a «Declaração Universal dos Direitos Humanos» e a «Declaração Universal dos Direitos da Criança», o mundo está caminhando muito apressado para que possa manter concepções fixadas fora do tempo. Por essa razão, autoridade, direito e justiça se cristalizam em princípios cuja herança codificada no século passado não apaga e nem perturba. Sem uma estrutura nacional, federal peculiar própria, toda a evolução não será progresso e nem progresso o avanço das idéias jurídicas. Roscoe Pound, olhando de perto o futuro, revelando as tendências do pensamento jurídico, não esqueceu, mostrando aos pragmatistas, que as exigências do cotidiano são tão fortes e quem sabe mais fortes que a harmonia entre vontades que se conflitam. As imposições da realidade, quando esbarram no conservadorismo hermético, provocam as revoluções e as mudanças violentas da ordem chamada *constitucional*. No atendimento popular, a *justiça* está em primeiro plano. Mas a *justiça* campeando na tutela protetora de todas as relações humanas.

LEIS PARA A ÉPOCA

XVII — Afirmando com vontade de afirmar: a comissão integrada pelos juristas Nehemias Queiros, Oscar Saraiva, Francisco Luís Cavalcânti Horta e Alcino Salazar, realizou, em nome do governo, obra verdadeiramente meritória. Nos Estados Unidos, onde a prática diária da justiça está muito avançada, o trabalho de Althur T. Wanderbilt, procurando a reformulação da justiça do seu país, alcançou projeção internacional. Não há motivo, portanto, para que o Brasil fique parado em perplexidade, precisamente quando as sociedades modernas exigem sistemáticas dife-

rentes. Uma comunidade, seja nacional ou seja internacional, exige também que os governos se preocupem com as reformas judiciais. Os problemas da jurisdição e da competência, fixados pela importância da organização política, refletem a realidade do Estado-Nação. Uma melhor e mais rápida administração de justiça abolindo as causas da lentidão trazem conforto espiritual e tranquilidade social. Outra necessidade que é premente: fazer adaptar as leis às exigências da nossa época sem os complexos de uma sistemática que teima em permanecer viva depois de já morta.

AS MANEIRAS JURÍDICAS

XVIII — O Brasil, como exemplo, era um Estado federal, sem uma *Justiça Federal*. Os zoneamentos, com unidade em ação e pensamento, racionalizam os interesses maiores na aplicação normativa dos direitos que são comuns. As estruturas somente falham quando não funcionam. As atuais, como federadas, não são estruturas federais. Dentro do bom sentido da análise administrativa não basta a unidade de processo ou de procedimento. Estou com Alcino Salazar também considerando «a criação da Justiça Federal de Primeira Instância a reforma mais profunda do Governo Revolucionário». Nada mais exato diante da realidade política. As *maneiras* como se aplica o direito no Brasil confundem juristas e estudiosos. As normas processuais, quando deviam ser simples e iguais para todos os Tribunais, apresentam acidentes que dificultam o pleito encarecendo a demanda e provocando lesões patrimoniais ou de liberdade. Dentro da divisão dos poderes constitucionais, a atuação judiciária, que não seja federal para os casos expressos, acarreta duas crises originárias, a de direito e a de autoridade. Esta, portanto, a grande reforma: adaptar o *jurídico* às necessidades do tempo, adaptar os *códigos* aos fatos vitais correntes.

JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA

XIX — Foi bastante aconselhável, — mesmo que o ato Institucional n.º 2 assim o permitisse, — que as primeiras nomeações de magistrados se fizessem com o consentimento prévio do Senado. O problema humano é grave em todas as épocas e em todos os tempos. Dentro em nossa mecânica, buscar a responsabilidade da Casa maior do Congresso Nacional, é ato de pura co-responsabilidade política que só prestigiou os justos objetivos do Governo da República. Todo o homem deve estar feito e pronto para a função. Sendo essa função pública, de caráter técnico ou administrativo, ainda maior é a importância da existência do homem no cargo. Um dos grandes equívocos desta Nação, para todos aqueles que investigam as razões científicas

do Direito Administrativo, está no capítulo do *pessoal*. O Brasil, que ainda se caracteriza pela descaracterização do caráter nacional, também se define pela incapacidade no exercício da função pública.

INDIVÍDUO E FUNÇÃO

XX — É um fato notório, principalmente, com a queda do Império e após o advento da República. Os pretensos candidatos da simpatia, do pistolão, do protecionismo ou do suborno deram ao País a feição indefinível da má organização administrativa onde os técnicos não são técnicos e os funcionários estão incapazes de compreender a própria função, saídos da rotina ou da burocracia contumaz. O *indivíduo deve estar para a função*, é uma norma em países de administração organizada!

LIBERDADE E JUSTIÇA

XXI — Não será difícil entender que a *nossa civilização* já passou por diversos estágios econômicos, onde predominaram a caça, a pesca, a agricultura e a mineração, a ciência e a indústria, a tecnologia e a produção em massa, para chegarmos à era atômica e astral. Em consequência dos *fatos*, o direito muda e com a mudança do *direito* muda também o homem. A despreparação realmente não conduz à boa execução das tarefas jurídicas ou judiciárias, muito menos à confiança pública. A *justiça federal* que se pretende, em sendo possível, deve escapar das deformações que hoje são históricas. Não basta que simplesmente tenha sido criada por lei através de mensagem presidencial. Necessita, organicamente, de estrutura e infra-estrutura. Ninguém nega a urgência de um novo sistema judicial simples e unificado. Por isso, o esforço de Wanderbilt, como reconhece J. Clavel Borrás, não interessa somente aos juristas anglo-saxões, mas ao mundo livre em geral. A expressão da *liberdade* está na *justiça*.

A ORDEM NORMAL INSTITUÍDA

XXII — Em matéria, então, que foi programada em lei especial, envolvendo como aqui a jurisdição e a competência, determinam-se pontos culminantes de responsabilidade pública e política, colocando a ciência em serviço da civilização. Intervindo nas causas entre Estados estrangeiros, a pessoa domiciliada no Brasil, nas causas fundadas em tratado ou em contrato da União com organismos internacionais, mostra uma face do *direito atual* marcada pelos conflitos do nosso tempo. Pretende-se como é justo e prático, que essa *justiça federal* trace atividade de direito-interno e externo. Portanto, não resta dúvida que estão presentes os problemas de direito marítimo e de navegação, inclusive aérea.

Da mesma forma como estarão presentes os crimes contra a organização do trabalho e o exercício do direito de greve. Representará, por assim dizer, a ordem normal instituída como as relações que se estabelecem no plano jurídico internacional.

DIREITO E PROCESSO JURÍDICO

XXIII — Os «habeas corpus» e os «mandados de segurança», instrumentos da liberdade e da segurança individuais, serão capitulados *primeiro* quando a coação provier de autoridade federal não subordinada a órgão superior da justiça da União e *segundo* contra os atos de autoridade federal, excetuados os casos do art. 101, «I» e do art. 104, «I», *b*, da antiga Constituição Federal de 1946. A competência fica devidamente esclarecida como a jurisdição de cada seção Judiciária abrange toda área territorial em lei definida e nela compreendida. Como se pretendeu estabelecer a *justiça federal*, bem organizada administrativamente, ela reflete profunda tendência para a humanização do direito e dos processos jurídicos. É preciso, porém, como está acontecendo, não matar no ânimo do cidadão o respeito inato pela norma da lei. Nos Estados Unidos essa *justiça* está sob a responsabilidade de 366 juizes e 4.100 funcionários correspondendo a 50 Estados da União, Distrito de Colúmbia, todos os territórios e possessões insulares. Como os Estados Unidos, o Brail também é uma *federação*. . . Na Constituição de 1967 também as coordenadas foram mantidas desde o Art. 107 até a inteligência do Art. 119.

INTELIGÊNCIA DO TEMPO

XXIV — Quando falamos em *humanização*, respeito do cidadão pela boa aplicação da lei, o que se objetiva é aliar harmonicamente a justiça aos princípios humanos e de solidariedade humana. Não atender os textos legais pela frieza das suas palavras, mas aplicá-los na inteligência do *tempo*, do lugar e da conveniência social. Ao Estado cabe esta grande missão: dar garantias ao indivíduo para viver tranqüilo e tranqüilo ser feliz no seu trabalho. O exercício dos direitos pressupõe um clima natural para a defesa das garantias individuais e políticas. O legislador constituinte de 1967 estêve bastante à altura das suas prerrogativas constitucionais. Votou uma Carta, cuja expressão de síntese é um exemplo de reformulação jurídica. Não procurou exageros de qualquer natureza demagógica. Os trabalhos de Comissão, como os debates de Plenário, acumularam subsídios para a história constitucional do Brasil. As Emendas apresentadas, quando estudadas melhor, demonstram, fora de cogitações sectárias, que ainda há homens brasileiros capacitados para a vivência dos problemas nacionais. O fortalecimento do Executivo e a liderança da Nação

foram dois pontos não exagerados de total compreensão política do mundo moderno. O apêlo à *lei ordinária* não violenta a nossa tradição constitucional expressa em 1891, 1934 ou 1946. As garantias *necessárias* continuaram existindo.

O EXERCÍCIO DOS DIREITOS

XXV — Não há porque temer as reformas que se fazem urgentes e também inadiáveis. O «habitat» da ordem constitucional está naturalmente na ordem legal. Mas essa *ordem legal*, eivada de defeitos na estrutura, carregada de erros orgânicos, está sempre ameaçada por não atender às condições de vida de um povo. A *ordem*, quando não se adapta à realidade contingente, é desordem organizada. A *justiça*, falando a verdade, cada vez mais afastada, refugiou-se no poder, perdendo-se no formalismo. Os sistemas jurídicos não podem contrariar os *fatos* da evolução social. *Direito* parado é direito morto. Direito mal aplicado, pior administrado, é caminho para a subversão e a desordem. As democracias, onde existam, assentam na base da interação jurídica. Nem sempre as situações adquiridas conseguem preservar o patrimônio individual e muito menos as postulados legais. Todo jurista, conservador por excelência, jamais deve esquecer o valor dos *fatos* e a vivência da *história*. A vida caminha com o *direito* quando o *direito* é a própria *vida* na sua melhor expressão de entendimento e de harmonia social.

UNIFICAÇÃO DO DIREITO

XXVI — Tôda unificação do direito não se realiza sem um processo judicial unificado. O jurista moderno precisa colaborar com o sociólogo, o legislador e o político. Ninguém desconhece os perigos que possa trazer o descontentamento popular com a administração da justiça. O respeito às tradições não perturba o reconhecimento das concepções que surjam fundadas num justo ideal atual de justiça. O ambiente humano, as transformações sociais, as condições sócio-econômicas, a herança de formação cultural obrigam o homem na sua caminhada para o futuro. Vamos pensar e repensar bem os problemas antes que seja demasiadamente tarde. O *exercício dos direitos*, fundamental contra o desajustamento, o desequilíbrio e a instabilidade, principalmente daqueles direitos chamados *sociais*, não se contenta com uma justiça administrada como se estivéssemos ainda no século XIX. O mundo mudou muito em técnica de viver e sobreviver, para que o homem não houvesse mudado. O jurista de hoje sente que, não obstante seja honesto respeitar o passado, muito pouco digno será não atender ao chamamento do presente. Do presente que é uma imposição da história.

PROCEDIMENTO NORMATIVO

XXVII — O *direito* existe. O que não devemos, porém, é subestimar a técnica como organização e aplicação da Justiça. Sômente mesmo a boa lei não basta. Tôda uma estrutura deve ser reformulada através de sistema que venha atender à necessidade de completar as proclamadas exigências de uma época diferente que aceita o primado da economia mas que nêle não pretende ficar com o sacrifício das idéias morais. À grande derrota assistimos sempre: os postulados jurídicos não conseguirem cristalizar-se como normas de direito. Agora, acreditamos não continue mais assim. As leis possuem motivações que a moral pública não pode desconhecer. As críticas feitas à organização da justiça no Brasil não são gratuitas. Alicerçam-se em evidentes fatos e números concretos. Se as falhas são tão gritantes e ameaçam a própria estabilidade jurídica e social do País, coube ao Govêrno rever o problema no sentido de sanar os erros que se estão perpetuando. Não está em jôgo apenas uma questão formal de orientação ou formalística de ação judicial, mas o futuro de tôda uma estrutura democrática sempre ameaçada de soçobrar. É o que agora podemos aguardar: a simplificação dessa estrutura e do sistema de procedimento normativo.

A CONTEXTURA BRASILEIRA

XXVIII — O elementarismo na execução do processo judicial é de pasmar até aos leigos em assuntos dessa natureza. Os donos do processo, de um modo geral, os cozinheiros das articulações processuais, nada entendem do *direito* como *fonte*. A justiça, garantidora do exercício dos nossos direitos, se perde por trâmites de falso tecnicismo e de absurdas limitações que favorecem sutilezas e chicanas. Resta, portanto, num sentido de compreensão, restaurar a fé na aplicação do direito, dando à justiça e aos tribunais autêntico vigor de ação pública. Nos últimos séculos, o que chamamos liberdade individual, tanto nos Estados Unidos como na Inglaterra, decidiu-se mais nos *tribunais de justiça* que propriamente nos *campos de batalha* ou nos recintos legislativos, como bem informa Wanderbilt. Nesta segunda metade dêste século o problema se agravou preocupando juristas sociólogos do renome de um Gabriel Marcel ou Georges Ripert, de um W. Friedmann ou Emanuel Levy. No Brasil, fora da unificação do processo civil ou penal nada se impôs para integrar o direito na sua contextura *brasileira*.

INICIATIVA FELIZ

XXIX — A *cultura* está na terra, no homem e no mundo. É universal como verdadeira mensagem do nosso tempo. Atua-

lizando os meios de execução da justiça, organizando-a em razões nacionais federativas sem quebra dos poderes federados, estamos dando forças à Nação para entender o indivíduo e atender à sociedade. Por isso, estamos convencidos, a iniciativa do ex-presidente Castelo Branco se revestiu de oportunidade e de urgência. Coube ao Congresso Nacional, no uso das suas atribuições específicas, colaborar e melhorar, no possível, o conteúdo do estudo encaminhado, dando-lhe assim a tônica para que se transformasse em lei de importância nacional. As críticas que surgiram, umas por motivo de especulação abstrata, outras por injunção misoneista, não atendem aos fatos de uma nação em desenvolvimento e que possui no direito a segurança de uma igualdade que somente uma justiça democrática poderá assegurar sem os entraves de uma justiça federal em mau funcionamento. Se alguns setores importantes exigem reforma imediata, que essa reforma se faça tendo como razão a reformulação da ordem e do pensamento jurídico. O primeiro passo está praticamente dado. Outros ainda virão, estamos certos, com maior objetividade na prática da ação judicial. A preocupação geral é uma só: aquela preocupação que possuem os norte-americanos com a importância de um sistema completo de normas de procedimento e administração ditadas pelo poder que é judicial.

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA JUSTIÇA

XXX — O que está aí, em organização da justiça, é herança colonial. As escrivadinhas, os cartórios, os livros, a feitura dos termos expressam um antiquismo poeirento e rançoso. O notariado, como os notários, resiste ao curso do tempo. As nomenclaturas funcionais alcançam séculos já passados. O arranjo na formação dos processos, desde a inicial, passando pela autuação, apresenta aspecto de pura desordenação. A redação nas juntadas, certidões, audiências ou assentamento de recursos, como na lavratura dos diferentes termos, mostra uma linguagem caolha, rasurada, deturpada na cópia de épocas antigas. Toda justiça, como organização, precisa, antes de tudo, ser racional. No processo é que vamos buscar a expressão da *verdade jurídica*. No ano longínquo de 1857, no «*Compêndio de Teoria e Prática do Processo Civil*», para uso das Faculdades de Direito do Império, então em 2ª Edição, Francisco de Paula Baptista, Lente da Faculdade de Direito do Recife, já criticava os *velhos hábitos de considerar-se o processo, não como uma ciência com princípios, meios e fins*».

REAÇÃO A DESORDEM PROCESSUAL

XXXI — Ainda hoje, apesar de vasta contribuição doutrinária e bibliográfica, a técnica processual não conseguiu, pela

prática no exercício da justiça, alcançar a racionalização indispensável. É como o Direito Processual se conflitando com a *prática processual*. No processo *penal* ou *civil*, as lições de Costa e Silva, Galdino de Siqueira, Nelson Hungria, Mendes Pimentel, Gabriel Rezende Filho, Pedro Baptista Martins, João Mendes, Jorge Americano, Aureliano Gusmão, Costa Carvalho e Antônio Joaquim Ribas ainda não estão esquecidas. Trabalhos quase recentes, de uma geração de lúcidos juristas, como José Frederico Marques, Alfredo Buzaid, Egas D. Moniz de Aragão, João Claudino e Luís Eulálio Vidigal, traçam rumos objetivos onde a *prática* nunca deixa de ser *jurídica* e, ao mesmo tempo, *científica*. O que quer dizer, num sentido de reação à desordem processual, que os juristas estão unânimes, não de hoje mas de há muito tempo. Não se concebe que a legislação e o procedimento não se harmonizem através da execução processual. Para isso serão precisos meios próprios no jôgo da própria controvérsia. Meios que signifiquem *organização da justiça*.

EXPERIÊNCIA E PROCESSO

XXXII — Essa *organização da justiça*, além do que determinam as praxes legais, é por excelência *administrativa*. O famoso juiz Holmes foi talvez quem, de forma mais eloquente, chamou a atenção para a experiência *pura* em que se transformou a *vida do direito*. Advertiu o magistrado norte-americano que dificilmente se penetra nos complexos segredos do *mundo jurídico* se nos mantermos aos cânones da lógica até agora dominante. A *justiça* também se *administra*, como também se organiza *administrativamente*. Está claro que tanto a vida jurídica como o direito possuem a sua dimensão lógica. Mas a *lógica* não está no *formalismo* absoluto, radical, obsoleto. Ela também é condição do *tempo*, como pretendia Holmes. O caráter exclusivamente *formal*, quando não se concilia com a experiência, violenta o mecanismo jurisprudencial e a natureza do processo. Tal é, ao que parece, o pensamento também de Benjamin Nathan Cardoso. Como de outro ilustre jurista, chamado Jerome Frank, tão preocupado com a *imprevisibilidade* dos fatos. Dois magníficos ensaios ainda estão atuais para conhecimento do pensamento em evolução, que são aqueles «A Luta pelo Direito» de Von Ihering e «A Vida do Direito» de Jean Cruet. Repetimos que o direito é *vida*, sobretudo *vida* na expressão *vitalista* de Bergson, representada no institucionalismo de Hauriou.

DIREITO LEGAL E TÉCNICO

XXXIII — Georges Gurvitch, da mesma maneira precisa, acredita em manifestações *concretas* da vida jurídica, independente

de processos que sejam apenas fundamentalmente lógicos. Na sua dupla ação, o *direito* além de *legal* também é *técnico*. No problema da técnica está a forma de execução processual. Para essa execução se faz necessário organicidade administrativa. Ou então *ordem* na organização da justiça. O próprio direito inglês se valoriza pelo seu *tradicionalismo evolutivo*. O preconceito de que as *leis* podem reformar-se ou de que o *direito* pode evoluir nos limites da pragmática tradicional, já é um preconceito não reconhecido pelos grandes juristas de sensibilidade política. A *casuística judiciária* não impede que os costumes evoluam com a evolução natural do homem. Há o sentido histórico, como há o sentido lógico, mas há também o sentido natural. Para isso tudo, não basta o procedimento processual escrito, quando sem *organização de base* nada funciona em favor da lei e mesmo do direito. A esterilidade jurídica surge do mau funcionamento da justiça. E, *organização*, como se pretende agora, dentro em termos atuais, será dar *constituição física* à justiça federal. Com órgãos *ordenados* para a consecução dos objetivos que lhes são próprios.

ESPECIALIZAÇÃO

XXXIV — O Brasil não está sòzinho na sua reformulação jurídica. A terminologia técnica procura, em tôda a parte, ser modernizada e colocada ao alcance do entendimento geral. As fórmulas esotéricas, arcaicas, cansadas pelo tempo, usadas nos processos, estão sendo abandonadas. A *simplicidade* começa a comandar a matéria processual. No entanto, nada mais difícil que essa simplificação. A feitura das leis, o que está certo, exige demorada gestação. O encaminhamento legislativo não supera aqueles óbices comuns aos grupos e partidos componentes de um *congresso político*. Sempre reação se faz presente quando a realidade natural procura impor as reais condições da *verdade jurídica*. Duas dificuldades sempre surgem: a do aperfeiçoamento dos textos e a do funcionamento burocrático. Quando um costume é adotado, torna-se difícil destruí-lo, porque ninguém ousa levantar a mão contra êle. A assertiva de Cruet ainda é aceitável, não obstante considerar-se também que os costumes evoluem e se transformam. Se o Estado é uma organização de coação jurídica à necessidade da especialização também é organização administrativa na dimensão que assim o exigir a justiça.

SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA

XXXV — Não há, nem pode haver, um direito teórico. Êle pode ser teoria, como pode ser doutrina, face à pesquisa ou através da investigação. Nada há de absoluto que não traga o sabor da história. Inclusive as fórmulas abstratas possuem conteúdo his-

tórico. Os princípios do direito *positivo* estão de certa forma ligados aos princípios do direito *natural*. Na interpretação dos *atos*, na fixação desses *atos*, levanta-se o quadro das necessidades humanas. O que se objetiva agora, com alguns novos métodos, é um direito que seja *operacionalmente* eficaz. Essa tem sido, nas linhas mestras, a orientação *constitucional* que nos oferecem as *cartas políticas* mais atuais. A descentralização, no sentido da *direção única*, corresponde à justiça exercida na URSS pelo Tribunal Supremo, pelos tribunais das Repúblicas federadas, pelos tribunais territoriais e regionais, como pelos tribunais das Repúblicas autônomas. O capítulo IX dessa Constituição é expresso no atendimento das condições geográficas para todo *procedimento judicial*. Há um completo sistema onde os «juizes são independentes e somente subordinados à lei», conforme o Art. 112. A *política estatal* e também o *direito estatal* servem para um mesmo fim. A unidade dos *meios* está para a eficácia dos *fins*.

APOIO À LEI

XXXVI — Na relação entre a política e a *ética*, na essência dos direitos que são fundamentais, na convergência entre o que é natural e o que é físico, está a lei formal. Na atividade do Estado, pelo exercício de *poder autônomo*, predeterminam-se as normas jurídicas que são normativas. Hans Kelsen como Hermann Heller, procurando o âmago do problema, na aproximação *constitucional* do Estado com o direito, aceitam por assim dizer a atividade do Estado prevista e regulada pelo direito estabelecido. A. D. Lindsay, da *Oxford University*, mais simplista, menos científico, aponta que nenhuma comunidade pode viver sem lei. Num Estado *esclerosado*, mantido artificialmente ou sem estrutura natural, os *direitos* nunca estarão protegidos dos ataques que violentam a ordem constituída. A força do Estado, portanto, para Lindsay, Guy-Grand e Scholten, salvo as divergências de estilo crítico, está organizada em apoio da lei e para dirimir os possíveis conflitos entre grupos e homens. Se a tarefa está na obediência das regras comuns e na solução pacífica das disputas, sobreleva aqui a importância da *justiça* impondo o domínio do direito como expressão de uma *livre associação* humana.

ESTADO E DIREITO

XXXVII — Eis porque a Constituição nossa de 1967 nada trouxe de particularmente novo, está claro, em matéria de *organização da justiça*. Vinculou, porém, um *sistema* à realidade da federação brasileira. Assim o fizeram outras *cartas* hoje importantes para o estudo do Direito Constitucional comparado. Consideradas as circunstâncias geográficas, os dados de formação político-his-

tórica, os exemplos havidos noutras nações mostram que o caminho agora seguido é o caminho certo para as soluções na esfera judicial. Benjamin N. Cardoso fala com clarividência na «evolução através do processo». De um modo geral, essa *evolução* condiciona adoção de *sistema* próprio às contingências de uma sociedade política. Já Icília Vanni, no século passado, lembrava da necessidade de «um sistema racional de direito». O *sistema* apregoado fundava-se na *ordenação jurídica* em função de um *poder supremo*, poder êsse com unidade de *querer* e de *ação*. Não bastam que sejam apenas consideradas as regras impostas de conduta pessoal e social. Platão, na mesma linha na antiguidade (República, I, 73), assegurava que até numa «associação de bandidos a ação combinada para o fim comum exige paz e concórdia, que não se pode obter senão observando uma certa justiça». Mas essa *justiça*, levando em conta conflitos, rivalidades e lutas, constitui *sistema* dentro do qual *direito* se harmoniza com o Estado.

SUPREMACIA JUDICIAL

XXXVIII — Alguns dizem que se retomou um *sistema* aqui no Brasil. Não é a verdade bem verdadeira. Em 1891 aceitávamos princípios ditados pela *supremacia judicial* no federalismo. Não se argamassou como contam os arrazoados de Rui Barbosa, a harmonia esperada entre forças conflitantes que continuaram em constante choque. A singularidade de um critério, ou de um sistema sem estrutura, não realiza um *sistema jurídico*. Sistema como corpo de doutrina. Sistema como conjunto de partes coordenadas entre si. Sistema como conjunto de partes similares. Sistema como real combinação de partes concorrentes para um certo mesmo resultado. O que pretendeu o legislador de hoje apresenta algo de diferente: a unidade de um sistema que favoreça à *unidade do direito*. Considerando que há um *aspecto unitário* dentro do Estado federal, Mouskheli analisou a situação, configurando uma *teoria jurídica* para o Estado chamado *federal*. Ele é unidade na divisão, não obstante as circunscrições federadas. O que é *constitucional* pressupõe autonomia legislativa, administrativa e judicial. No judicial, a justiça passa a ser *federal*, pelo fato, pelo processo e pela afirmação da lei.

ORIENTAÇÃO COLEGIADA

XXXIX — Haja vista o *Conselho de Justiça Federal*, criado por força da citada Lei n.º 5.010, de 30 de maio de 1966. As atribuições que lhe delegam afirmam autoridade de pura gestão administrativa. Não foi, bem assim, uma justiça *restabelecida* pelo Ato Institucional n.º 2, mas uma *justiça* inovada em razão de realidades políticas que são *federais*. Para se atingir o *direito*, na

plenitude da vida social brasileira, seria preciso ação *judicial* cobrindo o território nacional para aquêles feitos de fundamental interesse geral. No *Conselho* está a coordenação dos trabalhos de competência interna e externa que acautelam a nova sistemática judicial. A defesa do *sistema*, para o funcionamento da justiça, afasta quaisquer fatores por acaso incidentes, que possam perturbar o procedimento legal. No sentido da administração própria, está conforme a boa técnica administrativa, acolhendo princípios já aceitos e consagrados pela ciência do administrador. Tanto que dos atos e decisões do *Conselho* não caberá recurso administrativo. Ele é soberano diante da lei e face ao sistema. Não é preciso ir mais longe.

O Modelo Prismático e os Problemas de Comunicações em Desenvolvimento (*)

E. H. VALSAN

do Institute of Advanced Projects — East West Center

(Tradução de CAETANA MYRIAN PARENTE CAVALCANTE)

No campo da administração para o desenvolvimento, a dicotomia «desenvolvido-subdesenvolvido» ou «tradicional-moderno», tornou-se quase obsoleta e frases como «países em desenvolvimento» e «sociedades em transição» vêm sendo empregadas para descrever os países não-ocidentais. Muito embora a preocupação semântica não devesse distrair a nossa atenção da substância do desenvolvimento, o modelo prismático e alguns conceitos e submodelos daí originados (1) despertam a atenção dos estudiosos que procuram uma conceituação mais clara de problemas dos chamados países em desenvolvimento.

Uma vez que muito da explanação deste modelo e suas variáveis apresentadas a seguir são baseados em artigos, conferências e outros trabalhos do Professor Fred W. Riggs, publicados ou não, deixarei de apresentar notas de rodapé para cada tópico. (2) Al-

(*) Trabalho apresentado ao Seminário sobre «Comunicações e Desenvolvimento», realizado sob os auspícios do Institute of Advanced Projects-East-West Center, em Honolulu (Hawaii), de 17-8 a 11-9 de 1964.

(1) Ler «A Ecologia da Administração Pública», de F. W. Riggs, editado pela Fundação Getúlio Vargas em 1964. — *Nota do tradutor.*

(2) Alguns dos trabalhos principais de Fred W. Riggs: — «The Ecology of Public Administration». (Asia Publishing House, Bombaim, 1961) há em português; «An Ecological Approach — The Sala Model» in Ferrel Heady e Sybil Stokes (eds.) — *Papers in Comparative Public Administration* (Ann Harbor, Mich., Michigan University Press, 1963; «Prismatic Society and Financial Administration», in *Administrative Science Quarterly*, vol. V, n. 1, junho de 1960, p. 1-46; e «Administration of Developing Countries: The Theory of Prismatic Societies» — Boston, Mass., Houghton-Mifflin Co., 1965.

gumas interpretações surgidas à luz das discussões no Seminário, e mais uma expansão do modelo são tentadas pelo autor d'êste trabalho sob sua única responsabilidade, na análise que se segue. Da mesma forma, algumas das ilustrações extraídas dos participantes do Seminário não vêm aqui especificamente documentadas, de vez que os trabalhos são todos sujeitos a uma revisão posterior.

Uma vez que tôdas as sociedades, inclusive as chamadas nações «desenvolvidas», estão também «em desenvolvimento» e são «transitórias», e uma vez que a palavra «modernização» tem algumas implicações de ordem cronológica e mesmo qualitativa, Riggs buscou o emprêgo da metáfora da luz passando através de um prisma e emergindo em côres diversas e distintas, para descrever sua análise estrutural-funcional da sociedade. Uma sociedade tradicional, que possua — hipoteticamente — uma única estrutura desempenhando várias funções, é comparada à luz branca e é chamada «modelo de fusão» (*fused model*), enquanto que a sociedade moderna estruturada especificamente é denominada, segundo os raios refratados da luz, «modelo refratado». A faixa entre êsses dois é chamada «modelo prismático», segundo o prisma que refrata a luz. A mistura de sombras e côres no prisma leva à comparação com o estado de confusão e complexidade que se verifica nas sociedades prismáticas.

CARACTERÍSTICAS DO MODELO PRISMÁTICO

Podemos mencionar ao acaso algumas das características d'êste modelo:

1ª) Êle tenta conceituar claramente algumas das características possíveis das sociedades prismáticas;

2ª) é um modelo essencialmente descritivo e seu objetivo é fazer um estudo completo e real, antes de serem apresentadas quaisquer prescrições;

3ª) é baseado na suposição de que certas funções são desempenhadas por tôdas as sociedades mediante tipos diferentes de estruturas;

4ª) uma sociedade prismática não se verifica, necessariamente, em um país subdesenvolvido; uma forma particular de configuração estrutural lhe é dada, independente de vários outros fatores como, por exemplo, renda «per capita»;

5ª) não é dada nenhuma preferência particular à decomposição ou refração, uma vez que há, obviamente, muitas pressões sobre a personalidade humana nessas sociedades; numa sociedade «em fusão», provavelmente, haveria menos tensões.

PROBLEMAS DE CONCEITUAÇÃO E COMUNICAÇÃO
A RESPEITO DE «DESENVOLVIMENTO», EM
DISCIPLINAS ACADEMICAS

Um dos maiores problemas na conceituação de situações reais em sociedades prismáticas reside também nas comunicações, em virtude da terminologia que existe. Quando especialistas estrangeiros chegam a esses países, ou mesmo quando a elite desses países tenta delinear planos de desenvolvimento, utilizam a terminologia de sociedades desenvolvidas para descrever condições prismáticas. Novas instituições são criadas nesses países com nomes modernos, embora a maneira pela qual elas funcionam não se assemelhe a seus correspondentes «refratados». O modelo prismático, portanto, tenta criar alguns termos que descrevem claramente as condições prismáticas. (Riggs proporciona, em seu livro *Administrative Society in the Developing Countries: The Theory of Prismatic Societies*, alguns novos termos para descrever as situações entre as dicotomias mencionadas por Parsons. Como acontece com outras palavras novas, estas também serão difíceis de guardar e de usar no princípio; mas, o esforço e o tempo irão ajudar o leitor a fixar o seu significado).

Um outro elemento de comunicação, na tentativa de compreender as sociedades prismáticas, é o da necessidade básica de que os vários especialistas em disciplinas relacionadas com desenvolvimento se comuniquem entre si. O inter-relacionamento entre Economia, Sociologia, Ciência Política, Administração Pública, Comunicações e outras ciências é importante no estudo das sociedades prismáticas, mais importante que outros porque, aqui, os problemas estão inter-relacionados de maneira confusa, devido à ausência de especificidade funcional e outras características que acompanham as sociedades refratadas. A validade desta orientação foi sentida durante as discussões do Seminário, especialmente durante os debates do trabalho de Harry Oshima. A idéia geral entre os participantes era de que não é suficiente para um plano de desenvolvimento ser economicamente racional; deve ser também politicamente sustentável, socialmente aceitável, culturalmente adaptável, e, acima de tudo, viável administrativamente naquela sociedade em particular.

Numa sociedade refratada, todos os aspectos de que tratamos acima tendem para uma separação nítida (por exemplo, o aspecto econômico) em entidades, cada uma manejada ou dirigida por seus especialistas, confiando que o mesmo está sendo feito pelos seus correspondentes em outros campos. O ponto que trazemos para debate é o de que, em virtude do maior grau de interpenetração desses fatores numa sociedade prismática, cada disciplina tem que incorporar «insights» em outras áreas, também com o objetivo de conseguir bons resultados. Esta orientação requer esforços defi-

berados no sentido de estabelecer comunicações entre as várias matérias, de acôrdo com vários meios. Mesmo numa sociedade prismática as comunicações não poderão ser efetivas, se forem desenvolvidas apenas em termos de tecnologia, assumindo que outros campos de conhecimento devem desenvolver-se de maneira autônoma.

ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DAS SOCIEDADES PRISMÁTICAS

Há certas características das sociedades prismáticas que podem constituir as variáveis cruciais no trabalho de tornar operacional êste modelo. Uma vez que as comunicações dizem respeito a interações entre indivíduos e grupos, êste trabalho pretende trazer para discussão o ponto de que elas também apresentam as características do mesmo tipo de sociedade. As discussões trouxeram à luz várias dessas características, muito embora se empregasse frequentemente a terminologia de sociedades avançadas.

Uma das características mais comuns das sociedades prismáticas é um alto grau de formalismo — incongruência entre o ideal e o real, entre o que é legalmente prescrito e o que é praticado. Recentemente foram lembrados exemplos de formalismo na Índia, nas Filipinas e na Samoa Ocidental. Expressões como «não há falta de planos; não há falta de organizações para o desenvolvimento das comunidades; ... mas, é evidente que há falta de resultados satisfatórios», constituíram temas frequentes de discussões. A existência de planos e de organização pressupõe um esquema de comunicações e, se não há resultados, deve existir uma lacuna nessas comunicações, ou então houve o que chamamos formalismo. O modelo prismático sugere que o formalismo alcança seu ponto máximo numa sociedade tipicamente prismática. As regras e procedimentos em uma tal sociedade seguem sempre modelos refratados e, ao mesmo tempo, em virtude da impossibilidade dos fenômenos ecológicos combinarem com êles, muito raramente êsses modelos são implementados de modo satisfatório. Mesmo as tentativas de reformular essas situações à luz da experiência de sociedades mais avançadas, apenas conseguem aumentar o grau de formalismo.

O formalismo como uma variável prismática pode ser assinalado em quase todos os países, inclusive nos Estados Unidos, em alguns aspectos. Ainda aí êle varia em grau. Por exemplo, num país como a Samoa Ocidental mesmo a independência é formalística, no que se refere à política exterior; e algumas das atividades públicas importantes estão nas mãos da Nova Zelândia, trazendo como resultado, para citar apenas um exemplo, que um pedido de ajuda aos Voluntários dos Corpos da Paz dos Estados Unidos, feito pelos dirigentes nativos, pode não ter êxito. Em tais circunstâncias, tanto o desenvolvimento como as comunicações so-

frem. Se um país não se pode comunicar com outro livremente, então a sua independência é também formalística.

Por outro lado, há o exemplo da situação do negro americano no sul. Uma das principais dúvidas que surgiram após a aprovação da Lei dos Direitos Civis foi a da possibilidade do formalismo durante a sua implementação, principalmente em certas áreas.

Também pode verificar-se um elevado grau de formalismo estatístico nas sociedades prismáticas. O fato de os dados coligidos dependerem de vários fatores, inclusive o desejo das pessoas de ajudar o entrevistador, vem acrescentar mais um problema ao da existência do formalismo. Nas atividades de pesquisa podemos constatar, também, um acentuado formalismo. A maioria dos estudos tende a limitar-se ao aspecto «legalístico», em lugar do real comportamento de instituições e indivíduos. Essa atitude constitui um obstáculo às comunicações através dos chamados canais acadêmicos.

Uma outra variável comumente atribuída às sociedades prismáticas é a heterogeneidade, ou seja, uma mistura de características tradicionais e modernas no mesmo país. Índia, Paquistão e Filipinas oferecem exemplos típicos de comunidades com as características tribais, rurais e urbanas. Também aqui é comum a superposição de estruturas formalmente diferenciadas do tipo moderno e estruturas do sistema tradicional.

A existência de comunidades orientadas segundo as atribuições particulares apresenta uma outra variável chamada «policomunalismo», mesmo em constituições de sentido universalístico.

Uma outra característica importante da sociedade prismática é o chamado polinormativismo, ou seja, a prevalência, na sociedade, de uma multiplicidade de normas conflitantes e concomitantes. Algumas vezes essas situações levam ao nepotismo e à completa ausência de normas na administração.

Como se refletem tais fenômenos nos sistemas administrativos dos países, e até que ponto o seu sistema de comunicações reflete essas características? Algumas das principais deficiências administrativas de diferentes instituições de países diversos, citadas nas discussões durante o Seminário, incluem:

- 1ª) manutenção deficiente das facilidades relacionadas com comunicações, especialmente as comunicações ordinárias;
- 2ª) falta de coordenação;
- 3ª) falta de detalhes e informações, mesmo quando se trate de estatísticas meramente formalísticas;
- 4ª) crescente corrupção;
- 5ª) falta de pessoal treinado e inadequação das facilidades para treinamento e métodos para proporcionar aos servidores um retrato fiel de seus problemas;

- 6ª) aplicação ineficaz das leis tributárias;
- 7ª) falta de delegação de autoridade e de poder;
- 8ª) pressões políticas sobre a burocracia e manipulação burocrática da administração;
- 9ª) falta de «participação popular» na implementação dos planos de desenvolvimento;
- 10ª) relutância das pessoas em aceitar mudanças e inovações.

