

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

M. P.
DOCUMENTAÇÃO

RESUMO

EDITORIAL

Do Concurso Público 3

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ESTUDOS GERAIS

Migração Interna — Prof. Estanislau Fischlowitz 7

Organismos Internacionais

Divisão de Administração Pública das Nações Unidas: Resumo Histórico — Louis E. Hosch — Tradução de Albert Wolbert 27

Política Administrativa

O Funcionário Público e a Consolidação Estatutária — Francisco José de Souza 47

A Burocracia Federal Americana como Grupo de Poder Político — Mark W. Cannon, R. Joseph Monsen e Peter Prina — Tradução de Stella Cavalcanti 58

Documentação

Documentação no Campo das Ciências Sociais — Edson Nery da Fonseca 89

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

A Nova Discriminação de Rendas na Constituição Federal — Prof. Chagas Melo 104

REGISTRO ADMINISTRATIVO

I Censo dos Servidores Públicos Federais — Heloísa de Britto e Souza 111

I Conferência dos Secretários de Fazenda para a Reforma Tributária — Programa de Trabalho 119

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

NOTAS 139

146

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

ENDERÉÇO 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

CONSULTOR JURÍDICO

Luiz Rodrigues

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO



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 XXIX

ABRIL / MAIO e JUNHO - 1966

VOL. 98 N.º 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

Págs.

Do Concurso Público	3
---------------------------	---

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ESTUDOS GERAIS

Migração Interna — Prof. Estanislau Fischlowitz	7
---	---

Organismos Internacionais

Divisão de Administração Pública das Nações Unidas: Resumo Histórico — Louis E. Hosch — Tradução de Albert Wolbert	27
--	----

Política Administrativa

O Funcionário Público e a Consolidação Estatutária — Francisco José de Souza	47
--	----

A Burocracia Federal Americana como Grupo de Poder Político — Mark W. Cannon, R. Joseph Monsen e Peter Prina — Tradução de Stella Cavalcanti	58
--	----

Documentação

Documentação no campo das Ciências Sociais — Edson Nery da Fonseca	89
--	----

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

A Nova Discriminação de Rendas na Constituição Federal — Prof. Chagas Melo	104
--	-----

Págs.

REGISTRO ADMINISTRATIVO

I Censo dos Servidores Públicos Federais — Heloisa de Britto e Souza	111
I Conferência dos Secretários de Fazenda para a Reforma Tributária — Programa de Trabalho	119

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Pareceres do D.A.S.P.	139
-----------------------------	-----

NOTAS

Publicações Recebidas	146
Publicações do Serviço de Documentação	154

Do Concurso Público

O PROBLEMA do recrutamento de pessoal para os quadros do funcionalismo tem sido objeto de freqüentes exames e estudos, alguns, por suas sugestões e conclusões, merecedores de acolhimento por parte das autoridades responsáveis por esse setor da administração pública.

Sabe-se, aliás, que, antes de tornar-se um princípio constitucional consagrado em quase todos os países, inclusive o nosso, a prática do concurso para o preenchimento do cargos públicos já era conhecida em antigas civilizações, como, por exemplo, a da velha China, no depoimento de Roger Grégoire.

Segundo esse autor, em seu excelente livro "La Fonction Publique", sob a dinastia dos T'ang (618-907) a fórmula do concurso era aplicada no caso dos mandarins, quando êstes, do sexto grau ou de grau inferior, almejavam obter um lugar permanente na administração. As provas, organizadas pelo Ministério dos Funcionários ou pelo Ministério do Exército, concediam-lhes ou não essa oportunidade, de acordo com o merecimento de cada um. Refere, ainda, o citado publicista que, em nosso tempo, foi a Inglaterra que, primeiro, deu o exemplo de exigência de concurso para o acesso à burocracia estatal, nos termos de uma Ordem do Conselho que data de 4 de junho de 1870.

Qualquer, porém, que seja a sua origem histórica, a adoção do concurso público representa, inequivocamente, em nossos dias, uma conquista definitiva do Estado moderno — o Estado de Direito — que, desta forma, abre a todos a idêntica oportunidade de colocarem-se a serviço da administração pública sem outras considerações que as de ordem intelectual, moral e psicológica.

Nos países de índole democrática, esse sistema tende, obviamente, a impor-se de maneira permanente, embora ocorram possíveis vacilações decorrentes de circunstâncias político-partidárias. Uma ampla investigação sobre o assunto revelaria, sem dificuldade, que em países subdesenvolvidos essas vacilações são, todavia, de ocorrência mais banal e usual, dada a pouca consciência do problema por parte de sua elite política e administrativa.

Pode-se, contudo, afirmar, sem receio de êrro, que a instituição do concurso público, mesmo quando desrespeitada, não perde nem em prestígio, nem em validade. Ao contrário, as transgressões a seus valores costumam despertar a imediata reação da maioria, que as desaprova e censura. E mais de um administrador correto e consciente de seus deveres tem proclamado amiúde a necessidade de efetivar-se o sistema do mérito, por nêle reconhecerem um elemento poderoso para a produtividade dos órgãos governamentais.

Não foi outra, certamente, a intenção das palavras com que o Sr. Diretor-Geral do DASP, Dr. Luiz Belfort, se referiu com firmeza e entusiasmo aos propósitos, que são os dêle, de defender o concurso público em tôdas as suas modalidades, mediante a sua integral observância e o seu progressivo aprimoramento.

Esses objetivos são, aliás, declarados de forma clara e objetiva em seu discurso de posse: "Datando de trinta anos, aproximadamente, a instituição no Brasil do sistema do mérito, verificamos que, neste momento, no serviço público, nas mais diversas atividades que êle requer e exige, nem cinco por cento talvez dos funcionários foram selecionados mediante provas, mediante o sistema constitucional e democrático do concurso público". E mais adiante: "Concursos sem objetividade, exigindo mais do que permite o grau de instrução reinante no País; concursos demorados na sua execução; falta de informação ampla e acessível aos candidatos sobre as possibilidades de emprego que lhes são oferecidas e sobre a época exata das provas. E o retardamento das nomeações para funções, cujo preenchimento é imprescindível, conduz, pela necessidade premente do serviço, a um recrutamento em caráter de urgência, com o apelo ao recurso dos contratados, das tabelas únicas, do pessoal temporário, do pessoal do recibo" (o destaque não é do original).

Particularmente no que respeita ao aprimoramento do sistema do mérito, é importante que êle vise, antes de mais nada, a enquadrar a administração pública dentro das necessidades globais do País, de tal forma que possam os órgãos estatais contribuir produtivamente para o esforço geral, em que estamos empenhados, no sentido de nossa rápida emancipação econômica.

Dai a convicção em que se encontra o Senhor Diretor-Geral do DASP de promover êsse aprimoramento, mediante critérios objetivos e simples para o recrutamento de pessoal: "Talvez a primeira correção a fazer seja multiplicar o processo de seleção em todo o País, com provas objetivas, simples, que correspondam, exa-

tamente, às funções a serem atribuídas, estabelecendo salários compatíveis com a dificuldade e a complexidade dessas atribuições, tratando o candidato a concurso não como pedinte de emprêgo, mas como ser digno, que procura trabalho na administração pública" (o destaque não é do original).

São propósitos, êsses, que merecem, não sómente os aplausos de todos, como sobretudo o apoio do funcionalismo público às vezes tão mal compreendido em seus misteres e em suas necessidades. Deve-se, aliás, repetir com insistência que o momento é chegado para uma profunda revisão dos problemas do funcionalismo, entre os quais avulta o da digna remuneração do servidor público, aspecto também de cogitação por parte do Sr. Diretor-Geral do DASP, quando assim se exprime: "Paralelamente, é preciso transformar a função pública numa verdadeira carreira, capaz de preparar condições democráticas de vida. É preciso criar estímulos ao rendimento e à produtividade. É preciso corrigir distorções salariais. É preciso que o serviço público não permaneça, no mercado de trabalho, na situação inferiorizada em que se encontra" (o destaque não é do original).

Pois ninguém ousa ignorar que uma das causas mais evidentes da ineficiência do serviço público reside abertamente na má remuneração dos seus funcionários que enfrentam o dilema de sempre: ou abandonam o serviço público ou saem à procura de outra fonte de trabalho e rendimento. Tanto a deserção como o emprêgo suplementar comprometem o equilíbrio da produtividade do aparelho estatal. Um especialista na matéria como Gabriel Audat (Gabriel Audat, *La Techinique de l'Etat, Presse Universitaire de France, 1953, pág. 145*) conclui categóricamente: "As condições de remuneração dos funcionários exercem uma sensível influência na produtividade dos serviços públicos" (o destaque não é do original).

Seja qual for a medida a ser adotada, desde a redistribuição geográfica dos funcionários, para dar ensejo ao salário regional, à rigorosa hierarquização de suas categorias, mediante o sistema de complexidade intelectual e técnica de suas funções, — o certo é que se impõe, urgentemente, uma nova política salarial para o serviço público, reivindicação que já conquistou, inclusive, o apoio de respeitáveis órgãos da opinião pública do País.

Ainda recentemente, o "Jornal do Brasil" (edição de 5/6/66) incluía em seu primeiro editorial esse tema de indissociável impor-

tância para a atividade da Nação. São do corpo do editorial as seguintes expressões: "Estamos, pois, diante de uma situação insustentável, cuja correção deve ser feita imediatamente, se se pretende levar a sério o desenvolvimento do País. E as soluções necessárias são radicais no pleno sentido da palavra. De pouco adianta oferecer salário em dôbro para tempo integral, quando o aumento necessário é óbviamente de quatro ou cinco vêzes" (o destaque não é do original).

Os novos padrões salariais reclamados seriam, de resto, um precioso elemento para a valorização do concurso público que passará, nessas condições, a recrutar uma faixa cada vez mais larga de técnicos capazes e competentes, com o que o Serviço Públíco Federal ganhará em eficiência e produtividade.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ESTUDOS GERAIS

Migração Interna

(PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO)

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

I

NOVOS E AFLITIVOS ASPECTOS DE DESLOCAMENTOS NACIONAIS

As correntes de intercâmbio de população no Brasil, cada vez mais intensivas, aceleradas e diversificadas, constituem agravante fator do nosso atual cenário social, conturbado e turbulento.

Essas migrações sempre existiram, entre nós, como comprova, entre vários outros, o depoimento do PADRE CARDIM a respeito da fuga maciça da região pernambucana em 1583, em consequência do ciclo de aguda estiagem. O Brasil, no momento, é produto preponderante tanto da considerável imigração internacional, particularmente forte na segunda metade do século XIX e nos princípios do XX, quanto de volumosos e quase ininterruptos deslocamentos de seus habitantes. Sobretudo na última década, no entanto, nosso País passou a perder, segundo tudo nos leva a crer, a sua posição de grande País de imigração, tendo-se tornado palco de movimentos torrenciais de migração nacional, possivelmente em conexão indireta com tal alteração.

Também a hipotética imobilidade demográfica: a radicação total de brasileiros à zona em que nascem, crescem, vivem, trabalham e morrem, apresentaria, por seu turno, sintoma afluítivo de inércia na distribuição, casual e fortuita, de contingentes humanos, com efeitos econômicos e sociais altamente prejudiciais. Sem esposar a tese abaixo reproduzida e advogada por Pierre Fromont, não podemos deixar de reconhecer que haja nela algo digno de maior interesse: "O êxodo rural é a manifestação de vitalidade de um organismo em progresso; a sua ausência constitui, ao contrário, sintoma de saúde precária, significando para o organismo a demonstração de sua incapacidade para progredir."

Também é verdade que as crescentes trocas populacionais não constituem fenômeno únicamente brasileiro, mas denominador

comum de todos os países, quase sem exceção alguma, do mundo em que vivemos.