Analisado de perto, verifica-se que todos êsses defeitos estão relacionados direta ou indiretamente com o problema de comunicações, em um sentido amplo. Muito embora uma tentativa para examinar êsses problemas em comunicações possa ter o seu valor, não se está fazendo isso no momento.

O MODELO PRISMÁTICO E AS COMUNICAÇÕES

Riggs aborda o problema de comunicações de um ponto de vista que Karl Deutsh chamou de variáveis da «mobilização» e «assimilação». (3) A mobilização se refere ao «limite até o qual uma população é envolvida pelos problemas de comunicações em geral, medida segundo índices como nível de educação, uso de rádio e jornais, viagens, etc.», enquanto que assimilação se refere ao «limite até o qual a parcela mobilizada da população troca símbolos básicos com as elites (ou seja, dirigentes políticos) de um país. Enquanto que na sociedade «em fusão» os requisitos de comunicações estavam comparativamente limitados a pequenas áreas, nas sociedades refratadas êles são vastos, e mais, tanto a mobilização como a assimilação se dão quase continuamente, em uma relação mútua. Nas sociedades prismáticas, por causa das barreiras do formalismo, policomunalismo, etc., a despeito dos esforços da mobilização, a assimilação permanece deficiente. Isto se aplica, de certo modo, aos países comunistas, onde, aparentemente, o sistema de comunicações é «forte», segundo as palavras do Professor Lerner em seu trabalho. O problema é saber se um sistema de comunicações «forte» é, necessariamente, um bom sistema, sem uma real assimilação pelas massas.

Uma hipótese valiosa que emana do modelo prismático é a de que quanto maior a refração, maior o rendimento das comunicações, não obstante a prevalência de várias barreiras mencionadas aumente a necessidade de mais comunicações, e embora os esforços sinceros neste sentido não produzam os mesmos resultados que produziriam numa sociedade refratada.

(3) Karl Deutsh — Nationalism and Social Communication — New York, John Wiley & Sons, 1953.

UMA ABORDAGEM LINGÜÍSTICA

Riggs acrescenta a êsse fenômeno o fato de que, lingüísticamente, enquanto num sistema simplificado («de fusão») há um idioma comum compreendido por todos em uma pequena comunidade, em um sistema complexo («refratado») expressões técnicas são também entendidas por várias subestruturas funcionalmente específicas, sendo o idioma comum compartilhado por todos. Numa sociedade prismática, por outro lado, há confusão entre o jargão e o idioma. A elite fala uma língua diferente das massas, e isto traz limitações no que se refere às possibilidades de comunicações efetivas. Mesmo onde se fala a mesma língua, parcelas diferentes da população dão significados diversos, por exemplo, ao Negro e ao Branco conservador do Sul. O policomunalismo agrava o problema.

O polinormativismo, a saber, as diferenças entre as normas sustentadas por grupos diversos de pessoas na mesma sociedade, cria ainda outros problemas. Por exemplo, no caso da Samoa, em que um funcionário, ao pesar suas obrigações para com a família e para com o Estado, pode inclinar-se mais para a primeira alternativa, enquanto que outro pode argumentar com a neutralidade do servidor prescrita em lei. Algumas vezes, a ação que tem lugar sob tais circunstâncias mostrará uma elevada falta de normas, como no caso da manipulação dos graus em classe, na escola filipina citada pelo Professor Fuchs. Pode mesmo não ser possível traçar os esquemas de comunicação que levem a uma decisão e à ação em tais circunstâncias. É pensamento do autor que, nas sociedades prismáticas, há muitos canais de comunicação clandestinos, através de unidades espalhadas, ao contrário dos canais secretos funcionalmente específicos de uma Agência Central de Inteligência.

DISTRIBUIÇÃO AMBÍGUA DE PODER: CAUSA DE
COMUNICAÇÕES CONFUSAS

Uma das hipóteses importantes no modelo de Riggs, e que tem grande relevância para o problema de comunicações, é que nas sociedades prismáticas a relação de poder entre a organização central e a local é ambígua. Sustenta-se que, a despeito dos esforços formais para descentralização, e da criação de instituições democráticas para controlar a burocracia, ainda assim permanece um aspecto de afastamento entre autoridade e controle. Seria interessante testar esta hipótese no contexto indiano do Panchayati ou descentralização democrática. Se a hipótese for válida, então os contatos no sistema de comunicações podem ser diferentes daqueles formalmente prescritos.

Um outro elemento que se acrescenta ao da ambiguidade é o da natureza do controle real pela sede, mesmo quando um siste-

ma é chamado «centralizado». A elite local, gozando sua posição relacionada com qualificações (a si) atribuídas, pode ainda estar decidindo os problemas no nível local, deixando o escritório formalmente organizado como mera figura decorativa. Acrescente-se a esta confusão o surgimento dos partidos políticos e grupos de interesse, aparentemente mostrando tendências específicas, mas, realmente controlados e mesmo baseados em critérios da comunidade e outros, orientados segundo atribuições estabelecidas.

Nos canais burocráticos, em virtude das forças conflitantes exercendo pressão sobre os funcionários, nos níveis de subordinação da administração prismática existe uma tendência para evitar decisões e os papéis são passados para a frente sem necessidade. Em tal situação o poder parece ser «nem centralizado, nem localizado», «nem concentrado, nem disperso, mas, simplesmente ambíguo». Os canais de comunicação também tendem a ser formalísticos, dando como resultado que a palavra escrita e o processamento são mais enfatizados do que a rápida solução dos problemas.

TEORIA DA CAUSAÇÃO CIRCULAR: COMUNICAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

Os estudiosos da teoria têm debatido se o desenvolvimento econômico deveria preceder o desenvolvimento das comunicações ou vice-versa. (4) Temos observado tipos diferentes de sistemas de comunicações existentes em padrões diversos de governo. Analisando o processo de comunicações em termos de mobilização e assimilação, Riggs acha que há uma relação de causação circular entre comunicação e desenvolvimento, particularmente em governos locais. A existência de um elevado grau, tanto de mobilização como de assimilação numa sociedade desenvolvida, torna possível para a autoridade local ganhar a confiança da sede (cúpula); enquanto que, numa sociedade prismática, onde a assimilação não atinge as expectativas da mobilização, a cúpula hesitará em delegar poderes.

Mesmo quando a população parece estar mobilizada, realmente são apenas os membros de um pequeno grupo — como a elite rural — que estão mobilizados; e a assimilação, mesmo nesse nível, é baixa. Os membros da elite tentam captar o poder em novos setores, e a sede não está segura de sua capacidade e representatividade; o resultado é que os burocratas da sede funcionam também na administração local. Assim, não é fato que os burocratas são substituídos pelos representantes eleitos em esque-

(4) WILBUR SCHRAMM — «Communication Development and the Development Process» — in Lucian Pye, ed. «Communications and Political Development» Princeton, N. J., Princeton University Press, 1963, p. 30.

mas de descentralização; por outro lado, espera-se que êles sejam controlados pelos segundos. Na verdade, isto leva freqüentemente a comunicações deficientes e distribuição ambígua de poder, como dissemos anteriormente, levado por sua vez ao que Riggs chama de estágio de «desenvolvimento negativo». Em tal situação, dá-se que a administração deficiente conduz a comunicações também deficientes e vice-versa. O modelo prismático sugere que existe uma relação de causação circular entre o nível da administração local e o grau de mobilização e assimilação. Esta abordagem concorda com a idéia do Professor Schramm de que «nossas sociedades são realmente sistemas — seus elementos componentes estão inter-relacionados».

LEI PRISMÁTICA, CÓDIGOS E REGULAMENTOS

Uma outra área da qual a teoria prismática retirou muitas idéias úteis sobre comunicações, é a das leis e regulamentos dos países de sociedades prismáticas. De acôrdo com Riggs, em uma sociedade «em fusão», as decisões são tomadas amplamente sobre bases particularistas, enquanto que, numa sociedade refratada, as regras são elaboradas com base em diretivas universais. Mais do que sugerindo que em sociedades prismáticas dá-se uma mistura dessas características, êle analisa as constituições, leis e regulamentos desses países, e chega à conclusão que, tentando satisfazer interesses de grupos e indivíduos e o desejo de diretivas universais, como se faz nos países avançados, as leis se tornam demasiadamente longas e ambíguas. Muito freqüentemente essas leis possuem significados diversos, tornando-se vulneráveis a interpretações conflitantes. Na realidade, podemos ver que, mesmo as constituições desses países são muito extensas e elaboradas, além de sofrerem freqüentes emendas e diferentes interpretações.

Uma tal situação tem relação direta com subôrno e corrupção e o incremento do número de advogados e tribunais num país, ainda que a população seja demasiadamente pobre para se permitir tal prática. Também, quando as leis são de significado ambíguo, a burocracia pode interpretá-las favoravelmente às elites, ou mesmo em favor de grupos que irão satisfazer, em última análise, a essas elites.

CONCLUSÃO

As hipóteses sustentadas pelo modelo prismático são idealizadas para fins heurísticos, sem uma predição completa sobre a sua validade em tôdas as situações que os pesquisadores tentem analisar. Ainda mais, fatores como formalismo, polinormativismo, policomunalismo, distribuição ambígua de poder, heterogeneidade e superposição, dubiedade, etc., podem servir como orientação para

estudos realísticos sôbre desenvolvimento e comunicações e seus padrões em sociedades prismáticas. A teoria da causação circular, com margem de tempo adequada, também serve de ponto de partida para pesquisas valiosas sôbre comunicações e administração para o desenvolvimento.

Como se disse anteriormente, o modelo prismático é principalmente descritivo e, ainda mais, não sugere preferências de natureza qualitativa. Assim, se algumas das situações hipotéticas projetadas parecem um tanto melancólicas, é que estamos acostumados a terminologias que fazem tais situações parecer pejorativas ou «subdesenvolvidas».

O problema de ser o modelo operacional foi tratada por Riggs no último capítulo de seu livro sôbre a administração das sociedades prismáticas. Numa época em que as ciências sociais e a estatística tenham avançado bastante em seu relacionamento mútuo, cada uma das variáveis mencionadas não mostrará, necessariamente, obstáculos intransponíveis à mensuração e ao estabelecimento de correlações adequadas.

Publicado originalmente em: *Philippine Journal of Public Administration* — vol. X, n. 4, outubro — 1965.

A Filosofia Econômica do Valor

FRANCISCO JOSÉ DE SOUZA

A *Revista do Serviço Público* está em débito para com FRANCISCO JOSÉ DE SOUZA. Apesar de ser este o seu 3º trabalho por nós publicado, somente agora divulgamos seu «*curriculum vitae*», o que fazemos num preito de reconhecimento aos seus esforços de profundo pesquisador nos assuntos de sua especialidade; Bacharel em Direito pela Faculdade de Recife, Economista, Contador do Ministério da Fazenda, por mais de dez anos regeu a cadeira de «Valor e Formação de Preços», no curso de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Católica de Pernambuco.

Redigiu em todos os jornais do Recife, nas revistas «*Nordeste*» e «*Symposium*». Na Guanabara tem colaborado na «*Revista do Serviço Público*», na «*Revista de Finanças Públicas*» do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, no «*Boletim da Contadoria Geral da República*» e no «*Mensário Brasileiro de Contabilidade*». Antigo associado do IDORT, de São Paulo, escreveu, igualmente, para a «*Revista de Ciências Econômicas*». — NOTA DA REDAÇÃO.

I — O VALOR EM ECONOMIA POLÍTICA

Em matéria de valor econômico, a dificuldade do expositor está em ser impossível a síntese, dada a imensidade de escritos, de teses, de refutações, de revisões, a par de grande número de teorias, que se propõem explicar o valor.

Abstrata, por natureza, a matéria do valor tem dado «dor de cabeça» aos economistas. Daí a desolada advertência de CHARLES GIDE (1) de que a questão do valor em Economia Política, não obstante a aparência de simplicidade, se constituiu, há séculos, o tormento dos economistas.

Nenhuma outra querela se lhe compara, nem mesmo a controversia sobre o método, em Economia Política, suscitada por Sismondi.

(1) CHARLES GIDE — *Compêndio de Economia Política*, Livr. do Globo, Porto Alegre, 1942.

É que, tendo chegado a ser identificado com a própria Economia Política, o valor passou, no começo do século XX, a ser severamente combatido, acoimado de «nostalgia metafísica», sendo até proposta a sua exclusão da ciência econômica, pelos chamados negativistas.

Alegava-se que a teoria positiva teria de se limitar ao estudo da formação do preço-de-mercado, por ser um problema objetivo e, portanto, de certeza. Donde a reviravolta: o problema central da teoria econômica seria o preço, e para outros o próprio objeto da ciência econômica. Assim, os partidários da teoria do preço justificavam-se alegando que o estudo do valor implicava em conjecturas filosóficas e psicológicas; que a pretensão de investigar a causalidade (princípio de causa e efeito) e a teleologia (fins) do valor, ou mesmo o seu fundamento, seria uma eterna discussão bisantina.

STANLEY JEVONS, por exemplo, sugeriu fôsse banida a palavra — valor — da Economia Política; Aupetit a considerava destinada a desaparecer do vocabulário científico; Ch. BROUILHET achava-lhe apenas uma significação «artística»; Antonelli não admitia o valor na Economia Pura; Ch. BODIN julgou desnecessária a noção do valor; Brousquet sentenciava ser tempo perdido dedicar-se o economista ao «misterioso valor» e, por fim, CASSEL (2) julga supérflua a teoria do valor, estudando, de logo, a formação e movimento dos preços.

O prof. GAËTAN PIROU (3) explica que essa investida frontal à teoria do valor justificava-se pelo «caráter conjectural» da pesquisa do valor, que pertence ao domínio do incerto, do indemonstrável, do inverificável, e que o máximo a se obter seria um grau de verossimilhança ou probabilidade, mas incapaz de se transformar em certeza».

Contudo, o problema do valor continua a ser pesquisado e amplamente discutido nos torneios da Filosofia Econômica, não sendo poucos os seus modernos defensores. Dentre eles sobressaem os dois Turgeon (CHARLES et CHARLES HENRI), que consideraram a noção do valor a idéia central da Economia Política. FRANÇOIS PERROX admite ser o preço a expressão de uma realidade mais profunda e geral — o valor.

De maneira que, opina PIROU (*ob. cit.*) — se admitiu o dualismo na teoria econômica: valor e preço, quer dizer, a análise abstrata (o valor) e a síntese concreta (o preço).

(2) GUSTAVO CASSEL — Economia Social Teórica. M. Aguillar, Editor, Madrid, 1946.

(3) GAËTAN PIROU — La Valeur et les Prix. Edition Recueil Sirey, Paris 1948.

O valor, na ciência econômica, é um juízo, uma estima, uma importância atribuída ao bem, pelo homem e resulta da «comparação seletiva».

Todavia não é um termo específico ou exclusivamente econômico. A noção do valor transborda do quadro da Economia Política. Há a axiologia ou ciência dos valores. No plano geral da compreensão ele é político, econômico, moral, religioso, artístico, etc. Contreiras Rodrigues (4) considera o valor «uma relação humana; uma categoria universal. A noção do valor é analógica e não unívoca». Pelo que o define em acepção ampla: «O valor é o mérito que se atribui às coisas e atos humanos, em vista do fim para que são aptos e a que se destinam».

PAPATERRA LIMONGI (5) vê no valor o duplo aspecto:

a) em sua natureza, isto é, em sentido absoluto, é físico, moral, intelectual, etc.;

b) em sentido relativo, extrínseco, sob a forma econômico-racional, de poder aquisitivo, o conceito de valor é qualitativo de causa, segundo uns, encontrada na utilidade, outros na limitação, e ainda outros na combinação de ambas (utilidade — rara)».

Etimologicamente, o vocábulo *valor* origina-se, segundo alguns autores, do substantivo latino «valoris». ALMEIDA NOGUEIRA (6) porém, discorda dessa procedência, observando que o vocábulo «valor, is» não é latim nem se encontra nos léxicos desse idioma, defendendo, então, como de boa latinidade o verbo «Valere», que, dentre outras significações, corresponde à do nosso vernáculo «valer».

II — ESCORÇO HISTÓRICO DO VALOR

Na prospecção histórica podemos distinguir duas grandes fases das concepções do valor: as antigas, compreendendo as idéias dos precursores de Adam Smith, desde a antiguidade clássica até os fisiocratas; e as modernas, da fase científica da Economia.

Por exemplo: quem manusear «A Política», de ARISTÓTELES, (7) há de verificar que a primeira parte é dedicada à análise da

(4) F. CONTREIRAS RODRIGUES — Conceito de Valor e Preço. Co-editora Brasília, Rio, 1942.

(5) PAPATERRA LIMONGI — Economia Política, Livr. Freitas Bastos, Rio, 1950.

(6) ALMEIDA NOGUEIRA — Curso Didático de Economia Política, Gráfica São José, S. Paulo, 1936, pág. 285.

(7) ARISTÓTELES — A Política. Atena Editôra, S. Paulo.

base econômica da sociedade. Dos demais estudos de Economia do sábio estagirita só se conhecem fragmentos. Assim, é no citado livro que colheremos a melhor visão do pensamento econômico da Grécia antiga, mormente no que diz respeito ao valor. Ali se encontra a mais velha divisão do valor: valor de uso e valor de troca. Debatendo essa dualidade, com o clássico exemplo do par de calçados, o Peripatético inclina-se pela preeminência do valor de troca.

Na Média Idade, os teólogos e doutores da Igreja, salientando-se S. Tomás de Aquino, Santo Alberto, o Grande, Raimundo de Pennafort e Buridan, este reitor da Universidade de Paris, dedicaram-se ao debate ontológico do valor e do preço, sendo dessa fase a teoria do «Justo Preço», impregnada dos nobres ideais de justiça comutativa e distributiva.

Nos séculos XVII e XVIII, o racionalismo filosófico, enciclopédico, dedicou suas especulações, de forma febricitante, à Economia, como se fôra a «Panacéia Universal» que viria solucionar todos os problemas sociais. Daí o aparecimento da Fisiocracia ou Governo da Natureza, que ostenta o invejável título de primeira escola econômica e em que aparece, pela primeira vez, a expressão — economista — para designar os estudiosos da nova ciência.

Acontece, porém, que, no tocante ao valor, os fisiocratas fizeram apenas indagações perfunctórias receosos, talvez, da complexidade do valor. Para os seguidores do Dr. Quesnay, que viam na Agricultura a única atividade verdadeiramente econômica, vale dizer, produtiva, rotulando de estéreis as demais classes sociais, o valor provinha do trabalho da terra.

Contudo, mantém-se a divisão do valor de uso e valor de troca, havendo evidente confusão entre este e o preço e entre utilidade e valor de uso. Outrossim, tendo havido dissidência na «escola», pela formação da ala dos subjetivistas, encontramos essa discordância na concepção do valor, segundo as duas correntes antagonicas.

Para LE TRÔSNE, adepto das idéias do Dr. Quesnay, — «o valor consiste na relação de troca entre uma coisa e outra», enquanto que, para Turgot, — «o valor é a expressão do grau de estima, que o homem afeta aos diversos objetos de seus desejos» (Apud CONTREIRAS RODRIGUES, *ob. cit.*, pág. 78). No primeiro conceito tem-se uma adequação objetiva, enquanto no segundo ele é nitidamente subjetivo e, dir-se-ia, impregnado de psicologia econômica.

Ainda, caberia aqui mencionar os precursores ingleses, com WILLIAM PETTY à frente, mas, pelo que expusemos, já se pode

ter uma noção do pensamento «pré-científico» da Economia, no que se relaciona com o valor.

Passaríamos, então, a expor as concepções modernas, a partir de ADAM SMITH. Não o faremos agora, porque, segundo o plano a que este trabalho obedece, teremos o ensejo de nos deter, adiante, nas principais teorias do valor que são pertinentes ao ciclo científico.

III — AS FORMAS DO VALOR: DE USO E DE TROCA

Já vimos que a divisão remonta aos estudos do «fundador da ciência antiga», como, de justiça, alcunhou-se Aristóteles. A persistência na dicotomia revela duas orientações distintas e, por vezes, agressivamente antagônicas.

Para os defensores do objetivismo na Economia Política, como ciência, notadamente os clássicos liberalistas e os socialistas, se bem que não ignorassem o valor de uso, confundiam-no com a utilidade. Daí só considerarem a típica revelação do valor como fato social, ou seja, resultante ou emergente das relações de troca, quando esta se concretizava através da oferta e procura.

De conseguinte, só o valor de troca mereceria as honras da ciência. ADAM SMITH (8) fala do valor «em uso» e «em troca», expressões substituídas, ao que parece, por J. B. Say, para valor de uso e valor de troca. KARL MARX (9) também não nega o valor de uso, mas o considera apenas «el soporte material do valor de troca».

Nos fins do XIX século é que aparece, com os marginalistas, a reação contra a teoria clássica, com a elevação do valor de uso ou teoria subjetiva do valor, psicológica e matemática, aos píncaros da verdade científica, ensejando o aparecimento de uma infinidade de escritos, todos visando à cabal explicação do fundamento do valor, alvo talvez inatingível.

De forma que, enquanto os adeptos da teoria clássica tomavam por base a oferta e as «condições de produção», os subjetivistas partiam do pressuposto de que o verdadeiro valor deveria ser encontrado do «lado do consumidor».

O valor de uso, por uns chamado valor subjetivo, por outros, valor individual, representa a importância atribuída a um bem, isto é, representa apreciações ou estimas individuais. Já o valor de troca, também chamado valor objetivo e valor social, não obstante representar igualmente uma importância, refere-se às

(8) ADAM SMITH — A Riqueza das Nações.

(9) KARL MARX — O Capital (Vol. I, T. 1) Fondo de Cultura Económica (México).

apreciações ou estimas coletivas. No primeiro caso, verificar-se-ia a Economia Individual, no segundo, a Economia Social. (Cfr. G. PIROU, *ob. cit.*).

IV — AS TEORIAS DO VALOR

Não há uma classificação única, uniforme, das teorias do valor. Ainda aqui se nota a dificuldade para o expositor. Com efeito, vejamos o que nos diz o antigo professor da Faculdade de Direito de São Paulo, sobre o assunto:

«Nenhuma classificação conhecemos, que seja satisfatória, dos diversos sistemas sobre a noção e os fundamentos do valor, e muito distam da uniformidade, neste ponto, as tentativas que se encontram nos trabalhos didáticos dos economistas». (Cfr. Almeida Nogueira, *ob. cit.*, pág. 287).

Não obstante, embora reconhecendo que o «defeito capital da nossa classificação está em não obedecer a mesma a um princípio divisor comum», propõe sejam as teorias do valor «classificadas em seis sistemas capitais», a saber:

- I — Teoria clássica
- II — Teoria socialista
- III — Teoria utilitária
- IV — Teoria matemática
- V — Teoria psicológica
- VI — Teoria objetiva

Já CONTREIRAS RODRIGUES (*ob. cit.*, pág. 65) partindo do dualismo — objetivismo e subjetivismo — defende a seguinte classificação:

a) Teorias subjetivas:

- I — Valor estimativo
- II — Valor utilidade
- III — Valor oferta e procura
- IV — Valor utilidade-final

b) Teorias objetivas:

- I — Valor trabalho
- II — Valor custo de produção
- III — Valor custo de reprodução.

Por sua vez, o prof. LOUIS BAUDIN (10) se atém a uma orientação cronológica, supomos, ao alinhar as teorias do valor na seguinte ordem:

(10) LOUIS BAUDIN — *La Monnaie et la Formation des Prix*. Recueil Sirey. Paris, 1947, 2ª Ed., Pág. 29.

- I — Valeur travail
- II — Valeur coute de production
- III — Valeur coute de reproduction
- IV — Théories pluralistes
- V — Théories négatives
- VI — Théories fonctionelles
- VII — Théories marginalistes.

Dessas classificações, que aí ficam alinhadas, duas são as teorias proeminentes, pela importância do conteúdo perceptual e também porque, sobre representarem os pontos de vista das correntes ditas objetivistas e subjetivistas, têm nas demais teorias simples variantes. Queremos nos referir, é claro, à teoria do trabalho-valor e à teoria do valor explicado pela utilidade-final, limite ou marginal.

Levando em conta essas razões e mais as do limite desta ordem expositiva, que vimos adotando e seguindo, somente elas estudaremos, por ora.

V — A TEORIA DO VALOR-TRABALHO

Partindo da lei da divisão do trabalho e admitindo-se o pensamento de Smith, de que «com o trabalho é que todas as coisas foram inicialmente compradas», verificaremos a primazia ou procedência do trabalho como fonte primeira do valor, se bem que não desconhecamos a tendência moderna de repelir as teorias unicasais, increpadas de um primarismo que, em absoluto, não avalisamos. Seja como for, essa orientação não pode elidir a preferência dedicada ao trabalho ou esforço humano, como «subtractum» do valor. Depois, a teoria, sociologicamente, é das mais importantes, pelo desenvolvimento e ressonância alcançados pelo Marxismo.

De fato, é essa uma particularidade interessante: formulada ou, pelo menos, exposta por corifeus do liberalismo político e econômico, pelos chamados clássicos da economia burguesa, como ADAM SMITH, MALTHUS e RICARDO, foi tomada pelos socialistas, tanto os utópicos como os científicos.

Para ADAM SMITH a palavra valor tem significação dupla: ora representa a utilidade (valor de uso) de um objeto particular, ora a faculdade que dá a posse desse objeto para adquirir (valor de troca) outras mercadorias.

É com DAVID RICARDO, entretanto, que o trabalho, como fundamento do valor, adquire maior consistência a despeito da pouca

clareza com que expôs as suas idéias. Iniciando o Cap. IV de sua obra capital, (11) RICARDO proclama:

«Al considerar el trabajo como fundamento del valor de los productos y la cantidad relativa de trabajo necesaria a su producción, la ley que determina las respectivas cantidades de mercancías que seram dadas al intercambiarse, no se ha de suponer que negamos las desviaciones accidentales y temporarias del precio de mercado de los productos respecto de aquel, que es su precio originário y natural».

Temos, então, que, para RICARDO, o «preço natural» identifica o valor intrínseco do produto, representado pelo trabalho ou pela «quantidade relativa de trabalho necessário», se bem que possa diferir, acidental e temporariamente, do preço de mercado do mesmo produto, pela interferência ou oscilações oriundas da oferta-procura.

A segunda concepção do valor-trabalho é a desenvolvida pelos socialistas, mas, neste estudo, apenas relataremos a teoria formulada e desenvolvida pelo fundador do socialismo científico (com ROBERTUS), que foi KARL MARX — «o último grande economista da Escola Clássica, como o qualificou, acertadamente, Charles Gide. (12)

MARX, em crítica magistral ao processo de produção da economia burguesa e à dinâmica de suas relações, iniciada pela «Contribuição à Crítica da Economia Política» (13) e concluída pelo «Das Kapital» vale-se do trabalho como «causa» do valor, refundindo em moldes definitivos a teoria dos clássicos em novas e mais fortes bases, mercê do seu inegável vigor intelectual e à surpreendente visão científica, que impôs sobrevivência às suas idéias.

Partindo do conceito de mercadoria como «forma elementar da riqueza», MARX aceita a divisão clássica do valor, para chegar à conclusão, de que,

«como valores de uso, as mercadorias são, antes de tudo, de qualidade distinta; como valores de troca, só podem ser diferentes em quantidade»,

e, nessa ordem de raciocínio e considerando que a «substância do valor é o trabalho e a sua medida a duração do trabalho», MARX

(11) DAVID RICARDO — Principios de Economia Política y Tributación. Editorial Claridad, Buenos Aires, 1941, Pág. 59.

(12) GIDE ET RIST — História das Doutrinas Econômicas. Editôra Atlas, Rio, 1941.

(13) KARL MARX — Contribuição à Crítica da Economia Política. Editôra Flama Ltda., S. Paulo, 1946.

chega à construção ou enunciado de sua famosa fórmula do valor: $V = c + v + pv$, ou seja: Valor = capital constante + capital variável + plus valia ou lucro.

Explicando-a, MARX ensina que o valor de um produto é igual ao capital constante representado pela soma em dinheiro invertida em meios de produção mais o capital variável, também soma em dinheiro aplicado em força de trabalho, mais, finalmente, o sobrevalor ou mais-valia, que é «a expressão exata do grau de exploração da força de trabalho pelo capital ou do operário pelo capitalista» (Cfr. O Capital, *loc. cit.*, pág. 241, T. I. V. 1).

Quanto ao valor de uso, é a utilidade que lhes dá essência, se bem que «a utilidade dos objetos não flutua no ar». Por isso, «un valor de uso, un bien, solo encierra um valor por ser encarnación o materialización del trabajo humano abstracto. Como se mide a magnitud de este valor? Por la cantidad de «substancia» criadora de valor, es decir, de trabajo, que encierra». Logo, conclui MARX — «lo que determina la magnitud do valor de un objeto no es más que la cantidad de trabajo socialmente necesario para su producción».

Como se observa, a linguagem de Marx é, «mutatis mutandis» a de DAVID RICARDO, mas, em face das conclusões (embora conseqüentes, ou por isso mesmo?) a que chegou o genial judeu-alemão, sua teoria sobre «o processo da formação do capital» tem sido golpeada pela crítica, às vezes cega e quase sempre infundada, seja dos chamados «revisionistas» à moda de Bernstein, seja dos sociólogos, à feição de GIDDINGS, e, precipuamente, dos economistas partidários do neoliberalismo ou do «capitalismo evoluído ou saneado» a que chegou JOHN MAYNARD KEYNES (14).

Contra ela (a teoria do trabalho-valor) investiram de modo acerbo os subjetivistas, no terreno da Economia, enquanto que, politicamente, não pode haver, parece, conciliação entre as duas correntes de pensamento, porque representam sistemas filosóficos ou, mais simplesmente, «way of life». Amostra típica dessa contestação à teoria do valor de Karl Marx é a série de objeções apresentadas pelo prof. LOUIS BAUDIN (15), e, em essência, reproduzidas por MATOS PEIXOTO (16), em lúcida monografia:

1.º) Vendem-se no mercado e têm valor coisas em que não se acha incorporado nenhum trabalho (a terra,

-
- (14) ALAIN BARRÈRE — Keynes e o Futuro do Capitalismo. Livraria Progresso Editôra. Bahia, 1958.
 - (15) LOUIS BAUDIN — Précis d'Histoire des Doctrines Economiques, Edition Domat, Paris, 1949.
 - (16) MATOS PEIXOTO (Almir da Câmara) — O Valor em Economia Política. Organização Simões, Rio, 1951.

as pedreiras, os sítios naturais, fontes de água mineral, jazidas de petróleo);

2.º) a trabalhos iguais podem corresponder valores distintos (um quilo de filet e um quilo de lombo de um mesmo boi abatido; vinhos e frutos em que se versou igual trabalho; quadros pintados pelo mesmo artista, num mesmo tempo);

3.º) objetos mudam de valor no tempo, sem que nôvo trabalho a êles se ajunte (o vinho velho, edifícios), e

4.º) há objetos cujo valor se fixa sem ser levado em consideração e sendo desconhecido o tempo de trabalho que custaram (objetos de belchior; antigüidades).

Essa «contradição pelos fatos» como se expressa o prof. BAUDIN., ob., cit.) não pode ser acolhida pelo estudioso da obra de MARX, porque é totalmente dissociada da idéia central que norteou o fundador do Marxismo ao edificar sua teoria do valor. Revela, «à rebours», a paixão ante a impossibilidade de isolar a Economia da Política, resultando debalde o conselho de MAX WEBER no sentido da separação, quando se deseja discutir a ciência, que, «coeteribus paribus», é despida de preconceitos.

O que, em verdade, nos parece, é que MARX tinha de aceitar o trabalho como regra geral ou causa material para que algo se convertesse em um bem econômico e, por isso, em valor. Os seus contraditores argüem com exceções, com fatos isolados, como se uns e outros pudessem invalidar a generalidade, quando, ao contrário, a confirmam.

Tanto isso é certo, que, na própria obra de MARX (e. g. — O Capital) encontram-se argumentos de rebate às críticas apressadas. Por exemplo, êle não cai no êrro de tantos economistas, que confundem valor com o preço. Um objeto, um bem econômico, enfim, pode ser vendido abaixo do custo (valor real), mas, nesse caso, já se trata de uma operação, digamos, mercantil, de especulação e, em suma, sujeita aos fatores psicológicos que influem na oferta-procura. Por isso, advertia MARX — «Diversas são as causas pelas quais variam os preços...» (Apud MATOS PEIXOTO, ob. cit., pág. 88).

E o mesmo autor assim conclui sua apreciação sobre a teoria marxista: «O valor, para Marx, é uma relação social. Provém do trabalho produtivo. No regime capitalista, o trabalho vivo invertido nos produtos reproduz o valor da força do trabalho do operário e produz um sobre-valor ou mais valia» (Ob. Cit., pág. 89).

VI — A TEORIA MARGINALISTA DO VALOR

A chamada teoria moderna do valor, baseada na utilidade-limite, é, no dizer dos tratadistas, a síntese do valor utilidade e do valor raridade, ou, como quer Gide, aliás com muita propriedade, o nome erudito de utilidade-rara. Representa, como veremos, uma nova direção nos estudos do valor econômico, fundada na supremacia do valor de uso até então relegado a plano secundário pelos economistas da escola clássica e seus continuadores.

Os fisiocratas, sabemos, identificavam o valor de uso com a utilidade, ou mais claramente: do lado do consumidor é que se deveria procurar o fundamento do valor. Em consequência dessa investigação, chegamos a saber que o valor de troca se origina do valor de uso, que tem por fundamento a utilidade. Eis, portanto, exposta sucintamente, em sua essência, a antiga teoria do valor-utilidade.

O prof. GAËTAN PIROU (*ob. cit.*) salienta nesta teoria, dentre os antigos, o fisiocrata CONDILLAC, para quem o valor das coisas tem fundamento «em sua utilidade, ou, no que vem a ser o mesmo, em nossas necessidades, ou, ainda, no uso que podemos fazer delas». Porque, prossegue CONDILLAC, «é preciso lembrar que as coisas têm valor porque suas qualidades são próprias para o nosso uso», isto é, «se não as julgássemos com essas qualidades, elas não teriam valor algum».

O desenvolvimento dessa concepção de utilidade-valor, por Galiani e Condillac, salienta o prof. Pirou, leva-os a encontrar um co-fundamento do valor na raridade ou rareza. E' que a economicidade das coisas está em sua rareza (ou raridade, como preferem outros). Já para o prof. CASSEL (*ob. cit.*) é o princípio da escassez, que, plasmando a noção do útil, vai dominar o conceito de bem econômico. Vejamos, porém, a explicação por Montanari, do conceito econômico de raridade: «econômicamente, as coisas são raras porque existem em quantidades insuficientes para satisfazerem as nossas necessidades». Donde se conclui que «a raridade é uma proporção entre a quantidade e o desejo dos homens».

Todavia, o acréscimo da noção de raridade como co-fundamento do valor veio mostrar a incapacidade dos fisiocratas de construírem uma teoria homogênea do valor. Esse esforço de harmonização dos conceitos de utilidade e de raridade na formação do valor coube, no dizer do prof. PIROU, aos fundadores do marginalismo.

Numa visão sumária, diremos que o marginalismo surgiu, em 1871, na Inglaterra, com a publicação do livro de Stanley Jevons:

«The Theory of Political Economy»; no mesmo ano, na Áustria, apareceu o livro de Karl Menger, fundador da «escola austriaca» sob o título de «Grundsätze der Volkswirtschaftslehre», no qual, segundo afirma JOSEPH A. SCHUMPETER (17) — «apresenta-nos a grande reforma da teoria do valor». Em 1873, LÉON WALRAS dá a conhecer a sua monumental — «Théorie Mathématique de l'Échange», realçando a importância da Economia Pura e elaborando a teoria do equilíbrio econômico, para chegar «a pedra fundamental de sua estrutura, o conceito da utilidade marginal», como explica SCHUMPETER (*ob. cit.*).

STANLEY JEVONS, tomando os estudos de GOSSEN e COURNOT, lança as bases da «escola matemática», que se consolida com Walras e seus seguidores, pela aplicação do método matemático à análise econômica.

A outra direção se deve a KARL MENER, com a aplicação do método psicológico na análise da satisfação das necessidades, seguido por BÖHM-BAWERK e WIESER.

Essa singular «confluência intelectual» assinalada por ALAIN BARRÈRE (*ob. cit.*) também o foi por Schumpeter (*ob. cit.*) que, referindo-se aos trabalhos de WALRAS, assim se expressa: «A concordância dos seus resultados com os de MENER e JEVONS é tão surpreendente quanto as diferenças dos pontos de partida e métodos respectivos».

Nos EE. UU. a teoria logrou ampla repercussão graças à adesão dos economistas norte-americanos, a partir de J. B. CLARK, com FETTER, SELIGMAN, FISCHER e outros, sujeita embora à influência do institucionalismo.

Tendo em conta a diversidade de autores e bem assim o aparecimento quase simultâneo das concepções do valor com base no binômio utilidade-raridade, há tratadistas que expõem a matéria sob a epígrafe de «teorias modernas do valor» (Cf. PIROU, *ob. cit.*) e outros as qualificam de «teorias marginalistas do valor» (PASSIM, BAUDIN, *ob. cit.*).

Com efeito, deve-se a WIESER a expressão «utilidade-limite» (Grenznutzen), enquanto JEVONS chamava-a «último grau da utilidade» (final degree of utility) e WALRAS «raridade» (rareté). Em França, adotava-se a expressão «utilité finale» (utilidade final) e nos EE. UU. davam-se-lhe a denominação de «utilidade marginal», que, por fim, triunfou sobre as demais.

MATOS PEIXOTO, em seu excelente ensaio sobre o «Fundamento do Valor em Economia Política», explica que «Utilidade

(17) JOSEPH A. SCHUMPETER — 10 Grandes Economistas. Ed. Civilização Brasileira, Rio, 1958.

marginal é a utilidade da última unidade, dose ou exemplar de um dado estoque de bens». (*ob. cit.*).

Para CONTREIRAS RODRIGUES (*ob. cit.*) a tese da utilidade-final surgiu da observação de STANLEY JEVONS de que — «os juízos de valor são juízos de comparação e não se referem a gênero, mas a frações reais de quantidades precisas de cada gênero, em um momento determinado e em um ponto determinado do espaço». E', nada mais, do que a aplicação da chamada «teoria da curvatura do espaço econômico». Eis porque, assinala, para JEVONS, — «a utilidade ou valor dependem do desejo, da quantidade, do tempo e do espaço».

A utilidade, para JEVONS, explica aquêl autor, é total e parcial. Parcial, marginal, limite ou final é a quantidade ou porção que cada indivíduo carece para satisfazer as suas necessidades. A utilidade seria a soma das unidades.

Todavia, a teoria subjetiva do valor foi melhor exposta e desenvolvida por Menger, com a técnica da psicologia ou método psicológico aplicado à análise das teorias econômicas dos bens, das modalidades do valor e da hierarquia das necessidades e satisfações.

Há, para Menger, várias espécies de bens: de primeira, segunda, terceira e quarta ordens. Os de primeira ordem (o pão, por exemplo) são direta e imediatamente aplicados na satisfação de uma certa necessidade. Já os de segunda ordem servem para dêles se obter os de primeira, como a farinha de trigo. Assim, perquirindo a esteira da produção, encontraríamos os bens de terceira ordem (o trigo, por exemplo) e os de quarta, que seriam o campo, o arado, etc. (Cf. PIROU, *ob. cit.*).

Embora Menger aceitasse a divisão clássica do valor (de uso e de troca), Böhm-Bawerk a substituiu pelas expressões «valor subjetivo e valor objetivo», cuja síntese seria o «valor econômico», ou seja, «dos dois valores aquêl que melhor permita a satisfação da necessidade e que tanto pode ser um como outro». (Cf. PIROU, *ob. cit.*).

Contudo, desenvolvendo a concepção de valor de uso e valor de troca, Böhm-Bawerk distingue dois valores subjetivos e dois objetivos, a saber:

a) Valor de uso objetivo — que é a propriedade que têm os bens de servirem a fins úteis, como a lenha, que nos serve porque desprende calor;

b) Valor de uso subjetivo — que é a importância atribuída aos bens aptos a provocarem o nosso bem-estar imediato;

c) Valor de troca subjetivo — que é a importância atribuída a um bem, porque se troca e permite adquirir outro mais útil, e

d) Valor de troca objetivo — que é a expressão quantitativa do valor de troca subjetivo; é o preço que obtém este valor no mercado, depois de ser calculado subjetivamente. (Apud CONTREIRAS RODRIGUES, *ob. cit.*).

Interpretando o pensamento de BÖHM-BAWERK, escreve CONTREIRAS RODRIGUES (*ob. cit.*): «O valor de uso subjetivo é o fundamento da teoria psicologista; é o valor, por excelência, aquele que se distingue da utilidade, pois que coisas muito úteis podem ter pouco valor, como a água; ou muito valor com a mesma utilidade, como a água mesma. Um copo d'água por NCr\$ 1,00 tem a mesma utilidade que outro de NCr\$ 0,10. Este valor decorre da noção de utilidade marginal e esta da quantidade da riqueza; e é igual a essa utilidade limite multiplicada pelo número de vezes que a mesma quantidade total contém a utilidade final» (pág. 128, *ob. cit.*).

O terceiro elemento básico para a compreensão do marginalismo é a hierarquia das necessidades e das satisfações. De um modo geral, aceita-se a classificação assim ordenada: alimentação, habitação, vestuário e de conforto ou luxo. Donde a conclusão da teoria psicologista de que «para um dado indivíduo, em um momento dado, há uma hierarquia de necessidades».

Essa concepção hierárquica das necessidades ou desejos se completa com a «Lei das satisfações decrescentes» ou da «utilidade decrescente», também chamada lei de GOSSEN, citada por ALDE FEIJÓ SAMPAIO (18): «uma satisfação, qualquer que seja, se é prolongada, decresce, acaba por desaparecer e se transforma em dor ou constrangimento».

Por sua vez, J. DUMARCHEY, (19) em seu vigoroso e concludente estudo expositivo da teoria do valor com fulcro na utilidade marginal, serve-se dos exemplos de BÖHM-BAWERK (teoria psicologista) e de LEÓN WALRAS (teoria matemática).

A explicação de BÖHM-BAWERK, com base na utilidade-limite, é a seguinte:

«Um colono que vive longe do mundo possui cinco sacos de trigo. Um desses sacos é-lhe rigorosamente necessário, até a próxima colheita; um segundo saco é-lhe ainda necessário, como complemento de ração; um terceiro saco servirá para alimento das suas aves de

(18) ALDE FEIJÓ SAMPAIO — Economia Circulatória e Economia Repartitiva. Editora Atlas, Rio, 1944.

(19) J. DUMARCHEY — Teoria Positiva da Contabilidade. Ed. da Revista de Contabilidade e Comércio, do Porto, Portugal.

capoeira; um quarto, para fabricar aguardente; e um quinto saco, finalmente, para alimentar papagaios que o divertem. O valor de cada saco de trigo corresponde a um número que tem a propriedade de exprimir, com singeleza ou clareza, a hierarquia das necessidades ou desejos:

1.º saco	=	16
2.º »	=	8
3.º »	=	6
4.º »	=	4
5.º »	=	1.»

«Se o colono (continua expondo Dumarchey) vende um saco de trigo, o que venderá será o que se destina ao papagaio, que vale 1; BÖHM-BAWERK conclui que o valor de cada saco de trigo será determinado pelo saco que serve para alimentar os papagaios, porque, se os sacos são iguais uns aos outros, será absolutamente indiferente para o colono perder o saco A ou B, contanto que fiquem ainda, por detrás do saco ido, quatro outros sacos, para satisfação das necessidades mais importantes».

A exemplificação de WALRAS, por meio da lei de Gossen — «as satisfações são decrescentes», se expõe da seguinte forma:

«Se eu sinto uma necessidade qualquer, a primeira unidade quantitativa do produto próprio para a satisfação dessa necessidade terá para mim um certo valor; se a esta primeira unidade se junta uma segunda, o valor desta será inferior ao que tinha a primeira. Todavia, o valor das duas juntas não será igual à soma dos valores tomados separadamente, mas sim igual ao dôbro da segunda. No entanto, poderemos escolher esta unidade quantitativa de tal maneira, que o valor da segunda seja superior à metade do da primeira, de modo que o valor das duas unidades será superior ao de uma apenas».

Juntemos uma terceira unidade à segunda. O seu valor será ainda inferior, mas poderá fazer-se com que o valor total da existência, igual a três vezes o último valor, seja ainda superior ao valor das duas primeiras. Contudo, se continuarmos a juntar uma quarta unidade, uma quinta, etc., acontecerá que o valor total ou marginal da existência passará por um máximo a partir do qual decrescerá» (*ob. cit.*, pág. 73).

No primeiro exemplo a utilidade total seria representada pelo número cinco (5), quer pela definição de Wieser — «a utilidade

total é igual à utilidade final multiplicada pelo número de objetos» — ($1 \times 5 = 5$), quer como a entende BÖHM-BAWERK — «a utilidade total representa a soma das utilidades dos objetos» — no caso: $1 + 1 + 1 + 1 + 1 = 5$.

Entretanto, para o segundo exemplo, a compreensão não é tão clara, pelo que aduzimos o seguinte: se à primeira unidade dermos 16 à sua utilidade marginal, 10 à segunda, 8 à terceira, 6 à quarta e 4 à quinta, obteremos o seguinte resultado:

1ª unidade U. M. (*)	= 16, donde	$16 \times 1 = 16$	ou	= 16
2ª » »	= 10, »	$10 \times 2 = 20$	»	$10+10$	= 20
3ª » »	= 8, »	$8 \times 3 = 24$	»	$8+8+8$	= 24
4ª » »	= 6, »	$6 \times 4 = 24$	»	$6+6+6+6$	= 24
5ª » »	= 4, »	$4 \times 5 = 20$	»	$4+4+4+4+4$	= 20

(*) Utilidade Marginal.

Tendo em vista, porém, a dificuldade no entendimento do que seja utilidade marginal e utilidade total, permitimo-nos insistir na demonstração, recorrendo à apresentação de um outro exemplo, elaborado pelo prof. Baudin (ob. cit.): Sejam onze frações de um bem cuja utilidade marginal decresce de uma unidade; a utilidade total da primeira fração será igual à sua utilidade marginal representada por 10; a segunda fração terá 9 por utilidade marginal e, como as duas frações são permutáveis entre si, a soma das duas frações resultará 18; prosseguindo-se nos cálculos, obteremos o seguinte quadro:

Nº de unidades	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Utilidades Marginais	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
Utilidades totais	10	18	24	28	30	30	28	24	18	10	0

Dessa demonstração resulta confirmado o fato já observado de que a utilidade total cresce até um máximo e depois decresce. O zero representa os dois extremos: o de partida correspondente à ausência total do bem considerado para retornar ao zero que resulta da superabundância desse bem. Na expressão de SELIGMAN, o zero marca o limite entre o mundo econômico e o não econômico. (Cfr. BAUDIN, ob. cit.)

JEVONS exprimiu a lei geral do seguinte modo: «o grau de utilidade varia com a quantidade de uma mercadoria e diminui quando essa mercadoria aumenta». WALRAS, igualmente, expõe: «a intensidade da última das necessidades satisfeitas por uma quantidade de mercadorias consumidas (...) é uma grandeza que decresce à medida que a quantidade aumenta» (idem, ibidem).

Pela exposição feita na teoria da utilidade final, limite ou marginal, chega-se à conclusão de que o valor de um bem embora resultando da utilidade depende da quantidade dêsse bem, porque é ela que determina a última necessidade que pode ser economicamente satisfeita, e é pela utilidade da última fração que se mede o valor de qualquer das unidades que formam o total da provisão.

Tanto o marginalismo como o seu sucessor, o neomarginalismo, sofreram o aguilhão da crítica demolidora e sem misericórdia. MATOS PEIXOTO (*ob. cit.*, pág. 81) citando a observação de HENRI TRUCHY de que a utilidade-limite, desiderabilidade ou utilidade-rara, já foi explicada como sendo «chave que abre muitas portas, mas muitas vezes portas atrás das quais não há nada», conclui melancolicamente: «O que é muito de assinalar é ter ido dar o marginalismo, ao fim de tudo, a um simples truísmo».

Em seu excelente estudo sobre o marginalismo (o antigo e o novo), GAËTAN PIROU (*ob. cit.*) faz uma minuciosa exposição da crítica partida dos socialistas, dos institucionalistas norte-americanos e dos homens de ciência, para concluir que, «feito o balanço da crítica e dos acertos, o neomarginalismo se ganhou em certeza talvez tenha perdido em clareza». E, se do marginalismo só resta a idéia central de «margem»: custo marginal, desejo marginal, produtividade marginal, etc., e se o neomarginalismo (remata o prof. PIROU) tornou-se uma teoria neutra, objetiva, sintética, social, dinâmica, que resta do seu conteúdo original?»

VII — CONCLUSÕES

Ao término de nosso trabalho julgamos ter atingido o intento que nos guiou nesta dissertação: dar a idéia geral do valor econômico, expondo, na medida de nossas limitações, as duas principais teorias que pretendem resolver o problema do valor. As demais não lograram a repercussão daquelas (valor-trabalho e marginalismo), exceto, talvez, a teoria do valor baseado no custo de produção, que é, aliás, um desdobramento natural da teoria do trabalho-valor; e a da oferta e procura, no estado atual da evolução do pensamento econômico, mais se entrosa no estudo do problema do preço: sua formação e variações.

Sendo assim, de tudo quanto se expôs, concluímos:

- a) A idéia de valor é fundamental à economia de troca;
- b) O conceito de valor de uso deve ser amplo, para nêle se conter o valor estimativo;
- c) O valor de uso está na base do valor de troca;
- d) A utilidade está para o valor de uso assim como o custo de produção está para o valor de troca;

e) O trabalho, na economia moderna, de primazia do capital, perdeu a importância primitiva na formação do valor, para reduzir-se a um dos fatores do custo de produção;

f) A raridade, em seu sentido econômico, atua independentemente na valorização, quer se trate da economia individual (valor de uso) quer se trate da economia social (valor de troca);

g) Sendo uma relação entre duas riquezas permutadas, o valor não se expressa simplesmente na utilidade e sim na relação entre a utilidade (procura) e a quantidade do bem (oferta);

h) O unilateralismo das teorias explicativas do valor econômico impede a solução do problema, e

i) Impõe-se, portanto, a construção de uma teoria geral, que, pela coordenação ou conjunção dos elementos subjetivos e objetivos, elimine o antagonismo das concepções unicasais do valor econômico.

Conferência Realizada na Escola Superior de Guerra em 19-7-66

JOSÉ DE ALMEIDA RIOS

OPINIÃO PÚBLICA E O ESTADO MODERNO

CONCEITO

Maneira de sentir, de pensar, de manifestar-se, de agir de um grupo social, podendo ser modificada, ampliada, distorcida, encaminhada e reformada. Embora a área em que atua a opinião pública seja pelo volume ilimitável e mais extensa do que aquela das multidões, estas podem ser, por identidade de motivos, um precipitado segmento daquela. O que se convencionou chamar de opinião pública podem ser agrupamentos tomando atitudes por motivações identificadas com o pensamento do grupo em causa.

No processo ligado às multidões, elas refletem um estado transitório ou que perdura enquanto prevalecem os motivos ocasionais que resultaram no agrupamento formativo de opinião.

No caso de opinião durável, como aquela do povo, Dicey a define como «um conjunto de crenças, de concepções, de concessões, de sentimentos, de princípios aceitos ou de prejuízos fortemente arraigados» (A. V. DICEY — *Le Droit et l'Opinion Publique en Anglaterrre*).

A tradição pressupõe um lastro de caráter que estratifica atitudes e procedimentos, afirma hábitos mentais e uniformiza o modo de sentir, pensar e agir de toda uma sociedade. Esta se pode classificar como *opinião estática ou de povo e a outra, dinâmica*, mais acessível a modificações e transformações e trabalhada facilmente pelos métodos modernos de técnica de propaganda.

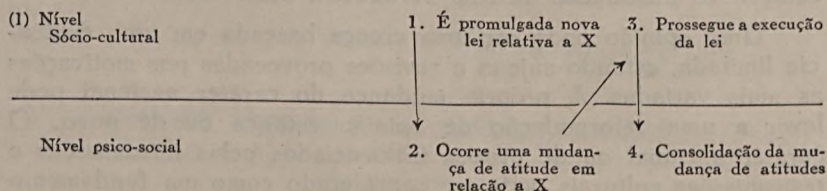
É muita formalidade dizermos hoje que a opinião pública é o ingrediente da democracia. Na sua caracterização dinâmica dentro do quadro do processo de evolução social e especialmente política com a extrema facilidade sincrética criada pelos modernos

meios de comunicação e de transportes, são incriveis as várias motivações que podem impressionar a opinião pública dinâmica, mesmo contra a si mesma e os interesses da nacionalidade. A fase tremenda por que passam os países com desenvolvimento retardado, exigindo o acondicionamento de determinações técnicas com imposições políticas, diminui muito a importância da opinião pública dinâmica como força consciente de poder. Aliás, a democracia não é sistema nem regime de governo e sim filosofia de vida de relações. Qualquer tipo de governo é passível de poder cumprir os postulados de uma verdadeira democracia.

Uma opinião pode ser uma crença baseada em uma evidência limitada, estando sujeita a revisões provocadas por motivações as mais variadas. A própria mudança do caráter nacional pode levar a uma reformulação de opinião estática ou de povo. O caráter nacional ou de grupos influenciados pelas intromissões e transmissões culturais pode ser considerado como um fundamento de significação para a atitude social que chegue até a uma decisão ou julgamento. Sendo, segundo Riesman, o caráter nacional um produto de formas sociais, cuja estrutura poderá ser definida como uma organização mais ou menos permanente, social e historicamente condicionada, das tendências e satisfações individuais, fornece êle uma substância sólida de fundamentação de opinião pública. A evolução, as aculturações e as condições do meio, aliadas aos estágios educacionais sucessivos, afirmam e firmam novos propósitos, onde a opinião estática ou de povo vai, aos poucos, cedendo aos reclamos, motivações e ação da vida moderna da civilização. As intromissões e transmissões de cultura, acontecimentos sociais marcantes, eventos internacionais, condições econômicas e uma gama enorme de fatores que alteram o sentido da personalidade podem conduzir à mudança de caráter e a tornar o campo mais fácil de transformações no que respeita à mudança de atitudes, tônica da opinião onde já encontramos o «juízo de valor» e a decisão.

Em verdade há profundo entrosamento entre indivíduo e coletividade. A influência tradicional, impregnada no indivíduo, transcende da própria personalidade para atingir as instituições. Os traços individuais determinam as instituições e estas, por sua vez, formulam o caráter. Assim, como é óbvio, as pesquisas de caráter têm que ser periódicas havendo uma forma histórica para avaliar o sentido da evolução. Antes, assim, de chegarmos a caracterizar a atitude ou predisposição para um «juízo de valor», formando o terreno onde se passa a decisão como ação última de opinião coletiva, se estabelece um processo de ampliação, partido de uma sintonia de sentimentos de classe e de grupos, tendendo a uma homogeneização da predisposição.

As atitudes são avaliativas, dado que levam a comportamentos característicos. Elas são predisposições aprendidas e duradouras. Elas influenciam a percepção e a reação emocional. Fatos e acontecimentos refletem predisposições e reações com rumos incertos nos comportamentos. Os processos psico-sociais são sempre produtos secundários dos processos sociais. Os processos psico-sociais são, por sua vez, freqüentemente absorvidos, capturados ou causados por fenômenos sócio-culturais, servindo mesmo para uma integração mais vasta no campo social considerado.



(2)

1. a) Oportunidade para crescente produtividade ou modernização

(W.Lambert)
(págs. 158-160)

b) a presença de valores de independência ou uma mudança nos valores ou alguma mudança "estrutural"

Eventos e processos sócio-culturais.

2. Mudança para o treino precoce de independência nas crianças

4. Desenvolvimento econômico mais elevado e mais rápido

3. Número mais elevado de pessoas com grande necessidade de realização, acompanhada por uma mudança de padrões e ações de decisão individual

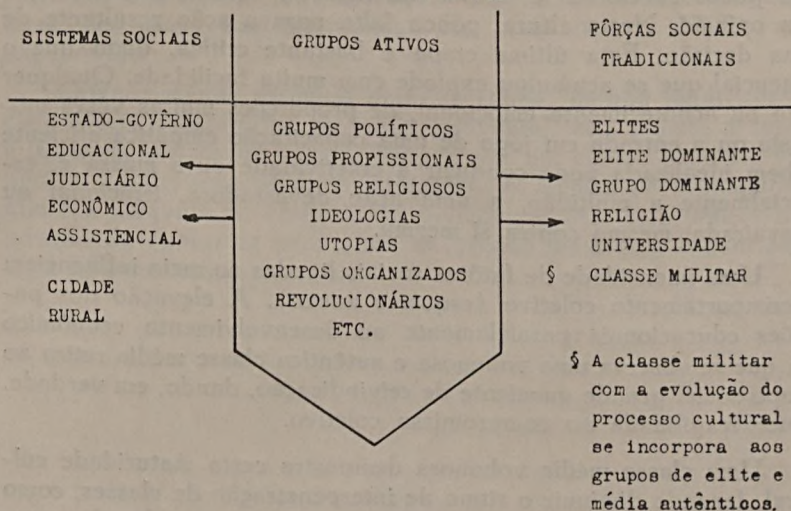
Os fatores e motivações sociais que atingem ou causam impacto na mente humana e a levam a estabelecer associação de idéias e de pensamentos coletivos, procurando sincronismo de interesses, formam os núcleos iniciais de opinião pública com ampliações imprevisíveis.

DINÂMICA

Em uma projeção estrutural, a opinião, dentro da ebulição de sua instabilidade conjuntural, vai, gradativamente, estabelecendo uma relativa estabilização obediente a uma certa padronagem construída por um processo sincrético entre a forma estática tradicional e a dinâmica. A primeira que denominamos «opinião do povo», calcada nos fundamentos formadores do caráter nacional ou do grupo social em causa

AS PRESSÕES E ANTAGONISMOS NO PROCESSO DE EVOLUÇÃO SOCIALA S P E C T O S C O N J U N T U R A I S

(reivindicações sociais)

ASPECTOS ESTRUTURAIS

- Hipóteses:* A. Reajustamento harmonioso
 B. Instabilidade Social e Política
 (Toymbee) C. Revolução (violência ou ilegalidade)
 D. Ditadura.

(pausa de processo evolutivo)

(retomada da posição anterior ou inicial)

Observação: O Sistema Educacional é o que se apresenta mais eficiente para uma conclusão harmoniosa, desde que obedeça a uma proporção satisfatória entre expansão e evolução. O Sistema Judiciário é o regulador de direitos e deveres da orgânica social e deve ser acessível a todos.

ADESG — 1962 — JOSÉ DE ALMEIDA RIOS — «Paradoxos, Pressões e Antagonismos do processo de evolução social».

vai cedendo, aos poucos, em seus valores tradicionais e se transformando, e a outra é contida nos seus avanços e se adapta a posições menos ambiciosas. É fácil compreender o mecanismo. Se a formação coletiva de opinião é a soma e o consenso comum de interesses e aspirações pela sucessão de «juízos de valor» conferidos seguidamente, a verdade, sujeita apenas a uma inclinação, vai firmando mais a sua autenticidade. Se ocorrem os movimentos

sociais a busca de reivindicações, mecanismo mesmo do processo de evolução social, cada vez mais os grupos se homogeneizam em sua predisposição consciente ou atitude, passam a se identificar por juízos sucessivos e entram na fase de «quase verdade» que é a opinião. Nesta altura, pouco falta para a ação resultante de uma decisão. Esta última etapa é bastante crítica, dado que o potencial que se acumulou explode com muita facilidade. Qualquer fato ou acontecimento emocional, de proporções muitas vezes modesta ou a entrada em jogo de uma capacitação empática eficiente e bem idealizada pode conduzir a coletividade ou a massa e, especialmente a multidão, a uma ação devastadora, irracional ou desvairada, mesmo contra si mesma.

Uma imensidade de fatores sociais ligados ao meio influenciam o comportamento coletivo (esquema anexo). A elevação dos padrões educacionais paralelamente ao desenvolvimento econômico em que se observa uma volumosa e autêntica classe média retira ao grupo social grande quociente de reivindicação, dando, em verdade, maior fragilidade ao compromisso coletivo.

Uma classe média volumosa demonstra certa maturidade cultural, fazendo diminuir o ritmo de interpenetração de classes, como é óbvio. Nesta situação, a dinâmica social, já mais moderada, estabelece uma maior racionalidade na forma dinâmica de opinião pública. Pelo contrário, a existência de uma classe popular de proporções maiores, com grande número de reivindicações a fazer (esquema anexo), pressiona as forças sociais tradicionais, provocando maior elo de solidariedade e tornando o grupo social considerado bastante sensível a movimentos coletivos. Nesta altura, como é natural, surgem correntes derivativas irracionais, inconsistentes e, muitas vezes, contraditórias. Tais variações enfraquecem a sintonia de homogeneidade, diminuindo a própria força de unidade partida do coletivo. O nacionalismo exacerbado é um deles. Aqui uma soma enorme de interesses normais e anormais se associam, inclusive a descendência estrangeira. A atividade político-partidária personalista ou individualista, esperançosa da conquista de situações materiais e sociais, sem dispor de qualificações convenientes, seria outro exemplo.

Em uma sociedade, os acontecimentos que se desenrolam em seu meio e sua interação não podem ser compreendidos senão pela pesquisa, pelo estudo, pela análise e pela avaliação e crítica de seus complexos dominantes.

A atitude provocada e a sensação de um «juízo de valor» que levam a uma interação de opinião podem modificar-se e alterar bruscamente, dada a natureza númena da mente humana e a capacidade empática de cada qual. É nesta altura, que nos extasia a

segurança e a firmeza científicas, que prenunciam sossêgo, serem desautoradas pela arte com sua vocação para agitar. *Não é outro o motivo por que* assina Georges Braques: «A arte é feita para perturbar e a ciência para sossegar» (cit. GAETON PICON, «panorama des idées contemporaines» Ed. GALLIMARD, 1957, Paris pág. 441).

Quanto menos evoluída uma sociedade, mesmo tendo alcançado níveis satisfatórios de renda individual, está sujeita a falsos e instáveis «juízos de valor», tornando-se um campo bastante vulnerável contra seus próprios interesses. A técnica de propaganda, que é a máquina de contrôlo da opinião pública, está hoje à disposição de quaisquer propósitos de grupos mais bem organizados e de Estados estrangeiros...

QUADRO SINÓTICO DA COMUNICAÇÃO

Organizado por Aldo Xavier da Silva — Laboratório de Opinião Pública da Pontifícia Universidade Católica — Rio-GB-28-5-1965

COMUNICAÇÃO	SUBSTÂNCIA	QUALIDADE	RELAÇÃO	ESTADO	AÇÃO	EXPRESSÃO	COMUNICANDO
	Diálogo	Recreativo Informativo Opinativo Influente Atual Artístico	Colóquio	Convívio	Fala	Frente a frente Correios Telégrafo Telefone Gravação	Um outro homem
				Mensagem	Escrita	Cartas Jornal Revista Rádio Televisão Cinema Comício Vitrinas Histronização Simbolização Manifesto Livro ou edição Obra de Arte	Uma coletividade
			Publicidade	Exibição Divulgação Jornalismo Rel. Públicas Propaganda	Arte de Escrever Oratória ou elocução Documentos ou imagens Côr- Som Artes Gráficas		

Como o Estado apóia a sua autoridade em várias expressões de força, tem êle que lançar mão do que possui de mais eficiente e adequado para dominar os impulsos emocionais coletivos, lançando mão de recursos que possam sustentar as instituições, mas, ao mesmo tempo, não desestimular ou desanimar as atividades e iniciativas individuais, na determinação de inovar, renovar, transformar e reformular a estrutura social, fundamentando a Evolução. Impõe-se hoje uma ditadura técnica em qualquer expressão de poder, visando lançar a Tecnologia na formulação dos negócios do Estado em benefício da Nação, sem perder de vista, contudo, a resultante entre determinações técnicas e imposições políticas. *Tendo sempre na mentalidade da economia política a opinião tradicional alicerçada nas revisões dos Objetivos Nacionais Permanentes, precisa o Estado Moderno encontrar uma mística, uma doutrina e um conceito mais profundos que possam inspirar a confiança da Nação acima das correntes de opinião pública.*

Muitos Estados contam, pois, com fontes formais de poder político que se sobrepõem às fontes reais de poder político, muito sujeitas à instabilidade e insegurança, mesmo nas mais velhas e sedimentadas culturas sociais. A Coroa Inglêsa é uma fonte formal de poder político que impôs a resignação do rei Eduardo VIII, contra a opinião nacional e estrangeira. Falou mais alto o interesse do Estado ao persistir na bandeira de uma moralidade que mantém mais sólidos os laços da Commonwealth, fundamento da economia inglêsa. A ditadura técnica financeira dos E. U. A. impediu o aumento do preço do aço que era uma imposição de grandes empresas norte-americanas. A filosofia de vida democrática daqueles governos não conseguiu, durante muitos anos, a permissão de voto aos negros e um grande condado inglês só veio a ter direito de voto em 1914. Exatamente no chamado padrão democrático grego menos de 15% de cidadãos tinham o direito de votar. A nova constituição da República Federal Alemã consigna a perda de emprego e da propriedade para os condenados de subversão. O Presidente De Gaulle tem o direito de dissolver a Assembleia. Esta é quase sempre um desfecho resultante de uma homogeneidade de sentimento e interesse das diversas classes sociais, especialmente a faixa do grupo médio, agindo contra um grupo ou elite oligárquica que age, ferindo-a profundamente em seus anseios.

A necessidade e a sintonia de interesses podem estabelecer uma aglomeração de grupos sociais diversos. A experiência de Sherif e Carolyn («Groupe in Harmony and Tension» — N. I. Harpers, 1953) demonstrou que dois grupos rivais especialmente colocados um diante do outro e «fabricada» uma dificuldade a que somente a reunião dos dois poderia resolver a união se estabeleceu, mesmo que a reação de líderes de ambos os blocos se fizessem sentir

temendo perder as posições de liderança. Dentro da fase experimental por que passa e psicologia social, é possível, contudo, estabelecer algumas idéias reguladoras da formação da sociedade dentro de uma dinâmica integrada de evolução social e a psicologia da coletividade. Os processos psico-sociais encontram-se frequentemente dependentes dos vastos processos sócio-culturais e são «capturados». É valioso considerar, pois, que as ocorrências psico-sociais causadas e absorvidas pelos eventos sociais podem ter sido, na sua acumulação sucessiva de aglomeração de grupo nos seus movimentos de reajustamento, readaptação e sintonia de sentimento, provocados pela homogeneidade de aspirações, interesses e posições de maior vulto. A mudança de atitude pode ser um produto secundário de grandes e acumulativos processos sociais. Como bem diz William Lambert: é «como um ruído feito pela máquina social em movimento». A seqüência, pois, de um processo dinâmico de formação da opinião pública, ou melhor, a base estrutural de sua manifestação conjuntural parte realmente da «acumulação» de processos psico-sociais provocados e influenciados pelo processo social de evolução, baseado nas mesmas características de formação do caráter e que, em uma soma total de formação, corresponde a uma visão global ou macroanálise, sendo possível proceder-se a uma microanálise de parcelas.

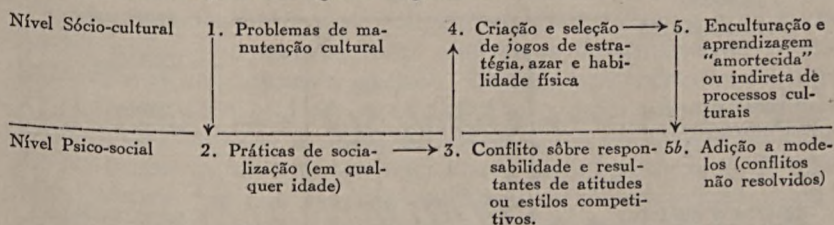
Os processos psico-sociais são importantes e medeiam ou integram os eventos e os fundamentos do processo social de evolução. Na posição eclética com mais fácil raciocínio e menor complexidade intenta-se aprender a noção de que os processos psico-sociais são sempre secundários aos processos sociais e por estes causados, capturados ou absorvidos.

MACCLELLAND, da Universidade de Harvard («The Achieving Society», Princeton, D. Van Nostrand Co., 1961) enfatizou de modo especial a importância de fatores psico-sociais no desenvolvimento econômico. Estudou e pesquisou acerca da influência da educação infantil na sua fórmula tendente a propiciar independência precoce tal como sempre aconteceu na seita protestante. Procurou demonstrar a relação da mudança de caráter e de atitudes na grandeza e decadência dos grandes impérios. Sugere o autor que, se uma sociedade deseja aumentar sua riqueza econômica, deverá olhar para seus recursos humanos (entre outras coisas), em termos de motivação profunda e precoce, reordenando a vida familiar, de acordo com as crescentes oportunidades econômicas (sistematização de W. LAMBERT, pág. 2).

Na atual fase de evolução social é dentro da aceitação para formação do Estado Moderno que englobou quase todas as aspirações e interesses de reivindicações populares das ideologias em moda, especialmente o socialismo, vemos a necessidade de formar a juventude nos preceitos fundamentais que conduzam a

maior atenção para o gênero humano nas suas necessidades primárias e determinantes para acomodação e concordância de participação das restrições da vida social visando estender ao maior número, senão a todos, os benefícios da evolução cultural.

Acêrca da teoria de MACCLELLAND, identificando nos jogos possibilidades de encaminhar fatores favoráveis de personalidade, apesar de difícil comprovação, Roberts e Sutton-Smith tentaram uma sistematização na figura seguinte:



Caminham ou devem caminhar juntos os modelos educacionais e a formação de uma sadia opinião pública. É preciso que se afirme, nos termos devidos, a importância que devem ter as necessidades na dedução de uma meia-verdade construtora da atitude. Tanto no equilíbrio como na formação da opinião, muitos subsídios podem ser transferidos da psicologia social para os modelos educacionais. Finalmente vamos transcrever, como curiosidade,

OPINIÃO PÚBLICA

(Um tipo de formação de atitude e opinião)

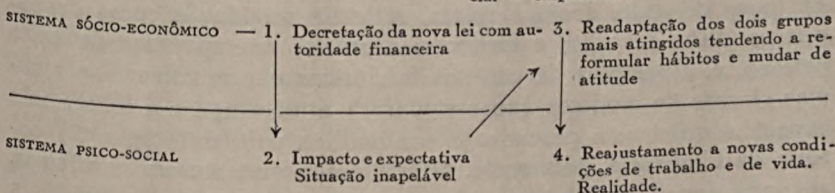
CAMPO ECONÔMICO

DITADURA TÉCNICA
FINANCEIRA

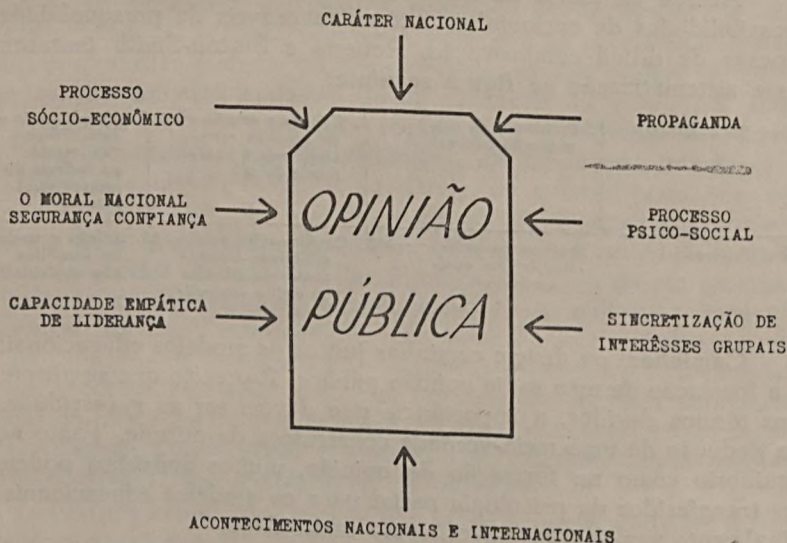
Hábitos e mentalidade inflacionários e caracteres tradicionais negativos para o desenvolvimento econômico. Pouca propensão para a poupança, descaso para os custos e inclinação para gasto acima das possibilidades de receita. Pouca atenção para o desperdício. Despreocupação para os custos de produção, devida à vigência de um semi-sistema monopolista oficial ou oficioso, acobertando os riscos da atividade privada. Persistência de uma valorização artificial da produção industrial ao invés de proteção ao pioneirismo industrial nacional (monopólio disfarçado). Acumulação de estoques de matérias-primas e produtos manufaturados, mascarando uma realidade.

A. Ataque à inflação, restrição do crédito e ao aumento de salários. Reajustamento realístico dos preços dos produtos agropecuários, alimentares, matérias-primas e serviços.

B. Resistência da opinião pública em nome do hábito e da mentalidade inflacionária (grupo social — consumidores e usuários) e pelo sistema de desinteresse pelos custos e o trabalho especulativo como método (grupo social — empresários)



FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA



perfunctoriamente uma experiência e algumas conclusões especulativas levadas a efeito por John Roberts e Sutton-Smith («Ethnology, vs. 1, 2, 1962) sobre vários tipos de jogos e atitudes.

Pensa êle que existem três espécies de jogos mais importantes modelando diferentes estilos ou atitudes de competição. São as seguintes: 1) jogos de capacidade física, tais como corridas a pé, modelam atividades culturais como capturar uma ovelha tresmalhada do rebanho e permitirem o ensaio de atitudes e esperança no sucesso, pelo exercício da velocidade e energia; 2) jogos de estratégia, tais como o pôquer e o bridge, modelam as atividades do mercado e facultam o ensaio de atitudes de esperanças no êxito pelo exercício do poder de decidir com astúcia e inteligência; 3) jogos de azar, como a roleta, refletem atividades como descobrir um filão de ouro, e fornecem a prática na esperança de êxito pela sorte. Exemplos de estórias folclóricas que envolvem as mesmas classes de modelos expressivos: 1) a tartaruga e a lebre, pela capacidade física; o pescador e sua mulher, pela estratégia; 2) estória da Cinderela, pela sorte. Vimos assim que, mesmo nos jogos, encontramos os modelos expressivos que espelham as características da evolução social: a estratégia, a energia e a aventura.

PROPAGANDA

É uma técnica e método para controle de opinião pública. Para execução de um programa de propaganda, mister se faz um estudo de situação que abrange características evolutivas com suas modificações, transformações e inovações, havendo necessidade de um ajustamento de objetivos a perseguir e finalidades a serem atingidas. Sem dúvida, a estrutura social impera soberana na natureza de finalidades com relação correta de veículos e o campo social a ser impressionado. É muito importante firmar bem a atitude ou predisposição, pois que as fases sucessivas de «juízos de valor» acumulativos precipitam a decisão. Certas características de propaganda, segundo os fins, são de execução difícil. A mudança de hábitos, de condições e situações impregnados no caráter do povo ou do grupo social, torna-se uma tarefa de longo alcance. A opinião coletiva, em sua fase de ampliação e de agregação grupal de sentimentos vários, passíveis de um recondicionamento, é bastante sensível a *uma verdade universal ou de maioria*. Por outro lado, a coletividade ainda se impressiona muito com a *ação do poder sem contestação* e tão forte que pouca possibilidade haja de destituí-lo. A força ainda é maior quando se vislumbra uma verdade de conduta satisfatória capaz de elevar o padrão de conceito generalizado. O curioso é que o senso coletivo ainda se inclina muito para *um governo forte*, o que demonstra a força de uma tradição provinda da inicial organização das tribos.

A grande tarefa da propaganda é transformar a atitude e predisposição a que se adicionam as possibilidades constatadas da pesquisa, estudo e análise do meio, *figurando ainda uma meia-verdade*, e controlar o resto do caminho a seguir até a decisão, passando pela opinião. Precisa atingir finalidades que são uma etapa intermediária entre *a decisão e a ação*. O objetivo revela a fase final onde se firma certa estabilidade e constância de ação que poderão transformar-se em novos valores ou outras fisionomias de caráter ou hábito social (esquema anexo).

São tão variadas e multiformes as maneiras de comunicações na técnica e no método de propaganda moderna que uma satisfatória exposição necessitaria de um verdadeiro curso regular. Para quem está bem familiarizado com os assuntos de psicologia social e está bem informado acerca do meio e das camadas sociais que precisa impressionar, não apresenta maior dificuldade a elaboração de um plano de propaganda. A adaptação de finalidades e objetivos aos recursos de comunicação, com suas particularidades e peculiaridades, a natureza do problema, assunto ou artigo a sugerir para a decisão e a seleção de tipo de público que deva ser trabalhado, decorre da experiência, da pesquisa, da análise e da crítica.

Na forma ilustrada audiovisual, dificilmente consegue-se a primeira manifestação de atenção para a comunicação quando está em foco um acontecimento que esteja empolgando, no momento, o público visado. Nesta ocasião é válido apenas um «slogan» rapidíssimo que lembre uma seqüência de comunicações anteriores. É péssimo momento de encetar uma primeira etapa de comunicação. Os anúncios seguidos e longos em tais momentos são contraproducentes.

Outra modalidade desaconselhável é a utilização de superlativos qualificativos.

Um ponto importante é conseguir constatar e interpretar bem uma incoerência e apresentar a solução certa.