O que, porém, causa maior preocupação é, em primeiro lugar, o fato de tenderem a atingir no Brasil proporção visivelmente exorbitante, em correntes caudalosas, e não mais capilares, como estava acontecendo no passado. E, por outro lado, com orientação caótica e anárquica, que escapa a quaisquer providências planejadoras e disciplinadoras, aspecto esse que merecerá, neste artigo, atenção tôda particular.

Ao mesmo tempo, o aumento vertiginoso de tais deslocamentos coincide, cronologicamente, com o período de crise que afeta o panorama social nacional, sujeito à deterioração, vinculada aos transtornos no mercado de trabalho (sintomas alarmantes de desemprego *sensu late*, ao lado da considerável e, segundo tudo indica, estacionária incidência de subemprego), às tremendas dificuldades, que a intempestiva explosão demográfica traz no seu bôjo, e, ainda, a várias outras fôrças motrizes de índole nitidamente prejudicial.

Nessas condições, a despeito de algumas incontestes vantagens que tal fenômeno proporciona à economia social, sobretudo a longo prazo, cria, de imediato, tôda uma série de insustentáveis distorções, cujo impacto particularmente forte provém do êxodo rural rumo a cidades, levando à superurbanização e à exorbitante metropolização do país.

Muito pelo contrário, a migração de zonas rurais, com agriculturas menos produtivas e com solo exausto, que se dirige a outras com maior fertilidade e mais promissoras oportunidades de laboura, tem que ser apreciada, quase incondicionalmente, como fator positivo do incremento de produção e produtividade agrária.

Seja como fôr, a política migratória nacional, ainda inexplicavelmente, na fase de inauguração incipiente, e, mesmo, com alguns retrocessos abaixo assinalados, não pode visar, em hipótese alguma, ao estancamento da mobilidade horizontal, indesejável, mesmo que fôsse tecnicamente possível, mas, sim, à redução do seu vulto atual à proporção mais razoável e, simultâneamente, à valorização máxima dos movimentos migratórios, no interesse equilibrado das áreas de origem e de destino, dos próprios migrantes e da coletividade brasileira.

Com efeito, tais correntes constituem, até certo ponto, corolário de mudanças que se efetuam na transferência de centros de atividade de umas regiões, econômicamente mais passivas, para outras, com maior dinamismo desenvolvimentista, sem poderem, por conseguinte, ser condenadas, na íntegra.

Se, no passado, seguiram rumos intimamente relacionados com os ciclos consecutivos do açúcar, pecuária, ouro, borracha e café, atualmente acompanham, de certo modo, os processos de

industrialização, de diversificação e de modernização da nossa economia, nos seus setores secundário e terciário.

Anteriormente foi possível apontar eixos alternativos, bastante claros, de deslocamento da população: Nordeste-Norte, Este-Ocidente, Norte-Sul e Extremo Sul-Centro, ao passo que, no momento, as migrações internas se efetuam em todos êsses sentidos, indistintamente, processando-se, via de regra, das áreas subdesenvolvidas em direção às econômicamente mais evoluídas.

II

RECONSTITUIÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNAS

Na sua interpretação, costuma-se deslocar o centro da gravidade da análise dêsse complexo conjunto de problemas para o exame, um tanto unilateral, de êxodo rural. Sem dúvida, a sua modalidade não sómente em termos de quantitativas, mas relevantes, como também, por tôda a sua índole, a mais crucial, afeta todos os setores da vida nacional, sem exceção.

Entretanto, não se pode deixar de ressaltar que (mesmo dentro de movimentos migratórios "de fome" e "de fortuna", segundo a discriminação preconizada por JOSÉ LOPES DE ANDRADE, movimentos êsses fatalmente limitados às classes econômicamente débeis, e, em grande parte, socialmente dependentes da coletividade) existem outras poderosas correntes de intercâmbio demográfico, as quais, em consonância com sua proveniência e destino, podem ser subdivididas em deslocamentos *de rure ad rus* e *de urbe ad urbem*. Cada uma delas apresenta suas particularidades específicas, causas e efeitos diferentes, prós e contras que lhes são próprios, sem que se possa prestar a uma avaliação global, igual à aferição da natureza da fuga dos campos. Um capítulo à parte, dentro da apreciação dêsses movimentos, ocupa a reemigração à zona de proveniência, bastante comum em relação a deslocamentos temporários, provocados pelas inclementes condições climáticas e pluviométricas, particularmente no Triângulo das Sêcas nordestinas, fenômeno êsse de repatriação que poderia assumir maior vulto, caso atingissem maior proporção as realizações de reforma agrária.

Mas não é só isso.

No conceito mais amplo de migrações internas, têm que ser incluídas as trocas populacionais que abarcam as demais camadas, médias e superiores, de estratificação social brasileira. Tais trocas abrangem o grupo numeroso de pessoas que se deslocam no sentido horizontal, não tanto sob pressão de suas necessidades, em busca do avanço social vertical, que não podem conseguir no seu natural meio ambiente, mas por exercício de função. Esse grupo abarca todos quantos se movimentam em virtude da pró-

pria natureza de seu trabalho (p. ex. trabalhadores de transporte) ou por causa da transferência de um para outro lugar do território nacional, devido a providências de setor empresarial, a cujo serviço tais deslocados se encontram.

São de menor monta os problemas que êsses movimentos acarretam, contribuindo, porém, para aumentar ainda mais a febril mobilidade territorial da população nacional, às vezes, eradicamente equiparada ao propalado inato nomadismo brasileiro.

Quanto ao modo como se efetua a crescente quebra de imobilismo condicionador, no passado, do comportamento da classe média, de profissões liberais e de grupos intelectuais, convém, ainda, fazer referência à imigração brasileira para o estrangeiro, que se acentua, na última década, e que apenas ultimamente passa a concentrar em si a maior atenção dos estudiosos e dos poderes públicos.

III

CRESCENTE FALTA DE INFORMAÇÕES A RESPEITO DE DESLOCAMENTOS NACIONAIS

O mais construtivo exame dessa série de problemas requer, antes de mais nada, a mobilização de todos os dados, completos e atualizados, sobre a migração interna.

Infelizmente sabemos pouco, pouquíssimo e, até, cada vez menos a respeito daqueles movimentos. Com efeito, secaram várias fontes anteriores de informação nesse particular, sem que tivessem aparecido quaisquer novas indicações estatísticas, de proveniência censitária ou não, capazes de lançar maior luz sobre os fenômenos acima focalizados, ou mesmo dados informativos resultantes de pesquisas sócio-econômicas, cujo balanço apresenta, por sua vez, sensíveis lacunas.

No passado, os Recenseamentos decenais evidenciavam apenas o saldo da migração interestadual, ocorrida no período, compreendido entre dois Censos, sendo que, todavia, podemos aproveitar indicações permanentemente coletadas pelo D.N.E.R. sobre as correntes migratórias, através de principais rodovias, e, por outro lado, sobre o transporte marítimo, fluvial e aéreo dos deslocados, com discriminação dos passageiros, que o utilizavam.

A relativa precariedade da estatística migratória estava sendo, por outra parte, amplamente compensada por excelentes estudos analíticos, levados a efeito pelo Laboratório de Estatística do I.B.G.E., merecendo, nessa ordem de idéias, referência toda especial o trabalho de vários autores, intitulado "Contribuições para o Estudo da Demografia do Brasil", I.B.G.E., Conselho Nacional de Estatística, 1961.

De acordo com as recomendações elaboradas pelo I Seminário de Estatística, convocado pelo Instituto Roberto Simonsen e realizado no Rio de Janeiro em fins de 1959, o Censo Demográfico de 1960 foi estendido, de modo que identificasse também os resultados de migração que se processa dentro da órbita estadual, inclusive com indicação da zona urbana ou rural de sua proveniência, sem que tivesse sido possível incluir, nos respectivos quesitos, informações necessárias para a averiguação das correntes de migração que se processaram na década intercensitária, seguidas pela reemigração, ocorrida dentro desse prazo. Entretanto, como é notório, até os meados de 1966, o Serviço Nacional de Recenseamento não conseguiu apurar os resultados definitivos do último Censo. Simultaneamente, manifestam lamentável declínio todos os levantamentos estatísticos extracensitários, relativos a essa matéria, sem inclusão da mesma na órbita da ramificação social e trabalhista da rede nacional de estatística, a despeito de seu considerável aperfeiçoamento, verificado no último exercício. Acresce que os claros acima assinalados não foram preenchidos mediante execução de pesquisas sócio-econômicas, que demonstram, por seu turno, consideráveis *deficits*, quantitativos e qualitativos, ressalvados apenas alguns inquéritos, realizados em bairros metropolitanos habitados, principalmente, pelos imigrantes nacionais.

Quanto a elementos estatísticos, que nos evidenciam os resultados provisórios do último Censo Demográfico, dispomos, no momento, fora da apuração da insignificante amostra de somente 1.27% do total, de três elementos expostos a seguir:

a) O forte aumento da população urbana e suburbana, cuja proporção cresceu de 31.24% em 1940 e 36.16% em 1950 a 45.08% em 1960, e que se deve, evidentemente, mais às migrações internas do que ao incremento biológico dos habitantes de cidades, dados êsses, todavia, um tanto distorcidos em virtude de critérios, mais administrativos do que demográficos e sociais utilizados na discriminação da população urbana e rural.

b) Os coeficientes desiguais do crescimento das principais cinco regiões fisiográficas do País, ilustrados abaixo (indicando-se, entre parênteses, os respectivos valóres da década anterior):

Norte	3.44% (2.39%)
Este	2.76% (1.95%)
Nordeste	2.26% (2.32%)
Sul	3.75% (2.82%)
Centro-Oeste	5.55% (3.33%)

Esses dados manifestam, sem dúvida alguma, o caráter emigratório e imigratório das respectivas regiões.

c) As indicações a respeito da enorme elevação do número de habitantes das oito maiores cidades, que possuem de 6.482.714 em 1950 a 10.792.932 em 1960.

Tôdas as indicações e estimativas pós-censitárias parecem confirmar as continuadas e ainda mais acentuadas tendências acima referidas, que refletem, sem dúvida, a expansão numérica dos deslocamentos internos.

Em última análise, é muito pouco o que sabemos a respeito desse fenômeno, de importância transcendental.

Qualquer que fosse o interesse que possam apresentar os dados acima reproduzidos, não podem servir, nem de longe, para a aferição aprofundada das correntes migratórias e, ainda menos, para alicerçar nêles as providências planejadoras relativas a essa matéria.

Nessas condições, tateamos no escuro, procurando formar idéia suficiente acerca dos principais contornos de deslocamentos nacionais e responder a tais perguntas elementares, como sejam, p. ex., de onde e para onde os migrantes se movem, através de quais eixos, com qual composição (por sexo, idade, estado familiar, profissão etc.), mediante meios de transporte, por que motivo e com quais resultados nas zonas de emigração e de imigração.

São bastante claras as conclusões que se nos oferecem à margem dessas observações.

É mister reservar lugar de destaque à medição estatística dessas correntes em tôdas as operações de estatísticas demográfica e social, aproveitando-se, para tal fim, a programada transferência do I.B.G.E. para o âmbito do Ministério do Planejamento e C.E., cujas obras planejadoras (Plano Decenal) exigem, no subsetor de população, a melhor configuração possível desse crucial fenômeno, e isto tanto no plano de coleta sistemática de respectivas informações, quanto dentro de sua avaliação analítica.

Tudo deverá ser feito, por conseguinte, para ajustar a essa tarefa a programação do próximo Censo Demográfico de 1970, inclusive reexame cuidadoso dos quesitos incluídos nesse particular no Censo de 1960 e providências no sentido de garantir a apuração imediata de seus resultados.

É preciso, por outro lado, reorientar todos os levantamentos de estatística permanente, social, trabalhista, previdenciária e assistencial, de modo que nos possam fornecer dados exatos e por menorizados sobre essa matéria. Isso visa, de um modo todo especial, às chamadas relações dos dois terços, fonte sobretudo valiosa e fidedigna de informação sobre o trabalho assalariado, enfim apuradas pelo SEPT, e cujos formulários, a serem, prôximamente, revistos, nos deveriam proporcionar conhecimento acerca da naturalidade e da região de origem de todos os trabalhadores.

com exceção dos rurais. As operações estatísticas programadas, em grande escala, no tocante ao mercado de trabalho, em consonância com o que dispõe o Regimento do Departamento Nacional de Mão-de-Obra, promulgado pelo Decreto nº 58.550 de 30 de maio de 1966, seriam incompletas se não fôssem encaminhadas de modo a nos oferecer tôdas as informações não sómente sobre a mão-de-obra "estabelecida" e "imobilizada", como também a migrante.

No mesmo sentido, terão que ser utilizados todos os cadastros de mão-de-obra, mantidos pela administração de trabalho, pelos Institutos encarregados da execução da reforma agrária (I.B.R.A. e I.N.D.A.), com atenção particular dedicada ao movimento de bôlsas de trabalho e à colonização, pelos I.A.P., assim como pelo S.E.N.A.I. e S.E.S.I.

A par dessas providências, deverão ser restabelecidas medidas de observação pelos órgãos competentes, como seja, p. ex., o D.N.E.R., do próprio transporte de migrantes, medidas essas cujo abandono não se explica de maneira alguma.

Mesmo na melhor das hipóteses, sequer o aprimoramento máximo de informações estatísticas nesse particular não poderá bastar, pois à mensuração estatística fogem vários e relevantes contornos, objetivos e, sobretudo, subjetivos de migrações internas, os quais podem ser apenas elucidados mediante recurso à técnica de pesquisa sócio-econômica.

É, portanto, de se esperar que tais trabalhos, de índole informativa e opinativa e de gabarito científico desejável, poderão ser promovidos pelas entidades sociais, centros universitários e organizações especializadas em investigações dêsse gênero.

Finalizando, cumpre realçar a excelente iniciativa da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, subordinada ao propósito de elaboração da Pastoral de Migrações (Projeto-Estudo especial nº 2.16), o que abrange, ao lado do estudo dos aspectos morais e religiosos da questão, a concomitante execução da ampla pesquisa, de órbita nacional, atinente à própria essência, econômica e social, de deslocamentos, trabalho êsse bem encaminhado pelo Seminário, realizado no Rio de Janeiro em fins de maio de 1966.

IV

FÔRÇAS MOTRIZES QUE CONDICIONAM A INTENSIVA MOBILIDADE HORIZONTAL

Eis um problema de imensa complexidade, cujo esclarecimento desafia o seu exame multidisciplinar, podendo ser apenas afogado nos limites restritos dêste artigo.

O diagnóstico da causalidade dos deslocamentos requer o maior esforço intelectual, pois não se trata aqui de uma questão meramente acadêmica, de vez que a sua definição poderia servir de ponto de partida para as providências terapêuticas de política migratória.

Entretanto, ressalvadas apenas algumas observações empíricas sobre as áreas nas quais se originam, preponderantemente, tais movimentos, com vulto fora do comum, e, a rigor, a sua sincronização com alguns fenômenos anormais (como sejam ciclos de seca no Nordeste), as ciências sociais, e, particularmente, a sociologia aplicada ao estudo de migrações podem levar apenas a algumas afirmações hipotéticas, desprovidas de valor axiomático, a respeito do quinhão de responsabilidade cabível a tais ou quais forças causantes.

Não nos iludamos: não seria fácil determinar tais causas por meio de sondagem da consciência subjetiva dos próprios migrantes, quanto a motivos da decisão dêles de abandonar seu meio natural; os depoimentos pessoais dos mesmos não seriam decerto capazes de apontar as verdadeiras razões das migrações internas.

Costuma-se subdividi-las em forças de repulsão e de atração, sem que, aliás, fôsse possível marcar uma clara linha divisória entre estas e aquelas. Como é que se pode enquadrar no conceito de umas ou outras a forte gravitação social, vinculada a motórios desajustes, existentes entre o bem-estar social nas zonas rurais *de quibus* e as zonas urbanas *ad quas*? A tal classificação simplificada escapa, por seu turno, a inconteste contribuição para o fomento de deslocamentos populacionais da extensão da rede rodoviária, que garante o melhor acesso dos habitantes do interior aos eixos de tais correntes.

Seja como fôr, na interpretação científica nacional dêsses movimentos, tende-se, atualmente, com tôda razão, a atribuir maior papel às forças de repulsão do que às de atração, opinião essa que se aplica, de um modo particularmente acertado, à determinação da origem do êxodo rural.

Não há como negar a sedução fascinante exercida sobre a mentalidade dos rurais e, quiçá, ainda mais dos residentes de pequenas aglomerações urbanas, pela imagem, apenas em parte real, e muito mais ilusória, das alegadas condições lisonjeiras da vida em grandes centros metropolitanos. A dilatação espetacular da macrocefalia, peculiar do Brasil, reflete, incontestavelmente, esperanças, justificadas ou não, de se conseguir na área metropolitana melhores oportunidades de emprêgo estável e de maiores salários, identificando-se, com freqüência, erradamente, os nominais com os reais, assim como com o gôzo de vantagens do "Estado de Serviços Sociais." Em que pêxe a avaliação crítica de vários setores de nossa política social, é na sua órbita, prepon-

derantemente urbana, que se concentram os principais recursos de educação, geral e profissional, do serviço social, de assistência médica curativa e de demais providências protetoras, tutelares e assistenciais, com utilização relativamente fácil das mesmas pelas camadas proletárias. Acrescem vários outros aspectos ambientais, um tanto imponderáveis, de vida urbana, que, aparentemente, parecem oferecer não sómente maiores oportunidades de ascensão social e de proteção, sobretudo em casos de emergência, como também de existência mais condigna sob o prisma cultural, ignorada nos campos.

Contudo, tal conceituação das particularidades da zona urbana e, particularmente metropolitana, quer verdadeira, quer em parte imaginária, não levaria, ainda, as massas populares rurais a procurarem alhures melhores condições de capilaridade social, se não fôssem, simultaneamente, sujeitas a fortes pressões nesse sentido, vinculadas à situação desesperadora no seu meio tradicional de vida e trabalho.

Que é que se entende, afinal de contas, por fôrças de repulsão?

São, por um lado, os notórios desajustes estruturais de sistemas de propriedade e posse de terra e do desamparo social, igualmente generalizado nos campos, e, por outra parte, condições adversas, climáticas e pluviométricas, assim como a supersaturação demográfica, sendo que êstes dois fatores atuam, com particular intensidade, na região nordestina.

Com efeito, é ali que surgem ciclos de grave estiagem, ou, às vezes, de calamitosas chuvas, com inundações e enchentes, os quais obrigam os flagelados à fuga precipitada dessa região.

É também ali, nas zonas econômicamente subdesenvolvidas, pouco industrializadas e acentuadamente empobrecidas, que assumem papel incentivador de emigração fortes pressões demográficas, evidenciadas pelo número elevado de habitantes por 1 km²: em 1960 no Nordeste — 16.35, ao passo que no Norte — 0.73 e no Centro-Oeste — 1.60.

Contudo, a participação quantitativa da região nordestina no balanço geral das correntes migratórias, inclusive do êxodo rural, não se presta às estimativas excessivas, eis que, na penúltima década intercensitária, estava perfazendo uma proporção não superior à emigração, aliás, via de regra, mais permanente, não acompanhada de posterior reemigração, proveniente das demais regiões do País.

Portanto, em busca de fôrças responsáveis pelo maciço êxodo rural, na mais ampla órbita nacional, temos que dedicar muito maior atenção a fatores relacionados ao defeituoso sistema agrário e à desproteção social dos rurais, que afetam os pendores emigratórios em todos os recantos do território nacional, indistintamente.

São notórias as distorções que manifesta a nossa obsoleta e rudimentar estrutura agrária: 1.497.287 estabelecimentos com menos de 10 hectares, que ocupam 2.2% da área, mas representam 45% dos estabelecimentos; e, ao inverso, 40.341 estabelecimentos com mais de mil hectares, representando 1.1% do total, ocupando, todavia, 45.4% da área.

Comparando-se o Censo Agrário de 1960 com o de 1950, constata-se:

- a) crescimento vertiginoso dos minifúndios, cada vez mais pulverizados, e que constituem um dos mais patológicos aspectos dessa estrutura;
- b) diminuição do número de propriedade com mais de 1.000 hectares, particularmente acentuada quanto a propriedade, gigantescas e, enfim;
- c) sensível crescimento da área ocupada pelos referidos latifúndios.

De acordo com a famosa "lei Goltz", os latifúndios improdutivos e econômica mente condenáveis, que encamparam as terras de maior fertilidade, impossibilitando o acesso às mesmas do proletariado rural, e sem lhe oferecer, em compensação, quaisquer possibilidades de avanço social, atuam como principal fator repulsivo.

Entretanto, nas condições brasileiras, não é decerto menor, e, provavelmente, ainda maior, a influência, exercida nesse sentido pelo seu corolário: o minifúndio, isto é, lotes minúsculos, permanentemente sujeitos ao secionamento insuportável, destituídos de quaisquer medidas assistenciais, e que não bastam sequer para garantir o mais modesto auto-abastecimento alimentar de pequenos lavradores e de suas famílias.

É dificilmente mensurável em termos quantitativos, porém, extremamente forte o impacto emigratório de desamparo social, quase integral, dos rurais. Continuam — com exceção de inexpressivo abono familiar e de disposições, apenas nominais e fictícias, ou, quanto ao seguro social, absolutamente inoperantes, do Estatuto do Trabalhador Rural — à margem de quaisquer provisões do bem-estar social. É assim que se explicam os estados aflitivos de subnutrição e fome, de mortalidade, sobretudo infantil, e mórbidos (endemias rurais!), de analfabetismo, de desemprego e subemprego e de demais sintomas de pobreza, que se fazem notar nos campos.

Ambos êsses fatores, o primeiro econômico-social e o segundo social, propriamente ditos, somados, um a outro, provocam, segundo tudo nos leva a crer, de um modo decisivo, as correntes torrenciais de migração dos rurais rumo a cidades.

V

SUBSÍDIOS PARA A AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DOS MOVIMENTOS
DE MIGRAÇÃO INTERNA

As consideráveis consequências, de mais diversa espécie, das trocas populacionais abrangem alguns aspectos, a longo prazo, favoráveis.

Com efeito, significam transferência:

a) sob o ângulo econômico, para o mercado nacional de intercâmbio de bens e serviços e para a órbita de circuito monetário, dos grupos que, no passado, estavam, em grande parte, vegetando fora do seu âmbito, sem aparecerem nem como produtores nem consumidores; e, simultaneamente;

b) sob o prisma cultural, para o ciclo de civilização adiantada, peculiar da segunda metade do século fluente, dos estratos de população, anteriormente integrados nas condições de vida, próprios dos períodos, já superados, de passado remoto, o que garante maior aproveitamento da instrução, educação e dos bens de cultura, em geral.

Por outro lado, através de processos de *melting pot*, nas quais ficam amalgamadas camadas mais diversificadas sob o ponto de vista de raça, côr, etnia e folclore, assim como de particularidades regionais e locais, inclusive hábitos e costumes, esse fenômeno contribui para consolidar, ainda mais, a impressionante unidade, coesão e homogeneidade da coletividade dêste enorme País-Continente.

Não se presta à exegese pessimista demais as repercussões prejudiciais do êxodo rural nas partes do território nacional, nas quais se recrutam as levas de retirantes rurais.