Certas conexões adequadas e válidas despertam atenção e podem apressar a decisão. Conta Siegfried que em uma viagem a Nova Iorque teve oportunidade de acompanhar a ação de dois engraxates. Em um dos lados da 5ª Avenida um profissional volante atendia constantemente a fregueses em fila e do outro, um seu colega, em meia hora, não conseguiu atender a um só freguês. Verificou que o primeiro, quando apregoava seus serviços, *lembrava que no dia seguinte era domingo e não havia engraxates.*

Muito delicada e difícil é a comunicação ilustrada por meios jocosos e pitorescos. *O sentido de ridículo é desalentador para a técnica de propaganda.* Em princípio, o contato deve ser firme, decidido, sério, convincente e sem hesitação.

O estudo e a pesquisa, tendendo a investigar a atitude e as reações que possam definir a opinião pública, constituem, de fato, uma ciência nova. A arte na pesquisa da alma humana exige um atributo especial e discernimento cultural variável permitindo excluir das conclusões os fatos e as emoções que alteram profundamente o sentido exclusivo da pesquisa. Por outro lado, a capacitação da comunicação determina uma condição pessoal própria. A pesquisa segmentária de opinião, como base fundamental para o plano de propaganda, é acompanhada de erros de interpretação fundamentais.

Eis porque H. H. REMMERS («Introduction to Opinion and Attitude Measurement», Harper & Brothers), diz: «é sempre possível e desejável fazer levantamentos, isto é, examinar segmentos de opinião pública. Mas, sempre que se puder realizar um censo completo, há boas razões para preferi-lo».

Jean-Marie Domenach ressalta o papel da propaganda subordinando a opinião pública. Evidentemente tal influência decorre

substancialmente das condições do meio social. Mesmo na sociedade armada dos mais evoluídos níveis culturais, o pensamento coletivo baixa bastante o seu padrão de discernimento. Para William Albi («Public Opinion») a opinião resulta de um cotejo de juízos, de uma escolha e de um julgamento. O estímulo das controvérsias, especialmente no campo político, é tanto mais dinâmico quanto mais pobre de tradições e com condições econômicas precárias. Aqui a propaganda surte efeitos especiais na área política, onde medram a demagogia e a aventura. Nestas condições, agigantam-se os valores da propaganda e o povo situa-se em posição indefensável, comprometendo a capacidade e a responsabilidade do Estado Moderno. Mesmo as nações mais amadurecidas compreenderam esta verdade e se armaram com específicas Expressões de Poder onde é fornecido um valor relativo à opinião coletiva como fonte decisiva de autoridade política. Realmente o governo, onde se constitui a formação do poder pela vontade popular, é apenas o instrumento do Estado. *O primeiro tem uma temporariedade de mandato frente à perenidade do Estado.*

O controle e a manipulação das atitudes denominam-se propaganda. Esta é indiferente à verdade enquanto comumente se a diferencia da educação porque esta deve ser fiel a ela. Os princípios da propaganda incluem ora as causas, ora os efeitos predisponentes, prováveis, estáveis, mobilizáveis, redutíveis ou irreduzíveis, assim :

1.º) *A intenção do propagandista* onde existe um propósito interessado; naquela não-intencional não é levado em consideração o efeito social das próprias ações;

2.º) *A percepção* onde a ação procura fazer sobressair sua situação de estímulo de seu campo de competição; uma série de fatores estranhos *servem* de complementação eficiente ao problema focalizado em tese;

3.º) *O tipo de propaganda*: revelada, revelação retardada ou oculta. No primeiro, usa-se a sugestão direta e o fim da propaganda fica claro desde o início; na segunda, a revelação retardada exige um certo período cheio de motivações preparatórias conexas e auxiliares, como se houvesse uma ação preparatória de terreno; no tipo oculto, a propaganda evita revelar o seu objetivo;

4.º) *O princípio das atitudes conexas*; existe a suscitação de atitudes conexas que servem de instrumentos para atingir a integração desejada. Estímulos variados permitindo atingir predisposições e atitudes de um maior número impregnam a motivação e o objeto principais da propaganda. Um hotel que comunica situação ideal de proximidade comercial, rede de rádios e televisão nos quartos, desperta outras atitudes interessadas que não sejam simplesmente aquelas de um hotel — hospedagem;

5.º) A *integração desejada* identifica uma ação convincente que possa predispor a um fim comum. Evidentemente o fato revela uma *esperança* que poderá chegar ou não a uma integração. Diversos fatores a serem explorados, como a emoção, por exemplo, podem atingir os fins visados. (BIDDLE, «A Psychological Definition of Propaganda» J. Abn. Soc. Psychol, 1931). Acredita o citado autor que, teoricamente, qualquer emoção pode ser transformada em qualquer ação por meio de manipulação adequada e hábil. Assim a foto de uma linda moça tomando um suco de tomate não só atrai a atenção como acarreta uma atitude favorável. Acreditamos, contudo, que certa conexão é indispensável na apresentação da complementação;

6.º) A *esfera da imprevisibilidade* onde, salvo no caso de propaganda oculta, a partir da compreensão até a ação, existe uma esfera imprevisível, devido ao caráter temporário da propaganda, a presença de propagandistas competidores, membros interessados diretos da ação etc. Muitos recursos ocorrem para vencer esta fase negativa do processo de propaganda ao lançar-se mão de complementos de prestígio, a primazia nas originalidades dando a afirmação das primeiras impressões.

7.º) A *contrapropaganda* se impõe quando atitudes de conflito impedem a integração desejada. A contrapropaganda relativa dos fabricantes de cigarros, que são obrigados nos E. U. A. a anexar um aviso do prejuízo grave à saúde, pode ser aquela de indicar a região balcânica onde existe o maior número de centenários e eles não tiram o cachimbo da boca. Pode, outrossim, contrabalançar com o equilíbrio psíquico que o fumar pode despertar, aliviando o ataque das doenças degenerativas da atual civilização.

8.º) Enfim, o princípio da persuasão, onde o método é utilizado como forma complementar. Uma artista popular é «persuadida» por algum ganho material direto a deixar-se fotografar usando certos produtos de toucador, persuadindo a que outras desejem segui-la.

Na contrapropaganda, existem três normas mais importantes a serem seguidas:

1ª) não começar a ação a não ser com equilíbrio emocional satisfatório, após serem coligidos elementos válidos, preparação e capacitação convenientes;

2ª) procurar ridicularizar e desmoralizar com argumentos fortes, se possível de incoerência, e aproveitar, ao máximo, os recursos da crítica e da lógica para estabelecer um jôgo irônico, caricato e jocoso, se fôr o caso, mas em tonalidade bem elevada. O elemento jocoso tem aqui muito mais cabimento e segurança do que na propaganda;

3ª) insistir e firmar contradições nos erros informativos e nos disparates.

A contrapropaganda exige tão-sòmente os conhecimentos indispensáveis da motivação da propaganda em tela como um adicional substancial de novas caracterizações, aspectos e ângulos.

Um dos pontos em que mais desperta atenção o problema da opinião pública é aquêle da *censura*. Esta sempre existe dentro de uma formalidade social, contudo é possível estabelecer três características especiais: a *censura social*, a *legal* e a *ética*.

A *censura social* é a decorrência de uma atitude e de opinião pública no ponto em que as comunicações possam ferir o padrão de convicção moral da sociedade em causa. Existem alguns agrupamentos sociais que se entregam especificamente a esta fiscalização e cobram da autoridade pública a ação repressiva correspondente ou atuam com uma contra-informação prejudicial aos objetivos e finalidades da ação desencadeante. Em alguns países tais iniciativas assumem um caráter bastante importante, atingindo todos os veículos de comunicação, especialmente o cinema, a televisão e o rádio.

A *censura legal* tanto repousa em uma atitude de prevenção, jogando com a responsabilidade de cada qual em vista dos textos legais, como, em períodos anormais, faz diretamente uma fiscalização prévia do objeto das comunicações ao público. No primeiro caso, ocorre a punição «a posteriori» da ação transgressora. Contudo, muitas vezes, a ação e o impacto do veículo de comunicação são por demais bruscos e violentos, pela amplitude e pela agressividade imediata, tal como se nota no rádio e na televisão. Não é outro o motivo por que o Estado, ou toma a sua responsabilidade tais empreendimentos, ou os coloca sob forma de concessões precárias.

A *censura ética* é devida ao nível educacional profissional dos empresários e concessionários das empresas privadas de comunicações, especialmente jornais, revistas, publicações, estações de rádio e televisão. O problema comercial neste caso pode, em virtude de nível cultural deficiente da sociedade e do público, em causa, baixar bastante o grau de ética.

Em se falando de *censura*, ressalta logo o assunto de liberdade.

É determinante para o processo de Evolução a liberdade de idéias e de pensamentos. Com a possante técnica de propaganda de nossa época, aquela liberdade, com licenciosidade e irresponsabilidade, cerceia, pelo temor, a própria liberdade em benefício de interesses particulares ou de grupos, ferindo, profundamente, o grande fundamento democrático de igualar dentro da desigualdade.

Por outro lado, sendo a propaganda, muitas vezes, uma violação de consciências, pode praticar, sob as vistas do Estado Moderno, um crime de despersonalização. Parece ser pior do que a morte física.

Foi por tais motivos que o Estado Moderno, já amadurecido pela Evolução satisfatória, defende os interesses da Nação, impondo, em muitos casos, uma ditadura financeiro-econômica contra a ação de governo provocada pela opinião pública, e, mesmo àquela do povo, em nome do Estado. Alguns Estados lançam mãos de outras expressões mais fortes de poder para o mesmo fim quando não dispõem, inclusive, concomitantemente, de uma Fonte Formal de Poder Político de natureza tradicional — Coroa. Alguns se acobertam na expressão jurídica, outros na forte estrutura social e alguns ainda, em fase menos evoluída, na sua classe militar. Existem apoios também na tradição religiosa.

Um Estado que conseguiu fundamentar na filosofia de vida democrática as suas leis objetivas e afirma vitoriosamente suas leis subjetivas tem, convencionalmente, cercada a liberdade com muito maior intensidade do que nas democracias incipientes e nos sistemas ditatoriais. Aquelas leis decorrem da sanção do povo onde o «número de patrões» é muito maior para ser contentado do que nas ditaduras e democracias incipientes. Nestes últimos casos, as questões são bem mais limitadas e os donos a contentar, geralmente, pertencem a uma oligarquia mais ou menos estamentada.

Ao sugerirmos a filosofia e a doutrina de Segurança Nacional, pretendemos bradar em um campo onde possam existir Estadistas. Acontece, porém, que a promiscuidade entre Estado e governo, aquele perene e êste transitório, já demonstra desinteresse por negócios de Estado e avidez por assuntos de governo. E êste é apenas o instrumento daquele... mas atua indiscriminadamente na sua transitoriedade. *Sem campo de ação, o Estadista retraiu-se.* Pode decorrer daí, igualmente, a confusão entre liberdade e licenciiosidade; equívoco entre democracia e liberdade e *incompreensão da filosofia com forma ou sistema de governo.* O Estado e não o governo, êste como seu instrumento, é que tem a responsabilidade de governar com o povo e para o povo, resguardando-se dentro da evolução social e da ciência e da técnica para não arriscar a atuar contra a Nação.

Nenhuma atitude determinante, absolutista e dogmática da liberdade pode eliminar a pluralidade das considerações nem a relatividade das perspectivas. A relação e o determinismo, o pragmatismo e a história monumental não podem também desaparecer senão na medida em que se comprometam com as atividades vitais a cujos interesses devem atender. *Eis porque a liberdade, possível*

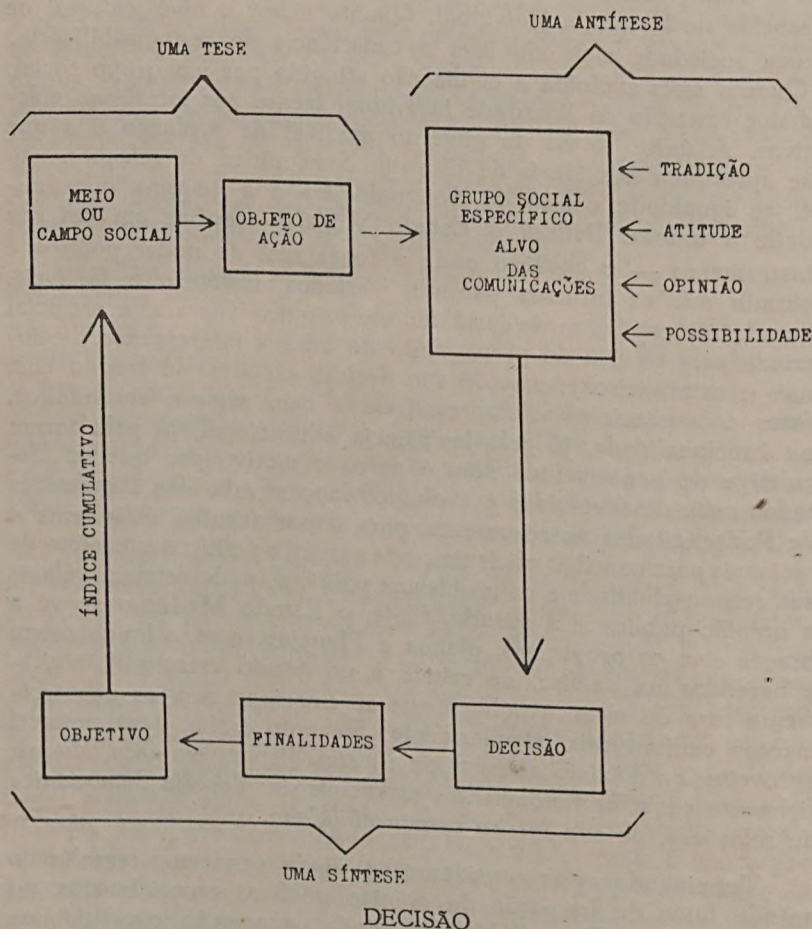
na teoria e efetiva na prática, nunca é inteira. O passado do indivíduo limita o seu jôgo na iniciativa pessoal e a situação histórica fixa a possibilidade de ação política. Uma filosofia democrática de relações se define quando existe o cidadão que reconhece seus deveres frente ao Estado e êste reconhece os direitos daquele.

Tanto maior o senso de responsabilidade quanto menor o sentido de liberdade individual. Quanto maior o nível cultural de uma sociedade mais ela leva a consciência de responsabilidade. Quanto mais evoluída a civilização atingida por um grupo social, maior restrição da liberdade individual frente aos interesses coletivos. A única forma de governo passível de evolução é a que se aprofunda nos ideais da filosofia democrática de relações, isto é, «a igualdade dentro da desigualdade» e a «mesma oportunidade a todos». Poderá o Estado Moderno confiar em um seu instrumento — o governo onde a fonte real de poder político é gerada sob os influxos os mais variados, instáveis e flexíveis, gerada em condições de instabilidade psíquica (natural e artificial criada pela técnica de propaganda de grupos interessados, nacionais e estrangeiros), movida sua decisão coletiva de acôrdo com fatos e acontecimentos imprevisíveis e nem sempre verdadeiros, na irracionalidade, já pela insipiência educacional, já pela forma coletiva de pensamento? Não é outro o motivo por que os Estados mais desenvolvidos e evoluídos lançam mão das Expressões de Poder, citadas anteriormente, para impor atitudes mais reais e racionais para conciliar eficientemente assuntos políticos e técnicos de sua responsabilidade e os problemas políticos, onde estejam válidas a opinião pública e a atitude. Hoje, o Estado Moderno se vê a braços com os programas, planos e Planejamentos a longo prazo e baseados na análise, na crítica e no estudo estrutural inteiramente fora do alcance público que se emociona com os acontecimentos conjunturais, simplesmente. Sômente assim, será possível aproveitar ao máximo os recursos e meios disponíveis para cumprir fielmente «aquêles fundamentos essenciais da filosofia democrática de relações», *de sua inteira responsabilidade.*

Terminando estas considerações, ainda pensamos ressaltar o grande fator de formação da opinião pública, especialmente, no campo político. Para Biddle, já citado, a emoção constitui um ingrediente manipulável ao sabor de quaisquer interesses. É difícil encontrar outro impulso que possa distorcer a opinião pública e a atitude coletiva do que a emoção. A facilidade com que se constrói uma «imagem estereotipada» e o tremendo impacto que pode causar na decisão coletiva sujeita os destinos de uma Nação a um caminho desastroso, conforme os recursos e meios empenhados e interessados. Ela pode causar danos irreparáveis em que pêsse à sanção legal. A consciência coletiva manipulada pela téc-

nica de propaganda moderna pode tornar-se objeto de uma verdadeira violação ingênua dos direitos e da Segurança da nacionalidade.

ESQUEMA DA DINÂMICA DA PROPAGANDA



A seqüência da mobilidade do pensamento coletivo, partindo da atitude que é uma predisposição, passando pela opinião que já é uma inclinação para a verdade, chega à fase de decisão ou ação. Mesmo nesta última existe a exigência de um influxo capaz de vencer resistências ocasionais por preconceito, temor, responsabilidade, segurança e uma série enorme de constatações conexas que levam, muitas vezes, a uma ação incoerente com a opinião já formada.

Muitas técnicas diferentes têm sido imaginadas para o estudo, se possível, da medida das atitudes e opiniões. Os inquéritos trabalhosos de opinião pública, onde as questões procuram aferir indiretamente a disposição de uma coletividade pelos testes heterogêneos, se fôr o caso, de qualificação dos inquiridos, é preciso que não se sujeite o testado a uma prova flagrante de responsabilidade pessoal. *Por outro lado, o objeto mesmo da inquirição deve ficar a encoberto e a dedução será feita pelas questões indiretamente sugeridas.* Muitos autores têm-se entregado ao estudo da questão (*).

Quando a atitude dos elementos recrutados para pesquisas estejam já na defensiva ou em impacto por acontecimentos diretamente identificados com o objeto da pesquisa, as respostas podem sofrer deformações e a interpretação é falha. A emoção transforma, mesmo momentaneamente, uma atitude já tomada e mesmo uma opinião quase definitiva (Newcomb). Tais serviços, sob o ponto de vista político, deveriam estar a cargo de um órgão fora da influência na dinâmica do governo a ser destacado no campo do Estado ou da Segurança Nacional. Pessoalmente, já ensaiamos uma pesquisa no meio estudantil. A dificuldade de compreensão no âmbito do governo não permitiu a terminação dos trabalhos. Os resultados iniciais foram bastante significativos. Na atual conjuntura brasileira, o «universo» social de que faz parte o meio universitário é a classe média.

Tais pesquisas de atitude, especialmente sob o aspecto político, são objeto de constantes trabalhos do «Social Survey», na Inglaterra e pela «Washington Opinion Research Laboratory», nos E. U. A. ligado às duas universidades do Estado e por muitas universidades especialmente subvencionadas. Outros Departamentos também fazem seus levantamentos especiais, como, anualmente, o Departamento de Agricultura, entre os lavradores.

Não poderemos expor aqui os problemas metodológicos de uma pesquisa na altura de uma fase de decisão. No entanto, poderemos sintetizar as fases devidas mencionadas por Leon Festinger, Daniel Katz e muitos outros («Research Methods in the Behavioral Sciences» The Dryden Press N. Y. 1953).

1. Newcomb «Social Psychology» 1950.
2. Hartley, E. Land Hartley, R. E. «Fundamentals of Social Psychology» 1948.
3. Krech and Crutchfield «Theory and Problems of Social Psychology», 1948.
4. Gallup and Rae «The Pulse of Democracy», 1940.
5. Mosteller «Social Science Research Council Committee». The pre-election Polis of. 1948-1949.
6. Meier, N. C. and Saunders, H. W. «The Polis and Public Opinion», 1949.
7. Cantril, H. «Gauging Public Opinion», 1944.

1. *Objetivos gerais* — formulação das grandes linhas de pesquisas, delimitando o campo e os fins;

2. *Objetivos específicos* — os objetivos gerais são repartidos nos objetivos específicos, sendo particularizados os dados a serem colhidos e as hipóteses a serem formuladas;

3. *Na amostragem* duas questões são estabelecidas: a) qual o «universo» a ser explorado?; b) qual a quantidade e tipo de amostragem requeridos?

4. O *questionário* será de acôrdo com a modalidade de contato requerida — entrevistas, cartas, telefone etc.

5. *Escolhido o método e o tipo da comunicação* é feito um manual de instruções adequados para dar também conhecimento ao entrevistador dos objetivos da pesquisa e o sentido de cada questão exposta;

6. *Análise do material* será disposta em quadros que facilitem a seleção e a divisão das respostas de acôrdo com os objetivos e a homogeneidade de seu conteúdo;

7. *Um plano de análises* é estabelecido concorde com os objetivos procurados;

8. A *tabulação mecânica* facilitará um volume maior de material recolhido e conforme a amplitude das questões estabelecidas;

9. *Análise e Relatório final* requerem uma revisão dos trabalhos e maior exposição, com participação de maior número de técnicos e especialistas, abrangendo inclusive outras áreas do campo da atividade cultural. Um Relatório deve completar as conclusões do trabalho específico ao informar a outros setores o método, a técnica e a seqüência de seus trabalhos visando levar colaboração eficiente em outras áreas de interesse social.

A pesquisa social mostrando as tendências da coletividade, suas aspirações e interesses, nada mais representa do que um diagnóstico social que exige terapêutica. E esta não está somente na mão dos psicólogos.

Terminando, poderemos dizer que, ao ser transformada em ação e persistência de opinião, passa o grupo coletivo a incorporar definitivamente, muitas vezes, novos hábitos, novas atitudes e tendências mais estáveis, o que, na propaganda, chamamos o «índice cumulativo» (esquema anexo).

As pesquisas sociais freqüentes desnudam o caráter de interação da população e as proporções de sua integração ou não aos novos valores que identificam o quadro favorável de uma Evolução.

As necessidades sociais importantes determinam o comportamento de certos grupos. A possibilidade de ingresso no serviço público, por exemplo, sem a posse de aptidões educacionais ou profissionais convenientes que proporcionariam oportunidades na esfera da iniciativa privada, conduz certos grupos a manterem atividades *político-partidárias mais estreitas e sempre vinculadas a uma personalidade política*. No mesmo passo, encontram-se os que exploram o aspecto sentimental no campo ideológico, literário, jornalístico, religioso, etc. visando uma posição de prestígio popular conveniente. Explora-se até um termo inconsistente na moderna doutrina política — o esquerdismo. Quanto ao socialismo foi esvaziado na formação das democracias de nosso tempo ou do Estado do Bem-Estar (Welfare State, de Gunnar Myrdal), onde os investimentos oficiais são vultosos nas áreas da infraestrutura econômica e dos serviços públicos. Nas expressões emocionais, assume o assunto um caráter tanto mais expansivo quanto menor a substância de amadurecimento cultural da sociedade visada.

Na escala de ROBERT WOODWOETH as expressões emocionais são as seguintes:

- a) amor, felicidade e alegria;
- b) surpresa;
- c) medo e sofrimento;
- d) ira e determinação;
- e) aversão e repugnância;
- f) desdém;
- g) uma categorai residual.

HAROLD SCHLOSBERG selecionou três dimensões:

- 1ª) graus de agrado contra desagrado;
- 2ª) graus de aceitação contra rejeição;
- 3ª) graus de provocação.

As motivações e as conexões empáticas em ações enérgicas, convincentes e decididas, movimentam e resultam em novos juízos, atitudes e opiniões. A perfeita exploração de situações, contingências e condições leva à reformulação de posições, concorrendo para encurtar os prazos imprevisíveis (entre opinião e decisão).

A decisão que corresponde a um resultado ou é uma incorporação de novos valores, hábitos, padrões sociais e comportamentos coletivos de maneira durável e mais estáveis ou é uma ação.

O processo continua na seqüência interminável da Evolução Social.

DEMOCRACIA E OPINIÃO PÚBLICA

O conceito moderno de democracia afirma a representação popular na formação da autoridade executiva, mas resguarda, com uma forte Expressão de Poder, o Estado, para que possa ditar as normas resultantes entre determinações técnicas e imposições políticas. Se bem que, na formalidade, a Fonte Real de Poder Político se origine na vontade de uma maioria da coletividade, existem Fontes Formais de Poder que ditam aquelas normas indispensáveis, de modo que a imposição política não possa deformar a Tecnologia necessária e indispensável ao Estado Moderno para que possa, pela Economia Política, aproveitar ao máximo os recursos e meios disponíveis.

Não poderá o Estado Moderno cumprir fielmente e com eficiência o preceito soberano da democracia de «igualar dentro da desigualdade», como uma sistemática de relações democráticas sem que seja *capacitado na categoria tecnológica*. A formação da Opinião Pública e o processo de evolução do caráter nacional, como ingredientes importantes da formação da Opinião do Povo, estão sujeitos a uma série de influências variadas, espúrias e suspeitas de interesses de grupos nacionais e internacionais, a que não é estranha a aplicação do método moderno de Propaganda, armado das mais eficientes técnicas de conquista e mesmo de violação das consciências, já demonstram a impossibilidade de colocar em tal expressão o destino de uma Nação colocada sob a proteção do Estado Moderno.

Assim, cada país dispõe de uma Expressão de Poder com que consegue disciplinar a dinâmica do governo como instrumento do Estado. Na Inglaterra, existe uma ditadura técnica financeiro-econômica e o poder de contensão da Câmara dos Lordes, nos projetos financeiro-econômicos, e a Fonte Formal de Poder Político que é a Coroa. O grande acontecimento político recente da renúncia do Rei Eduardo VIII, e que foi contrário à opinião universal e do próprio povo inglês, foi uma determinação técnica da Política de Segurança da «Commonwealth». Os Estados Unidos da América do Norte, onde a ditadura financeiro-econômica dispõe de cerca de 380 agências de financiamento do Estado, onde os negros até há pouco não gozavam do direito de voto e apenas 50% do operariado é sindicalizado e *autoritariamente dominado* por uma oligarquia de cúpula, muitas vezes combinada com o governo, constituem exemplo citado de democracia.

Tendo o nível de vida ascendido em 15 a 20% nos últimos vinte anos, o fortíssimo grupo econômico e político da indústria do aço não conseguiu até hoje um discreto aumento de preço que vem pleiteando. O México, que disputava com a Bolívia e Portugal

a palma do número de revoluções, encontra-se hoje na posição de vanguarda no índice de desenvolvimento econômico e conseguiu implantar uma expressão política de um Partido Único do Governo e se arroga o luxo de querer ditar normas democráticas para suas companheiras latino-americanas, tendo para isso autoridade para fazê-lo. *Não sabemos o que levou aquêlê Estado a marginalizar discretamente o grupo religioso. Parece até não haver representação diplomática do Estado Temporal do Vaticano, sendo como é uma nação católica por tradição.* A França encontrou a sua expressão de Poder do Estado na sua estrutura social de classe média que encarnou na personalidade de De Gaulle as suas aspirações. Sacrificou a centenária cultura francesa da Argélia, contra, inclusive, a opinião de 500 mil soldados e oficiais que lá combatiam para não comprometer a Política Internacional do Estado Francês acêrca do colonialismo político ostensivo. A Itália assegura a sua expressão de Poder na Religião Católica Romana. A Alemanha assentou-o na sua expressão jurídica onde a subversão é punida com o banimento nacional e social (perda de emprego e propriedade).

Que expressões de Poder podem contar os Estados da América Latina na sua luta pelo desenvolvimento econômico?

Possuímos na América Latina uma estrutura política, social ou financeiro-econômica organizada? Existe uma ordem jurídica tradicional e estabelecida? Evidentemente não. Parece que o grupo mais disciplinado, organizado, coeso e com objetivo nacional, dado que joga inclusive a própria existência, é a classe militar. Acreditamos que seja um segmento de classe média já estruturada justamente àquela que construiu as Expressões de Poder citadas anteriormente.

O Brasil ensaia uma ditadura técnico-financeiro-econômica.

ANEXO 1

JUIZO DE VALOR

O VALOR

Na linguagem corrente idiomática encontrada na apreciação de fatos, acontecimentos, situações e condições, utilizam com frequência o «juízo de valor». Corresponde isso a um julgamento e a uma decisão baseados na ciência, na prática e na experimentação. As três categorias se juntam para convergirem a um ponto onde o pensamento consegue a síntese de convicção. A expressão surgiu da teologia parecendo ter sido empregada primitivamente por Rittchl em sua obra («Die christliche Lehre von der Rechtfertigung und Versöhnung», 1870-1874). Nasceu da discussão sobre

juulgamentos metafísicos e julgamentos religiosos diante da relação entre existência e valor. A expressão «juízo de valor», em que pèse à contribuição positiva e de verdade científica do momento, nunca pode afastar-se da relatividade do valor. O valor, tal como o poder, se refere a um pensamento de comparação ou de ação para, por ou contra alguma coisa. Assim, pois, ainda mais se aprofunda a relatividade e personalismo com que se impõe o «juízo de valor». Evidentemente, o termo valor dentro da relatividade contém formas concretas, mas positivamente incidenciais. Assim a indeterminação «ter valor» não é geralmente o mesmo que «ter um valor». A idéia de valor ocorre em larga faixa de interpretação; no sentido subjetivo, nos inclinamos para o «ter um valor» e no objetivo «ser um valor». Nesta última, pode-se sentir uma significação de «um todo e permanente» e no outro, parcial e distinto. O que perdura imutável é a relatividade e a utilidade configurada pela comparação: *a ação para, por ou contra alguma coisa*. No deserto, o dinheiro pode não representar qualquer valor diante do «valor da água», diante da sede intensa. Maior «valor» demonstra aquele que socorre sem exigir a troca da água pelo dinheiro. Tal ato atesta um caso humano de «ter valor moral», de natureza e categoria permanentes e totais contra o «ser valor» cuja relatividade leva a nenhum valor em condições diferentes. Naquela categoria, deveríamos sustentar o «juízo de valor», no que respeita a tradições históricas, objetos de uso de personalidades nacionais e da Humanidade, as lembranças sentimentais e o cultivo dos exemplos morais do passado. Lembramos aqui a carta de Descartes a Princesa Elizabeth (Tratado das Paixões, T. IV, 284): «O valor das coisas não é um fato». Já Paul Janet (A Moral, 1874, 152) ainda mais se estendia dizendo «As coisas diferem não somente em quantidade, mas em qualidade, em valor e em excelência». Para Mentré, não existe valor estritamente individual; os julgamentos de valor são coletivos. Realmente, qualquer idéia de valor tem que representar uma ação social qualquer que seja o significado intrínseco de sua possibilidade. É o estigma firmado da relatividade de conceituação. Durkheim analisou sob outros aspectos quando escreveu «julgamentos de valor e julgamentos de realidade», na Revista de Metafísica (julho, 1911, 451). Separa, pois, de forma teórica a posição científica e matemática da subjetividade dos valores «julgáveis» e mostra sujeição às impressões que mais possam afetar a conduta de julgamento. Cada qual apresenta a sua faceta mais ou menos impressionável e com ela imprime a decisão de seu julgamento. No valor da verdade, por exemplo, vemos a grande faixa de interpretação, compreendendo os graus de probabilidade, que muitas vezes nos surpreende. Mesmo na ciência, os termos extremos não têm significação ao correr do tempo, sendo, pois, uma verdade *sempre* provisória. O sentido

exato de valor é difícil de ser precisado. A variação entre fato e direito, de desejável, da necessidade e do desinteresse, dos momentos irregulares, das sensações vegetativas que dinamizam a númena mente humana e dos reflexos decorrentes das manifestações sensoriais, incorrem na apreciação de um valor considerado.

O JULGAMENTO

A decisão mental nos leva a um caminho decorrente de conhecimentos científicos, de uma síntese lógica, de uma crítica, de uma capacidade de normas assimiladas, de uma inteligência cultivada, de uma cultura sedimentada e de uma disposição psicológica envolvida em um turbilhão de reflexos condicionados da biologia, da vida de relações sentimentais e sociais, e da ação mesma, profissional.

O julgamento pode não ser considerado um ato e sim uma «faculdade». Leva à faculdade de «pensar» no particular de um conteúdo universal, em uma determinação ou reflexão, como bem assinalou Barni ao criticar a «Crítica de Julgamento» de Kant (1846).

Na decisão provocada pelos conhecimentos científicos, impera a ordem normativa de uma situação opinativa «predominante» no momento, podendo mesmo ser motivo de uma influência de grupos, escolas e «outros interesses». *As provas aceitas para o julgamento em uma decisão de verdade científica também estão sujeitas a todos os percalços que envolvem a decisão. Ela é uma outra decisão anterior a comandar um julgamento posterior. Os fatos precisam ser julgados em cadeia, sendo cada qual objeto de decisão. Do particular passa ao universal. A questão é extremamente complexa e movediça.*

O julgamento lógico estabelece pontos de reparo, um jôgo de relações e condicionamentos no sentido mais geral, seja a título de verdade firme ou provisória, fictícia ou real, digressão por áreas hipotéticas, etc. Uma prece, por exemplo, não constitui propriamente um julgamento, porque ela não é nem verdadeira nem falsa. Nestas idéias, Aristóteles sentiu, na sua filosofia sensorial, a necessidade de decisão, visando o processo de satisfação constante, progressiva e interminável do gênero humano. Assim, êle considera o termo de apêlo ao «sujeito» e outro, mais complexo, em que se afirma e se nega, ao apelar-se para o «predicado». Nas «Primeiras Análises» a sua divisão persiste quando considera um julgamento *analítico*, *sintético* ou *isolado*, etc. Considera o de *inclusão* de *predicação*, de *inerência* e de *relação*, etc. Na *primeira*, distingue a relação entre duas classes entre Gênero e Espécie. Na *predicação*, que é ação de afirmar ou negar um predicado tomado no sentido de norma geral, mantendo a *relação* e a *vinculação* subjetiva: «os

caracteres dependem dos temperamentos». É um julgamento de predicação no contexto de uma condição e de uma relação. Na *inerência*, subentende-se uma *determinação* e uma *essencialidade*. Assim, é a «fraqueza inerente à natureza humana». Compreende-se, pois, uma «maneira de ser» mais ou menos estabelecida integrada em uma «verdade atual firme». O julgamento de relação precisa ser isento da idéia de tomar relativo, seja para *subjetivo*, ou imperfeito e medíocre. A relação e o caráter de dois ou vários objetos de pensamento concebidos como tendo ou podendo ser compreendidos em uma ação intelectual única, de natureza determinada. Em um conjunto, pois, poderemos considerar a identidade, a coexistência, a sucessão, a correspondência, a causalidade, a filiação etc. (Lalande). A relação importa analogia, condicionamento mútuo, comparação, transformação pela ação dos fatores de relação, reformulação de um conjunto na observação global do efeito de relação etc. As «preposições de relações» atingem ou podem atingir um processo mais ou menos sensível de modificações e transformações. Seguem-se, assim, as proposições atributivas, de *inerência*, predicativas, etc. Na categoria de relação, o silogismo impera em cada objeto de relação, onde se estabelecem as premissas gradativas até chegar à conclusão. Cada conclusão se submete por sua vez ao mesmo processo, somando-se uma visão do global e do total passível de formar um juízo conjunto.

O JUÍZO DE VALOR

A decomposição dos dois fatores e agora a sua junção em uma semântica compreensível nos induz a profundidade do Relativo. Esse vocábulo se opõe ao Absoluto, *mas não em todos os sentidos*. As controvérsias sobre o Infinito *cabem todas elas dentro do Relativo*. A posição relativa entre duas doutrinas, duas coisas e dois corpos, não se refere a qualquer pensamento acerca do Absoluto. A conclusão acerca da situação histórico-social brasileira, partida de um Estadista sobre o qual eu fizesse um «juízo de valor», daria a mim oportunidade de fazer sobre o assunto um «juízo de valor». Mas como no Brasil de hoje só encontramos homens de governo, eu fico sem possibilidade de fazer aquele «juízo de valor», na fase histórica de seu processo de evolução social, especialmente política, nosso país «esvaziou» o campo do Estadista e ele se recolheu ou desapareceu. O Estadista é o político que *ultrapassou todas as sensações de individualismo e de personalismo, especificamente*, de sua própria personalidade. Não se altera mesmo que possa pelos atos, idéias e pensamentos ser julgado como traidor à Pátria, covarde, desonesto, desumano, venal, ignorante, sábio, etc. Fixa-se na realidade de um pensamento humano pela Pátria e pela Humanidade. Despreza

elogios, apoios e oposições, julgando as ações que lhe sejam favoráveis apenas como coincidência de valores semelhantes aos seus. Nenhuma manifestação, contudo, é capaz de demonstrar que resulte em uma vantagem individual para qualquer um. *Não serve ao individualismo nem ao personalismo. Serve, sim, ao ideal da coletividade por ele conceituada.* Nunca pretende ser um *grande homem* na conceituação corrente de virtudes morais, competência, dignidade, etc. Não se detém por demais com a conjuntura, tendo a visão projetada na estrutura e no futuro. Exatamente ao contrário dos espíritos primários, provincianos, individualistas e personalistas. O Estadista não vive a sua Época, mas pensa, age e se integra nela, como se esperasse viver e colher os louros das benesses do futuro por ele construídas. A Moral dos Estadistas é diferente da moral dos demais cidadãos.

Terminamos assim com um «juízo de valor»

ANEXO 2

OPINIÃO PÚBLICA

DEFINIÇÕES

«Nada existe de absolutamente certo ou errado acêrca de cada definição». — MAED STONE.

Definição — «Constitui o estrato de uma filosofia que, espelhando o pensamento do definidor, obriga a um esforço mental para compreendê-lo». — J. Almeida Rios.

Opinião do Povo — «Atitude consciente e decisiva de certeza sôbre fatos, situações e condições de uma população, difícil de ser alterada ou modificada» — J. Almeida Rios.

Opinião Pública — «Inclinação para a verdade de um fato sem possuir, contudo, os elementos objetivos e subjetivos de certeza. Imprevistos, fatos emocionais, ocorrências sentimentais podem mudar rapidamente a interativa até então seguida». — J. Almeida Rios.

Povo — «Sociedade composta de um número variável de grupos locais, de relativa homogeneidade cultural, ocupando um território definido, com consciência de semelhança. Um povo pode compreender grupos racialmente diversos».

Massa — «Agregação social que se constitui influenciada por interêsse qualquer, caracterizada por baixo grau de coesão e de organização; é formada de elementos oriundos de diversas camadas sociais, permanecem anônimos e fisicamente separados».

Multidão — «Qualidade mental e psíquica inorgânica, instintiva e desordenada de um grupo social ou aglomerado heterogêneo, agindo pelas impressões subscientes, podendo ir até à autodestruição».

Líder — «Elemento social definidor e eficaz, transmissor de idéias e sentimentos sincrônicos como aqueles de um grupo social, quaisquer que sejam os fatos históricos e emocionais provocantes. Um líder existe nêle mesmo como qualidade orgânica».

Atitude — «Predisposição consciente para um juízo, uma opinião e uma ação». — J. Almeida Rios.

Empatia — «Tendência para sentir o que se sentiria se se estivesse na situação de outra pessoa». A capacidade ou dom empático é uma vocação especial para transmitir a outrem com sucesso a interpretação de aspirações e interesses tidos ou que precisam ser admitidos como comuns.

Método — «O método se define como um programa que regula antecipadamente uma série de operações a executar e assinala certos erros a evitar, com o fim de atingir a determinado resultado». — Lalande.

Idéia — «Um produto do pensamento». — J. Almeida Rios.

Ideal — «Uma realização inacabada do pensamento». — J. Almeida Rios.

Ideologia — «Disciplina do produto do pensamento solicitando uma doutrina». J. Almeida Rios.

Opinião Pública — (Técnica) — «Maneira de pensar, de sentir, de manifestar-se e de agir de um grupo social, podendo ser modificada, ampliada, distorcida, encaminhada, reformada e reformulada». — William Lambert.

Emoção — «Emoção é qualquer choque sofrido no senso afetivo, podendo repercutir nas áreas psicomotoras e neurovegetativas. Sensações de prazer, dor, medo ou surpresa podem provocá-la». — J. Almeida Rios.

Público — «E' qualquer coleção de pessoas que um determinado objetivo ou situação associa, independente de circunstâncias, de espaço e de tempo». — Aldo Xavier da Silva.

Juízo de Valor — «Decorrencia de uma síntese de informações sobre a qual se firma um julgamento tido como verdadeiro e a que se dá o valor por, para ou contra em relação a alguma coisa». — J. Almeida Rios.

PROPAGANDA — Definição e conceito:

Propaganda — E' um método de aplicação dos diferentes meios de comunicações humanas visando atingir fins e perseguir objetivos preestabelecidos». — J. Almeida Rios.

Uma propaganda exige:

Uma Análise — Pesquisa, estudo e concepção do meio.

Uma tese — Pesquisa, estudo, crítica e conclusões sobre as resistências da atitude e da opinião e das possibilidades.

Uma síntese — Pesquisa, estudo e crítica sobre a decisão com a mudança de atitude e de opinião.

Índice Cumulativo — Estabilização das finalidades atingidas e progresso vegetativo deste resultado com firmeza da nova atitude e opinião.

REGISTRO ADMINISTRATIVO

TENDO a 28 de março tomado posse na capital da República como Diretor-Geral do DASP, o Prof. Belmiro Siqueira ao ensejo da transferência do cargo, já no Estado da Guanabara, a 30 do mesmo mês, proferiu brilhante peça oratória em saudação ao ex-ocupante da elevada comissão, Dr. Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto, bem como à numerosa assistência que de modo incomum afluiu à solenidade.

Eis o seu discurso que publicamos integralmente, num preito de justa homenagem.

Senhor Doutor Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto.

Dr. Tomás de Vilanova Monteiro Lopes.

Minhas Senhoras.

Meus Senhores.

Meus caros colegas.

É, para mim, um prazer extraordinário receber o DASP das mãos do Dr. Ouro Preto.

É um DASP exaurido, esvaziado de edifícios públicos, sem atribuições de fazer orçamento, com administração de pessoal apenas. Não que o Dr. Ouro Preto não lutasse para mantê-lo integral, mas porque assim não quiseram os que fizeram o Decreto-lei n.º 200, da reforma administrativa.

Não vamos, porém, lamentar. Vamos mostrar e demonstrar que o DASP ficou com a parte nobre da Administração Federal, ficou com a Administração de Pessoal do Serviço Civil Federal Brasileiro.

Vamos mostrar que o DASP sabe descobrir, atrair, orientar e reorientar pessoal para o serviço público — é sua atribuição de recrutamento.

Vamos mostrar que o DASP sabe obter, manter e utilizar pessoal qualificado para a Administração — é sua função de seleção.

Vamos mostrar que o DASP trabalha na formação, aperfeiçoamento, especialização, readaptação e integração do funcionalismo federal brasileiro — é a sua responsabilidade por treinamento.

Ao DASP cabe criar e manter moral elevado no funcionalismo — é sua posição ímpar para desenvolver uma política positiva de pessoal.

Ao DASP compete criar e manter prestígio para o Serviço Público Federal através das relações públicas harmoniosas, mas à base de um funcionalismo que dignifique a função pública.

Muito ao DASP atual cabe fazer.

E sei que esse DASP muito fará. O DASP está no nosso mundo externo, mas muito mais no nosso mundo interno.

O DASP de Simões Lopes! O DASP de Murilo Braga e de Dardeau Vieira!

O DASP do Dr. Ouro Preto! O DASP da Dulcy Melgaço! O DASP da Dona Eloá! O DASP de todos os meus colegas aqui presentes. Porque todos estão com o DASP no seu mundo interno. E daí, o DASP não sairá. Aí ele será muito forte. Esse DASP mostrará ao funcionalismo que é o próprio funcionalismo. O DASP de hoje insistirá em demonstrar que os mesmos problemas que aborrecem o funcionalismo são os problemas que nos aborrecem. E nós, agora, nos sintonizaremos, num esforço hercúleo, no sentido de criar um moral elevado no funcionalismo. Como criar esse moral elevado, sem dar sensação de segurança? E como dar sensação de segurança sem o sistema salarial adequado? E como dar o sistema salarial adequado sem sistema de classificação de cargos melhorado? E, como fazer isso tudo, sem uma chefia atuante e operante, uma chefia estimulada e um pessoal mais estimulado?

Nós sabemos que «o forte rei faz forte à fraca gente». Mas, no caso, nós sabemos, também, que o forte rei nada faz sem a fraca gente. E não haveria objeto de aplicação da sua força se não fôsse esse elemento humano fabuloso que é o elemento do serviço público. Esse elemento, às vezes criticado, mal compreendido, mas que é uma força viva dentro da nação. E uma força, às vezes, obscura e omissa, mas que pode dar idéia da sua potencialidade, da sua potencialidade não virtual, mas sim efetiva, em execução.

E nós vamos, então, insistir em que é necessário segurança. Há necessidade de correspondência ou consideração. E consideração, para mim, é pagar ao funcionário, para este pagar as contas do lar, pagar as contas da escola e dos livros.

Para nós, sensação de segurança se traduz, também, em auto-afirmação. E o funcionário tem direito de falar aquilo que quiser. Mas falar em termos construtivos e trazer, realmente, a nós, colegas do DASP, que nada seremos sem o auxílio deles. O funcionalismo nos dirá soluções que nós teremos que adotar. Então esse

funcionalismo terá que fazer mais do que anda fazendo. Terá que estudar mais do que anda estudando e terá que ensinar aos colegas mais do que estão ensinando.

E o DASP pedirá ao funcionalismo que, entre os 700 mil, muitos venham oferecer os seus préstimos e nos ajudar. Ésse DASP, pequeno e esvaziado, será um DASP de um corpo fantástico, mas um corpo que englobará todos os corpos e, sem dúvida, que dentro dêle, aparentemente pequeno, como num micromundo, nós encontraremos tôdas as características do macromundo.

Nós insistiremos em dar novidades ao funcionário. Novidade em que têmos?

Novidades em têmos de treinamento, análise de trabalho, análise do trabalhador, classificação de cargos, plano salarial e sistema de treinamento. Treinamento com um planejamento de educação. Treinamento como criação de uma atitude eminentemente positiva. Posso dizer a todos os senhores que isto que vos estou falando eu falei diante das autoridades superiores. E, se não me aprovassem, eu não estaria aqui. E, se dissessem que não me davam liberdade de falar e dizer, eu não estaria aqui. E, se amanhã, eu não estiver, os meus ideais sôbre o serviço público continuarão de pé. E os ideais do funcionalismo continuarão de pé. E o funcionalismo sentirá que tôda a estrutura governamental está nas mãos dêle, no sentido de que o bem-estar da coletividade depende dêle. No sentido de que a empresa particular e a iniciativa particular têm importância, mas, sem o serviço público, elas não teriam sentido, elas não teriam significação, elas não sobreviveriam.

Dentro da nação, o funcionalismo é força viva. E o funcionalismo é a qualidade de seus homens. E a qualidade de seus homens é o treinamento. E o treinamento, para nós, é tecido linfático, com licença do Dr. Celestino Santos, será o treinamento tecido linfático que animará êsse corpo, que, para alguns, é um mostrengo, que alguns condenam como um tecido adiposo, cheio de pessoal inativo, cheio de pessoal chamado ocioso. Ésse pessoal é ocioso, talvez, porque não tenha um programa a realizar. É ocioso, talvez, porque não tenha planos por realizar. É ocioso, talvez, porque não tenha comido, porque tenha necessidade de um programa de medicina social e não, propriamente, porque queira ser ocioso.

Realmente, nós saímos de dentro do DASP, muitos saem de dentro do DASP. O Dr. Ouro Preto ficou admirado de quantos saíram do DASP.

Muitas vêzes a gente tem de sair para voltar com saudades, como o filho pródigo.

E agora eu digo. Voltem para o DASP.

Lá fora os colegas estão comendo bolas de porco, na expressão bíblica, e aqui dentro vocês comerão manjar dos deuses, com a sensação do dever cumprido. E que é a sensação do dever cumprido, segundo Kant, senão um céu estrelado e a sensação desse dever cumprido?

Eu diria a todos os senhores e senhoras aqui presentes: eu acredito em todos vós. Eu acredito no funcionalismo. E eu acredito no Governo, que se implantou, se êle acreditar no funcionalismo.

Será uma correspondência que nós lhe deveremos. Que êle abra um crédito para êsse funcionalismo. Mas que êsse funcionalismo se aperfeiçoe, porque o homem se aperfeiçoando, a instituição se aperfeiçoa. Dia haverá que ser funcionário público será dignificante para cada um de nós, como o é para o funcionalismo inglês, para o funcionário inglês que procurou implantar o mérito, que procurou implantar relações humanas, mas que, sobretudo, se preocupou com a eficiência. Que nós insistamos, sempre, no provimento mediante o mérito. Que o treinamento seja base para acesso à chefia. Nunca, nenhum de nós parará de estudar. O que nós acertarmos serão os acertos do funcionário. O que nós errarmos nós diremos que é erro do próprio funcionário, porque nós não decidiremos sôzinhos. Nós receberemos o assessoramento de todos os colegas.

Dr. Ouro Preto, muito obrigado. Eu, também, não quero me estender mais.

O que eu quero dizer é, apenas, o seguinte. Isto para mim, hoje, foi algo inesperado. Digo com tódia a sinceridade que não procurei, não busquei, o Dr. Álvaro Americano sabe disso. Fiquei preocupado, demais, em aborrecer o Dr. Álvaro que tinha aberto um crédito fabuloso a mim, na ESPEG. Fiquei aborrecido, de certa maneira, de deixar um programa como aquêlê, programa que, de certa forma, estava mostrando que era possível, no Estado, fazer-se alguma coisa, mas quando se tem o apoio do superior.

É possível que êste DASP seja um DASP extraordinário. Um DASP que, realmente, realize os ideais e os anseios do funcionalismo, mas se tivermos apoio superior. Um apoio superior que o Dr. Álvaro me deu e que tem dado a todos os seus auxiliares. Numa qualidade de administrador profissional superior então eu digo, com tódia a sinceridade, nós faremos muito.

Se a confiança do Dr. Hélio Beltrão, que me colocou neste lugar, mas que o fez dizendo que o fazia, não em termos de amizade e sim em termos de uma exigência, à vista de determinados pontos que nós defendíamos, que o que êle exigia, aqui, não era

a minha presença física, era a das minhas idéias e as minhas idéias eram apenas as idéias do funcionalismo e essas idéias do funcionalismo são de melhores relações humanas, mas harmoniosas, de sistema do mérito e de maior eficiência.

Mas, para têmos isso, que haja consideração conosco em têmos de salários adequados, mas que os salários adequados se fixem em têmos de capacidade funcional, em têmos de poder de pagar da empresa e a empresa, no caso, somos nós mesmos que somos o Estado.

Nós não poderemos dar nada ao funcionalismo, se o funcionalismo não nos trazer algo.

E é isso que o Governo disse que eu poderia prometer. É isso que o Senhor Chefe da Casa Civil, é isso que o Exmo. Senhor Presidente da República disse que podíamos prometer.

Estamos convictos de que a estrutura do planejamento será extraordinária, mas, sem a alma do DASP, alma em têmos de entusiasmo. Pretendemos, eu disse, entrar numa política positiva do *sim*. Em vez de «Não matarás», «Não adulterarás», «Não dirás falso testemunho», teremos uma política de pessoal consciente e consistente. Uma política de pessoal que traduza os nossos anseios, mas em bases realistas. O funcionário, ao pretender algo, saiba ele que está tirando dos outros e em que têmos poderá fazê-lo.

Muito obrigado a todos. Realmente, eu confio em todos os senhores e a presença dos senhores não foi pedida por mim. Foi uma manifestação dos senhores a mim.

Para mim é uma honra imensa ter um General, um Secretário de Estado, ter o Paulo Lopes Correia e ouvi-lo dizer que só isso poderia fazê-lo vir aqui, depois de ser alto funcionário da ONU.

Isso me agrada desesperadamente.

E hoje, amanhã, daqui a muitos anos, eu me lembrarei, com saudades deleitosas e estranháveis, dêsse comportamento que vocês tiveram.

Como diz o amigo Mauro Fiuza Lima «muito obrigado, muito obrigado pelo amor de vocês».

Muito obrigado, mesmo.

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Nº 55.074 (PERNAMBUCO)

RELATÓRIO

(Art. 24, Inciso III, do R. I.)

Demissão de funcionário autárquico a bem do serviço público. Procedência da ação anulatória do decreto respectivo. Curial aplicação do Código Civil e 63 s. do princípio contido nos arts. 1.525 do Código Penal e do Código de Processo Penal, em face do art. 141, § 4º, da Constituição. — A sentença absolutória do crime não induz invalidade do inquérito administrativo e do ato nêle baseado, se não dissipa o residuo de responsabilidade em quantidade suficiente para tornar o servidor despedido incompatível com a função pública exercida. — Tal não se verifica no caso em que se fez prova da inocência, da qual não podia, obviamente, o Tribunal a quo, abstrair-se, para convallescer o inquérito e o ato cuja rescisão fôra postulada. — Recurso conhecido e provido.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Villas Boas.

Recorrente: Adauto de Barros Rêgo.

Recorrida: Administração do Pôrto do Recife.

ACÓRDÃO

Relatados estes autos acima identificados:

Resolve o Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, à unanimidade, ut notas taquigráficas, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Custas ex lege.

Brasília, 12 de junho de 1964. — Luiz Gallotti, Presidente. — A. M. Villas Boas, Relator.

O Senhor Ministro Villas Boas: — A sentença de fls. 404 s. julgou procedente a ação de Adauto de Barros Rêgo, cs. Administração do Pôrto do Recife, para reintegrá-lo no cargo de Inspetor do Tráfego, nível 15, anulando o processo administrativo para demissão, à vista da absolvição concedida pela Justiça Criminal.

Mas, o acórdão recorrido oferece outra solução, e é a que está na sua ementa: «Válida é a demissão do funcionário a bem do serviço público, decretada pelo Governo do Estado com fundamento em processo administrativo revestido das formalidades legais, no qual foi apurada falta grave capitulada no art. 205, inciso VII, da Lei Estadual nº 1.691, de 16 de outubro de 1953.

Estatuto dos Funcionários do Estado e dos Municípios».

O recurso extraordinário, admitido mediante agravo do despacho de folha 468, se funda na pretendida violação do art. 1.525 do Código Civil, à luz da jurisprudência que a respectiva petição indica, bem como do artigo 141, § 4º, da Constituição Federal.

Deve ser lida a impugnação da Administração do Pôrto do Recife, a fls. 456, bem como o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, que é pelo não conhecimento ou desprovimento.

A Mesa, para julgamento no Tribunal Pleno. — As.) A. M. Villas Boas.

VOTO

O Senhor Ministro Villas Boas (Relator): — Motivo para conhecimento do recurso existe, como se demonstra, e

está no dissídio jurisprudencial, ainda não eliminado por esta Corte Suprema para assento na *Súmula*, quanto à largueza do princípio contido no art. 1.525 do Código Civil e nos correspondentes arts. 63 s. do Código Penal e Código de Processo Penal.

Em verdade, há duas maneiras opostas no apreciá-lo: ou independência completa das jurisdições na verificação da culpa e avaliação da responsabilidade ou supremacia do veredicto da Justiça Criminal, quando exprime pronunciamento amplo sobre o fato e a autoria.

O meu voto, no encarar e resolver este e os casos futuros, estará sempre no meio-térmo, que é, aliás, a posição indicada pela jurisprudência desta Excelsa Casa: nem o método singelo, e acaso frouxo, dos que vêem na absolvição do crime uma espécie de lavagem laustral, que reintegra o indivíduo na comunidade, com todos os direitos e garantias, o qual significa, em última análise, negação do preceito do art. 36 da Constituição; nem o rígido critério do acórdão recorrido que, fazendo *tabula rasa* do seu art. 141, § 4º, conferiu valor quase absoluto à decisão administrativa.

E esta é uma boa oportunidade, para que externe o meu ponto de vista.

O Decreto n.º 3.409 do Senhor Governador de Pernambuco demitira a bem do serviço público o Inspetor do Tráfego, nível 15, do Grupo Ocupacional — Tráfego Portuário —, Adauto de Barros Rêgo, como incurso nos itens I e VII do art. 205 da Lei número 1.691, de 16 de outubro de 1963 — Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado e dos Municípios.

A falta imputada a esse servidor autárquico, no gozo da estabilidade, foi, definitivamente, a de «facilitar o descaminho de duas caixas importadas dos Estados Unidos e transportadas pelo vapor *Candia*, lesando em consequência os cofres da Autarquia».

E, na realidade, esse fato, e somente ele, a caracterizar inescusável infidelidade e, portanto, inidoneidade para a

função, foi o mesmo que o 5º Promotor Público expôs na sua denúncia: «Aportou nesta cidade o navio *Gandia*, procedente dos Estados Unidos da América do Norte, trazendo várias mercadorias, inclusive três caixas, sendo duas de grande porte e uma de pequeno porte...

Logo, de início, (sic) verificou a falta dos dois volumes grandes, com as iniciais S.P.C.A. ... Instaurado o inquérito administrativo, bem assim o policial, ficou constatado que as duas caixas com as iniciais S.P.C.A. haviam sido retiradas do Parque do Material Pesado ficando apurada a participação dos referidos acusados no descaminho dos volumes acima citados». E houve um aditamento, que dava o denunciado Adauto de Barros Rêgo como incurso também no artigo 319 do Código Penal.

Correu o processo, a que pôs termo à sentença absolutória, inspirada em parecer do Representante do Ministério Público, na qual vivamente se assinalou que a prova recolhida contra o réu Adauto de Barros Rêgo, inclusive sua confissão, era fruto de violências sofridas do Delegado Presidente do Inquérito. Bel. Cívete Rabelo, que não as negou (fls. 33 s. e 41 s.).

Observai que o pedido básico da ação ordinária de nulidade, formulado após minuciosa exposição das ocorrências relacionadas com a oprobriosa demissão, não tinha por suporte único a referida exculpação, em si mesma com bastante substância para justificá-lo, mas também a negativa formal de que ele, Adauto de Barros Rêgo, houvesse praticado transgressão de norma do seu Estatuto.

Neste sentido, foi oferecida documentação e tomados vários depoimentos, notadamente o do Dr. José Guerreiro Júnior, a mesma autoridade que, na Superintendência da Administração do Porto do Recife, havia baixado a Portaria nº 266, de 22 de julho de 1957, inicial do processo administrativo feito contra o Autor.

Pois bem: todos, inclusive o ex-chefe do funcionário desonrosamente despedido, se manifestaram pela não culpa e atestaram a sua exação no cumprimento do dever funcional.

E o Magistrado, que atentamente considerou o caso sob os principais aspec-

tos, sem se vincular à sentença de absolvição do crime, acaso sem eficácia para dissipar a responsabilidade residual, deu razão ao Autor.

Veio, porém, o acórdão recorrido, com total abstração da prova dos autos, a reformar a decisão reparatória, «tendo em vista os fundamentos do jurídico parecer emitido pelo Excelentíssimo Senhor doutor Procurador-Geral do Estado com base no processo administrativo instaurado pela Administração do Porto do Recife, no qual ficou suficientemente comprovada a falta grave praticada pelo apelado no exercício da função de Inspetor do Tráfego do referido departamento do serviço público».

Quanto a mim, já no julgamento da questão proposta, nada preciso acrescentar para a conclusão de que a justiça está na sentença do MM. Juiz (fls. 404 s.), legitimamente emanada da prova dos autos, que acuradamente perquiri, e não no aresto recorrido que, sem sequer se referir a ela, com notório desprezo pelo profícuo esforço da parte, convalidou o inquérito administrativo e, com êle, o decreto de demissão a bem do serviço público.

Pelas razões expostas, conheço do recurso e dou-lhe provimento para restaurar a mesma sentença, que — repito — está conforme ao direito e à prova dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Conhecido e provido unanimemente.*

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luiz Gallotti.

Relator o Exmo. Sr. Ministro Villas Boas.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Evandro Lins e Silva, Hermes Lima, Pedro Chaves Victor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Villas Boas, Cândido Motta Filho, Hahnemann Guimarães e Lafayette de Andrade.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro A. M. Ribeiro da Costa. Brasília, 12 de junho de 1964. —

Dr. Eduardo de Drummond Alves, Vice-Diretor-Geral.

(D.J. 20-8-964)

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 11.868 (DISTRITO FEDERAL)

Cônsul Privativo. Remoção. Denegação da segurança.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira.

Requerente: Blás Tôrres Filho.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, por decisão unânime, indeferir o mandado de segurança, de acordo com as notas taquigráficas.

Custas na forma da lei.

Brasília, 22 de junho de 1964. — Luiz Gallotti, Presidente. — Gonçalves de Oliveira, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Gonçalves de Oliveira — O Cônsul Blás Tôrres Filho impetra recurso de segurança contra o ato do Presidente da República que o transferiu de Cochabamba para Cobija.

Alega que é inamovível, invocando o Manual de Serviço do Ministério das Relações Exteriores.

Solicitadas informações, foram elas prestadas. O então Ministro das Relações Exteriores, atualmente nosso eminente colega Ministro Evandro Lins e Silva, esclarece que o cargo de Cônsul Privativo não pertence à carreira diplomática (art. 51 da Lei nº 3.917, de 14-7-61) é nomeado em caráter efetivo (art. 30 da lei citada) e, assim, se lhe aplica o Estatuto dos Funcionários Públicos, segundo o qual todos os funcionários são removíveis (art. 56).

A Procuradoria-Geral opinou.

E' o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Gonçalves de Oliveira (Relator) — Denego a segurança. A Constituição só aos juizes garante a inamovibilidade.

O impetrante sequer aponta dispositivo legal que o ampare, no seu direito, a que se arroga, de ser inamovível.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Indeferido, unânimemente.*

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luiz Gallotti.

Relator, o Exmo. Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Hermes Lima, Pedro Chaves, Victor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas Boas, Cândido Motta Filho, Hahnemann Guimarães e Lafayette de Andrada.

Licenciado o Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins e Silva.

Brasília, 22 de junho de 1964. — Doutor Eduardo de Drummond Alves, Vice-Diretor-Geral.

(D. J. 20-8-964)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Nº 44.864 (GUANABARA)
(EMBARGOS)

Foi ilícita a recusa da reversão, fundada no art. 1º da Lei nº 171, de 15 de dezembro de 1947.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Hahnemann Guimarães.

Embargantes: União Federal.

Embargado: Antônio Emílio Romano.

ACÓRDÃO

Vistos estes autos nº 44.864, rejeitam-se os embargos da União Federal, conforme as notas juntas.

Brasília, 4 de maio de 1964. — Presidência do Sr. Ministro Ribeiro da Costa. — Hahnemann Guimarães, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Hahnemann Guimarães: — O Sr. Ministro Ary Franco deu provimento ao recurso e restabeleceu a sentença, que acolhera o pedido para reversão do autor, com base na Lei nº 171, de 15-12-1947. O Tribunal Federal de Recursos reformou a sentença na parte em que julgou devidas as vantagens da reversão antes de passar em julgado a sentença, e concedeu honorários de advogado. A reversão deuse, porém, em virtude da absolvição do autor no processo contra ele instaurado. Foi ilícito o ato administrativo que subordinou a reversão à oportunidade (f. 141).

Ficou vencido, em parte, o Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira (f. 144).

A União ofereceu embargos, nos quais alega que o Tribunal Federal de Recursos não contrariou a Lei nº 171, arts. 1º e 2º, a Constituição, art. 141, § 3º, e Código de Processo Civil, art. 64 (f. 146).

O autor impugnou os embargos, pois requereu a reversão nos termos da lei nº 171, art. 1º, desde que sua aposentadoria não fora decretada mediante processo, caso previsto no art. 2º. Foi ilícita a decisão do Senhor Presidente da República, que considerou inoportuno o retorno do requerente ao serviço público (f. 153).

VOTO

O Senhor Ministro Hahnemann Guimarães (Relator): Rejeito os embargos. Foi ilícita a recusa da reversão, que se fundara no art. 1º da Lei nº 171, que regularizou a situação dos aposentados pelo art. 177 da Constituição de 1937. Devia, deste modo, ser restabelecida a sentença de primeira instância.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Rejeitaram os embargos, à unanimidade.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro
A. M. Ribeiro da Costa.

Relator Exmo. Sr. Ministro Hahnemann Guimarães.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Hermes Lima, Victor Nunes Leal, Vilas Boas, Cândido Motta Filho, Hahnemann Guimarães e Lafayette de Andrada.

Impedido, o Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins e Silva.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira.

Ausentes, licenciados, os Exmos. Srs. Ministros Luiz Gallotti e Pedro Chaves.

Brasília, 4 de maio de 1964. —
Marianna L. M. Bastos, Vice-Diretora-Geral, substituta.

(D. J. 27-8-964)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Nº 51.161 (Guanabara)

Acumulação remunerada. Carta de 1937 e art. 24, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1946. Contagem de tempo de serviço entre a Carta de 37 e a de 1946. Reintegração com exclusão de vencimentos atrasados.

Relator: O Sr. Ministro Pedro Chaves.

Recorrente: Raimundo Porciúncula de Moraes e outros.

Recorrida: União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, por decisão unânime, conhecer do recurso e, por maioria de votos, dar-lhe provimento, de acordo com as notas taquigráficas.

Custas na forma da lei.

Brasília, 12 de dezembro de 1963. —
Luiz Gallotti, Presidente. — Gonçalves de Oliveira, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Sr. Presidente, o acórdão recorrido inscreveu em sua ementa o seguinte:

«O funcionário que acumula dois cargos só pode contar tempo de serviço por um. Durante o período de desacumulação contará tempo de serviço no cargo em que foi mantido».

Esta ementa não representa a questão *sub judice*, mas o despacho de fls. 95, que admitiu o recurso, lavrado pelo eminente Sr. Ministro Sampaio Costa, bem relata a espécie:

«Raimundo Porciúncula de Moraes e outros funcionários públicos afastados do serviço por força da desacumulação ordenada pela Carta de 1937 e Decreto-lei nº 24-37, propuseram ação ordinária contra a União Federal, para o fim de obterem a contagem do tempo em que estiveram afastados, como de serviço efetivo, para todos os efeitos, exceto para vencimentos atrasados.

O Juiz da 1ª Instância julgou procedente a ação, nos termos da inicial, excluídos honorários de advogado. Houve recurso de ofício e apelação à União e o Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade de votos, deu provimento aos recursos para haver a ação como improcedente.

Eis a ementa do acórdão:

«O funcionário que acumula dois cargos só pode contar tempo de serviço por um. Durante o período de desacumulação contará tempo de serviço no cargo em que foi mantido».

Inconformados, os apelados manifestam recurso extraordinário, com fulcro no art. 101, III, letras a e d da Constituição Federal. Alegam ter o v. acórdão deixado de aplicar lei federal e, no caso, a própria Constituição. Alegam, mais, dissídio jurisprudencial com acórdãos do Excelso Pretório, que citam.

2) Não se pode dizer que o acórdão recorrido afrontou a letra do art. 24, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de vez que ao mesmo deu inteligência que lhe pareceu mais acertada. Contudo, há acórdão do Excelso Pretório sufragando tese diferente ou

oposta como demonstram as remissões feitas a fls. e fls. pelos recorrentes.

Isso pôsto, admito o recurso, especialmente pela letra d, e mando que se prossiga no mesmo.

Publique-se.

Brasília, 30 de abril de 1964. — *Sampaio Costa*.

Nesta instância extraordinária, o eminente Dr. Procurador-Geral da República, então nosso eminente colega Ministro Evandro Lins, deu o seguinte parecer:

«O venerando Acórdão de fls. 77, do Egrégio Tribunal Federal de Recursos, decidiu:

O funcionário que acumula dois cargos só pode contar tempo de serviço por um. Durante o período de desacumulação contará tempo de serviço no cargo em que foi mantido.

O recurso extraordinário de fôlhas 79-83 foi admitido pelo r. despacho de fls. 95.

A letra «d» do permissivo constitucional serve de sustentáculo ao recurso extraordinário, porque, realmente, há conflito jurisprudencial acerca do assunto versado nos autos.

Pelo seu conhecimento, pois.

No mérito, todavia, o não provimento do recurso se impõe.

Em face do artigo 24, das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1946, não há que cogitar de reintegração ou de readmissão. A situação ali criada é especial e de favor e, portanto, deve ser interpretada restritivamente.

Não se pode admitir que se trate de reintegração, porque esta acarreta a reposição na situação anterior.

O funcionário que acumula dois cargos só pode contar tempo de serviço por um: no cargo em que foi mantido.

«Porque, sendo compelidos por disposição da Constituição Dativa de 37, do Decreto nº 24, daquele mesmo mês e ano — os Autores tiveram de desacumular funções públicas?» (fôlhas 102).

«Sabidamente, porque exerciam os Recorrentes mais de uma função pública, cumulativamente; por isso tiveram de optar pelo exercício de uma das funções públicas, antes acumuladas, continuando a perceber proventos pelo exercício da função de opção, e contando tempo de serviço por esse exercício de função pública, tanto mais quanto, em hipótese alguma, poderiam acumular contagem de tempo mesmo quando podiam acumular funções e vencimentos, antes da Constituição de 1937» (fôlhas 103).

Por isso, não merece reforma o v. acórdão recorrido.

Brasília, 26 de outubro de 1962. — *Evandro Lins e Silva*, Procurador-Geral da República».

A sentença de primeira instância consta de fls. 15 e disse, na sua parte expositiva:

«1) que são todos funcionários públicos federais e que perderam cargo efetivo *ex vi* de desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937, e Decreto-lei número 24, de 29-11-1937.

2) que com o advento da Constituição de 1946, pelo art. 24, do Ato das Disposições Transitórias, foram postos em disponibilidade a partir de 1946;

3) que, assim, foram beneficiados por uma verdadeira reintegração, com a só exclusão dos vencimentos atrasados.

4) pedem, pois, a procedência da ação, para que a Ré seja compelida a contar, para todos os efeitos legais, exceto vencimentos atrasados em favor dos AA., o período de tempo entre 1937 e 1946, durante o qual estiveram afastados.

Inicial instruída com os documentos de fls. 6-8.

Contestação às fls. 14, negando procedência ao pedido sob a alegação de que a exclusão dos vencimentos referida no art. 24, do Ato das Disposições Transitórias, tirou o caráter de reintegração ao ato».

Esta sentença é do Dr. Jorge Salomão, de quem têm vindo ao Tribunal sentenças magnificas. E' o relatório.

VOTO

O Sr. *Ministro Pedro Chaves* (Relator) — Sr. Presidente, a situação dos recorrentes pode ser que tenha sido objeto de tratamento desigual, mas não me sinto vinculado por conceitos de prejudgamento, em outros casos, com aquêles que julgo pela primeira vez. Minha orientação é no sentido de interpretar o dispositivo constitucional, não tendo em vista critérios de ciência da administração se é readmissão ou reintegração, mas vendo apenas a magnanimidade da nação brasileira pela voz dos seus representantes constituídos. O que se fez restabelecer uma outorga que a Constituição de 1937 tinha extinto, porém com a restrição, em virtude de uma questão de soberania, fixada no próprio estatuto constitucional. Ora, se o legislador constituinte deu o direito de certos cidadãos voltarem a acumular cargos e excluiu vencimentos atrasados, não sei como se possa ver nisso a intenção de mandar contar um tempo que não foi de exercício, como se de exercício fôsse. Há decisões muito respeitáveis neste sentido, mas não corro para semelhante interpretação com o meu voto. Se o constituinte não quis dar nem vencimentos atrasados, e a isso se referiu expressamente, como se pode atribuir à sua intenção mandar contar como tempo de serviço um tempo que não foi prestado? Dir-se-á que não foi vontade dos beneficiados, mas houve ordenamento constitucional que podia ir até o ponto de suprimir os cargos e exonerar os interessados no presente processo. Mas o estatuto constitucional de 1946, que restabeleceu a ordem democrática, permitiu que eles voltassem a acumular cargos que tinham desacomulado. Muitos que voltaram a acumular não pretendem vencimentos atrasados porque seria contra a letra expressa do art. 24, mas querem uma outorga que não vejo compreendida na lei, pretendendo que se lhes conte tempo e serviço que não foi prestado.

Data venia de opiniões em contrário, e de decisões neste sentido, conheço do recurso, mas lhe nego provimento.

VOTO

O Sr. *Ministro Gonçalves de Oliveira* — Senhor Presidente, o Supremo Tribunal Federal, depois da promulgação da Constituição de 1946, julgou no sentido da sentença do juiz de primeira instância. Ai se firmou a interpretação do art. 24 do Ato das Disposições Transitórias e, à sombra de tal pronunciamento, na esfera administrativa, vários funcionários contaram tempo de serviço; os que não tiveram o benefício recorreram à Justiça e tiveram ganho de causa. Esta interpretação vigora há muitos anos. O entendimento comum, como se vê, tem sido contrário ao assentado pelo acórdão recorrido, agora prestigiado pelo douto voto do eminente Senhor Ministro Relator.

Levando em consideração circunstâncias assinaladas, conheço do recurso e lhe deu provimento, restabelecendo a sentença de primeira instância.

VOTO

O Senhor *Ministro Luiz Gallotti* (Presidente) — A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido no sentido de que os funcionários públicos que foram obrigados, pela Constituição de 1937, a desacomular e ficaram em disponibilidade, voltando a poder acumular pela Constituição de 1946, obtiveram uma restauração de direito, sujeita a uma única restrição, a de não terem direito de receber vencimentos atrasados. Como não foi feita igual restrição quanto à contagem de tempo de serviço, temos admitido essa contagem, sem embargo do brilhante voto do eminente Relator.

Dou provimento ao recurso, *data venia* de S. Exa.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conhecido unânimemente e provido contra o voto do Ministro Relator.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luiz Gallotti.

Relator o Exmo. Sr. Ministro Pedro Chaves.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Pedro Chaves,

Gonçalves de Oliveira, Cândido Motta Filho e Luiz Gallotti.

Impedido o Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins e Silva.

Brasília, 12 de dezembro de 1963. — Hugo Mosca, Vice-Diretor-Geral.

(D. J. 27-8-964)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 53.728 (RIO GRANDE DO SUL)

1) *Compete à Justiça do Trabalho, ou ao Juiz de Direito com jurisdição trabalhista, apreciar reclamação de pessoal de obras das prefeituras municipais.* 2) *Para julgamento do recurso, que foi interposto, é competente o Tribunal Regional do Trabalho.* 3) *Quanto ao mérito, a solução depende de direito local, a ser examinado em conjugação com a Lei 1.890-53.*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, conhecer do recurso, porém negar-lhe provimento.

Brasília, 5 de junho de 1964 (data do julgamento). — A. M. Ribeiro da Costa, Presidente. — Victor Nunes Leal, Relator.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Victor Nunes.

Recorrente: Prefeitura Municipal de Alegrete.

Recorridos: Darcy Lopes e outros.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Victor Nunes — A questão que se discute neste recurso é se o pessoal de obras das Prefeituras municipais está amparado pela Legislação do Trabalho, mesmo quando não pertença a serviço organizado em forma de empresas, e em desdobramen-

to, qual o juízo competente para apreciar suas reclamações trabalhistas. Por ser relevante, o assunto trouxe o processo ao julgamento do Plenário.

O Juiz de Direito, no exercício de jurisdição trabalhista (fls. 44), julgou os reclamantes carecedores da ação. A 4ª Câmara Cível do Tribunal do Rio Grande do Sul (fls. 68) reformou a sentença, mandando fôsse julgado o pedido no mérito. Deu, assim, interpretação ampliativa à Lei 1.890, de 13-6-1953. Diz a ementa:

«Reclamatória trabalhista,

Pessoal para obras do Município.

Para fazerem valer os direitos e vantagens da Consolidação das Leis do Trabalho que lhes assegura a Lei Orgânica Municipal, têm a ação especial criada pela Lei nº 1.890, de 13 de junho de 1953».

No corpo da decisão, assim se argumenta:

«Este Tribunal, através de suas Câmaras Cíveis, tem dado à Lei nº 1.890 interpretação ampla, de maneira a abranger em seu âmbito também o denominado pessoal para obras, que não sendo funcionários públicos, tampouco gozam de garantias especiais. E' o que, entre outros, se pode ver dos acórdãos publicados na Revista Jurídica, volume 35, página 142 e volume 45, página 123.

Tampouco afastaria os recorrentes do amparo da Lei nº 1.890 a circunstância de ter a Lei Orgânica do Município assegurado a todos os seus servidores, no mínimo, os direitos, garantias e vantagens que a legislação social atribuir aos trabalhadores. Referida disposição não os transformou em funcionários públicos e nem lhes deu garantias especiais. Assegurou-lhes, apenas, a proteção da Consolidação das Leis do Trabalho».

A Prefeitura Municipal de Alegrete, que é a reclamante, recorreu, extraordinariamente, pelas letras a e d (fls. 71). Alegou violação da citada Lei 1.890, porque a Diretoria de Obras e Patrimônio da Municipalidade não está organizada em forma de empresa, conforme ali se exige. Também alegou que, por

haver dispensado essa exigência, divergiu o acórdão recorrido de decisões do Tribunal de Alcáda de São Paulo (R. T. 314-542, 314-538, 305-685, 306-621, 313-460, 302-590, 302-587, 312-552, 305-705), do Tribunal Superior do Trabalho (R. T. 273-771) e do Supremo Tribunal (D. J. 15-6-59 página 2.238).