É verdade que não se pode dissociar a fuga dos campos dos processos de espontânea seleção dos emigrantes, entre os quais prevalecem elementos mais empreendedores, mais ativos e dinâmicos, com inevitável contrapartida na anti-seleção dos que permanecem nas zonas de origem. Entretanto, raramente aparece ali, na realidade, a propalada falta de braços, capaz de prejudicar a exploração da economia agropastoril. Mesmo que tais situações, vinculadas à escassez de mão-de-obra agrária, a serviço latifundiário, possam prevalecer, futuramente, em maior escala, constituiriam uma forma indireta de salutar pressão, que fomentaria a gradativa abolição ou limitação da propriedade concentracionária, uma das metas dogmáticas de toda e qualquer reforma agrária. Descongestionando a força ativa no setor primário de economia de contingentes excedentes, improdutivamente empregados ou desempregados, ameniza, ao mesmo tempo, várias distorções acima aludidas. As remessas às áreas de origem de poupanças acumula-

das pelos migrantes em zonas imigratórias perfazem uma parcela substancial da balança de pagamentos daquelas áreas, contribuindo não sómente para o sustento de dependentes ali deixados, como, mesmo, até certo ponto, para a consolidação da precária economia das mesmas. Enfim, em caso de sua repatriação, os reemigrantes trazem consigo, além de economias, a experiência de trabalho mais qualificado, exercido dentro ou fora da lavoura, podendo ser melhor aproveitados em obras ligadas à elevação de níveis econômico-sociais de localidades às quais regressam.

Escapam um tanto à aferição objetiva os prós e contras da migração que se efetua dentro da própria zona urbana, aliás, jamais estudada com maior profundidade. Ao que parece, não pode criar maiores distúrbios nas pequenas e médias cidades, liberando a sua população excedente, subempregada ou até sujeita ao *chomage* estacionário, sem, porém, deixar de agravar, nos centros metropolitanos de destino, os mesmos problemas abaixo referidos e criados pelo êxodo rural.

Enfim, sobretudo, através de correntes, recém-revigoradas, rumo ao Centro-Oeste, os deslocamentos significam subsídio valioso para o povoamento de regiões de fraca densidade populacional.

Entretanto, tal quadro de isoladas luzes de intercâmbio populacional brasileiro poderia levar a conclusões erradas, se não se tomasse, simultaneamente, em consideração, suas freqüentes e graves sombras, as quais ressaltam, particularmente, da observação atenta de vários contornos do êxodo rural nas zonas urbanas do destino.

Cumpre tornar bem patente, uma vez mais, que o total de habitantes das cidades deve oscilar, em 1966, em torno de metade da população nacional, apesar de os processos de superurbanização caótica não terem, por enquanto, alcançado, no Brasil, o ritmo peculiar dos seis países da América Ibero-Latina. Seria também exagero pretender negar tôdas e quaisquer vantagens da maior concentração citadina, dentro da falsa idolatria ultra-romântica da vida rústica, cuja preponderância não se coaduna mais com os requisitos de equilibrado progresso econômico e social.

Entretanto, é indubitavelmente dramático o anverso da medalha, sem que haja necessidade de expor todos os aflitivos transtornos, vinculados à expansão nas áreas metropolitanas de bairros marginais de típico *habitat* rural: favelas, mocambos, malocas etc. Evitando-se mesmo a identificação irrestrita, bastante comum, desses bairros com antros de criminalidade, vadiagem e prostituição, e que, à luz de recentes pesquisas, levadas a efeito nesse meio, careceria de rigorosa comprovação científica, não há como negar a relativamente freqüente incidência desses e de vários outros sintomas de patologia social nesses meios. Os coeficientes de urbanização ultrapassam, consideravelmente, os de industria-

lização e de incremento do setor terciário de economia. Assim, surgem dificuldades insuperáveis na incorporação dentro da economia urbana de levas de imigrantes rurais, despreparados para o exercício de tarefas a serviço da mesma, e, incapazes, sobretudo na atual conjuntura do mercado de trabalho, de conseguir emprego, a não ser nos escalões mais baixos de trabalho na construção civil e em obras públicas, para homens, e no serviço doméstico, para mulheres. Em outras palavras, os deslocamentos não passam, de um modo geral, de mera transferência mecânica do subemprego e desemprego rural para a órbita dos mesmos fenômenos desocupacionais na zona urbana. Agravam ali a alarmante discrepância entre o número de empregos oferecidos e procurados, o que passa a constituir o maior flagelo do atual panorama social brasileiro, contribuindo sómente para a dilatação dos contingentes de reserva de mão-de-obra simples, meramente braçal, cujas possibilidades empregatícias acusam declínio em ritmo cada vez mais acelerado.

Em suma, é enorme o *quantum* de prejuízos, sofridos pelos próprios migrantes, impiedosamente explorados nas estações de embarque, no percurso entre as áreas de origem e do destino, porém, sobretudo depois de seu desembarque na zona urbana, onde não contam, via de regra, com quaisquer providências orientadoras e assistenciais. Tais prejuízos atingem em pleno a primeira geração de migrantes, podendo, a rigor, diminuir aos poucos com o correr do tempo, no que diz respeito à segunda ou terceira geração, presumivelmente melhor ajustada às condições de trabalho nos setores secundário e terciário de economia.

Tal balanço trágico dos efeitos da migração sob o ponto de vista de todos quantos dela participam não pode ser, aliás, única e exclusivamente, limitado à apreciação das consequências econômico-sociais desse fenômeno.

O rompimento com as condições tradicionais de existência estacionária no meio anterior acarreta sempre, além de inevitáveis dificuldades de adaptação às novas condições ambientais — aos costumes, ao gênero de trabalho, à alimentação, à organização social, enfim, ao estilo de vida de zonas de destino em geral, e, às vezes, até ao clima, cujas particularidades possam apresentar algo desconhecido — toda uma série de graves tensões emocionais, desordens neuropsíquicas e distúrbios espirituais. Quanto maior a distância entre as estruturas, nas quais estavam integrados no passado, as quais passam a viver, tanto maiores e mais dolorosos tais desajustes, marginalizando os estados de mal-estar, frustração e, até, desespéro.

Não são, porém, menores os percalços daí oriundos, encarados sob o prisma da economia nacional.

Desafia qualquer interpretação controversa a crise, praticamente quase insolúvel, que enfrentam os centros urbanos, popu-

lacionalmente supersaturados pelo inesperado ingresso dos imigrantes nacionais, e cujos serviços públicos e sociais, inclusive escolares e assistenciais, se revelam incapazes de absorver tais novos contingentes.

Tudo que se procura fazer para equacionar tal problema significa o crescente deslocamento de inversões produtivas e reprodutivas para as sociais e, até, meramente demográficas, sendo estas de valor reduzido ou nulo sob o prisma desenvolvimentista.

O crescimento desproporcional dos urbanos leva, ao mesmo tempo, a agravar a questão do abastecimento alimentar, pois não sómente aumenta o número de consumidores e diminui o de produtores de gêneros alimentícios, como também aparecem necessidades do consumo melhor, qualitativamente mais aprimorado e mais diversificado, cuja satisfação se torna cada vez mais difícil, como o evidencia a angustiante queda de consumo *per capita*, quanto a proteínas nobres (leite e laticínios, carne, aves etc.), verificada nesses últimos anos. Enfim, a migração interna é *ex definitione* inseparável da ociosidade, temporária ou, até, prolongada, dos respectivos recursos humanos.

Tôdas essas consequências dos deslocamentos preponderantemente negativas têm que enfrentar e equacionar as providências de política migratória na mais ampla aceitação da palavra.

VI

SERÁ QUE EXISTE POLÍTICA MIGRATÓRIA NACIONAL PLENAMENTE DIGNA DÊSSE NOME ?

A. *No plano de administração*

Francamente, não nos parece. E dificilmente pode passar despercebido um certo retrocesso em suas providências moderadas, parciais e empíricas, iniciadas no passado, e ligadas à atuação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização, autarquia criada pela Lei nº 2.163, de 5 de janeiro de 1954, assim como a estudos, incompreensivelmente interrompidos, do G.E.M.O., órgão criado pelo Decreto Legislativo nº 24, de 29 de maio de 1956. O I.N.I.C. estava procurando disciplinar, pelo menos dentro de alguns limites, com resultados práticos, maiores ou menores, alguns aspectos de deslocamentos populacionais, sobretudo no tocante a serviços de hospedagem, transporte, encaminhamento e assistência social.

Uma vez liquidado o I.N.I.C., as suas atribuições nessa matéria foram divididas entre:

a) o Departamento Nacional de Mão-de-Obra, recém-constituído na órbita do Ministério do Trabalho e P. S. (Lei nº 3.923

de 28 de dezembro de 1965, em combinação com a lei anterior nº 4.589, de 11 de dezembro de 1964), e

b) os dois Institutos (I.B.R.A. e I.N.D.A.), encarregados da execução da reforma agrária, ambos criados pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.503, de 30 de novembro de 1964).

Não foi possível, nessas condições, evitar a solução de continuidade, pois, na órbita desses novos órgãos de administração federal, entre si desentrosados e sem clara linha divisória entre a sua respectiva competência, não se pode, por enquanto, anotar quaisquer realizações pragmáticas, imprescindíveis para fazer face a esse grande conjunto de problemas, de extraordinária complexidade.

Apenas, à guisa de isolados exemplos, mencionaremos, a seguir, alguns ramos de atividade, compatíveis com a índole de intervencionismo social e com a alçada de serviços especializados de caráter público ou autárquico:

São êles, particularmente, serviços de informação sobre as oportunidades de emprêgo nas regiões e localidades de destino, ajuda na liquidação dos bens dos migrantes, organização de seu transporte, facilidades quanto à remessa de suas poupanças para as zonas de origem, recursos de formação profissional, juntamente com a prestação de serviço social, de grupos e de casos, necessários à sua melhor ambientação no novo *habitat*, não sómente o encaminhamento como, mesmo, efetiva colocação dos deslocados, e, enfim, vantagens elementares de natureza assistencial, as quais se impõem, nesse período de vida, particularmente nevrálgico, para satisfazer às suas necessidades mínimas, materiais, psíquicas, higiênicas e espirituais.

À primeira vista, esse programa nos pode parecer amplo demais. Contudo, o que salta aos olhos, é o insustentável contraste entre a indiferença, quase absoluta, manifestada pelos poderes públicos em relação a trocas internas de população nacional e a extraordinária amplitude e profundidade de medidas organizacionais, de mais variada espécie, e de custo relativamente dispendioso, de amparo, reservado pelo Governo, assim como também por várias entidades de cooperação internacional à imigração estrangeira. Tal contradição flagrante entre providências, detalhadas, esmeradas e até refinadas, que beneficiam esta corrente e a índole anárquica dos deslocamentos nacionais, não se explica, sobretudo, no período atual, no qual, como já afloramos acima, se delineia claramente substancial decréscimo da imigração alienígena, sem maior possibilidade de retomada de seu vulto anterior.

Finalizando essa análise sobre os reflexos inexpressivos desse problema na estrutura atual da administração pública federal, não podemos, porém, deixar de fazer referência ao programa ultra-

ambicioso e expandido ao máximo possível, e de cuja execução está encarregado o superestruturado Departamento Nacional de Mão-de-Obra, incluído no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência Social, programa êsse consubstanciado no Decreto nº 58.528, de 30 de maio de 1966, ato normativo mais recente relativo a êsse assunto. O referido diploma legal promulgou o Regimento dêsse novo órgão de cúpula da política nacional de mão-de-obra, cuja organização abrange a Divisão de Migração (Seção IV).

A quais fins deve servir o D.N.M.O., no tocante a problemas de migração internas?

"investigar e pesquisar a formação e procedência das correntes migratórias, meios de transportes, itinerários e destino, estudar o êxodo rural, pesquisar os fatores de baixa produtividade agrária... oferecendo sugestões que possam corrigir... as distorções" dessas correntes, "estudar as causas das migrações regressivas, e povoado (?) e a colonização orientada", estudar os meios de abertura de frentes de trabalho para atender à explosão demográfica (problema êsse de importância fundamental que, todavia, não diz respeito, únicamente, aos deslocamentos nacionais), "orientar a mobilização da mão-de-obra, seja diretamente, através de órgãos próprios de colocação, postos e hospedarias, seja indiretamente, através de convênios, coordenar as correntes migratórias através de funcionamento de agências volantes de migração", e, enfim, "fixar normas para hospedagem e assistência aos trabalhadores migrantes e seus dependentes, e estudar o deslocamento da migração espontânea."