Foi admitido o recurso, pelo ilustre Desembargador Décio Pelegrini (fls. 81), apenas por dissídio jurisprudencial:

«O recurso, evidentemente, não poderia ser recebido pelo primeiro dos permissivos invocados. A decisão recorrida, dando interpretação ampla ao dispositivo, não o violou, adotou, apenas, interpretação que se concilia com o espírito da lei e tem sido aceita na jurisprudência.

Mas há decisões em sentido contrário, de outros Tribunais, citadas pela recorrente, para demonstrar dissídio jurisprudencial».

O Procurador-Geral do Estado (fls. 85) manifestou-se contrariamente ao recurso:

«A orientação jurisprudencial adotada pelo venerando acórdão recorrido é a que fixa o verdadeiro alcance do art. 1º da Lei nº 1.890, dando-lhe interpretação consentânea com a sua finalidade social e com a nossa evolução jurídica».

Do mesmo modo, a douta Procuradoria-Geral da República (fls. 91), que se reportou à decisão do Supremo Tribunal no C. J. 2.531, 30-11-59 (R.T.J. 12-15), onde se decidiu que «a reclamação trabalhista contra Prefeitura Municipal é de competência da Justiça comum, conforme a Lei nº 1.890».

VOTO

O Senhor Ministro Victor Nunes (Relator): A Prefeitura recorrente suscitou apenas o problema da carência de ação dos reclamantes, por não estar organizado em forma de empresa o serviço em que trabalham, sustentando, assim, a inaplicabilidade da Lei 1.890, de 13-6-53. Com este problema, entretanto, está entrelaçado o da competência, porque esta lei estabelece a da Justiça comum para as reclamações traba-

listas do pessoal de obras do serviço público, nas condições ali previstas.

Os dois problemas já foram examinados por este Tribunal, com soluções diferentes. Quero referir-me, porém, especialmente, à decisão da 2ª Turma, no RE 54.395, de 26-11-63, da qual foi relator o eminente Ministro Ribeiro da Costa. Foram lembrados, na oportunidade, por S. Exa., outros julgados desta Corte (C. J. 2.727, 2.728, RE 46.196, e RE 45.512). No caso mencionado, a Prefeitura de Araçatuba, São Paulo, sustentava que o reclamante era extranumerário mensalista. Decidiu-se, porém, que era operário. O Tribunal de Justiça julgou a causa, dando aplicação à Lei 1.890, mas o Supremo Tribunal concluiu que a competência era do Tribunal Regional do Trabalho, para julgar o recurso da sentença do Juiz de Direito que havia funcionado com jurisdição trabalhista. Passo a ler algumas passagens do brilhante voto do eminente Ministro Ribeiro da Costa. S. Exa. transcreveu o seguinte trecho do despacho de recebimento do recurso extraordinário:

«Admito o recurso sob o fundamento do art. 1º da Lei 1.890, de 1953, dada pelo v. acórdão recorrido, além de contrariar muitas outras decisões dos tribunais locais, conflita — *data venia* — com o texto legal em apêço. Constitui, sem dúvida, uma exegese ampla e extensiva da lei, que não se coaduna com os seus termos e o seu espírito restritivo, qual o de amparar apenas os servidores extranumerários mensalistas e diaristas de empresas econômicas, pertencentes ao Poder Público ou a suas autarquias.

De resto, ainda que assim não fôsse, cumpre observar que inexistente jurisprudência do Excelso Pretório a respeito da matéria, fixando o campo de aplicação da Lei 1.890, de 1953, em relação aos trabalhadores braçais das Prefeituras Municipais:

A seguir, disse S. Exa.:

«A interpretação aí exposta parece-me de todo procedente, tendo-a o Supremo Tribunal adotado em casos semelhantes.

A Competência pertence, efetivamente, à Justiça Trabalhista.

A Lei 1.890 não se estende ao pessoal de obras a serviço da recorrente, pois, mandando aplicar dispositivos da C.L.T. aos mensalistas e diaristas da União, dos Estados, etc., claramente limitou o campo dessa aplicação, só a admitindo em relação aos empregados das organizações econômicas, comerciais ou industriais da União, dos Estados, etc. que tenham forma de empresa e não sejam funcionários públicos ou não gozem de garantias especiais.

Assim, é fora de dúvida, só ser competente a justiça comum, nos termos da Lei 1.890, quando se trata de empregado que trabalhe para o Município numa organização econômica comercial ou industrial em forma de empresa.

Ora, não é esse o caso da Prefeitura Municipal de Araçatuba, ora recorrente, da qual o recorrido é operário, integrando o pessoal de obras.

É competente, portanto, a Justiça do Trabalho, à qual cabe decidir sobre o recurso interposto da sentença de primeira instância.

Devo referir que a jurisprudência da Corte Suprema tem sido fiel a esse entendimento (Conflito de Jurisdição número 2.727, acórdão de 13-7-63, relator o Sr. Ministro Victor Nunes; Conflito de Jurisdição nº 2.728, acórdão de 3-8-62, relator o Sr. Ministro Vilas Boas; Recurso Extraordinário número 46.196, do Rio Grande do Sul, acórdão de 6-6-61 — 2ª Turma, de que fui relator; Recurso Extraordinário número 45.512, de Minas Gerais, acórdão de 7 de abril de 1961, — 2ª Turma, por mim relatado).

Convém acrescentar que o eminente Sr. Ministro Victor Nunes trouxe novos contingentes elucidativos, assinalando no seu douto voto de relator do C.J. número 2.727, que «a Lei número 1.890-53 cedeu o passo às Leis números 3.483, de 8-12-58 e 3.780, de 12-7-60. Segundo o art. 3º e parágrafo único, o art. 6º da primeira e os arts. 23 e 24 da segunda, o pessoal de obras e o pessoal temporário do serviço público federal, inclusive das autarquias, está sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho, sob a jurisdição da Justiça do Trabalho. No mesmo sentido dispõem

os arts. 4º e 5º do Decreto número 50.314, de 4-3-61, que regulamentou o capítulo correspondente da Lei 3.780».

Aplicando a doutrina desse julgado ao caso presente, parece-me conveniente separar os dois problemas envolvidos no recurso. Quanto a saber se os reclamantes estão amparados pela legislação trabalhista, a solução a ser dada depende do que dispõe o direito local. Aliás, a ele se refere expressamente o acórdão recorrido. Não nos cabe, pois, no recurso extraordinário, decidir esse problema que constitui o mérito da reclamação, a ser apreciado pelo juízo competente.

Cabe-nos, porém, apreciar a questão de competência, porque o recurso foi interposto e admitido com base em dissídio jurisprudencial, em torno da Lei 1.890, que também dispõe sobre competência, e não apenas sobre o regime jurídico a que está sujeito o pessoal de obras empregado no serviço público. A este respeito, apoio inteiramente o voto já referido do eminente Ministro Ribeiro da Costa. A competência para apreciar tais reclamações é da Justiça do Trabalho, na qual se integra, para este efeito, o Juiz de Direito, nas comarcas onde não houver Junta de Conciliação e Julgamento.

Conheço, pois, do recurso, mas lhe nego provimento, para manter a decisão do Tribunal do Rio Grande do Sul, que mandou fôsse o mérito da reclamação julgado pelo Juiz da Comarca de Alegrete. Entretanto, de acordo com o precedente desta Corte a que me estou referindo em particular, da decisão que fôr proferida caberá recurso para o Tribunal Regional do Trabalho, e não, para o Tribunal de Justiça.

Para observar rigorosamente as formalidades, a conclusão do meu voto deveria ser pela nulidade do julgamento do Tribunal de Justiça, a fim de que o Tribunal Regional do Trabalho apreciasse o recurso interposto da decisão de 1ª Instância, que julgou os reclamantes carecedores de ação. Entretanto, por economia processual, mantenho esse acórdão, que se limitou a mandar julgar o mérito da causa pelo Juiz. Proclamar a sua nulidade, como seria de rigor, apenas retardaria a solução final do pro-

cesso, com prejuízo para ambas as partes. Parece mais consentâneo com o regime processual das nulidades (C.P.C., art. 278, § 2º, C. L. T., art. 794), fazer cumprir esse acórdão, cabendo ao Tribunal Regional do Trabalho apreciar o recurso que vier a ser interposto da sentença de mérito de 1ª Instância.

Com estas considerações é que, conhecendo do recurso por dissídio jurisprudencial, lhe nego provimento.

DECISÃO

Como consta da ata a decisão foi a seguinte: *Conheceram e negaram provimento, à unanimidade.*

Presidência do Exmo. Sr. Ministro A. M. Ribeiro da Costa.

Relator o Exmo. Sr. Ministro Victor Nunes Leal.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Evandro Lins e Silva, Hermes Lima, Pedro Chaves, Victor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas Boas, Luiz Gallotti, Hahne-mann Guimarães e Lafayette de Andrada.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Cândido Motta Filho.

Brasília, 5 de junho de 1964 —
Dr. Eduardo de Drummond Alves —
Vice-Diretor-Geral.

(D. J. 27-8-1964)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Nº 50.551 (SÃO PAULO)
(EMBARGOS)

Artigo 184, da Constituição. Somente a lei poderá estabelecer restrições ao princípio da plena acessibilidade dos cargos públicos. Embargos rejeitados.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Hermes Lima.

Embargante: Fazenda do Estado de São Paulo.

Embargados: Maria Conceição D'Inção e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso Extraordinário (embargos) nº 50.551, de São Paulo, sendo embargante Fazenda do Estado de São Paulo e embargados Maria Conceição D'Incao e outros.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, por maioria de votos, rejeitar os embargos, ut notas taquigráficas anexas.

Brasília, 24 de novembro de 1963.
— Ribeiro da Costa, Presidente. — Pedro Chaves, Relator para o Acórdão.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Hermes Lima — A ementa do acórdão embargado de que foi relator o Ministro Gonçalves de Oliveira é a seguinte:

«Concurso. Exigência de idade de 25 anos. Somente a lei, não os regulamentos, pode fazer essa limitação de acesso aos cargos públicos nos termos do art. 184 da Constituição. Recurso conhecido, mas desprovido».

Em seu voto às fls. 115, o eminente Ministro Gonçalves de Oliveira disse: «Somente a lei pode limitar o acesso aos cargos públicos e, na hipótese, extinguiu-se idade mínima de 25 anos para o concurso do cargo de julgador da Secretaria da Fazenda do Estado. Somente a lei poderia fazer tal exigência nos termos do art. 184 da Constituição que dispõe:

«Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer».

Deixar a questão entregue aos regulamentos, fica a mesma a critério que pode variar a qualquer tempo, ao sabor de interesses do momento. Daí a exigência de lei para a limitação.

A Fazenda do Estado de São Paulo interpôs embargos. Declara que o Supremo Tribunal em vários julgados que menciona tem-se pronunciado pela legalidade das instruções do Departamento Estadual de Administração. A orientação do Tribunal fundava-se na Lei 5.017 de 16 de dezembro de 1958, que atribuía ao Departamento Estadual de

Administração a faculdade de estabelecer condições especiais para preencher cargos, inclusive os de limite de idade.

E' o relatório.

VOTO

O *Senhor Ministro Hermes Lima* (Relator) — Sr. Presidente, creio que a exigência de idade mínima para concursos não ofende o art. 184 da Constituição, porque tal exigência está em função dos serviços a serem executados e, ao mesmo tempo, da própria responsabilidade que eles comportam.

O requisito da idade não parece constituir ofensa à lei, desde que feita num regulamento. Pois o regulamento que pode, pela facilidade de ser modificado, acompanhar melhormente as condições do trabalho administrativo, não constitui uma delegação de poderes ao estabelecimento de requisitos que a lei, norma geral e abstrata, só poderia fazê-lo com maior rigidez e sem contato mais íntimo com as realidades da vida administrativa.

Creio que posso reforçar minha argumentação lembrando ao Tribunal alguns acórdãos semelhantes a esse ponto de vista que estou aqui expondo. Por exemplo, julgou-se aqui, recentemente, o Recurso de Mandado de Segurança número 8.783, de São Paulo, de que foi Relator o eminente Sr. Ministro Villas Boas (em 30 de agosto de 1961). A ementa foi a seguinte:

«Mandado de segurança denegado; recurso desprovido. — Não trazem marca de anticonstitucionalidade as Instruções relativas ao concurso para provimento dos cargos de Auxiliar de Fiscal de Rendas, na parte em que vedam a inscrição de mulheres. Harmonia do art. 5º da Lei Estadual nº 5.017-58 com o artigo 184 da Constituição Federal, com a conclusão de que também não está em antinomia com os arts. 36, § 2.º, e 141, § 1º, da Lei das Leis».

Cuida-se aqui de caso semelhante, porque se trata de julgador da Secretaria da Fazenda do Estado. O requisito da idade, aí, parece corresponder à própria responsabilidade a ser atribuída ao cargo.

Não me parece que é ofender o artigo 184 da Constituição existir tal re-

quisito, porque, segundo a experiência da Administração, está na conformidade do serviço a ser prestado. A exigência do requisito de idade é da mesma natureza da exigência que proibiu a inscrição de mulheres para o cargo de fiscal de rendas, por exemplo.

O *Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* — A questão, aí, não é idêntica, porque, em relação à idade, o concurso é que vai verificar se a pessoa tem a capacidade para o exercício da função.

No caso de mulheres, aliás, o Tribunal decidiu, contra o meu voto e o do eminente Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, no sentido de que a exclusão da mulher é pela natureza das funções (não pelos conhecimentos). A discriminação só poderia ter base nesse critério. Mas, em relação à idade, não, porque o concurso, afinal de contas, é que vai dizer se a pessoa está em condições pelos seus conhecimentos de exercer a função a que pretende. Temos decidido assim os casos de São Paulo.

O *Sr. Ministro Hermes Lima* (Relator) — Há um outro acórdão, também, no Recurso do Mandado de Segurança número 8.838, de São Paulo, de que foi Relator o eminente Senhor Ministro Lafayette de Andrada, e que tem a seguinte ementa:

«Estado de São Paulo, art. 27 do Decreto 12.273 — Limite de idade para inscrição em concurso e prazo da validade do mesmo. Recurso não provido.»

Entendo, portanto, Senhor Presidente, que o limite de idade, para certa categoria de cargos públicos, não ofende o acesso de todos os brasileiros aos cargos públicos.

O *Sr. Ministro Hahnemann Guimarães* — Mas quando estabelecido em lei. O tribunal não tem admitido que se fixe esse limite de idade em regulamento ou instruções para o concurso.

O *Sr. Ministro Hermes Lima* (Relator) — Acho que pode ser estabelecido em regulamento.

O *Sr. Ministro Hahnemann Guimarães* — O que o Tribunal não admite é que se limite isso em instruções de concurso.

O Sr. Ministro *Hermes Lima* (Relator) — O limite pode ser fixado pelo DASP. As instruções podem provir do Departamento Administrativo, como é o caso que estamos discutindo, Departamento que tem a experiência da Administração.

O Sr. Ministro *Gonçalves de Oliveira* — E deve informar, neste caso ao Poder Legislativo, porque o que a Constituição estabelece, em princípio, é o exercício do cargo público por brasileiro. Então, as inscrições são aquelas expressas em lei e a Constituição não é mais do que uma expressão disso. A Constituição, em mais de um dispositivo, diz isto, não só no art. 141, § 14, como, também, no artigo 184.

«Art. 184. Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelece».

«Art. 141. § 4º. É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer».

De maneira que a interpretação tem sido mais liberal, no sentido de que as restrições devem ser expressas em lei. Por esse motivo, divirjo de V. Exa.

O Sr. Ministro *Hermes Lima* (Relator) — A lei, assim, teria, para cada tipo de serviço administrativo, de estabelecer uma idade. Seria, realmente, uma lei tão casuística, que jamais poderia atender às necessidades e exigências do serviço. E para isso é que existe o regulamento.

O Sr. Ministro *Gonçalves de Oliveira* — A lei estabelece, digamos, 18 anos. No caso que necessitar idade maior, dirá: São apenas os cargos do Ministério Público, Magistratura, etc. Qualquer carreira em que o legislador ache que deva ser exercida por pessoa mais idosa, a lei estabelecerá.

O Sr. Ministro *Hermes Lima* (Relator) — Na prática, haverá dificuldades, porque as modalidades de função pública são tão diversas, que a idade de 30 anos, 25 ou 22 anos, que seja estabelecida varia com a natureza delas, dada a própria responsabilidade que comportam, e assim por diante.

O Sr. Ministro *Hahneemann Guimarães* — E V. Exa. não receia o arbitrio das comissões examinadoras de concurso?

O Sr. Ministro *Hermes Lima* (Relator) — É preciso confiar um pouco no critério da administração, porque se a lei parte do princípio de que a administração está sempre pronta a praticar abusos, então não há lei que chegue.

Entendo, assim, que o requisito especial da idade não diminui a capacidade de acesso aos cargos públicos, pois os regulamentos, também como as leis, vigem na ambiência ética e política que os coloca dentro dos padrões de eficiência, morais e costumeiros a que a administração está sujeita.

Por estes motivos, recebo os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro *Pedro Chaves* — Senhor Presidente, *data venia* do eminente Senhor Ministro *Hermes Lima*, rejeito os embargos.

Tomei parte no julgamento de um caso, de São Paulo, precisamente sobre o limite de idade. Tratava-se, de um concurso para advogado do Estado de São Paulo e o regulamento tinha imposto um limite máximo de idade, de 40 anos. O paciente-impetrante obteve a liminar e submeteu-se a concurso e, entre 1.700 candidatos, tirou o 5º ou 6º lugar e já está empossado, prestando os melhores serviços à advocacia do Estado.

Se não podemos tolerar o limite máximo, também não podemos tolerar o limite mínimo. Desde que seja cidadão brasileiro e apresente o título de eleitor, só pode ser excluído de provas de aptidão, se o concurso revelar a sua incapacidade.

Realmente, devemos dar uma margem de confiança — e damos — à administração pública. Mas, não devemos entrar no aspecto da conveniência e oportunidade de seus atos. Esta é a doutrina mas, desde que esses atos sejam pautados na Constituição. A Constituição exige que esses limites sejam fixados em lei. Nós não podemos transferir essa exigência constitucional para um simples regulamento.

O eminente Senhor Ministro Gonçalves de Oliveira, que sempre ilustra os debates, nesta Casa, com seus oportunos apartes, já disse que é, justamente, através de concurso, que se pode saber se esse rapaz de menos de 25 anos tem a serenidade necessária e a capacidade de espírito e a capacidade intelectual, se tem bom ou mau discernimento para exercer as suas funções de juiz fiscal do Conselho de Reclamações Fiscais.

Senhor Presidente, o que se perquire não é a idade do impetrante. É a sua capacidade. São as suas realizações psicológicas. E a nossa História está ilustrada de moços que desempenham suas funções. Desde o Império, tivemos o conselheiro Dantas. Tivemos jovens como Dario Ribeiro, Alcântara Machado, com 20 anos de idade, Professor da Faculdade de Direito de São Paulo, Aníbal Freire, Assis Chateaubriand e tantos outros nomes ilustres.

Tenho, até, a propensão de confiar muito mais no brilho da juventude, do que na experiência feita à custa de sacrificios, da gente que vai deixando a vida retalhada pelos abrolhos.

Depois, Senhor Presidente, trata-se, sempre, de uma restrição. Os direitos são assegurados ao cidadão brasileiro, e não é possível que, com um simples regulamento, diminua, crie restrições não previstas na Constituição e nem admitidas na lei.

Rejeito os embargos.

VOTO

O Senhor Ministro Victor Nunes — Sr. Presidente, no caso a que se refere o eminente Ministro Pedro Chaves é que se mudou a orientação do Tribunal: Recurso de Mandado de Segurança nº 8.790, julgado em 1 de dezembro de 1961. V. Exa. foi o relator, e votou vencido, creio eu, tendo, depois, passado a prestigiar a maioria.

Antes desse caso, tínhamos admitido, em dois outros, a validade do limite mínimo de idade para inscrição em concurso, estabelecido por ato administrativo, autorizado em lei: Recurso de Mandado de Segurança nº 8.703, de que

foi Relator o Senhor Ministro Vilas Boas, julgado em 13 de setembro de 1961, o Recurso de Mandado de Segurança número 8.784, de que fui o relator, julgado em 26 de julho de 1961. Ainda no Recurso de Mandado de Segurança número 8.783, sendo relator o Sr. Ministro Vilas Boas, julgado em 30 de agosto de 1961, admitimos a exclusão das mulheres, dada a peculiaridade do serviço.

Veio, depois, o caso a que aludiu o Sr. Ministro Pedro Chaves. Um competente advogado não tinha sido admitido ao concurso por ter mais de 40 anos. Entretanto, fez o concurso, com base em medida liminar e foi muito bem classificado. Nesse caso, examinou-se o assunto com mais profundidade, e o Tribunal mudou de orientação.

Depois disso, no Recurso de Mandado de Segurança nº 10.150, julgado em 30 de julho de 1962, e nos embargos ao Recurso Extraordinário número 47.978, julgados em 15 de março de 1963, o Plenário reiterou seu ponto de vista de não admitir a fixação do limite de idade, a não ser por lei.

Fui vencido, nesses casos, e a Segunda Turma julgou alguns outros com igual orientação. Fui relator de um deles (Recurso Extraordinário nº 41.178), mas apenas ressalvei meu ponto de vista, porque não havia qualquer expectativa de convencer a maioria do contrário.

Assim, peço vênha ao Sr. Ministro Hermes Lima, com quem, doutrinariamente estou de acordo, para, com a simples ressalva do seu entendimento pessoal, acompanhar a jurisprudência dominante. Rejeito os embargos.

VOTO

O Senhor Ministro Gonçalves de Oliveira — Senhor Presidente, fui relator do acórdão embargado, e como tive ensejo de apartear ao voto do eminente Sr. Ministro Relator, meu voto estava conforme a jurisprudência do Tribunal, como acaba de mostrar o eminente Senhor Ministro Victor Nunes. E, agora, que meu humilde voto está prestigiado pelos lúcidos votos dos eminentes Senhores Ministros Pedro Chaves e Victor Nunes, eu o mantenho, Senhor Presi-

dente, com a devida vênia do eminente Sr. Ministro Relator.

Rejeito os embargos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Rejeitaram os embargos contra o voto do Ministro Relator.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa, na ausência justificada do Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada, Presidente.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Hermes Lima, Pedro Chaves, Victor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Cândido Mota Filho e Hahnemann Guimarães.

Impedido, o Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins e Silva.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Villas Boas.

Licenciado o Exmo. Sr. Ministro Luiz Gallotti.

Em 25 de novembro de 1963. — Hugo Mosca, Vice-Diretor-Geral.

(D. J. 3-9-1964)

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 12.542

(Minas Gerais)

Nomeação para cargo vago, em forma de designação de funcionário de categoria inferior para o exercício das respectivas funções. — Designar nesse estilo não é promover. — Ato assim praticado com a marca da interinidade pode ser revogado a qualquer momento. — Vaga a ser preenchida de acordo com a legislação local. — Confirmação do acórdão recorrido com esta salutar declaração.

Relator: O Exmo. Senhor Ministro Villas Boas.

Recorrente: Maria Margarida Blanc.

Recorrida: Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni.

ACÓRDÃO

Relatados e discutidos estes autos: Resolve o Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, à unanimidade, ut notas taquigráficas, negar provimento ao recurso,

Custas *ex lege*.

Relator — O Exmo. Sr. Ministro Hermes Lima.

Brasília, 13 de julho de 1964. — Luiz Gallotti, Presidente. — A. M. Villas Boas, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Villas Boas — D. Maria Margarida Blanc, Auxiliar de Secretaria, julgando-se preterida, insurgiu-se, por mandado de segurança, contra o ato do Sr. Prefeito Municipal de Teófilo Otoni que designou D. Myriam Hollerbach «para exercer o cargo de auxiliar do Serviço da Fazenda, enquanto durar a licença do titular do cargo».

Viu a impetrante nesse ato uma autêntica promoção, que não poderia recair, consoante a legislação local, em funcionária com quatro anos de exercício, senão nela própria que conta vinte e dois anos de casa.

O *writ*, concedido pelo MM. Juiz, foi cassado pela colenda Segunda Câmara Civil, ao argumento de que «não se tratando de promoção, a substituição só poderia ser feita pela imediata do Tesoureiro, como se fez».

A douta Procuradoria-Geral da República opina pelo provimento do recurso, dizendo que «tudo está a confirmar que houve frustração na promoção por antiguidade».

A Mesa. — A. M. Villas Boas.

VOTO

O Senhor Ministro Villas Boas (Relator) — O ato impugnado está assim redigido:

«Portaria nº 749 — Designa Auxiliar do Serviço da Fazenda para exercer as funções do cargo de Tesoureiro.

O Prefeito do Município de Teófilo Otoni, usando das atribuições que lhe confere o art. 77, item XII, da Lei número 28, de 22 de novembro de 1951, resolve designar Myriam Hollerbach, Auxiliar do Serviço da Fazenda, Classe B, para exercer as funções do cargo de Tesoureiro, Classe A, ora vago com a promoção da antiga titular, cabendo-lhe as vantagens conferidas em lei, inclusive o recebimento dos vencimentos referentes a esse cargo. Registre-se...»

O Estatuto dispõe:

«Art. 47. As promoções obedecerão ao critério de antiguidade de classe e ao merecimento, alternadamente, de acordo com o regulamento que for expedido, salvo quanto à classe final da carreira. Neste caso serão feitas somente pelo critério do merecimento.

Art. 49. A promoção por antiguidade recairá no funcionário mais antigo na classe».

Pertenceu à Classe B — Auxiliares Administrativos —, em ordem de antiguidade, Maria Margarida Blanc, Lily Barata Godinha, Neusa Soares Peruhype, Myriam Hollerbach e Ruth Vitória Boehler.

Qualquer delas poderia ter acesso à categoria A — Auxiliares de Chefia, constituída dos cargos de Contador e Tesoureiro, que não são de confiança.

Para tal promoção, o critério que voga é o do merecimento.

Na opinião do Secretário da Prefeitura, seria lógico assegurar preferência à mais antiga (fls. 57).

Está bem.

Confirmo a decisão recorrida.

Dona Maria Margarida Blanc não demonstrou, em face da lei, o seu direito

à investidura. Entretanto, Dona Myriam Hollerbach não a obteve em caráter definitivo, pois o Prefeito Sidônio Ottoni se limitou a fazer, no último dia do seu mandato, uma *designação* para o exercício das funções do cargo de Tesoureiro.

A nomeação nesse estilo, assinada no apagar das luzes, trazia em si a marca da interinidade, como se depreende do disposto no Estatuto Federal, art. 12, nº IV.

O ato malsinado era revogável, *ad nutum*, e em verdade já não produz efeito com o cumprimento do *writ* outorgado em primeira instância.

O cargo de Tesoureiro continua vago e deverá ser provido de acordo com a lei.

É o que me cumpre declarar.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Negou-se provimento unânime.*

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luiz Gallotti.

Relator, o Exmo. Sr. Ministro Villas Boas.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Evandro Lins e Silva, Hermes Lima, Pedro Chaves, Victor Nunes Leal, Villas Boas, Cândido Motta Filho, Hahnemann Guimarães e Lafayette de Andrada.

Ausente, justificadamente, o Excelentíssimo Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira.

Licenciado, o Exmo. Sr. Ministro A. M. Ribeiro da Costa, Presidente.

Brasília, 13 de julho de 1964. — Dr. Eduardo de Drummond Alves, Vice-Diretor-Geral.

(D. J. 17-9-964).

PARECERES

Parecer do Consultor Jurídico do DASP.

PROCESSO Nº 5.385-66

PARECER

No anexo processo, encaminhado pelo Ministério da Viação e Obras Públicas a este Departamento, para exame, solicita-se a fixação de critério a ser adotado no cálculo de proventos de aposentadoria, em face dos arts. 21, nº 7, e 31 da Lei nº 4.345, de 26-6-64, que dispõem, *verbis*:

«Art. 21 — Além de aos funcionários do Poder Executivo da União e das autarquias federais, esta lei se aplicará aos servidores:

.....

7) aposentados, bem como aos em disponibilidade, no que couber e na forma da Lei nº 2.622, de 18 de outubro de 1955, cujo pagamento independêrã da prévia apostila nos títulos dos beneficiários».

«Art. 31 — Até 31 de dezembro de 1964, o reajustamento previsto no art. 5º e os reajustamentos dos proventos dos funcionários aposentados e em disponibilidade a que se refere o art. 21, item 7, vigorarão com reduções de modo a que esses reajustamentos não possam exceder a 100% (cem por cento) dos valores decorrentes da execução da Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963».

2. A dúvida surgiu, ao se cogitar do reajustamento dos proventos dos aposentados, em face da atual situação do pessoal ativo da Administração do Porto do Rio de Janeiro.

3. Para melhor compreensão do problema, cumpre ressaltar que o sistema de classificação daquela autarquia, aprovado pelo Decreto nº 51.335, de 4 de outubro de 1961, foi sucessivamente alterado pelos Decretos ns. 51.403, de 5

de fevereiro de 1962, 51.460, de 30 de abril de 1962; 51.570, de 19 de outubro de 1962, 51.649, de 7-1-63 e 51.733, de 21-2-63.

4. A Lei nº 4.345, de 1964, estabeleceu que a aplicação de seus dispositivos às Autarquias dependeria da revisão dos respectivos quadros.

5. Na impossibilidade de obter esclarecimentos, em prazo curto, para o esclarecimento das diversas situações funcionais consignadas no trabalho elaborado pelo Ministério da Viação e Obras Públicas em cumprimento ao diploma legal acima referido, a Comissão de Classificação de Cargos deliberou aprovar, *em caráter provisório*, o Quadro de Pessoal com a constituição proposta pelo referido Ministério (Resolução nº 260 daquele órgão colegiado, publicada no *Diário Oficial* de 9-2-1965) até que se complete a revisão.

6. Propôs, então, este Departamento a expedição de ato que autorizasse a APRJ a aplicar aos funcionários do respectivo Quadro o aumento concedido pela Lei nº 4.345, de 1964, acentuando, na oportunidade, que a revisão do Quadro de Pessoal deveria implicar também na revisão dos casos de aposentadoria havidos após a vigência do Decreto número 51.403, de 5 de fevereiro de 1962 (EM nº 89, de 4-2-65, publicada no *DO* de 11 seguinte).

7. Resultou desse expediente a assinatura do Decreto nº 55.740, de 10 de fevereiro de 1965, que estabeleceu no art. 5º, *verbis*:

«A execução do disposto neste decreto determinará a revisão das aposentadorias concedidas a funcionários da APRJ após a vigência do Decreto nº 51.403, de 5 de fevereiro de 1962, na hipótese

de ser modificada a situação do cargo antes ocupado pelo inativo».

8. Manifestaram-se a respeito da inteligência desse dispositivo a Procuradoria da APRJ e a Assessoria Jurídica do Ministério já citado, ambos no sentido de que a revisão das aposentadorias só se deverá efetivar após a execução do disposto naquele decreto, considerada como tal a *revisão definitiva* e não a aprovação provisória do enquadramento.

9. Nessa ordem de idéias, concluíram aqueles órgãos jurídicos por que fôsse aplicada a Lei nº 4.345, de 1964, aos inativos, com base nos níveis sobre os quais vinham sendo calculados os proventos de aposentadoria antes de entrar em vigor aquela lei.

10. Com a primeira conclusão, não concorda, *data venia*, este Serviço. Se o Decreto nº 55.748, de 1965, considerou sem efeito os decretos que introduziram alterações no sistema de classificação de cargos da Administração do Porto do Rio de Janeiro, a partir do Decreto número 51.403, de 1962, as aposentadorias ocorridas após a vigência desse decreto estão automaticamente passíveis de revisão, desde que efetivadas na base das alterações introduzidas no sistema de classificação de cargos aprovado pelo Decreto nº 51.335, de 1961. Daí a imposição de que sejam revistas as aposentadorias desde que se tenha modificado a situação do cargo antes ocupado pelo inativo com a superveniência do Decreto nº 55.748, de 1965.

11. Constitui a execução do disposto no Decreto 55.748, citado, não só a revisão definitiva do quadro a ser aprovado em época futura, como a imediata manutenção da classificação provisória constante da Resolução número 260, da CCC.

12. A circunstância, apontada pela Procuradoria da APRJ, de que da relação nominal aprovada pela referida Comissão constam ocupantes de cargos criados por decretos considerados nulos, não autoriza concluir, como pretende aquele órgão jurídico (fls. 25), que o art. 3º do Decreto nº 55.748, de 1965, apenas *revogou* os decretos impugnados.

Do mesmo ato convém transcrever o art. 6º:

«O disposto neste decreto não homologará situações funcionais que, em virtude da revisão determinada no Decreto nº 54.004, de 3 de julho de 1964, forem consideradas nulas, ilegais ou contrárias a normas administrativas em vigor».

13. Essa norma alcança também os provimentos em cargos criados pelos atos impugnados. Enquanto esses provimentos foram mantidos em caráter provisório, o mesmo Decreto nº 55.748, em relação aos inativos, não permitiu a continuidade da situação, ainda que provisoriamente. A anulação dos decretos modificadores do enquadramento afetou fundamentalmente a situação dos aposentados antes atingidos pelas modificações. Afigura-se, pois, a este Serviço imposição imediata a revisão das aposentadorias afetadas.

14. Essa conclusão parece a mais lógica, atentando-se para o fato de que é maior a probabilidade de prevalecer, na revisão definitiva, o enquadramento provisório, ora em vigor, do que o enquadramento anterior ao Decreto número 55.748, de 1965.

15. Todavia, essa não é a indagação principal que se há de solucionar para a aplicação dos arts. 21, nº 7 e 31 da Lei nº 4.345, de 1964.

16. O art. 5º do Decreto número 55.748, de 1965, visou à regularização de situações criadas por atos considerados nulos e que forçosamente terão de ser de imediato corrigidas.

17. Trata-se, pois, de revisão dos atos de aposentadoria expedidos nas condições mencionadas. Já os dispositivos da Lei número 4.345, de 1964, acima citados, referem-se a reajustamento de proventos para fins de concessão de aumento.

18. Portanto, deverá indagar-se se é cabível a execução desses dispositivos com relação aos inativos da APRJ, em face da atual situação do pessoal ativo daquela Autarquia.

19. No entender deste Serviço, a situação é idêntica àquela surgida com relação aos aposentados de órgãos da

administração direta que, antes do enquadramento definitivo, tiveram os cargos integrantes dos respectivos quadros classificados em caráter provisório, na forma do Decreto nº 49.160, de 1 de novembro de 1960.

20. Nesses casos não houve regra legal ou regulamentar que proibisse ou determinasse a revisão dos proventos. Correta seria, portanto, a conclusão favorável como também a contrária à aplicação dos arts. 21, nº 7 e 31 da Lei nº 4.345, de 1964.

21. Todavia, a fim de ser observada a uniformidade de critério que deve presidir a solução dos casos relativos aos servidores federais, seria conveniente adotar-se para os autárquicos a mesma orientação que vem sendo seguida com relação aos funcionários da administração centralizada.

22. Para esse efeito, deverá o Ministério da Viação e Obras Públicas articular-se com a Diretoria da Despesa Pública que é órgão competente para dizer da matéria.

23. Finalmente, embora não seja esta propriamente a questão que deu origem à consulta, convém dirimir a dúvida levantada pela Divisão do Pessoal da APRJ no trecho da informação de fls. 6, abaixo transcrito:

«Entretanto, se fôr aplicado este percentual de 100% sobre o valor dos níveis estabelecidos pela Lei nº 4.242-63, os proventos dos inativos terão uma redução, se se atentar para o princípio de que o cálculo dos ganhos da inatividade deve ser feito na mesma proporção dos vencimentos que percebe o pessoal da ativa (art. 1º da Lei nº 2.622, de 18-10-55)...»

24. É preciso acentuar que a Lei nº 2.622, de 1965, não determina que sejam iguallados os proventos da inatividade aos vencimentos dos funcionários ativos, mas sim estabelece que o reajustamento será efetuado à base da retribuição paga aos servidores em atividade, a fim de que os proventos sejam atualizados.

Pagá-la ao funcionário que a ela tem direito, quando no gozo de férias, não infringe, pois, aquele dispositivo legal.

12. Concluindo, entende este Serviço, de acordo com o parecer da Contadoria-Geral da República, citado, que o servidor que estiver percebendo gratificação em virtude da natureza do serviço de suas atribuições continuará fazendo jus à mesma vantagem quando no gozo de férias regulamentares ou instituídas em lei especial.

Brasília, 16 de setembro de 1966. —
Myriam Sampaio Lofrano, Chefe do SRLF.

De acordo. Submeto à consideração do Senhor Diretor-Geral, propondo a restituição do processo ao Departamento dos Correios e Telégrafos, caso o parecer mereça aprovação.

Brasília, 16 de setembro de 1966. —
Paulo César Cataldo, Diretor de Divisão do Regime Jurídico do Pessoal.

Solicito o parecer da douda Consultoria Jurídica — DASP., em 16-9-66 — a)
Luiz Vicente B. de Ouro Preto, Diretor-Geral.

Prende-se a consulta formulada neste processo a problema alusivo a servidores aposentados da Administração do Porto do Rio de Janeiro, no que se refere a cálculos para o reajustamento previsto na Lei 4.345, de 1964.

2. Antes de entrar no mérito da questão, convém se faça um retrospecto do que ocorreu sobre a implantação do sistema de classificações de cargos na citada autarquia.

3. Cabe-me esclarecer, inicialmente, que, pelo Decreto nº 51.335, de 4 de outubro de 1961, foi aprovado, em caráter definitivo, o enquadramento dos cargos pertencentes ao quadro de pessoal da Administração do Porto do Rio de Janeiro, tendo sido o mesmo expedido após prévio pronunciamento da Comissão de Classificação de Cargos e da Divisão de Classificação de Cargos, órgãos esses instituídos pela Lei 3.780, de 1960, para zelar pela execução das medidas na mesma previstas e fiel observância dos preceitos nela contidos.

4. Não obstante a autenticidade do mencionado ato, aprovado com plena observância do disposto no art. 56 da Lei nº 3.780, de 1960, inclusive no que

tange às peculiaridades da administração do pessoal daquela Autarquia, decretos outros foram baixados, à revelia dos órgãos de Classificação de Cargos, como os de ns. 51.403, de 5-2-62, 51.460, de 30-4-62, 51.570, de 19-10-62, 51.649, de 7-1-63 e 51.733, de 21-2-63, que introduziram profundas modificações no *enquadramento definitivo inicial*, com infringência mesmo do preceito estabelecido no art. 56, § 1º da Lei 3.780, de 1960, *verbis*:

«Art. 56

§ 1º — Os níveis de vencimento e salário não ultrapassarão os valores correspondentes no serviço civil do Poder Executivo, confrontados os cargos e categorias de atribuições semelhantes ou idênticas».

5. Foi a constituição de situações dessa natureza que ensejou a inserção na Lei 4.345, de 1964, de dispositivo tendente a obter a regularização e o restabelecimento dos princípios constantes da Lei 3.780, de 1960, quais sejam os arts. 19 e 20, que condicionam a sua aplicação às autarquias à revisão geral dos respectivos quadros.