Não é nosso propósito levantar aqui dúvidas a respeito dos fundamentos legais de tal reforma, que atribui ao D.N.M.O. indole de verdadeiro estado-maior de política migratória, apesar de encontrar firme apoio jurídico na legislação em vigor, apenas quanto a alguns contornos isolados dêsse problema.

Não atribuímos importância excessiva ao fato de a redação do Regimento, um tanto vaga e imprecisa, invadir, visivelmente, p. ex. quanto a aspectos rurais e, até, agrários da questão, a alçada privativa dos demais órgãos especializados, apesar de, paradoxalmente, descuidar de vários outros, de natureza protetora, tutelar e assistencial, vinculados à órbita funcional do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Não pretendemos, enfim, pôr em dúvida a ligação dêsse setor à política de mão-de-obra nem a sua inclusão, em tese justa, na estrutura do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Trata-se aqui de inovação salutar, que, é de se esperar, com o tempo, poderá preencher os drásticos claros na administração migratória, acima exemplificativamente assinalados.

Apenas não podemos calar dúvidas que nos inspira a existência, bem problemática, de recurso orçamentário, técnico e pessoal, capaz de habilitar êsse Departamento a atacar, simultaneamente e com real proveito, tôdas as frentes dessa relevante campanha, que requer a mobilização máxima de todos os esforços e o entrosamento institucional de tôdas as entidades interessadas, pois nenhuma delas poderá, isoladamente, garantir o "optimum", colimado no setor em aprêço.

De qualquer maneira, o balanço atual, extremamente inexpressivo, de tôdas e quaisquer realizações positivas, atinentes a essa matéria, não pode ficar sujeito à interpretação controvertida.

B. Na órbita do planejamento

Tais ou quais pormenores organizacionais e administrativos importam pouco em confronto com a falta¹⁰ de sua cobertura dentro de obras planificadoras do mais amplo âmbito nacional.

No período de planejamento rigoroso de atividade econômica e social, em que, enfim, entramos, em boa hora, com o Programa de Ação Econômica do Governo Revolucionário 1964-1966 e, que dificilmente pode passar despercebido, é a atenção nítidamente insuficiente, dedicada na parte: Diagnóstico e Terapêutica aos problemas aqui focalizados. Tal visível desprezo à mobilidade horizontal da população brasileira manifesta-se, mesmo no capítulo do P.A.E.G., relativo à política de emprêgo (Capítulo VI da parte 3), e, sua essência, indissolúvelmente vinculada tanto ao exame aprofundado das correntes migratórias, quanto a provisões dinâmicas, incisivas e corajosas, tomadas com o propósito de equacioná-las, em termos qualitativos e quantitativos, como o comprovam, aliás, excelentes prospecções a respeito, elaboradas pela C.O.N.S.P.L.A.N., entidade criada pelo Decreto nº 154, de 17 de novembro de 1961.

O planejamento social, ligado à valorização de recursos humanos, pleiteada com toda razão pelo E.T.E.Á., é, como nos parece, absolutamente inseparável da abordagem planejadora dos deslocamentos nacionais.

A reforma agrária, subproduto inconteste de novas obras de planejamento do Governo Federal, além de seus próprios objetivos, econômicos e sociais, poderá, através da consolidação da média "propriedade familiar", com concomitante e paulatina supressão da exorbitante área de latifundiarismo e minifundiarismo, reduzir a limites mais razoáveis a fuga desordenada do campo. Entretanto, como o demonstra, com clarividência que nada deixa a desejar, a experiência dos demais países que enveredaram no

mesmo caminho (p. ex. México), tal reestruturação do sistema agrário pode produzir, nesse sentido, alguns efeitos, aliás limitados, apenas depois de várias décadas de execução das referidas providências reformistas, recém-iniciadas no meio brasileiro. De qualquer modo, justificar-se-ia integralmente a maior ênfase a ser dada na definição das "áreas prioritárias", previstas no Estatuto da Terra, a zona com maior êxodo rural, sintoma infalível de mal-estar no interior rural.

Por seu turno, as novas providências de política de emprêgo, as quais, de um certo modo, deslocam o centro de gravidade das inversões para atividades com maior uso de mão-de-obra e menor de capital, podem, implicitamente, servir para possibilitar a absorção dos contingentes excedentes de mão-de-obra migratória, sobretudo se se equacionar, simultaneamente, o problema da educação e formação profissional da mesma, muito descuidado no momento.

Consideramos que tudo deverá ser feito para garantir aos trabalhadores migrantes não apenas *de iure*, mas, sim, *de facto* as mesmas oportunidades de acesso a bons empregos e à oportunua remuneração, na medida em que, desde já, estejam, de um certo modo, ao alcance dos trabalhadores "estabelecidos".

Evitando criar quaisquer artificiais conflitos de interesse entre esses dois grandes estratos de mão-de-obra, a migrante, de um modo geral, minoritária, apesar de, provavelmente, atingir proporção elevadíssima em alguns setores de atividade (construção civil), e a local, majoritária, não pleiteamos aqui qualquer tratamento prioritário àquela, acreditando, todavia, que devia gozar, na realidade, de tôdas as garantias, asseguradas a esta.

Entretanto, não é só isto. Não se poderá fugir ao reexame do conjunto de providências de reformismo social, nas suas ramificações trabalhista, previdenciária, assistencial, habitacional, educacional e sanitária, para averiguar se se toma nelas em devida consideração os interesses legítimos dessa numerosa camada. Tal balanço evidenciará, com certeza quase absoluta, que, sobretudo dentro do seguro social a longo prazo, dos institutos de segurança de emprêgo trabalhista, e até, nos recentes projetos de reformulação dos mesmos, lançados pelo Ministério de Planejamento e C.E., assim como na organização sindical, e ainda, em vários outros setores, os migrantes, a despeito de contribuírem para os respectivos ramos, do mesmo modo como todos os demais trabalhadores, não recebem, em compensação, vantagens equivalentes. Constituem a fração de mão-de-obra nacional mais desprivilegiada, explorada não sómente pelos empregadores como pelos seus companheiros de trabalho, desprovida de quaisquer meios de defesa, o que fica, até certo ponto, à margem das realizações do Estado de Bem-Estar Social.

As obras públicas de emergência, últimamente organizadas nas regiões afetadas por calamidades públicas e as quais asseguraram emprêgo de alguns grupos de flagelados, constituem apenas um paliativo de expressão duvidosa.

Enfim, tudo o que se faz, no momento, na aplicação dos rumos atuais de política econômica e social, é, sem dúvida alguma, algo, distanciando-se, porém, consideravelmente, da ofensiva multilateral, que deveria ser desencadeada contra todos os males do intensivo intercâmbio demográfico.

Tôdas as lacunas acima aludidas ressaltam claramente, do mesmo modo como a incompreensível carência de quaisquer ativas providências, atinentes à explosão populacional, dois fenômenos entre si um tanto entrelaçados e que, conjuntamente, condicionam a aguda crise social contemporânea.

Os deslocamentos escapam, decerto, a medidas coercitivas de dirigismo, as quais não vingaram na economia socialista de cunho soviético da U.R.S.S., coadunando-se apenas com o rígido totalitarismo comunista chinês, ficando, por motivos óbvios, fora de qualquer cogitação no Brasil. Entretanto, prestam-se, da mesma forma, como os demais aspectos de valorização racional de recursos humanos, a constituirão objeto da ação, direta e indireta, disciplinadora e orientadora do planejamento social, peculiar do regime democrático, com utilização adequada de vários incentivos e estímulos.

Esse setor não escapou às atividades planejadoras da S.U.D.E.N.E., dentro dos três Planos Diretores dessa entidade regional nordestina, aliás, nem sempre com resultados compensadores, como o demonstra o programa, não bem sucedido, de transferência maciça dos excedentes populacionais no Triângulo de Sêcas para os vales úmidos do Estado do Maranhão.

Tudo parece, todavia, justificar a inclusão dessa matéria em futuras obras planejadoras, de órbita nacional, de médio e longo prazo.

No momento, prepara-se febrilmente o Plano Decenal, cujo modelo inicial foi elaborado pelo economista MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN, procurando-se promover tôda uma série de estudos especializados, capazes de lhe garantir maior substância. Um deles relaciona-se com as projeções populacionais, ao que se saiba, por enquanto, sem maior importância atribuída às correntes migratórias nacionais. Se tais claros, possivelmente, resultam da falta de quaisquer indicações estatísticas, de data recente, é ao próprio Ministério do Planejamento e C.E. que deveria competir a tarefa de aperfeiçoamento das respectivas operações estatísticas, e isto tanto mais que, uma vez cumprida a reforma administrativa, é a essa Secretaria de Estado que deverão passar, como já aludimos acima, os órgãos da rede estatística nacional.

Ousamos esperar que nas considerações expostas neste artigo conseguimos apontar alguns subsídios preliminares para o encaixamento de tais providências planejadoras, as quais deveriam, a seguir, encontrar reflexo em programas concretos de ação, baseados em dados estatísticos e em investigações especiais, programas êsses cuja execução não deveria caber, com exclusividade, aos órgãos oficiais, mas, sim, à ampla comunidade, de que participariam entidades sociais, associativas e eclesiásticas, capazes e dispostas a oferecer colaboração ativa na solução dêsse complexo e intrínseco conjunto de problemas. Vários aspectos, espirituais e morais, dos deslocamentos, cujo trato pressupõe elevada sensibilidade social, prestam-se, com efeito, mais bem à ação voluntária de organizações de livre iniciativa social.

ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Divisão de Administração Pública das Nações Unidas: Resumo Histórico ()*

Louis E. HOSCH

Chefe da Seção do Pessoal e de Treinamento
da Divisão para a Administração Pública,
do Departamento de Assuntos Econômicos
e Sociais

Tradução de ALBERT WOLBERT

O programa de assistência técnica das Nações Unidas no domínio da administração pública provém, de certo modo, do primeiro artigo da Carta das Nações Unidas. A redação clara das seções 3 e 4 do artigo 1º certamente fornece uma estrutura geral de referência dentro da qual funciona o programa:

“Art. 1º São as seguintes as finalidades das Nações Unidas: (...)

3. Conquistar a cooperação internacional para a solução de problemas de caráter econômico, social, cultural ou filantrópico, promover e incentivar o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais a todos, sem distinção de raça, sexo, língua e religião; e

4. Constituir-se num centro de harmonização dos atos das nações para atingir êsses objetivos comuns.”

ORIGENS

A idéia existente dentro das Nações Unidas de ajudar os governos a melhorar as práticas administrativas é tão antiga quanto o próprio programa de assistência técnica. Há pouco mais de uma década, a Assembléia Geral das Nações Unidas, em sua terceira sessão de dezembro de 1948, aprovou pela primeira vez um programa de assistência técnica subordinado ao orçamento

(*) “Revue Internationale des Sciences Administratives”, vol. XXX, n° 3.

ordinário. A resolução 200 da Assembléia Geral, que dispõe *inter alia*

“Considerando que:

a) A promoção de condições de progresso econômico e social e de desenvolvimento é um dos principais objetivos da Carta das Nações Unidas,

b) A falta de pessoal especializado e a ausência de organização técnica são alguns dos fatores que impedem o desenvolvimento econômico das regiões subdesenvolvidas, (...)

Decide consignar os fundos necessários que possibilitem ao Secretário-Geral executar as seguintes funções (...)

a) Proporcionar à organização equipes internacionais compostas de especialistas, fornecidos pelas Nações Unidas ou através destas, (...) com a finalidade de assessorarem aqueles governos (...)

b) Proporcionar facilidades para o treinamento, no exterior, de especialistas de países subdesenvolvidos, mediante a concessão de bolsas de estudos (...)

c) Proporcionar treinamento aos técnicos locais dentro dos próprios países subdesenvolvidos (...)

A resolução, neste ponto, determinou ao Secretário-Geral tomar sob sua responsabilidade a execução dessas funções; conceder assistência técnica aos governos que a solicitasse, para eles ou através deles; satisfazer as necessidades do governo em questão e na forma em que cada país o desejasse; e conceder assistência de alta qualidade e competência técnica.

É significativo que, no mesmo dia, naquela sessão da Assembléia Geral, tenha sido adotada uma resolução (a resolução GA 246 | III | de 4 de dezembro de 1948), que marcou o reconhecimento inicial da necessidade de treinamento em administração pública. Eis a resolução:

“Reconhece a necessidade de criação de facilidades internacionais que proporcionem treinamento administrativo adequado a um número cada vez maior de candidatos de comprovada capacidade, recrutados numa ampla base geográfica, mas principalmente dos países com maior necessidade de acesso aos princípios, normas e métodos da moderna administração,

Resolve que:

1º) Um Centro Internacional de Treinamento em Administração Pública seja estabelecido sob a direção das Nações Unidas;

2º) O Secretário-Geral apresentará relatórios minuciosos sobre êsse Centro ao Conselho Econômico e Social;

3º) O Secretário-Geral deverá incluir em sua previsão orçamentária para o ano fiscal de 1950 um programa de implementação dos objetivos da presente resolução."

Assim, a preocupação com a administração pública iniciou-se com o conceito de um centro internacional de treinamento em administração pública. Contudo, a idéia original da criação de um centro internacional tornou-se, na época, impraticável.

OS PRIMEIROS ANOS

Durante 1949, um "programa" para proporcionar treinamento em administração pública foi esboçado no relatório do Secretário-Geral na 9ª sessão do Conselho Econômico e Social, e um orçamento de US\$ 149,500 para 1950 foi aprovado pela Assembléia Geral em sua 4ª sessão. O programa foi aprovado pela Assembléia Geral em 1949 e compreendia:

- a) Seminários sobre problemas administrativos, destinados a altos funcionários;
- b) Bolsas de estudos em administração pública para estudante e graduados;
- c) Assistência de especialistas aos governos para o desenvolvimento de facilidades de treinamento em administração pública;
- d) Assessoramento e assistência aos Estados Membros na promoção de troca bilateral de funcionários civis; e
- e) Incentivo e assistência financeira ao Instituto Internacional de Ciências Administrativas (IIAS), para troca de informações sobre assuntos de administração pública.

Em 1949, o reconhecimento da necessidade de assistência no campo da administração pública, mediante a introdução de facilidades internacionais, afastou-se da idéia do treinamento circunscrito a um programa que levou as atividades para dentro dos países que necessitassem dessa assistência. Essa mudança foi em sua maior parte iniciada pela resolução 253 (IX) da Assembléia em 1949, que solicitou ao Secretário-Geral coordenar as finalidades iniciais com as do programa mais amplo e mais geral da assistência técnica.

SURGEM FUNÇÕES MAIS AMPLAS

Em 1950, e nos poucos anos seguintes, a associação do programa de administração pública com o programa mais amplo de

assistência técnica à administração resultou numa extensão do programa incluindo outras funções além do treinamento. Conforme dissemos acima, novas funções foram acrescentadas. Foi assim possível ampliar o programa constante das decisões de 1948 e 1949 para a "assistência técnica ao desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos", como definido pela Assembléia Geral e pelo Conselho Econômico e Social (na resolução GA 200 de 1948 e resolução ECOSOC 22 A (IX) de 14 de agosto de 1949).

Em 1950, o Conselho Econômico e Social deu maior reconhecimento ao programa para a administração pública por meio de uma resolução (292, XI), que recomendava fôssem aquelas atividades adicionais no campo da administração pública consideradas sob o programa expandido de assistência técnica. Abriu, assim, o caminho para um programa mais amplo, que foi confirmado e prosseguido pela Assembléia Geral em 1951, por meio da resolução 518 (VI).

Em fins de 1951, a Divisão de Administração Pública foi estabelecida dentro da Administração de Assistência Técnica. Um exame de cada uma das seis atribuições da nova Divisão mostra como o conceito do programa total de 1949 tinha evoluído já em fins de 1951. Nessa época, as atribuições da Divisão de Administração Pública eram como aparecem abaixo descritas. Observa-se, para cada uma delas, a mudança significativa da anterior especificação de funções.

A. *Aparecimento da função de assessoria e assistência (especialistas)*

A primeira das seis novas funções foi:

"a) desenvolver e administrar um programa de assistência técnica em administração pública, incluindo seminários, conferências e grupos de trabalho sobre assuntos de importância para a melhoria da administração pública, e de assessoria e assistência aos governos para o aperfeiçoamento da administração pública e o estabelecimento ou reforma de sistemas de treinamento e instituições regionais e nacionais em regiões subdesenvolvidas."

Uma comparação desta função com "um programa de seminários sobre problemas administrativos para altos funcionários", como foi autorizado em 1949, revela uma sensível expansão das finalidades e a introdução de novas técnicas. De grande importância, foi a introdução de "assessoria e assistência aos governos na melhoria da administração pública."

A primeira nova função consistiu na atribuição dada à Divisão de "desenvolver e administrar um programa" que incluísse "o estabelecimento ou a reforma de sistemas de treinamento e de instituições regionais e nacionais em países subdesenvolvidos." Esta ampliação foi significativa por duas razões:

a) proporcionou uma estrutura de referência para o estabelecimento de sistemas de treinamento nacionais e regionais, estendendo assim a assistência do treinamento ao âmbito nacional e regional, e

b) usou a expressão "instituições em países subdesenvolvidos" — expressão que deu grande latitude, nos poucos anos seguintes, à extensão do programa em assuntos de organização governamental e práticas administrativas.

B. A nova atribuição de coletar informações

A segunda nova função da Divisão foi assim definida:

"b) coletar informações técnicas no setor da administração pública com a finalidade de selecionar e desenvolver métodos efetivos para assistência técnica nessa esfera e aumentar os conhecimentos relativos às condições reais e possíveis necessidades de tal assistência nas áreas subdesenvolvidas."

Essa descrição assinala o aparecimento da primeira referência às funções de "coletar informações", "desenvolver métodos efetivos" e "aumentar os conhecimentos relativos às condições reais", como técnicas específicas de assistência técnica na administração pública.

Esta nova função marcou o início de um programa que poderia ser desenvolvido nos anos seguintes com o emprêgo de vários métodos de ensino, investigação e pesquisa, em apoio às operações de assistência técnica. Tornou possível o uso de estudos preparatórios e a compilação sistemática de certos tipos de informação sobre uma área regional ou problemática, a fim de ajudar diferentes países na solução de vários tipos de problemas.

C. Expansão da função da troca de informações

A terceira função, expansão de uma antiga idéia, assim se definiu:

"c) estimular e facilitar a coleta e troca de informações em colaboração com o Instituto Internacional de Ciências Administrativas e outras instituições apropriadas."

O mais significativo, no caso, foi a "colaboração com o Instituto Internacional de Ciências Administrativas e outras instituições apropriadas", mais uma subordinação ao incentivo e assistência financeira apenas ao instituto por troca de informações sobre assuntos de administração pública.

A expansão desta função possibilitou à Divisão utilizar outras organizações internacionais não-governamentais (tal como a União Internacional de Autoridades Municipais e outras) para a coleta e intercâmbio de informações.

D. Análise de problema: uma nova função

De novo nasceu uma nova função para o programa que deveria, nos últimos anos, ser empreendida em escala maior, e assim definida:

"d) analisar problemas de administração pública com particular referência a áreas subdesenvolvidas, e estudar uma relação com o desenvolvimento econômico e social."

Era uma nova atividade para a Divisão, similar a funções de outras áreas específicas do programa de assistência técnica.

A introdução desta responsabilidade obrigou a Divisão a examinar seu programa total, tendo em vista as várias esferas de especificação em administração pública além do treinamento, e estudar de maneira sistemática várias especializações, tais como organização e métodos, administrações de governos municipais, orçamentos, contabilidade e auditoria, etc. Esta mudança em parte possibilitou que a Divisão atendesse a consultas governamentais sobre assistência técnica numa maior variedade de assuntos.

E. Formação de outras responsabilidades específicas

A quinta das seis novas atribuições foi definida como se segue:

"e) auxiliar no recrutamento de especialistas e na seleção, esclarecimento e colocação de estudantes e graduados no campo da administração pública."

Essa medida transformou a Divisão em sócio do Departamento do Pessoal das Nações Unidas e responsável por estas funções particulares do pessoal, o que deu à Divisão o importante papel de consultora técnica de especialistas e suas tarefas.

A função de informação em si exigia a coleta de materiais e a localização de fontes de informação sobre a estrutura geral

dos governos e suas práticas habituais de administração. À medida que se expandiu o número de especialistas servindo em missões de administração pública, esta tarefa se tornou considerável, acabando por exigir o estabelecimento de uma unidade de referência na Divisão.

F. Avaliação dos resultados de projetos

A última das seis atribuições foi assim definida:

“f) avaliar os resultados da assistência técnica em administração pública.”

Esta atividade proporcionou a oportunidade de se reverem os relatórios apresentados pelos especialistas, a fim de avaliar o andamento de um projeto e determinar se o “método” empregado pelo especialista foi suficientemente completo, se um programa praticável de trabalho foi estabelecido, e se todos os recursos disponíveis estavam sendo completamente utilizados. Nos relatórios finais, os resultados puderam ser avaliados pelas declarações originais das finalidades.

Mais importante do que o processo de avaliação de relatórios isolados, esta nova função possibilitou a avaliação de diferentes tipos de projetos no mesmo campo de especialização. Tornou também possível a avaliação das diferentes técnicas empregadas pelos especialistas de diferentes procedências, trabalhando no mesmo campo de especialização. Como consequência destas atividades, os funcionários da Divisão desenvolveram habilidades especiais para avaliação de vários métodos e técnicas usados na solução de problemas administrativos e adquiriram conhecimento sobre o desempenho de trabalho dos especialistas, indicando alguns que poderiam ser usados com vantagem em outras atribuições.

Com estas novas funções, a Divisão apareceu em 1952 com operações de assistência técnica em sua sede como uma unidade ímpar e, isso, por duas razões:

a) Tornou-se cada vez mais reconhecida como unidade específica, cujas responsabilidades e interesses penetravam em quase todas as atividades específicas de assistência técnica, por causa da importância central da administração pública em atingir os fins e apoiar todos os aspectos dos empreendimentos econômicos e sociais do governo.

b) Foi a única unidade remanescente na sede da Administração de Assistência Técnica que conservou tanto as funções operacionais como as específicas.

EVOLUÇÃO DO PROGRAMA DEPOIS DE 1950

Nos estágios iniciais do desenvolvimento do programa foi dada prioridade aos seminários, estudos e centros de treinamento. Em fins de 1950, foi organizado na sede um seminário sobre problemas de pessoal. No seminário de 1951, um centro de treinamento foi organizado em São Salvador, seguido por um seminário sobre órgão de assessoria e serviços auxiliares, no Rio de Janeiro, entre novembro de 1951 e março de 1952. No comêço de 1952, um folheto sobre padrões e técnicas de administração pública (ST/TAA/M/1) foi publicado como resultado de uma conferência realizada na sede pelos especialistas no assunto.