6. Com base nos aludidos dispositivos e respectiva regulamentação — Decreto nº 54.004, de 3-7-64, foi assinado o Decreto nº 54.083, de 31-7-64, que, aprovando a revisão do Quadro de Pessoal da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, restabelecia a situação oriunda do Decreto 51.335, de 4-10-61, com anulações simultâneas dos Decretos ns. 51.403-60, 51.460-62, 51.570-62, 51.649-63 e 51.733-63.

7. Reconhecendo, todavia, os reflexos negativos que acarretariam as medidas radicais, no mesmo previstas, ao bom andamento dos serviços afetos àquela autarquia, foi proposta por este Órgão a expedição do Decreto nº 54.083, de 31-7-64, com o fito de restabelecer os atos por ele tornados sem efeito e sujeitá-los à revisão, que seria promovida pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, no prazo de 60 (sessenta) dias, com a audiência deste Departamento.

8. *Prevía, ainda, o aludido decreto que a aplicação dos novos valores ins-*

vidores, cuja situação estava regulada pelos mencionados atos, ficasse condicionada à aprovação dessa revisão, mediante ato do Presidente da República.

9. Foi, então, baixado o Decreto número 55.748, de 10-2-65, resultante de proposta apresentada pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, em cumprimento ao disposto no Decreto número 54.273, de 9-9-64.

10. O trabalho encaminhado, embora resultante de estudos realizados por uma comissão especial, designada pelo Senhor Ministro da Viação, não se fazia acompanhar de elementos que se tornavam indispensáveis, e, como os servidores daquele ente autárquico vinham percebendo seus vencimentos na base da Lei 4.242, numa angustiosa expectativa pela aplicação da Lei 4.345, admitiram a DCC e a CCC a aprovação, em caráter provisório, do enquadramento do pessoal da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro.

11. Conforme se fez ressaltar na Exposição de Motivos nº 89, de 4-2-65, deste Órgão e dirigida ao Senhor Presidente da República, a medida concretizada através do Decreto número 55.748, de 1965, teve como escopo propiciar àquela autarquia a oportunidade de aplicação das vantagens financeiras decorrentes da Lei 4.345, de 1964, aos seus servidores, sem prejuízo das correções que se impuserem na revisão geral a realizar, nos termos dos artigos 19 e 20 da mesma, não acarretando, assim, aquela aprovação, em caráter provisório, homologação de situações funcionais passíveis de serem consideradas nulas, por ilegais e contrárias às normas administrativas em vigor.

12. O Decreto nº 55.748, de 10 de fevereiro de 1965, é legítimo e é resultado do fiel cumprimento de expressas determinações contidas na Lei 4.345, de 1964.

13. Se, na Administração do Pôrto do Rio de Janeiro e na maioria dos casos, os servidores em atividade tiverem, por força da Resolução 260 da CCC e do Decreto 55.748-65, as suas situações revistas, colocando-as dentro da sistemática do Plano de Classificação de Cargos, instituída pela Lei 3.780, considerando, portanto, sem qualquer efeito as

modificações oriundas daqueles decretos eivados de nulidade, qual a justificativa para deixar permanecer situações irregulares de inativos, concretizadas com base nas alterações advindas dos decretos impugnados, que feriram frontalmente disposição legal expressa?

14. O fato de ter sido o enquadramento dos servidores, ainda pertencentes ao Quadro, aprovado em caráter provisório, não justifica se mantenham aquelas situações irregulares, fazendo incidir sobre proventos, indevidamente percebidos, o reajuste previsto em lei posterior (Lei 4.345), que expressamente determina sua incidência após as correções ou revisões que se fazem necessárias.

15. Por outro lado, não pode causar qualquer estranheza a revisão das aposentadorias à base do enquadramento provisoriamente aprovado, porquanto a Diretoria da Despesa Pública, através do Serviço de Inativos, fez, em 1960 e 1961, com base nos enquadramentos provisórios dos servidores dos Ministérios, as revisões de aposentadorias.

16. Assim exposto, urge sejam revistas as aposentadorias feitas na Administração do Porto do Rio de Janeiro, com fundamento nos decretos citados e não se procurar convalidá-las com a incidência de reajustes previstos em lei posterior que determina prévia revisão.

Brasília, 22 de novembro de 1966. — Luiz Rodrigues, Consultor Jurídico.

De acôrdo com os pareceres da DRJP e da Consultoria Jurídica dêste Departamento.

2 — Restitua-se ao DA do Ministério da Viação e Obras Públicas. DASP, em 27-11-1966 — As.) Luiz Vicente B. de Ouro Preto, Diretor-Geral.

PROCESSO Nº 4.379-66

Decreto Legislativo nº 18, de 1961, Interpretação do seu art. 1º, alínea c.

Constitucionalidade dêsse dispositivo, desde que se considerem somente as punições disciplinares e faltas ao serviço ali contempladas com as que oferecem nexo causal com fatos determinantes da ação pública em defesa do Estado.

Pronunciamentos reiterados nesse sentido de uma das turmas (terceira) da Suprema Côrte.

PARECER

I

Com invocação do art. 1º, alínea c, do Decreto Legislativo nº 18, de 15 de novembro de 1961, funcionário do Ministério da Fazenda solicita averbação, no seu assentamento individual, como de efetivo exercício, de todos os períodos em que esteve licenciado para tratamento de saúde, durante o lapso de tempo mencionado no aludido Decreto Legislativo (de 16 de julho de 1934 a 2 de setembro de 1961).

2. A Divisão do Regime Jurídico do Pessoal dêste Departamento (D. R. J. P.), opinando sobre o pedido, resalta o pronunciamento administrativo que concluiu pela inconstitucionalidade da alínea c do art. 1º do citado Decreto Legislativo (Parecer número E-7, de 15 de março de 1962 do então Dr. Consultor-Geral da República, publicado no *Diário Oficial* de 13 de abril do mesmo ano, às págs. 4.270 a 4.272), do que, entretanto, discorda o Excelso Supremo Tribunal Federal, consoante se verifica do acórdão unânime do seu Tribunal Pleno, proferido em 10 de agosto de 1964, no Recurso de Mandado de Segurança nº 12.539, do Distrito Federal, de que foi relator o eminente Ministro Hahnemann Guimarães (fólias 17 us-que 26).

3. Daí a reabertura da matéria no âmbito administrativo, desde que a manifestação jurisdicional, embora casuística, tem, no caso, repercussão normativa, por importar na decisão *in genere*, da constitucionalidade do ato legislativo de que se trata.

4. Nesse sentido, propõe a DRJP a audiência da douda Consultoria-Geral da República, com a manifestação prévia desta Consultoria Jurídica.

5. A alínea c do art. 1º do Decreto Legislativo nº 18, de 1961, cuja interpretação constitui objeto dêste processo, tem a seguinte redação:

«Art. 1º São anistiados:

.....

c) todos os servidores civis, militares e autárquicos que sofreram punições disciplinares ou incorreram em faltas ao serviço no mesmo período, sem prejuízo dos que foram assíduos».

6. A constitucionalidade dessa preceituação foi matéria efetivamente decidida no aresto a que se faz menção no item 2 deste parecer, reiterado por vários outros julgados da Terceira Turma do Excelso Supremo Tribunal Federal, a que me reportarei mais adiante. Mas a interpretação dada nesses acórdãos, em divergências com o que decidiu o Tribunal Pleno, em 10 de agosto de 1964, no Recurso de Mandado de Segurança nº 12.539, a que já se aludiu, é a de que as punições disciplinares e as faltas ao serviço contempladas no dispositivo transcrito no item anterior devam guardar relação com fatos que determinaram a ação pública em defesa do Estado, vale dizer, que tais faltas tenham conexão com crimes políticos cometidos.

7. Assim também me parece, por se tratar de anistia, que é medida essencialmente política, embora desconheça eu decisão do Tribunal Pleno do Pretório Excelso que a tenha acolhido, desde que a de que se juntou cópia nesse processo é, como já se disse, divergente, pois que não condiciona essas punições e faltas à existência de nexo causal com os crimes políticos mencionados na alínea a do art. 1º do citado Decreto Legislativo.

8. As decisões da Terceira Turma do Supremo Tribunal Federal, tomadas à unanimidade, no sentido já referido, são as seguintes:

a) no Recurso de Mandado de Segurança nº 14.337, do Distrito Federal, relatado pelo Ministro Prado Kelly «Diário da Justiça» de 28 de abril de 1966, pág. 1.346, de que extraio o seguinte excerto de sua ementa:

«As punições disciplinares que a lei manda esquecer (artigo 1º, c) são as de nexo causal com os fatos determinantes da ação pública em defesa do Estado: não as que derivam de motivos estranhos àqueles acontecimentos»;

b) no Recurso de Mandado de Segurança nº 16.179, do Estado da Gua-

nabara, de que foi relator o Ministro Luiz Galloti «Diário da Justiça» de 15 de junho de 1966, pág. 2.100, cuja ementa é a seguinte:

«Anistia concedida pelo Decreto Legislativo 18.

Sua aplicação a punições disciplinares depende de que estas tenham nexo causal com crimes políticos»;

c) no Recurso em Mandado de Segurança nº 16.035, do Estado da Guanabara, relatado pelo Ministro Hermes Lima «Diário da Justiça» de 12 de outubro de 1966, pág. 3.510, de que reproduzo a ementa:

«Faltas ao serviço. Anistia. As faltas ao serviço de que trata o Decreto Legislativo nº 18, de 1961, são as que mantêm nexo causal com os fatos determinantes da ação pública em defesa do Estado. Recurso desprovido»;

d) finalmente, idêntica é a decisão do Recurso de Mandado de Segurança número 15.976, do Estado da Guanabara, de que foi relator o Ministro Luiz Galloti, na conformidade do que se contém no «Diário da Justiça», de 9 de novembro fluente, à pág. 3.873.

9. Esta a orientação que julgo aplicável à espécie, harmonizando a norma legislativa com os princípios que informam a medida política de que se cogita, de modo a que se não vislumbre na disposição a menor eiva de inconstitucionalidade.

10. No caso dos autos, nenhuma conexão se alega existente entre as faltas ao serviço, por motivo de doença do requerente, ocorridas naquele período, com qualquer fato político de que fôsse ele participante e em razão do qual houvesse sofrido ação pública punitiva. Daí, ao que entendo, não merecer o pedido deferimento.

11. São as considerações que me cabe oferecer a propósito da consulta sobre a qual, entretanto, melhor dirá a douta Consultoria-Geral da República, se se entender conveniente a sua audiência.

E' o meu parecer.
S.M.J.

Brasília, 25 de novembro de 1966. —
Clenício da Silva Duarte, Consultor Ju-
 rídico.

«De inteiro acôrdo com o parecer da
 Consultoria Jurídica».

2. Faça-se expediente restituindo o
 processo ao Gabinete Civil da Presidên-
 cia da República, que, se entender neces-
 sário, promoverá a audiência da douda
 Consultoria-Geral.

3. A DRJP, para providenciar.

DASP, 30-11-66. — *Luiz Vicente B.*
de Ouro Preto, Diretor-Geral.

PROCESSO Nº 8.281-66

Aposentadoria com fundamento no art.
 180 do Estatuto dos Funcionários.

Não se consideram, para êsse efeito,
 os cargos em comissão ou funções gra-
 tificadas exercidos em pessoas jurídicas
 de direito público distintas, a menos que
 haja disposição legal expressa em sentido
 contrário, como ocorre entre a União
 e as autarquias federais (art. 1º, *in*
fine, da Lei número 3.050, de 1952).

As funções em comissão ou gratifi-
 cadas exercidas na Prefeitura do Distrito
 Federal não são consideradas, para efeito
 do art. 180 do Estatuto dos Funcioná-
 rios, na aposentadoria de servidor público
 federal.

PARECER

I

Funcionário do Ministério da Agricul-
 tura, pôsto à disposição da Prefeitura
 do Distrito Federal, onde exerce há
 mais de dois anos, a função em co-
 missão de Diretor de Divisão, símbolo
 FG-3, solicitou aposentadoria, na forma
 do art. 180 do Estatuto dos Funcionários
 Públicos Civis da União, com as vanta-
 gens dessa função.

2. Sobre o pedido, manifestou-se a
 Divisão de Regime Jurídico do Pessoal,
 dêste Departamento, que concluiu con-
 trariamente à solicitação, embora haja
 sugerido, a propósito, a audiência desta
 Consultoria Jurídica, o que ora vem
 determinar o Senhor Diretor-Geral.

II

3. Para o benefício concedido pelo
 art. 180 do Estatuto dos Funcionários
 citado, consistente na aposentadoria, após
 mais de 35 anos de serviço público, com
 as vantagens de cargo em comissão ou de
 função gratificada, nas condições ali ex-
 pressas, só se consideram, de um modo
 geral, salvo disposição legal em contrário,
 os cargos e funções exercidos na mesma
 pessoa jurídica de direito público res-
 ponsável pelo processamento da aposen-
 tadoria.

4. Nesse mesmo sentido, opinei em
 parecer emitido em 24 de julho de 1956,
 no Processo nº 1.116-56, publicado no
Diário Oficial de 8 de agosto de 1956,
 às páginas 14.931 e 14.932 (cf., tam-
 bém, meus *Estudos de Direito Adminis-*
trativo, Imprensa Nacional, 1960, vol. I,
 págs. 125 a 127), de que me permito
 extrair o seguinte excerto:

«De fato, as vantagens outorga-
 das pelo art. 180 do Estatuto dos
 Funcionários exigem ôbviamente que
 os cargos ou funções gratificadas de
 que trata tenham sido desempenhados
 na mesma entidade de direito pú-
 blico. Não há, assim, comunicabili-
 dade entre duas pessoas jurídicas di-
 versas, como a União e a autarquia
 mencionada, com o fim de se con-
 siderar o exercício de cargo ou de
 função gratificada numa, para sur-
 tir efeito em outra. A norma do
 art. 180 do citado Estatuto é de
 natureza excepcional e, assim, de-
 manda interpretação restritiva»
 (*Diário Oficial* e livro cits. páginas
 14.932 e 126, respectivamente).

5. Mais tarde, entretanto, o legisla-
 dor entendeu de permitir essa comuni-
 cabilidade, mas tão-somente entre a
 União e as autarquias federais, como
 se acha expresso no art. 1º, *in fine*,
 da Lei nº 3.050, de 21 de dezembro
 de 1956, onde se dispõe:

«Art. 1º A função de adminis-
 trador das Estradas de Ferro Leo-
 poldina, Santos e Jundiá e Ilhéus
 quando exercida por funcionário
 público nomeado pelo Presidente da
 República, será equiparada aos car-
 gos em comissão de que trata o art.
 180 do Estatuto dos Funcionários

Públicos Civis da União unicamente para os fins mencionados naquele artigo, *bem como os cargos em comissão nas autarquias federais, quando exercidos por servidores públicos devidamente autorizados pelo Presidente da República*».

6. Daí a reprodução da mesma norma no art. 5º do Decreto número 41.666, de 19 de junho de 1957, que regulamenta o art. 180 e seus parágrafos do mencionado Estatuto dos Funcionários.

7. Mas essa permissibilidade só se mantém por ter sido expressamente prevista em lei, como ressaltamos, na exposição do princípio, no item 3 d'este pronunciamento.

8. Em relação a funções ou cargos em comissão, bem como funções gratificadas, exercidos na Prefeitura do Distrito Federal, não havendo norma expressa que permita essa comunicabilidade como efetivamente não há, não se poderá proceder de igual modo, desde que o Distrito Federal é pessoa jurídica de direito público distinta da União (Código Civil, art. 14, número I e II).

9. Não há, pois, como deferir a pretensão do requerente.

É o meu parecer.

S.M.J.

Brasília, 1º de dezembro de 1966. —
Clenício da Silva Duarte, Consultor Jurídico.

«De acôrdo com os pareceres da DRJP e da douta Consultoria Jurídica».

2. Restitua-se ao órgão de origem.

DASP, em 5-12-66. — Luiz Vicente B. de Ouro Preto, Diretor-Geral.

PROCESSO Nº 1.017-66

Aprovação de proposta orçamentária do IBC por decreto do Poder Executivo, em face do disposto no art. 107 da Lei nº 4.320, de 1964, e respectiva regulamentação.

Competência do DASP para apreciar a proposta, submetendo-a, em seguida, à aprovação do Presidente da República.

A gratificação semestral concedida aos servidores do IBC, condicionada às possibilidades da autarquia, ainda permanece em vigor, embora se trate de disposição constitutiva de verdadeiro privilégio. Enquanto não revogada, não há como negar eficácia à disposição legal específica, que encontra apoio no art. 15, § 1º, da Lei nº 4.345, de 1964.

PARECER

I

A Divisão de Orçamento e Organização do DASP (D. O.) solicita a audiência desta Consultoria Jurídica a propósito de impugnação que fez na proposta orçamentária do Instituto Brasileiro do Café para o exercício de 1966.

2. Motivou a consulta a dotação prevista pela autarquia para atender a despesas com pagamento de gratificação semestral aos seus funcionários, o que, segundo a D. O. infringindo disposições da Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1966, e pronunciamento da ilustrada Consultoria-Geral da República (Pareceres números 124-H, de 18 de dezembro de 1964, e 30-GH, de 31 de janeiro de 1966, publicados, respectivamente, no *Diário Oficial* de 28 de janeiro de 1965, à pág. 1.078, e 18 de fevereiro do corrente ano, página 1.990).

3. O Instituto Brasileiro do Café (IBC) tomando conhecimento da impugnação, levantou, preliminarmente, a incompetência d'este Departamento, em face da Lei nº 4.924, de 23 de dezembro de 1965, para continuar a examinar os orçamentos da entidade, e, no mérito, a inaplicabilidade à espécie da norma legal invocada, (art. 16, *caput*) por não cogitar de vantagem por participação em lucro, ou gratificações de balanço, matéria ali contemplada, cuja interpretação foi objeto de estudo da douta Consultoria-Geral da República nos pareceres mencionados. Trata-se ao contrário, segundo a autarquia, de vantagem de outra natureza expressamente prevista nos arts. 6º, alínea b, e 7º do Decreto-lei nº 7.175, de 20 de dezembro de 1944, ainda não revogados.

II

4. A preliminar suscitada, no sentido de que não mais seria competente

a DO dêste Departamento para examinar a proposta orçamentária do IBC, em face do que se contém na Lei número 4.924, de 23 de dezembro de 1965, que fixa normas para a elaboração do Esquema Financeiro das safras cafeeiras, não tem razão de ser desde que em nenhum dos dispositivos dêsse diploma legal se encontra qualquer norma contrária ao disposto nos artigos 10, e seguintes da Lei número 4.320, de 17 de março de 1964, bem como a respectiva regulamentação baixada com o Decreto nº 54.397, de 9 de outubro de 1964.

5. Os orçamentos do IBC como das demais autarquias deverão ser aprovados por decreto do Poder Executivo, nos termos do art. 107 da citada Lei nº 4.320, de 1964, sujeita a tramitação das respectivas propostas às normas constantes do referido Decreto número 54.397, de 1964, cujo § 1º do seu art. 3º estatui:

«Competirá ao Departamento Administrativo do Serviço Público o exame do cumprimento das formalidades legais e a apresentação dos orçamentos, mediante projeto de decreto, à aprovação presidencial».

6. Não há, pois, como acolher a preliminar argüida pelo IBC, dado que nenhuma disposição legal posterior veio a conflitar com as normas constantes dos artigos 107 e seguintes da Lei nº 4.320, de 1964, e sua respectiva regulamentação.

III

7. No mérito, não tem razão a DO dêste Departamento. De fato, como esclarece o IBC, a gratificação impugnada não se constitui em nenhuma espécie prevista no art. 16, *caput*, da Lei nº 4.345, de 1964, mas em vantagem de outra natureza, simples gratificação semestral, contemplada em disposições legais ainda em vigor — os artigos 6º, *caput*, alínea d, e 7º do Decreto número 7.175, de 1944, que estabelecem:

«Art. 6º Os empregados do DNC, além do salário da função, só poderão perceber:

d) gratificação semestral;

Art. 7º A gratificação semestral não poderá ser superior a um mês de vencimento e será concedida, nos meses de junho e dezembro, pelo presidente do DNC.

Parágrafo único. A concessão da gratificação semestral condiciona-se às possibilidades financeiras do DNC.»

8. Embora o Decreto-lei nº 9.272, de 22 de maio de 1946, tenha determinado a dispensa do pessoal do antigo Departamento Nacional do Café (DNC), a Lei nº 164, de 5 de dezembro de 1947, que dispõe sobre o seu aproveitamento, assegurou-lhe os direitos que por lei já gozava ao tempo da extinção da autarquia (art. 1º), criando-se, com a Lei nº 1.779, de 22 de dezembro de 1952 (art. 16), o atual Instituto Brasileiro do Café, onde se deu êsse aproveitamento. E nenhuma disposição posterior, do que tenho conhecimento, revogou aquela vantagem.

9. Ora, nos termos do § 1º do artigo 15, *in fine*, da Lei nº 4.345, de 1964, as vantagens outras que não as contempladas no corpo do artigo foram revogadas, *a menos que estivessem como no caso da consulta, expressamente previstas*.

10. Havendo a previsão legal (artigos 6º alínea d, e 7º do Decreto-lei número 7.175, de 1944), revigorada por disposição de lei posterior (Lei nº 164, de 1947, citada, art. 1º), não vejo como negar-se validade a essa disposição, quando há ressalva expressa da hipótese em legislação recente (Lei número 4.345, de 1964, art. 15, § 1º). Embora se trate de situação de verdadeiro privilégio, cumpre acatá-la enquanto se mantiver a vantagem excepcional conferida.

É o meu parecer.

S.M.J.

Brasília, 30 de novembro de 1966.
— *Clénio da Silva Duarte*, Consultor Jurídico.

De acôrdo com o parecer da Consultoria Jurídica.

2 — Encaminhe-se à DO, para as providências cabíveis, decorrentes da orientação adotada.

DASP, em 5-12-1966 — as.) Luiz Vicente B, de Ouro Preto, Diretor-Geral.

PROCESSO Nº 11.085-66

— Parcelas absorvidas das diárias de Brasília.

— Em face de parecer da Consultoria-Geral da República, com aprovação presidencial, essas absorções não se incorporam nem mesmo aos proventos da inatividade, sendo, em consequência, inconstitucional o disposto no art. 5º da Lei nº 4.019, de 1961.

— A hierarquia do pronunciamento administrativo de que se trata impõe sua observância.

PARECER

I

Tendo em vista manifestações desta Consultoria Jurídica sobre as parcelas absorvidas das diárias de Brasília, confiante opinei em parecer de 4 de julho do corrente ano, no Processo número 777-66, com cuja conclusão também concordou o meu eminente colega, Doutor Luiz Rodrigues (cf. *Diário Oficial* de 24 de agosto de 1966, páginas 9.736 e 9.737 — fls. 2 e 3 do processo), funcionário do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, que regressou ao Estado da Guanabara, mas que servira nesta Capital, quando fez jus a absorção das referidas diárias, requereu o pagamento dessa vantagem.

2. O pedido, por solicitação do Ministério a que pertence o suplicante, foi submetido à apreciação deste Departamento, por isso que os termos do art. 2º do Decreto nº 54.012, de 10 de junho de 1964, levam a conclusão diversa. Em consequência, o Sr. Diretor-Geral determinou a audiência desta Consultoria Jurídica.

II

3. A matéria tem ensejado mais de um estudo de minha parte, quer no pro-

nunciamento citado, quer no parecer que emiti no Processo número 7.488-64, publicado no *Diário Oficial* de 18 de agosto de 1964, às páginas 7.339 a 7.341, inclusive ao impugnar disposições do referido Decreto número 54.012, de 1964.

4. As considerações que me têm levado a esses pronunciamentos se originam de convicção firme que, a respeito do assunto, cada vez mais se me estranha, embora não haja conseguido convencer a douta Consultoria-Geral da República, que se tem mantido, ao propósito, em terreno antagônico.

5. Mais uma vez, assim, vem de manifestar-se a ilustrada Consultoria-Geral da República, já agora no mesmo processo em que houve o meu último pronunciamento, em que se baseou o pedido em exame. E, não obstante reiterados pronunciamentos administrativos unânimes do Supremo Tribunal Federal, em processos de aposentadoria não só dos seus eminentes Ministros como de funcionários administrativos daquele Pretório Excelso, entendeu Sua Excelência que as parcelas absorvidas das diárias de Brasília não incorporam nem mesmo aos proventos da inatividade. (Parecer nº 414-H, de 12 de outubro de 1966, publicado no *Diário Oficial* de 18 de novembro próximo findo).

6. Como se vê, a conclusão da douta Consultoria-Geral da República importa no reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 5º da Lei número 4.019, de 20 de dezembro de 1961, pois que esse preceito legal expressamente dispõe de modo contrário.

7. Ainda que esta Consultoria Jurídica, não obstante o muito respeito que lhe merece o eminente titular do órgão supremo de consulta jurídica do País, não se tenha, *data venia*, convencido das razões ali expostas, só lhe resta como não poderia deixar de ser, acatar esse reiterado pronunciamento, que deverá nortear as decisões administrativas de grau inferior.

8. Em face do exposto, não pode ser deferida a pretensão do requerente.

E' o meu parecer.

S.M.J.

Brasília, 2 de dezembro de 1966. —
Clenício da Silva Duarte, Consultor
Jurídico.

De acôrdo com a conclusão final
do parecer.

2. Os pronunciamentos da Consul-
toria-Geral da República, aprovados

pelo Senhor Presidente da República, têm
fôrça normativa e devem ser, obriga-
tariamente, respeitados por todos os ór-
gãos de Administração Pública Federal.

3. Restitua-se à DP do MJNI.
DASP, 7 de dezembro de 1966. —
Luiz Vicente B. de Ouro Preto, Diretor-
Geral.

Comissão de Acumulação de Cargos

PROCESSO Nº 5.712-66

Pedido de reconsideração ou recurso de decisão do Diretor-Geral do DASP firmada em parecer desta Comissão não tem efeito suspensivo, conforme o que dispõe o art. 168 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952.

PARECER

O Magnífico Reitor da Universidade Federal de Juiz de Fora consulta se tem efeito suspensivo o recurso ao Presidente da República de decisão do Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) ao aprovar parecer desta Comissão de Acumulação de Cargos.

2. Aduz o ilustre consulente que vem admitindo aquele efeito, dentro da orientação recebida, até agora, do Ministério da Educação e Cultura e do próprio DASP, porém desejaria fôsse confirmado o acerto de tal procedimento.

3. Com efeito, somos sabedores que essa tem sido a norma seguida, ao que nos parece, por quase todos os órgãos da Administração, com referência às decisões do Diretor-Geral do DASP baseadas em pareceres desta Comissão. Não assim com referência à decisão final do Presidente da República.

4. Até certo ponto, cremos nós, explica-se o procedimento da Administração. Como em quase todas as hipóteses de acumulação há um cargo de professor, se a decisão contrária fôr dada no decurso do ano letivo, e tendo ela efeito imediato criará fatalmente uma solução de continuidade nas aulas, tumultuando o ensino e em nada beneficiando à Administração. Não é só: existe a circunstância especial de que esta Comissão, ela própria, aprecia as razões

dos pedidos de reconsideração dirigidos ao Diretor-Geral do DASP ou aos recursos endereçados ao Presidente da República. Ninguém desconhece que, na esfera administrativa federal, há somente duas autoridades competentes para decidirem sobre assunto de acumulação de cargos: o Diretor-Geral do DASP e o Presidente da República, este em grau de recurso. Acresce, porém, que além da comissão de professores a que se refere o § 1º, do art. 26, da Lei número 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965 (Estatuto do Magistério Superior), e que só cuida do exame da correlação de matérias, só há um órgão de competência privativa para examinar assunto de acumulação e sobre ele emitir parecer. A Consultoria Jurídica do DASP ou a Consultoria-Geral da República só opinam excepcionalmente sobre a matéria quando solicitada, a primeira, pelo Diretor-Geral do DASP; a segunda, pelo Presidente da República não raro por sugestão da própria Comissão de Acumulação de Cargos. Em face dessas circunstâncias peculiares, há como que uma presunção, em certo sentido procedente, de que a Comissão de Acumulação de Cargos não perde, normalmente, sua jurisdição até que o processo seja decidido afinal pelo Presidente da República. Normalmente porque excepcionalmente, como dissemos, a Consultoria Jurídica do DASP ou a Consultoria-Geral da República pode adquirir essa jurisdição, quando o pronunciamento de uma ou de outra é solicitada. Não havendo, assim, transferência ou transmissão de conhecimento do assunto a outro órgão, entendeu-se que haveria efeito devolutivo, a exemplo do que ocorre na sistemática processual civil.

5. Por isso dissemos que, até certo ponto, o procedimento da Administração

se explica, embora a rigor isso não se justifique pois que temos lei que disciplina o assunto.

Legem habemus

6. Sem dúvida, assim dispõe o artigo 168 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários):

«Art. 168. O pedido de reconsideração e o recurso não têm efeito suspensivo; o que fôr provido retroagirá nos efeitos à data do ato impugnado».

7. Essa é a lei! Assim, a decisão do Diretor-Geral do DASP, ao aprovar parecer desta Comissão de Acumulação de Cargos, tem efeito imediato, na forma da lei, que não abriu qualquer exceção de conveniência ou oportunidade não ensejando a linguagem do texto outro alcance que não aquele do sentido evidente, claro é implacável!

Durum jus, sed ita lex scripta est!

E' o que nos parece, salvo mais autorizado juízo.

C.A.C., 27 de setembro de 1966. — *Corsindio Monteiro da Silva*, Relator. — *José Medeiros*, — *Hilton de Carvalho Briggs*. — *Célio Fonseca*. — *Plínio de Carvalho Werneck*.

Submeto nos termos do § 3º do artigo 15, do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à aprovação do Senhor Diretor-Geral do DASP.

Brasília, 30 de setembro de 1966. — *José Medeiros*, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos.

De acordo. Restitua-se à Universidade Federal de Juiz de Fora. Em 5-10-1966. — *Luiz Vicente B. de Ouro Preto*, Diretor-Geral.

PROCESSO Nº 7.107-66

O funcionário amparado pela Lei nº 1.741, de 1952, e na condição de «agregado» com vencimento de cargo em comissão, está abrangido pela norma proibitiva de acumular, inscrita no art. 185 da Constituição.

PARECER

A Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha, entidade autár-

quica do Estado de Minas Gerais, consulta a esta Comissão se «funcionário público federal, amparado pela Lei número 1.741-52, agregado, pode — enquanto não fôr aproveitado em cargo equivalente na forma da Lei 1.741-52 — ser admitido como Assessor desta Autarquia pelo regime da C.L.T. sem incidir em acumulação proibida?»

2. A mencionada entidade fundamenta a consulta no fato de ocorrer a agregação «apenas com o símbolo sem o cargo (§ 3º do art. 15 do Decreto 48.921-8-960 — D. O. de 13 de setembro de 1960) e a conclusão de que «os funcionários agregados não ocupam cargos» (D. O. de 26-1-65, página 955 — Proc. 13.305-64 — DASP — Divisão de Regime Jurídico de Pessoal) e mais a circunstância de permanecer o agregado inativo, enquanto não aproveitado em cargo equivalente ao símbolo com que foi agregado, consoante entendimento da Consultoria-Geral da República fixado no item 8 do seu Parecer nº 259-H, de 20 de outubro de 1965, publicado no D. O. de 30 de novembro de 1965».

3. De logo, cabe ressaltar a situação peculiar do funcionário amparado pela Lei nº 1.741, de 1952: em razão do exercício de cargos em comissão por um período ininterrupto de 10 anos, a ele fica assegurado o direito de continuar percebendo o vencimento de cargo em comissão, até ser aproveitado em outro equivalente. Nessa hipótese, fica o funcionário na condição de agregado, entendendo o Sr. Consultor-Geral da República que a «agregação não implica em disponibilidade eterna. Pelo contrário, a Administração deve, de imediato, procurar regularizar a situação do agregado, aproveitando-o em cargo compatível com o da comissão, pois a presunção é de que se trata de servidor com elevado grau de conhecimento e experiência no trato da coisa pública, motivo pelo qual seu não aproveitamento importa em sensível prejuízo para o Poder Público» (Parecer de referência número 132-H, aprovado pelo Senhor Presidente da República e publicado no *Diário Oficial* de 28 de janeiro de 1965).

4. Essa circunstância, no entanto, não exclui o funcionário amparado pela Lei nº 1.741, de 1952, da norma cons-

tucional que proíbe a acumulação de cargos. De fato, êsse preceito proibitivo abrange, indistintamente, o servidor ativo e o inativo, inclusive o aposentado, conforme esta Comissão procurou demonstrar, exaustivamente, no Parecer emitido no processo DASP nº 13.403-63, com fundamento no preceito inscrito no art. 185 da Constituição, na ação do poder regulamentar, na orientação administrativa, com a ratificação dos julgados dos mais elevados órgãos judiciais.

5. Diante do exposto, deve ser respondida negativamente a consulta exposta no item inicial dêste parecer.

C.A.C., 28 de setembro de 1966. — José Medeiros, Relator. — Hilton de Carvalho Briggs. — Célio Fonseca. — Corsindio Monteiro da Silva. — Plínio de Carvalho Werneck. — José Maria dos Santos Araújo Cavalcânti.

Submeto nos termos do § 3º do artigo 15 do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à aprovação do Senhor Diretor-Geral do DASP.

Brasília, 29 de setembro de 1966. — José Medeiros, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos.

Aprovado. Em 10-10-66. — Luiz Vicente B. de Ouro Preto, Diretor-Geral.

PROCESSO Nº 2.635-65

PARECER

Após havermos relatado o presente processo de interesse do Professor José Pedro Pinto Esposel, Escriturário do Banco do Brasil, letra F, com atribuições próprias de Documentarista, exercidas na Seção de Arquivo e Expediente da Agência Central do Rio de Janeiro, e ocupante do cargo de Professor Assistente junto à Cadeira de «Introdução ao Estudo da História», da Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras, da Universidade Federal Fluminense, em que concluímos pela possibilidade legal da acumulação de ambos aqueles cargos, foi o nosso parecer aprovado pela unanimidade desta Comissão de Acumulação de Cargos, e, afinal, pelo Senhor Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

2. Acontece, porém, que o Departamento do Funcionalismo do Banco do

Brasil S. A., através de ofício assinado pelos Srs. José Fontes Ferreira e André O. G. de Albuquerque, se permitiu devolver o Processo ao Senhor Diretor-Geral do DASP, para solicitar novo pronunciamento desta Comissão «em face dos esclarecimentos que agora prestamos com vistas a fornecer subsídios corretos para exame de matéria ali versada», havendo sido o processo a mim novamente distribuído para reexame e parecer.

3. Aduzem os signatários do ofício que o interessado «foi admitido no quadro de escrita dêste Banco para exercer quaisquer tarefas, não técnicas», e que o cargo, em comissão, de Investigador de Cadastro, exercido pelo interessado na Agência Centro do Rio de Janeiro, «tem como função específica informar o Banco sobre a situação econômico-financeira de algum cliente, para que a Administração, independentemente de conhecimento direto ou pessoal, possa julgar com segurança pedidos de crédito que lhe são propostos», sendo de demissibilidade *ad nutum*. Alegam, ainda, que o Banco do Brasil S. A. não tem cargo de Documentarista ou Arquivista.

4. Nosso parecer baseou-se em critérios fixados por esta Comissão, já de longa data, para o exame dos pressupostos legais que informam a acumulação de cargos em que incidem servidores do Banco do Brasil S. A. Tais critérios foram firmados em face da situação peculiar dos servidores daquele estabelecimento de crédito, lastreando-se nos critérios de promoção e acesso aos postos da carreira do servidor do Banco do Brasil S. A., conforme informação prestada a esta Comissão, pela própria Direção-Geral daquele estabelecimento de crédito reafirmada no Ofício FUNC1 — 49.385-65 — de 13 de janeiro de 1966, e constante do Parecer no Processo número 3.340-65 — DASP, aprovado pelo Senhor Diretor-Geral de 25 de fevereiro de 1966. Neste último parecer, reafirmamos o entendimento anterior de que da letra F em diante, o Escriturário do Banco do Brasil S. A., por ter tarefas ou encargos de maior relevância e complexidade, teria possibilidade de ser considerado cargo de natureza técnica ou científica (Vide Parecer *in Processo* nº 6.221-62, publicado no *Diário Oficial* de 22 de outubro de 1962).

5. Demais disso, o parecer que emittimos se baseou em declarações oficiais prestadas pela Agência Centro do Rio de Janeiro (Seção do Funcionalismo) ficando desde logo esclarecido que todos os processos que esta Comissão tem examinado referentes às acumulações de servidores do Banco do Brasil S. A. são instruídos com base em elementos fornecidos pelas respectivas agências locais e nunca pela Direção-Geral, jamais tendo sido levantada qualquer dúvida sobre a autenticidade ou correção de qualquer dessas declarações, sendo a primeira vez que isto acontece, pelo menos nestes dez anos que mourejo nesta Comissão. Jamais, inclusive, testemunhei, salvo no presente caso, que uma declaração feita pelos responsáveis de qualquer Agência do Banco do Brasil S. A., com referência a servidores que nela servem em tempo algum, fôsse desautorada ou considerada incorreta pela Direção-Geral daquela entidade.

6. Demais disso, muito pouco aproveitam os pretensos esclarecimentos trazidos, a não ser cópia da fé-de-ofício do interessado.

Faz-se mister aduzir que o que os signatários do ofício chamam de «quadro de escrita» é o constantemente chamado, em outros processos, de «quadro de contabilidade», integrado por Escriturários — desde o Escriturário Inicial até o Escriturário Letra I, senão mesmo até os últimos postos da Carreira, vale dizer, aos de Conferente de Seção, Subchefe de Seção e Chefe de Seção, a que o Escriturário pode alçar-se pelo exclusivo critério do merecimento.

8. Não ignoramos que aí não se exaure o quadro do funcionalismo do Banco do Brasil S. A., que possui, à parte, um *quadro técnico*, constituído de Engenheiros, Advogados, Médicos, etc., além de um *quadro de portaria* e outro de *profissionais* (Bombeiros, Eletricistas, Carpinteiros etc.).

9. Quando esta Comissão de Acumulação de Cargos classifica como *técnico* um cargo de Escriturário do Banco do Brasil S. A., faz isso dentro do critério estabelecido, de verificação das atribuições conferidas ao Escriturário da letra F em diante, e somente para efeito de aplicação do regime de acumulação de

cargos. E' evidente que o fato de esta Comissão conceituar um cargo de Escriturário do Banco do Brasil S. A. como *técnico* não implicará, necessariamente, em fazer reconhecer que o detentor do cargo faz juz a ingressar no chamado quadro-técnico daquele estabelecimento de crédito.

10. O caso dêste Processo é o de um Escriturário da letra F a quem foram cometidas tarefas que, no seu conjunto, esta Comissão entendeu serem de natureza técnica ou científica, nos termos do art. 3º do Decreto número 35.956, de 2 de agosto de 1964, e para exclusivo efeito de apreciação dos requisitos exigidos por lei para a possibilidade de exercer o servidor um outro cargo público de magistério.

11. A conceituação da tecnicidade do cargo para efeito de acumulação é da competência desta Comissão, se se trata de cargo não definido legalmente como tal, e se esgota no âmbito administrativo no único efeito de aplicação das regras de exceção à norma geral de vedação de acumular. E a tecnicidade é revelada a critério desta Comissão, à vista das atribuições confiadas ao servidor e com observância dos pressupostos contidos no artigo 3º do Decreto número 35.956, de 2 de agosto de 1954, conforme um sem número de pareceres que êste colegiado vem emitindo em repetida, remastigada e estafante jurisprudência.

12. E a classificação como *técnico* se dá fora do chamado *quadro-técnico* do Banco do Brasil S. A. tanto quanto, na própria Administração direta, em que há um sistema de classificação de cargos, se processa além dos cargos que se inscrevem no Grupo Ocupacional TC (*técnico-científico*) da Lei número 3.780, de 12 de julho de 1960, tais como Assistente de Pesquisas, Assistente de Farmacêutico, Assistente Judiciário, Auxiliar de Pesquisas, Bioquímico, Cartógrafo, Censalista, Curador, Desenhista, Diplomata, Enologista, Estéreo-Cartógrafo, Geógrafo, Geoquímico, Gravador da Casa da Moeda, Inspetor da Defesa Sanitária, Inspetor de Ensino, Naturalista, Parasitologista, Perito em Belas Artes, Psicólogo, Técnico de Administração, Técnico de Educação, Zootecnista. São cargos, todos êsses, que

não pertencem ao Grupo Ocupacional *técnico-científico* da Lei número 3.780, de 1960, embora alguns dêles já tenham sido assim considerados por lei nova, e que, no entanto, já eram considerados, por esta Comissão, como de natureza técnica ou científica para efeito de acumulação de cargos nos termos da conceituação dada pelo artigo 3º do Decreto número 35.956 de 2 de agosto de 1954, sendo de notar que isto nunca serviu de razão bastante para classificá-los como *técnico-científico* nos termos da Lei de Classificação de Cargos.

13. Ora, admitimos que os encargos, atribuições ou tarefas cometidos ao interessado neste processo eram de natureza técnica ou científica, para efeito de acumulação, em face de informações idôneas fornecidas pelo próprio Banco do Brasil S. A., em janeiro de 1965, sem que em lugar nenhum, do nosso parecer, afirmássemos que aquêle estabelecimento de crédito tenha, ou haja tido, cargo de *Documentarista* ou de *Arquivista*. O que afirmamos e aqui reafirmamos é que ao Escriturário, letra F, com atribuições próprias de Documentarista, na Seção de Arquivo e Expediente, na Agência Centro do Rio de Janeiro, poder-se-ia considerar, para efeito de acumulação, como no exercício de cargo de natureza técnica ou científica. E, agora, ainda assim o consideramos. E um Escriturário, letra F, de reconhecida qualificação, que trabalha na Seção de Arquivo na Agência Centro do Rio de Janeiro, pode ser ocupado com tarefas ou encargos próprios de Arquivista ou Documentarista, embora sem ocupar cargos dêsses nomes ou assim ser necessariamente chamado. Nem parece razoável que o Banco do Brasil S. A. que, ao que se diz, tem em alta conta o critério do mérito, iria ocupar um Escriturário, letra F, com 14 anos de casa, que pode ser Subgerente de Agência, Encarregado de Câmbio de Agência de 3ª Classe, Chefe de Serviço de Agência de 1ª ou de 2ª Classe, Procurador ou Chefe de Secretaria, ou dêstes postos mínimos para cima, para exercer tarefas singelas e de nenhuma complexidade, como pretende fazer crer o Ofício da Direção-Geral daquele estabelecimento de crédito, quando pelas *Anotações*, que é uma espécie de *fê-de-ofício*, trazidas à colação, a pró-

pria Direção-Geral revela que o Banco do Brasil S. A. não desconhecia que êsse Escriturário é portador de diploma de Bacharel em Direito, desde 1965, de diploma de Bacharel em Geografia e História, pela Faculdade Fluminense de Filosofia, desde 1959, e de Licenciado nas mesmas disciplinas pela mesma Faculdade, desde 1960.

14. Pelo que nos parece, porquanto não atinamos com o que possa prejudicar ao Banco se o seu servidor der aulas à noite em uma Faculdade quando esta Comissão já entendeu que isso é regular, parece-nos que o que ensejou êste pedido de nôvo pronunciamento, fato inédito nesta Comissão, pois que insinua uma decisão contrária ao interesse do servidor com a reforma de uma decisão favorável, é um lastimável mal-entendido ou a preocupação de evitar que o interessado possa pleitear, futuramente, ser considerado como ocupante de cargo de *quadro técnico*, em que se incluiria o de Documentarista. E até é de estranhar que só agora se manifeste essa dúvida, quando se sabe que o servidor do Banco, do quadro «não técnico», é sempre Escriturário, e a caracterização que suas atribuições lhe emprestam, e que esta Comissão reconhece, é sômente para efeito de aplicação das regras de exceção à norma geral de proibição de acumular cargos públicos. Assim tem decidido o Diretor-Geral do DASP, em inúmeros casos, firmado em pareceres dêste colegiado.

15. Acresce que, em documento anexo ao Processo, o Banco Central da República do Brasil informa que o interessado, Professor José Pedro Pinto Esposel, foi requisitado do Banco do Brasil S. A. e presta serviços àquele órgão no posto efetivo, no Arquivo Geral da Seção de Serviços Diversos da Divisão de Serviços Gerais, do Departamento Administrativo, no horário de 12 às 18 horas, «competindo-lhe a classificação, seleção, conservação e guarda de documentos, organização do sistema de fichários, preparo de índices, relações e referências, análises e descrição do conteúdo de documentos, controle das requisições, elaboração do arranjo e inventário, além de outras tarefas relacionadas com a documentação em geral». Esse documento está assinado em conjunto pelo

Senhor Arthur Mário dos Reis Braga (Departamento Administrativo), e pelo Senhor Roberto José Horta Mourão (Divisão do Pessoal) e anexada a f. 21 do presente processo.

16. Destarte não houve sequer solução de continuidade nas atribuições cometidas ao interessado que teria certamente sido requisitado pelo Banco Central da República do Brasil em razão de suas habilitações específicas.

17. Não vê o Relator, por via de consequência, como reconsiderar seu ponto de vista, ratificando, assim, o parecer que emitiu favoravelmente à acumulação do Professor José Pedro Pinto Esposel, baseado em informações idôneas oferecidas pelo próprio Banco do Brasil S. A. (Agência do Centro — GB), em janeiro, de 1965, e agora confirmadas pela informação prestada pelo Banco Central da República do Brasil.

18. Faz-se mister notar que o processo resultou de consulta formulada

pelo próprio interessado ao pretender legalizar sua situação como Professor na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, da Universidade Federal Fluminense.

C.A.C., 26 de agosto de 1966. — *Corsindio Monteiro da Silva*, Relator — *José Medeiros* — *Hilton de Carvalho Briggs* — *Célio Fonseca* — *Plínio de Carvalho Werneck* — *José Maria dos Santos Araújo Cavalcanti* — *Ladislau Godofredo Dias Carneiro Netto*.

Submeto nos termos do § 3º do artigo 15, do Decreto nº 35.956, de 2-8-54, o presente parecer à aprovação do Senhor Diretor-Geral do DASP.

Brasília, 8 de setembro de 1966. — *José Medeiros*, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos.

Aprovado. Em 26 de setembro de 1966. — *Luiz Vicente B. de Ouro Preto*, Diretor-Geral.

Hierarquia no Serviço Civil

ALEXANDRE MORGADO MATOS

DURANTE a década de 1935-45, o Brasil deixou de ser subdesenvolvido para enfileirar-se entre os países mais avançados do mundo, no que tange à modernização, democratização e tecnificação de sua máquina administrativa.

Os países desenvolvidos, habituados a contemplar a corrupção, o primarismo, a indolência, e o empreguismo como ingredientes da imagem latino-americana, passaram a examinar, com surpreendida curiosidade, a Nação que ousava romper as barreiras da mediocridade, instalando padrões de tão alto gabarito ético e técnico.

No Brasil, porém, tal ousadia foi punida de maneira severa, ao fim daquela década. As lideranças políticas e sociais, com a Corte Suprema à frente, lançaram-se com sagrado furor à destruição de tudo quanto havia sido construído. O primeiro ato de vandalismo foi castrar e golpear a instituição responsável pelo progresso e desenvolvimento da Administração Pública brasileira, e de tal modo desfigurá-la que ela permanecesse para sempre prostrada e inerte.

Esse processo de aviltamento seguiu constante e acelerado até que finalmente se instalou no País, como norma, a anarquia onde havia a ordem, a improvisação onde havia a técnica, o empirismo onde havia o método, o empreguismo onde havia a seleção profissional, o favoritismo onde havia a imparcialidade, e o privilégio especial para alguns onde havia a democracia aberta a todos.

Dêsse fato histórico, a lição ensina que as nossas elites intelectuais parecem nutrir-se de desinteresse, de indiferença e de horror mesmo por uma administração forte, séria, ágil, capaz, democrática, justa, imparcial e armada de instrumentos técnicos modernos e adequados à execução das tarefas que lhe competem.

A história ensina também que os homens, as lideranças, os povos e as estruturas evoluem, modificam-se e transformam-se. Uma nação jovem e forte como o Brasil deve extrair desses abalos

e retrocessos inspiração e alento para prosseguir no seu processo de desenvolvimento.

Destruir-se uma bela construção, que era atestado de nossa maturidade, foi um passo atrás, resta-nos agora dar dois passos à frente para recuperar o tempo perdido.

Providência básica para êsse impulso consiste na ordenação do caos que é a nossa administração de pessoal. A meta do atual governo sendo o homem, nada mais natural e lógico que o servidor público seja incluído nas prioridades da arrancada para o desenvolvimento. Para tal mister armou-se o Governo de um organismo inteiramente especializado e concentrado na tarefa de cuidar dos seus servidores civis. Para que a máquina funcione, e funcione bem, além da dedicação e espírito de servir que devem caracterizar o servidor público e do interesse da Administração em seu progresso e bem-estar, é indispensável que o elemento humano que nela trabalha esteja estruturado em bases de profissionalização e hierarquia.

Como organizar essa hierarquia? Os ângulos de perspectiva variam em função dos interesses e preconceitos, das convicções e do *status* mental das pessoas. Para nós, o modelo é óbvio: o pessoal civil da Administração Pública deve estruturar-se e hierarquizar-se em bases semelhantes à do pessoal militar. Pelo menos, buscar nesse modelo a fonte de inspiração para sua reorganização e reestruturação. Ao oficialato militar deve contrapor-se o oficialato civil. A Escola Militar preparatória para a carreira militar deve ter na Escola de Administração Pública o seu alter-ego como instrumento de formação para a carreira civil. Os cursos de Comando e Estado-Maior, Técnicos, e de Especialização, da administração militar, devem ter os seus correspondentes na administração civil. As unidades componentes da administração civil poderiam facilmente reorganizar-se e classificar-se em escalões comparáveis aos escalões militares, para efeito, entre outros, da hierarquia de comando e chefia.

Aceita esta concepção, eliminar-se-ia automaticamente o tumulto e a desordem dos quadros de pessoal civil da Administração Pública, onde, em termos militares, tenentes chefiavam generais e comandam batalhões, companhias, regimentos, exércitos e regiões militares. A extrema mobilidade dos quadros do pessoal civil, que caracteriza a nossa administração, apregoada como virtude e justificativa, por sua flexibilidade e liberdade, serve apenas de escudo e desculpa para o desvairado empreguismo, a ausência de padrões éticos e técnicos de comportamento, a desídia e indiferença no cumprimento do dever, conduzindo ao desestímulo, ao conformismo e ao fatalismo.

Com o DASP, o Brasil deixou de ser o País do futuro para formar no presente entre os países desenvolvidos, no que tange à modernização e introdução de padrões técnicos e democráticos na sua máquina governamental. Durante algum tempo permanecemos nessa área de desenvolvimento. Depois retrocedemos com a mutilação do DASP e as medidas de paralisação que o tornaram inoperante. O resultado aí está: caos completo na nossa administração de pessoal.

Urge impor ordem e saneamento. A Igreja, a Diplomacia, o Magistério, o Exército, a Marinha, a Aeronáutica estruturam-se e escalonam-se em cadeia hierárquica de comando, cujas virtudes e excelência até hoje ninguém pôs em dúvida. Porque o pessoal civil deve permanecer condenado a servir em meio à inautenticidade? Acaso o Prior chefia o Cardeal e comanda o Arcebispado? Acaso o Secretário chefia o Ministro e comanda a Embaixada? Impõe-se a imediata reformulação da organização do pessoal civil, de modo a estruturá-lo em bases hierárquicas definidas, à semelhança do escalonamento militar e diplomático, como medida fundamental e indispensável ao processo de desenvolvimento em que o País está empenhado. De nada adiantariam, e de nada adiantarão, reformas administrativas e planos econômicos, enquanto os responsáveis pela orientação, decisão e execução dessas medidas funcionarem num regime em que os tenentes chefiam generais. E o que é pior, enquanto generais, hoje comandando exércitos, amanhã poderão ser rebaixados a capitães, comandando batalhões.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos as publicações que abaixo arrolamos, tecendo em torno das mesmas alguns comentários a respeito dos assuntos de maior interesse por elas noticiados.

A

Agrirural — Boletim do Departamento Econômico do Ministério da Agricultura, mensal, cujos volumes que temos em mãos correspondem a outubro de 1966, respectivamente, nº 103; novembro de 1966, nº 104; e dezembro do mesmo ano, nº 105 todos do Ano 9 dessa publicação. Apresentam assuntos exclusivos de agricultura, além de mais duas seções que constam de «Informe Estatístico» e «Noticiário».

Américas — É uma revista mensal publicada pela Divisão de Relações Culturais da Organização dos Estados Americanos (OEA), nos seguintes idiomas: português, inglês e espanhol. As capas dos exemplares de junho — nº 6 — Vol. XVIII e de julho de 1966 — nº 7 — Vol. XVIII, mostram cada uma de per si: Estátua em bronze da Rainha Isabel, a Católica, obra do escultor espanhol José Luiz Sanchez, que foi ofertada pelo Governo Espanhol e erguida em frente ao edifício da União Pan-Americana em Washington. Foi inaugurada no dia 1 de abril de 1966.

A capa do nº de julho é uma fotografia de *Peter Moore* que apresenta a ocasião em que o compositor norte-americano John Cage dava um concerto de música eletrônica.

Anuário de Estatística e Informações — Editado pela Comissão Executiva de Defesa da Borracha, contendo gráficos, quadros, e demais informações sobre o mercado nacional da borracha, produção, estoques, legislação e material atinentes a esse órgão federal subordinada ao Ministério da Indústria e do Comércio. E

o presente boletim do Ano 17 — Nº 18 — de janeiro/dezembro de 1965 — Brasil.

Arquivos da Escola de Veterinária — Órgão de publicação oficial do Instituto de Pesquisas Veterinárias da Universidade Federal de Minas Gerais. Aparece sem data fixada e seu objetivo é apresentar trabalhos de pesquisas realizados pelo referido Instituto, e por demais instituições congêneres e que, em virtude de interesse geral, recebam acolhida nas páginas desta publicação, a critério, porém, da comissão de pesquisas. XVIº volume relativo a 1964, 38º ano de fundação daquela Universidade. Estado de Minas Gerais, Brasil.

Arquivos da Comissão de Constituição e Justiça — Dos anais desta Comissão pertencente a uma das Casas Legislativas do Parlamento Brasileiro — Câmara dos Deputados — foi extraído o presente material, que se compõe, não só de estudos jurídico-parlamentares e sociais, como também de Pareceres, Ofícios e Projetos apresentados pelos membros constitutivos desse organismo, no período de julho a dezembro de 1965. Volume 1 — nº 1 — com 328 páginas — 2º semestre de 1965 — Câmara dos Deputados do Brasil — Distrito Federal.

Audivisual em Revista — Periódico do Serviço de Meios de Comunicação da Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil, dirigido a todos que, de uma forma ou de outra, se comunicam com grupos e massas, transmitindo conhecimentos, idéias e ex-

periências no sentido educativo. Publicação distribuída gratuitamente pelo Serviço de Meios de Comunicação do Centro Regional de Pesquisas Educacionais da Embaixada Americana no Brasil. Ano V — N° 16 — novembro/dezembro de 1965.

B

Boletín de La Oficina Sanitaria Panamericana — Publicação, pertencente à Oficina Regional de Organização Mundial de Saúde, sediada na cidade de Washington, D. C., organização essa que se dedica a estudos sanitários em prol da humanidade. Recebemos os exemplares correspondentes a novembro, dezembro de 1966 e a janeiro de 1967, sendo este último o número 1 do volume LXII.

Brasil Açucareiro — Órgão de publicação oficial do Instituto do Açúcar e do Alcool. Debate, invariavelmente, os problemas da indústria do açúcar, bem como aqueles que são relativos à lavoura da cana-de-açúcar, cuidando, ainda, de estabelecer normas em torno dos respectivos mercados, exportação e refinaria desses produtos. Além dos volumes pertinentes aos meses de novembro e de dezembro de 1966, temos os de janeiro, fevereiro e o de março de 1967, que são n° 1, n° 2 e n° 3 do volume LXIX — do Ano XXXV desse mensário.

Acompanha os citados exemplares um Suplemento com Índice Remissivo, Alfabético e Onomástico relativo ao Ano de XXXIV desta publicação, sendo a 1ª parte do período de janeiro a junho de 1966 e a 2ª parte do período de julho a dezembro do mesmo ano.

Bulletin Analytique de Documentation Politique Économique et Sociale Contemporaine — Temos conosco três exemplares desse boletim do 21º année, de 1966, os ns. 3, 4 e 12, que é publicado pela «Fondation Nationale des Sciences Politiques», cuja finalidade é extrair matéria das

principais revistas editadas quer na França, como em qualquer outro lugar, de assunto que tenha afinidade com os objetivos do boletim. França.

C

Carta Mensal — Órgão de publicação do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio e da Administração Nacional do Serviço Social do Comércio, editado pela Divisão de Divulgação. Traz a público conferências pronunciadas nas reuniões semanais do referido Conselho, as quais debatem sempre problemas nacionais. Ns. 139 — outubro; n° 140 — novembro e n° 141 — dezembro de 1966 — Estado da Guanabara, Brasil.

Club Municipal — Publicação oficial do órgão que congrega os funcionários públicos do Estado da Guanabara. Notícia todos os atos de maior relevo da administração local dessa região do País. N°s. 309/10 julho/agosto de 1966 — Estado da Guanabara, Brasil.

Comunidad Europea — Transmite notícias acerca de mercado comum, carvão, aço e energia nuclear no âmbito europeu, inclusive mercado de outras naturezas e política econômica, etc. Publicação escrita em espanhol. Dela temos o exemplar de n° 1 — do ano III — enero de 1967, enviado pela Oficina de Información para América Latina, localizada em Montevideu, no Uruguai.

Cuadernos Bibliotecologicos — N° 35 de agosto de 1966, elaborado pela Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos. Explica o presente boletim que esta série de trabalhos aqui apresentados foi preparada na Biblioteca Colón, Programa de Fomento Bibliotecário, do Departamento de Assuntos Culturais, da União Pan-Americana, em Washington e que a tradução intitulada «La Universidad y sus Bibliotecas» foi feita com a ajuda do pessoal da Biblioteca da Universidad del Valis em Cali, na Colômbia.

D

Diário das Concorrências — Órgão oficial das concorrências. Este jornal é remetido a todas as repartições públicas, para confronto e comprovações dos editais autorizados. De acordo com o que estipula o art. 738 do Código de Contabilidade Pública da União, todas as compras feitas pelas repartições públicas terão que ser divulgadas através do presente órgão especializado de publicação exclusiva deste assunto. Rio de Janeiro — GB. — Brasil.

ESAPAC — Importancia de la modernizacion de la Administracion Publica para el programa de integracion del istmo centroamericano. — A presente, sigla «ESAPAC» define a «Escuela Superior de Administración Pública América Central» de San José, na Costa Rica. O trabalho que temos em mãos denomina-se «Importancia de la modernizacion de la Administracion Publica para el programa de integracion del Istmo Centroamericano», editado em junho de 1966, na série «Materiales de Información n° 701» — ESAPAC/EXT/020/2000/66. É uma monografia.

I

Informe de Labores — Relatório apresentado pelo Reitor da Universidad Mayor de San Simon, localizada em Cochabamba, na Bolívia, relativo ao ano de 1965. Bolívia.

Impostos — Cuadernos de La Oficina de Impuestos — O «Instituto de la Hacienda Publica», que é o órgão dependente da «Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la Republica del Uruguay» é, também, um centro de investigações de assuntos financeiros, cujos arquivos e biblioteca se acham franqueados ao público. Ele presta assistência aos órgãos públicos locais, fazendo pesquisas, assessoramento e atendendo qualquer consulta de fontes investigadoras interessadas em matéria de sua especialidade. Editou os presentes Ca-

dernos cuja numeração acompanha os respectivos títulos, conforme vão discriminados: Cuaderno n° 36 — Série: Legislacion Tributaria Nacional — Oficina de Impuesto a la Renta — Impuestos vigentes. 1964; Cuadernos n° 37 — El Principio del Equilibrio Presupuestal por Raul Ybarra San Martin; Cuaderno n° 38 Seire Legislacion Tributaria Nacional — Oficina de Impuestos Directos — Impuestos Vigentes — fascículo I — 1964, Cuaderno n° 39 — Tributación Agraria, por Cr. Santos F. Ferreira e Cr. Juan Fco. Serra — 1964 — Montevideu — Uruguai.

K

Kriterion — Revista da Faculdade de Filosofia da Universidade de Minas Gerais, que publica, apenas, colaboração solicitada. Volume XVII — n° 64 — Janeiro a dezembro de 1964 — Belo Horizonte — Estado de Minas Gerais. Brasil.

L

O Lingote — Mensário editado pelo Serviço de Imprensa da Companhia Siderúrgica Nacional. Jornal que comunica todos os atos e atividades dessa sociedade de economia mista brasileira. N° 189 — novembro/dezembro de 1966 — Volta Redonda — Estado do Rio de Janeiro — Brasil.

Livros de Portugal — Boletim oficial do Grêmio Nacional dos Editores e Livreiros, Recebemos, presentemente, o boletim de n° 73, de 1965, que traz na capa o retrato do escritor norte-americano, T. S. Elliot (Thomas Stearans Elliot), nascido no Estado do Missouri. Naturalizou-se inglês, regressando, porém, mais tarde a ser cidadão norte-americano, falecendo em 1965. Foi ensaísta, crítico, dramaturgo e poeta. Ganhou o Prêmio Nobel de Literatura em 1953. Lisboa, Portugal. Recebemos outros mais que vão até o mês de dezembro deste ano. Com numeração n° 85 até 90, temos em mãos os boletins referen-

tes aos meses de janeiro até junho de 1966. Lisboa, Portugal.

M

O *Momento* — Órgão defensor dos interesses dos hansenianos e oficial da Sociedade de Higiene de Pernambuco. Ano XIV — n° 91 — Recife, julho/ setembro de 1965 — Estado de Pernambuco — Brasil.

Mensagem ao Congresso Nacional (Sintese) Remetida pelo Presidente da República na abertura da Sessão Legislativa de 1965. Falou o Marechal Humberto de Alencar Castello Branco no Edifício da Câmara dos Deputados, na Capital da República, em Brasília, nesta sessão conjunta das duas Casas do Parlamento Brasileiro de suas realizações no ano de 1964, e de seu programa de trabalho destinado ao ano de 1965, salientando três aspectos que considerou básicos: 1) consolidação da ordem democrática; 2) bases de uma política simultânea de desenvolvimento e de democratização de oportunidades; 3) combate ao processo inflacionário, visando a beneficiar, sobretudo, aos assalariados. Secretaria da Presidência da República — Brasília — Brasil.

Mensário Estatístico — Publicação do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda sobre comércio exterior de cabotagem, com levantamentos estatísticos. Recebemos os volumes de n° 178 correspondente ao mês de abril de 1966, até o de n° 181 de julho do mesmo ano. Brasil.

N

Notícias de Portugal — Boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação, expedido pelo Palácio Foz em Lisboa, Portugal. Registra os atos cívicos ocorridos no país. Temos, presentemente, conosco: os boletins de n° 1.001, de 9 de julho de 1966 a 1.037 de 18 de março de 1967 — Lisboa.

Notícias de La Cepal — Editado pela «Comision Economica para America Latina», sob os auspícios das Nações Unidas, pelo «Servicio de Informacion do Chile». O presente boletim da referida Comissão é de n° 2 do ano de 1967 e cuida, exclusivamente, de petróleo na América Latina. Sua capa mostra a fotografia de uma usina de petróleo localizada no interior da Colômbia e, também, gráficos e quadros a respeito deste mesmo assunto são apresentados pela citada publicação, contendo minuciosos estudos que cobrem os países latino-americanos. Santiago — Chile.

Noticiário Estatístico — Elaborado pelo Setor de Relações Públicas da Secretaria de Economia e Planejamento do Departamento de Estatística do Estado de São Paulo. O caderno de n° 43 apresenta estudos a respeito de população naquele Estado brasileiro, além de vários outros de diversas naturezas, feitos em data recente, que abrangem os anos de 1964 e 1965. É oriundo do Município de São Paulo — isto é, capital desse mesmo Estado — e de responsabilidade do Governo do Estado de São Paulo — 1966 — Brasil.

Noticiero Bibliotecario Interamericano — Publicación trimestral editada por la Biblioteca Colón — Departamento de Asuntos Culturales, Unión Panamericana, Washington 6, D. C. Exemplar de n° 43 — Enero/ Marzo de 1966. Trata de assuntos exclusivos de biblioteconomia. E. U. A. 1966.

P

Paraná Econômico — Órgão defensor dos interesses econômicos do Estado. Publicado pela Federação do Comércio do Estado do Paraná em colaboração com outras entidades locais, tais como: a Federação das Indústrias do Estado do Paraná, o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Editada na cidade de Curitiba, no Estado do Paraná, Focaliza, apenas, atividades

do Governo daquele Estado brasileiro e outras ocorrências de grande realce havidas nessa região, documentando com fotografias, algumas delas. Recebemos os exemplares do Ano XIII dessa publicação referentes aos meses de março/ abril de 1966, de números 156/7; de maio, cujo nº é 158; e o relativo aos meses de junho/ julho do mesmo ano, de números 159/60, de agosto, de nº 161; de setembro, de nº 162; de outubro/ novembro, cuja numeração é 163/4 e, finalmente, o de dezembro de nº 165. Estado do Paraná — Brasil.

R

A Revolução e os Trabalhadores — Discurso pronunciado pelo Presidente Humberto de Alencar Castello Branco, em Ipatinga, no Estado de Minas Gerais, a 1º de maio de 1965, dia dedicado ao Trabalho. Departamento de Imprensa Nacional — Brasil.

Anais do I Encontro Interamericano de Administração para o Desenvolvimento — Edição lançada pela Fundação Getúlio Vargas, que, inicialmente, apresenta uma introdução feita pelo Dr. Luiz Simões Lopes, Presidente da referida Fundação, onde ele exprime o significado fundamental do que é *Encontro*, explicando que o mesmo reside no fato de representar a 1ª vez em que se reuniam professores e especialistas em Administração Pública, integrantes do mais alto nível acadêmico, técnico e profissional do mundo latino-americano. O presente exemplar faz ainda referência às «Razões de realização do encontro» e testemunha o comparecimento dos componentes das diversas bancadas que ali compareceram, organizados pelos países que representam. Em seu *Temário*, vêm as sessões do aludido congresso, relatadas na íntegra, em português, inglês, francês e espanhol. Realizou-se esse *Encontro* no Salão de Conferência do Palácio Itamaraty, sede do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, entre os dias 23 a 28 de novembro de

1964, subvencionado pela Escola Interamericana de Administração Pública (EIAP), criada sob a égide do Governo Brasileiro e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Biblioteca ESAP — «Informacion mensual de la Biblioteca de la ESAP» é o teor desta publicação. Explica todo o processamento de atividades desenroladas nesta Biblioteca que pertence à «Escuela Superior de Administracion Pública» da Colômbia, com caráter normativo. O presente volume de nº 31 traz, de forma explícita, o transcurso dessas atividades, durante o ano que marca o 4º da existência deste boletim. Bogotá, Colômbia.

Ciências Administrativas — Número avulso, edição especial de 27 a 30 de junho de 1966. Esta monografia foi organizada pelo Instituto Superior de Ciências Administrativas da Argentina e traz a público o «Catálogo de la Segunda Exposición Internacional de Ciencias Administrativas», realizada em homenagem à data comemorativa do Sesquicentário da Independência Nacional da Argentina, no período compreendido entre 27 a 30 de junho de 1966. Editada pela Faculdade de Ciências Econômicas de la Universidad Nacional de la Plata, em 1966. Argentina.

COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

Dicionário do Imposto de Consumo — Publicação de nº 14, editada em 1966, no Brasil; é um dicionário idealizado para servir de instrumento de trabalho e fonte de consulta aos que, contribuintes ou assessores de contribuintes, necessitem conhecer a classificação dos produtos sujeitos ao imposto de consumo. Nêle vêm relacionados em ordem alfabética, na Parte I, os produtos tributados, seguidos da referência numérica e estando seus verbetes redigidos e dispostos segundo a Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas.

Estes alcançam a quantidade de cinco mil. Durval Ferreira de Abreu e Otto Garcindo de Sá, Agentes Fiscais de Rendas Internas, são os organizadores desta obra, que classifica os produtos tributados pelo Imposto de Consumo, bem como aqueles que se acham isentos da incidência de tal gravame. 1966 — Brasil.

Indicador da Legislação Fazendária — Publicação avulsa de nº 21, editada pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. Destina-se a indicar toda a legislação que regula as funções das diversas repartições componentes do citado ministério. Trabalho de boa envergadura por sua parte de pesquisa, arrola dentre toda a documentação legal referida, até à legislação expedida ao tempo da Regência de D. João, mencionando alvarás daquela época (Alvarás de 1808), instituidores de órgãos de natureza fazendária, que foram, posteriormente, aglutinados no atual Ministério da Fazenda. Esse acervo de natureza legal está disposto neste livro, discriminando cada repartição alcançada por sua competência e ainda, separados, igualmente, por assunto e relaciona-

dos em ordem cronológica, acompanhado das respectivas ementas.

Serviço Federal de Processamento de Dados — Publicação de nº 18, realizada pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, que contém toda a legislação básica administrativa e, também, subsidiária, até agora adotada, relativamente à organização e ao funcionamento do referido órgão. Apresenta, outrossim, as modalidades de implantação das normas estudadas e que regerão, doravante, o Serviço Federal de Processamento de Dados do Ministério da Fazenda. Contém este livro o Decreto nº 55.827 de 11 de março de 1965, que dispõe sobre a organização e funcionamento do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), esclarecendo ser ele uma empresa pública de natureza industrial, dotada de personalidade jurídica e vinculada ao já citado ministério. Exigirá de seus empregados e funcionários para ali requisitados que guardem o maior sigilo a respeito da natureza do trabalho desempenhado. Teve o mesmo órgão a origem de sua criação pela Lei nº 4.516 de 1º de dezembro de 1964.

Publicações do Serviço de Documentação do DASP

OBRAS EDITADAS A PARTIR DE 1965

- Circulares da Presidência da República*
— de 1959 a 1964.
- Circulares da Presidência da República*
— de 1965.
- Prontuário de Redação Oficial* — João
Luiz Ney — 4ª edição.
- Estatuto dos Funcionários Cíveis da
União e Legislação Regulamentado-
ra* — Lei nº 1.711 de 28 de outubro
de 1952.
- Noções Básicas de Análise* — João Luiz
Ney.
- Manual de Serviço dos Processos das
Pensões Cíveis do Tesouro Nacional*
— Série Manuais de Serviço —
Wanderley T. Viana e Olavo P.
Pinto.
- Órgãos da Administração Federal* (Arro-
lamentos e subordinação, incluindo:
Interpol, Poder Legislativo e Poder
Judiciário).
- Promoção, Acesso, Transferência e Re-
moção dos Funcionários Públicos
Cíveis da União* — Decretos Nú-
meros 53.480 de 23-1-64; 54.488,
de 15-10-64 e 53.481 de 23-1-64.
- Exposição de Motivos Nº GB 25, de
1-4-66* — Normas e critérios elabo-
rados pela COTIDE para aferição
da essencialidade, complexidade e
grau de responsabilidade de atribui-
ções, e para investigação das con-
dições do mercado de trabalho e
consequentes dificuldades de recru-
tamento para determinados cargos.
- Índice da Revista do Serviço Público* —
do ano XXV — 1962.
- Município e Municipalização* — 1ª edi-
ção — Manoel de Oliveira Franco
Sobrinho.
- Censo dos Servidores Públicos Cíveis da
União e das Autarquias* — Decreto
Nº 58.297 de 2-5-66. — Estabelece
normas para execução do censo dos
servidores Cíveis da União e das
Autarquias.
- Aspectos de Relações Públicas* — Sylla
M. Chaves — 2ª edição — Seção
de Publicações — S. D. — DASP
— 1966.
- Manual de Simplificação do Trabalho*
— José Rodrigues de Senna — 2ª
edição — Seção de Publicações —
S. D. — DASP — 1966.
- Ementário de Decisões Administrativas*
— Pareceres do Consultor-Geral da
República, do Consultor Jurídico do
DASP e da Divisão do Regime
Jurídico de Pessoal do DASP —
1966 — vol. 6.
- Estudos de Promoção e Acesso* — Série
«Ensaio de Administração» nº 21
— José Medeiros — 1966.
- Classificação de Cargos de Nível Supe-
rior* — Legislação e Jurisprudência
atualizada até 30-9-66. Seção de
Publicações — S. D. — DASP —
1966.
- O Comportamento do Indivíduo na Or-
ganização* — Caetana Myrian Pa-
rente Cavalcante.
- Readaptação* — Decreto nº 57.460 de
20-12-65 e Decreto nº 57.461 de
20-12-65.
- Instruções Sobre Processamento das
Readaptações* — Resolução GB-2 de
19-12-66 — Expedida pela Comis

- são de Classificação de Cargos — Seção de Publicações — S. D. — DASP — 1967.
- Revisão Tipográfica* — R. P. Azambuja,
- História Administrativa do Brasil* — Vols. I, II, IV e VI, Administração de Material, Vols. I e II — Oscar Victorino Moreira,
- Das Concorrências e Coleias de Preços* — Oscar Victorino Moreira.
- Um Curso de Relações Públicas no DASP* — Série nº 3 — Esc. de Serv. Públ.
- Reajustamento Salarial dos Servidores Cíveis e Militares e Gratificação pela Representação de Gabinete,*
- DASP como um Imperativo Democrático e Técnico* — C. A. Lúcio Bitencourt — Serviço de Documentação — DASP — 1966.
- Lei nº 4.345 de 26-6-64* — Institui novos valores para os vencimentos dos Servidores Públicos Cíveis do Poder Executivo e dá outras providências.
- Lei nº 4.348 de 26-6-64* — Estabelece normas processuais relativas a Mandado de Segurança.
- Lei nº 4.863 de 29-11-65* — Reajusta os vencimentos dos Servidores cíveis e militares, altera as alíquotas dos impostos de renda, importação, consumo e selo e da quota de previdência social, unifica contribuições baseadas nas folhas de salário, e dá outras providências.
- Lei nº 4.863 de 29-11-65* — Tabelas de Vencimentos dos Servidores Públicos Federais cíveis e militares, dos membros do Ministério Público Federal e Serviço Jurídico da União, inclusive cotas de salário-família e, ainda, tabelas de funções Gratificadas e Cargos em Comissão — D. O. de 30-11-65 — Suplemento nº 228.
- Lei nº 4.881-A de 6-12-65* — Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Superior — D. O. de 10-12-65.
- Decreto nº 54.061 de 28-7-64* — Regulamenta o Regime de Tempo Integral previsto nos arts. 11 e 12 da Lei nº 4.345 de 26-6-64, e Dec. nº 56.730 de 16-8-65 — Altera o decreto anterior — D. O. de 17-8-65.
- Decreto nº 56.887 de 20-9-65* — Altera o Regimento da Comissão de Classificação de Cargos — D. O. de 23 de setembro de 1965, — Seção I.
- Decreto-lei nº 1 de 13-11-65* — Institui o Cruzeiro Novo e dá outras providências.
- Decreto nº 60.190 de 8-2-67* — Regulamenta o Dec.-lei nº 1 de 13-11-65.
- Decreto nº 57.630 de 14-1-66* — Dispõe sobre Nomeação e Admissão de Pessoal para o Serviço Público Federal — D. O. de 17-11-66.
- Decreto nº 57.744 de 3-2-66* — Regulamenta o Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva — D. O. de 17-2-66.
- Depoimentos Sobre o DASP* — Serviço de Documentação — 1966.
- Indicador dos Pareceres da Comissão de Acumulação de Cargos* — Volume IV — Seção de Publicações do Serviço de Documentação do DASP — 1967.
- Promoção: Idéias e Sugestões para um novo Sistema no Serviço Público Federal. Série: Escola de Serviço Público* — 4.
- Reajustamento Salarial dos Servidores Cíveis e Militares da União, Gratificação pela Representação de Gabinete e Regulamentação do Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva* — Seção de Publicações do Serviço de Documentação do DASP — 1967.

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO
ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

Redação e Administração

TELEFONES: Redação 42-7937

Administração 32-3316

Expedição .. 42-7141

Enderço telegráfico: REVISDASP

E x p e d i e n t e

Assinatura anual (4 números)	2.500,00
Assinatura anual para o exterior	5.000,00
Número avulso	750,00

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

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

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar o estudo e debate dos mesmos.

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

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

Tôda correspondência sobre assuntos relacionados com êste órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Público» — Palácio da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil. ZC 35



Foto da solenidade de transmissão do cargo de Diretor-Geral do DASP ao Professor Belmiro Siqueira. Aparecem, da esquerda para a direita, o nòvo titular, quando discursava o Sr. Alvaro Americano, Secretário de Estado de Administração do Estado da Guanabara, o Sr. Luís Vicente Belfort de Ouro Preto, antigo ocupante do cargo e o Sr. Tomás Vilanova Monteiro Lopes, Chefe do Gabinete do Diretor-Geral.