A partir desses esforços específicos, o programa começou a desenvolver-se em certas áreas, o que, visto em retrospecto, pode ser considerado como a exploração dos vários usos que poderiam ter as funções da Divisão. Em outubro de 1953, a Assembléia Geral observou na resolução 723 (VIII)¹ que o programa de atividades da Divisão, atendendo às suas primeiras resoluções 246 (III) de 4 de dezembro de 1946, e 518 (VI)¹ de 12 de janeiro de 1947, já não era mais adequado e que as atividades da Divisão formavam parte integrante do programa mais amplo de assistência aos governos, incluindo outros aspectos além do treinamento. Em consequência, a resolução autorizava ao Secretário-Geral continuar incluindo nas previsões orçamentárias os fundos necessários à execução de um programa mais amplo e financeirar atividades com funções disponíveis do Programa Expandido de Assistência Técnica.

A Comissão de Assistência Técnica declarou oficialmente (em E/2566) que nos primeiros anos do programa houve certa relutância por parte dos governos em solicitar assistência técnica no campo da administração pública. "Quer essa relutância tenha nascido de uma suposta alergia de instituições administrativas e políticas contra influências externas, de uma subestimação da importância do aperfeiçoamento administrativo para os programas de desenvolvimento econômico-social, quer de uma resistência das forças tradicionais, a necessidade de assistência técnica tem sido cada vez mais reconhecida." Em dezembro de 1956, o reconhecimento cada vez maior da importância da administração pública para a assistência técnica resultou, entre outras considerações, na adoção por parte da Assembléia Geral, da resolução 1.024 (XI), que endossava as recomendações do Secretário-Geral para que fosse intensificada a atividade no campo da administração pública. Ao mesmo tempo, a Assembléia Geral aumentou a importância de fundos anuais disponíveis do Programa Regular de \$ 145,000 para \$ 300,000.

As seis funções básicas acima descritas foram empregadas de vários modos pela Divisão e seus associados. Embora não seja

possível precisar a evolução de cada função, o desenvolvimento do programa em uma década pode ser descrito sucintamente, observando-se tendências significativas em cada uma das três seguintes áreas principais das atividades da Divisão:

- A. *Atividades de treinamento*
- B. *Uso de especialistas.*
- C. *Investigações e Pesquisa.*

Obviamente, estas três áreas principais de atividades não se excluem mutuamente; técnicas de investigação e de treinamento foram empregadas por especialistas e êstes, por seu lado, foram aproveitados em programas de treinamento ou empreendimentos de investigação.

Há vários aspectos significativos dos esforços da Divisão na década passada, no campo do treinamento em administração pública. Observaram-se contínuos esforços por parte da maioria dos especialistas em treinar funcionários do governo com os quais trabalhavam. Partilhar com outros conhecimentos e novas técnicas e demonstrar novos e mais eficientes métodos de levar avante operações rotineiras do governo é quase invariavelmente uma forma de treinamento. Crescendo o número de especialistas e o número de países servidos, expandiu-se também esse tipo de treinamento. Mas outro treinamento mais formal estava também em desenvolvimento: o uso de bolsas de estudos e a utilização de centros ou institutos nacionais ou regionais de treinamento em administração pública.

O treinamento, de certo modo, é um aspecto da administração de pessoal no serviço público, no qual se empenhou grande número de técnicos servindo à Divisão. Num sentido mais amplo, o treinamento incluía não só o que estava sendo feito para fortalecer as funções de treinamento dos sistemas de serviço civil nos países em desenvolvimento, mas também incluía esforços suplementares, principalmente:

- a) a concessão de bolsas de estudos para treinamento no exterior e
- b) o estabelecimento ou fortalecimento de institutos nacionais ou regionais de administração pública.

A. Institutos e Escolas de Administração Pública

Centros Regionais

O programa de treinamento da Divisão deu prioridade, inicialmente, aos institutos regionais ou escolas de administração pública. Já em 1951, El Salvador era a sede de um primeiro esforço no sentido de estabelecer um centro de treinamento, seguido pela

criação, em março de 1952, de uma Escola regional de Administração Pública no Rio de Janeiro. (*) As obras preparatórias para a criação do Instituto de Administração Pública da Turquia e Oriente Médio tiveram início em julho de 1952 e o Instituto foi estabelecido em 1953. Um mês depois, em abril de 1953, foram iniciados os trabalhos preparatórios para a criação de uma Escola Superior de Administração Pública na América Central.

Assim, no espaço de um ano, de março de 1952 a abril de 1953, a Divisão concentrou seus esforços em três centros regionais de treinamento. Embora as finalidades gerais dos três centros fôssem semelhantes, cada qual tinha uma base de operação diferente. O Instituto da Turquia operava em conjunto com uma Universidade, a Escola Brasileira, como parte do programa nacional de uma fundação particular e a Escola da América Central era dirigida por uma comissão criada pelos Governos das Repúblicas Centro-Americanas, representadas por seus Ministros de Economia.

O treinamento nos centros do Brasil e da Turquia tinha por finalidade atender inicialmente estudantes do país, embora suas instalações fôssem oferecidas a outros países. A Escola Centro-Americana, por outro lado, sempre manteve um programa para atender de um modo geral os países da América Central.

Centros Nacionais de Treinamento

O programa de treinamento em administração pública da Divisão, por meio da ajuda dos centros nacionais de treinamento, foi elevado ao plano nacional na Líbia (originalmente destinado ao treinamento de contadores e mais tarde ampliado e transformado no Instituto de Administração Pública) e no Egito, onde um Instituto foi criado com a cooperação da Comissão do Serviço Civil Egípcio, para funcionários públicos. No Egito, o Instituto recebeu ajuda de uma fundação particular dos Estados Unidos, para iniciar treinamento destinado a pessoal de escritório e estenógrafos, como parte do diversificado programa do Instituto de treinamento profissional e técnico de funcionários públicos.

Na década 1950-1960, vinte e três institutos nacionais foram criados ou reforçados com a ajuda de fundos da assistência técnica das Nações Unidas. O ritmo de criação dos institutos foi relativamente constante, com exceção dos anos de maior atividade, 1954 e 1955.

Bôlsas de Estudos Para Estudantes e Graduados

A concessão de bôlsas de estudo para graduados tornou-se uma característica cada vez mais importante do programa de

(*) N. T. — Escola Brasileira de Administração Pública (E.B.A.P.), da Fundação Getúlio Vargas.

treinamento da Divisão no período de 1954-1963. Partindo de um modesto comêço de 38 bolsas em 1954, o número subiu a um total de 249 em 1962, com perspectivas de cerca de 275 para fins de 1963.

Na última década, foram elaborados programas especiais com a ajuda de governos doadores e instituições de treinamento. O treinamento nos vários campos especializados da administração pública foi usado em muitos países com a finalidade de proporcionar uma variedade de recursos destinada a atender determinadas necessidades, que iam desde cursos para atender a uma função específica, tal como arrecadação de impostos, até os de maior responsabilidade, como, por exemplo, o ensino da administração pública.

B. *Aproveitamento de Especialistas*

O programa de treinamento da Divisão assumiu padrões bastante definidos, inicialmente em instituições de treinamento regional, e mais tarde em instituições nacionais de treinamento com finalidades especiais, por meio de bolsas de estudo para graduados em instituições acadêmicas nacionais ou pela observação da prática de repartições bem estabelecidas. À medida que o número de bolsas aumentava, também crescia o número de técnicos servindo a uma grande variedade de necessidades em países em desenvolvimento, partindo de um modesto comêço de 11 técnicos em 1950, para 209 em 1962.

A Divisão prestou assistência aos governos por meio de órgãos regionais das Nações Unidas, formulando definições precisas das espécies de trabalhos que deviam ser entregues aos técnicos, ajudou na seleção, instruiu-os com informações antes de se apresentarem aos serviços, orientou-os sobre os aspectos específicos do trabalho durante o curso de suas obrigações até à entrega de relatórios finais aos governos.

As tarefas externas dos técnicos variavam de acordo com as necessidades dos países solicitantes. Não parece haver padrão discernível que diferencie essas tarefas. No decorrer da década, alguns países precisaram de especialistas para assisti-los nos aspectos mais amplos da estrutura governamental e na distribuição de funções mais importantes do governo. Algumas vezes, grupos de técnicos eram utilizados para atender tais necessidades. Para atender outros pedidos, alguns técnicos eram enviados para ajudar governos em problemas administrativos de um só ministério ou de um de seus departamentos. Vários governos solicitaram assistência para a solução de problemas administrativos em quase todos os setores dos serviços públicos e em todos os níveis do serviço civil, do mais alto posto aos mais baixos.

Investigação e Pesquisa

No comêço da década de 1950, com o aparecimento das funções mais amplas da Divisão, acima descritas, a Divisão iniciou esforços, numa escala limitada, com a finalidade de "coletar informações técnicas" e "aumentar os conhecimentos relativos às condições reais." Estes primeiros esforços incluíam dois métodos:

- a) O uso do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, estimulado e assistido pela Divisão a tomar sob sua responsabilidade a coleta e publicação de informações sobre práticas administrativas, e
- b) O uso dos relatórios regulares, apresentados em número crescente pelos especialistas ou grupos de especialistas em tarefas externas.

Entre 1951 e 1954, o I.I.A.S. publicou 24 estudos no campo da administração pública, programados para serem publicados com a ajuda das Nações Unidas. Foram entregues a governos-membros e muitos deles foram reimpressos e traduzidos para uso de seus funcionários: desde então, muitos foram reimpressos várias vezes.

Em 1953, o Instituto Internacional de Ciências Administrativas, com modesta ajuda financeira dos recursos da Divisão de Administração Pública, começou a publicação de um periódico internacional "Progress in Public Administration". Mais tarde, em 1956, essa publicação foi assimilada a uma outra das Nações Unidas, transformando-se em publicação profissional sob o título "International Review of Administrative Sciences", que vinha sendo publicada em francês desde 1928 e que trazia artigos em inglês, francês e espanhol. Esta ajuda a um jornal já existente, com grande circulação nas edições francesa e inglesa, garantiu à Divisão um meio regular de divulgar informações sobre as atividades do programa de assistência técnica das Nações Unidas a um grupo seletivo de cientistas políticos e a profissionais com tarefas externas. Este é um dos meios adotados para estimular interesse entre os que faziam pesquisas sistemáticas e também de suscitar o interesse entre muitos dos que poderiam fornecer dados autênticos aos investigadores. A Divisão pôde usar como elo entre si e muitas instituições ligadas à coleta de informação útil sobre a corrente prática administrativa sua análise e avaliação.

Merecem menção especial os Seminários sobre a Organização e Administração de Empresas Públicas realizados em Rangum em 1954 e em Nova Delhi em 1959. Os documentos básicos da conferência do Seminário de Rangum foram publicados pelas Nações Unidas com o título "Some Problems of the Organization and Administration of Public Enterprises in the Industrial Field", ao passo que a I.I.A.S. publicava "Public Enterprise", editado

por A. H. HANSON, um estudo comparativo da emprêsa pública, baseado no Seminário e sua documentação. (*)

No ano seguinte, 1957, o emprêgo pela Divisão de organizações não-governamentais, tais como a I.I.A.S., estendeu-se à Associação Internacional de Ciência Política e, mais tarde, à União Internacional de Administradores Municipais, em conexão com pesquisas sobre problemas de descentralização, inclusive governo local. A pesquisa em administração local foi iniciada com um estudo de "Public Administration Aspects of Community Development Programmes" (United Nations Sales nº 59.II.H.2). O estudo foi realizado pela Divisão em colaboração com as agências especializadas e o Bureau de Negócios Sociais das Nações Unidas. Seguiu-se a élle a publicação, preparada pela Divisão, de um relatório sobre a Descentralização para o Desenvolvimento Nacional e Local, em parte baseado num estudo elaborado em seu nome pela Associação Internacional de Ciência Política. Este relatório tratava principalmente de problemas de descentralização de unidades regionais e administrações locais em zonas rurais. A pesquisa de desenvolvimento e descentralização das comunidades chamou a atenção para a importância de órgãos centrais, governamentais e não-governamentais, para prestarem serviços técnicos e financeiros às administrações locais. A União Internacional de Administradores Locais foi, então, solicitada a elaborar um estudo comparativo de "Central Services to Local Authorities", concluído em 1962 e atualmente usado como documentação básica experimental em seminários regionais sobre o assunto na Ásia e América Latina. Vários dos estudos elaborados sobre êsses países pela I.U.L.A. aparecem numa recente publicação das Nações Unidas, intitulada "Local Government in Selected Countries" (Sales nº 63.II.H.1). Outras publicações no campo do governo local incluem "Public Administration Problems of New and Rapidly Growing Towns in Asia" (Sales nº 62.II.H.1), o relatório de um seminário das Nações Unidas-Unesco e "Administrative Problems of Rapid Urban Growth in the Arab States" (Sales nº 63.II.H.2).

A investigação sistemática e a pesquisa, contudo, prosseguiram lentamente; "nunca se cogitou no Secretariado, ou mesmo se julgou possível, tentar descobrir, pela pesquisa, um conjunto de remédios soberanos para tôdas as enfermidades administrativas. As atividades de pesquisa promovidas pelas Nações Unidas ou com a ajuda de organizações externas foram dirigidas para a coleta e estudo analítico de fatos e experiências num certo número de países diferentes, a fim de possibilitar, para informação e guia dos que procuram aumentar sua eficiência administrativa

(*) N. T. — A Fundação Getúlio Vargas lançou o ano passado, sob o título "Emprêsa Públicas", o livro de textos selecionados pelo Prof. FRANK SHERWOOD, entre os quais muitos relativos à Conferência de Rangum.

em países menos desenvolvidos, uma coleção de exemplos dos quais poderão selecionar alguns que possam ser, com mais propriedade, seguidos ou adaptados na solução de suas necessidades particulares."

As declarações acima resumidas da política seguida pela Divisão em maio de 1960 (E/3.366, pág. 47), explica em parte o número relativamente pequeno de documentos que até então foram publicados pela Divisão ou publicados sob seu patrocínio. A despeito daquela política original, a Divisão mais tarde julgou necessário produzir mais estudos comparativos tais como o "Training in Public Administration in 1958" (Sales nº 58.II.H.1).

Em 1961, a Divisão publicou "A Handbook of Public Administration" (Sales nº 61.II.H.2) — "um estudo que procura enumerar e correlacionar os elementos constantes e fundamentais no progresso da administração pública e sugerir aos governos os campos mais valiosos da experiência em administração, em que possam tirar proveito do programa de assistência técnica". A publicação desse manual proporcionou em grande parte uma revisão da experiência de técnicos numa década e identificou importantes áreas de acordos sobre problemas e soluções relacionados pelos técnicos que serviam à Divisão.

O PROGRAMA OPEX

O programa das Nações Unidas para a criação de pessoal operacional, executivo e administrativo (OPEX), foi de responsabilidade da Divisão de Administração Pública desde 1959, e a seguinte exposição conta a origem e o subsequente desenvolvimento e execução do programa.

GÊNESIS DO PROGRAMA

O programa OPEX iniciou-se formalmente como extensão à assistência técnica no campo da administração pública, com a adoção da resolução 1.256 (XIII), na 13^a sessão da Assembléia Geral, sancionando fundos para um ano "em modesta escala e em base experimental" para assistência aos Governos (...) e assegurar em bases temporárias os serviços de pessoal bem qualificado, capaz de executar funções de natureza operacional ou executiva, como pode ser definido, requisitando-se aos governos (...)"

É importante reconhecer, contudo, que a assistência técnica dada por esta forma aos Governos sofreu sanção implícita, se não explícita, desde o começo das atividades de assistência técnica das Nações Unidas. Os "Princípios Guias" contidos no anexo 1 da Resolução ECOSOC 222 (XIX), regulando o programa expandido, reafirmam os "princípios gerais" estabelecidos na ante-

rior resolução 200 (III), cobrindo assistência técnica para o desenvolvimento econômico, e declararam, *inter alia*.

“Os tipos de serviços a serem prestados a cada país serão decididos pelo Governo em questão.”

e de novo que a assistência técnica será prestada

“tanto quanto possível na forma em que o país o desejar (...)”

Contudo, durante a primeira década de assistência técnica pelas Nações Unidas e as agências especializadas, a assistência especializada, quando prestada, tomava a forma de assessoria especializada prestada por pessoal assessor, no emprêgo do tempo integral das Nações Unidas ou de uma ou outra das agências especializadas. As Nações Unidas, contudo, fizeram exceções, notadamente no caso da Bolívia, em seguida à Missão Keenleyside em 1950, e mais tarde na Indonésia, com relação ao Comitê de Planejamento Indonésio. Em ambos os países, as Nações Unidas facilitaram encontros de técnicos que executavam “funções operacionais e executivas.” As Nações Unidas subvencionaram seu emprêgo em postos dos Governos, depois de estabelecidos acôrdos com os governos interessados.

As Nações Unidas fizeram também exceções no emprêgo de técnicos especializados onde as circunstâncias tornavam imperativo que os técnicos não só “assessorassem” mas também “executassem” certas funções. Num certo país foi feita concessão especial no acôrdo suplementar então em vigor, a fim de permitir ao assessor meteorológico exercer a função de “Diretor dos Serviços Meteorológicos.” Novamente, no mesmo país, um assessor de estatística montou um Escritório Central de Estatística e assumiu as funções de *facto* de Diretor, o que mais tarde foi reconhecido pelas Nações Unidas por acôrdo escrito. A dificuldade, no entanto, estava em proteger as Nações Unidas dos resultados de atos executivos feitos por seus técnicos em tais circunstâncias. Embora o Governo tenha concordado em manter as Nações Unidas “não prejudicadas” por tais atos, esta decisão não foi considerada inteiramente satisfatória. A posição do meteorologista tornou-se crítica quando, a certa altura, não conseguiu que o governo fizesse instalações adequadas de previsão de tempo em um dos aeroportos, com o risco constante de acidentes sérios. Se tais acidentes houvessem ocorrido, como Diretor dos Serviços Meteorológicos o especialista das Nações Unidas teria de prestar declarações e, por mais que as Nações Unidas e seu especialista fôssem moralmente inocentes, seriam inevitavelmente envolvidos no caso. Depois de vários anos, o Governo indicou seus próprios auxiliares nacionais para assumir a responsabilidade executiva em ambos êsses postos.

O próprio programa OPEX, contudo, teve sua origem em idéias que o Secretário-Geral anterior apresentou públicamente em discurso proferido no Canadá em 1956, quando falou do valor que os Governos podem conferir ao estabelecimento de um "Serviço Internacional Administrativo." Previu o desenvolvimento de uma equipe de técnicos das Nações Unidas, cujos membros seriam recrutados pela Organização para sua colocação em postos do governo, em atendimento a solicitações dos Governos para tais serviços. As propostas foram consideradas pela ECOSOC durante 1958, mas quando foram apresentadas à Assembléia Geral durante a 13^a Sessão, o plano para um "Serviço Internacional Administrativo" foi derrubado, devido a objeções a certas implicações do plano, feitas por certos Governos. Em seu lugar, a Assembléia Geral autorizou o dispêndio de \$ 250,000 durante 1959 para o programa "experimental" referido no parágrafo 1 (acima).

DESENVOLVIMENTO POSTERIOR

A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura acompanhou as Nações Unidas em 1960 ao estabelecer um programa, com seu próprio orçamento regular, para assistência operacional em seu campo de competência (Unesco PAS), enquanto, ao mesmo tempo, continuava sua colaboração com as Nações Unidas no Programa OPEX das Nações Unidas, destinado a ocupar postos-chave nos campos da Unesco que mantinham um alto elemento da administração pública. Medidas similares foram tomadas pela Organização Mundial da Saúde em 1962, referentes à assistência operacional, com seus próprios recursos, de postos da Organização em Colaboração com as Nações Unidas, no preenchimento de postos-chave sujeitos ao Programa OPEX das Nações Unidas.

Durante a 14^a Sessão do Conselho Social e Econômico e na 17^a Sessão posterior da Assembléia Geral, levantou-se a questão do aumento dos recursos financeiros disponíveis para esse tipo de assistência. Uma decisão foi deferida, até que a Comissão de Assistência Técnica tivesse examinado a questão e tivesse apresentado seu relatório ao Comitê de Assistência Técnica. O TAB fez propostas específicas ao TAC para uso da Conta Especial do Programa Expandido, a fim de atender solicitações de assistência operacional do governo feitas por todas as organizações participantes. O TAC apoiou essas propostas e o Conselho Social e Econômico posteriormente incorporou-as na resolução 951 (XXXVI) da ECOSOC. Finalmente, a Assembléia apoiou as propostas da ECOSOC na 18^a Sessão, adotando a resolução 1.946 (XVIII), mediante a qual os Fundos da EPTA poderiam ser usados experimentalmente nos anos de 1964 a 1966 e os resultados renovados na 21^a sessão.

EXECUÇÃO DO PROGRAMA

Como foi indicado no parágrafo 52 acima, o programa foi iniciado como resultado da adoção da resolução 1.256 (XIII) pela Assembléia Geral. O preâmbulo dessa resolução diz o seguinte:

“A Assembléia Geral, reconhecendo o importante papel da administração pública na implementação de programas de desenvolvimento social e econômico, e (...)

Observando, além disso, que certo número de governos têm expressado o desejo de obter assistência temporária das Nações Unidas ou por meio delas, com a finalidade de preencher postos executivos ou operacionais em seu mecanismo administrativo (...)"

A resolução então anotou

“com satisfação os resultados já obtidos no campo da administração pública (...)

e deu autorização ao Secretário-Geral para usar a forma de assistência da OPEX como “suplemento a êsses programas (de administração pública) (...)"

Se bem que não houvesse nenhuma prescrição restrita no uso dos têrmos “administração pública” e que desde o início os postos fossem alvo tanto da cadeia total de campos das Nações Unidas como das agências especializadas, havia, contudo, interesse primordial das Nações Unidas nesse programa, como atividades no campo da administração pública.

Assim, a Divisão de Administração Pública sempre forneceu direção substantiva no desenvolvimento do programa, primeiro como divisão específica da Administração de Assistência Técnica, em seguida, resumidamente, como Escritório para a Administração Pública e, finalmente, desde o comêço de 1959, como divisão específica do Departamento de Negócios Econômicos e Sociais.

Além do mais, a necessidade de coordenar os pareceres de todos os ramos do Departamento, como também todas as opiniões das agências especializadas envolvidas, no tratamento da implementação das solicitações, ditou a decisão de concentrar-se, em 1960, como questão de conveniência administrativa, tanto o trabalho substantivo como operacional da OPEX dentro da Divisão para a Administração Pública. O Diretor da Divisão exerce aí um controle geral do programa, de conformidade com as condutas administrativas da Comissão de Operações de Assistência Técnica. Esse Diretor fornece ao Secretário-Geral e ao Subsecretário para Assuntos Econômicos dados específicos sobre o programa e exerce controle de suas operações, através de Agente de Assistência Técnica.

REORGANIZAÇÃO DA DIVISÃO

Históricamente, a Divisão de Administração Pública foi organizada internamente em bases geográficas, com a finalidade de servir a várias regiões maiores do mundo. Em 1961 e 1962, deu-se ênfase crescente à política de descentralização das atividades econômicas e sociais das Nações Unidas e fortalecimento das comissões econômicas regionais. A Divisão de Administração Pública tratou de preservar o caráter regional de seu programa, adotando o sistema de descentralização e estabelecendo (resolução 723), sob seu Programa Regular de Assistência Técnica, um número de postos regionais para consultentes em administração pública, que servissem às comissões regionais.

Tendo em mente esta adaptação do padrão regional das atividades da Divisão, fêz-se uma adaptação simultânea na estrutura interna da Divisão e nas linhas funcionais. Mais tarde, em 1961, o núcleo da nova estrutura interna foi estabelecido pela criação de três seções e uma unidade, como segue:

- a) Seção de Pessoal e Treinamento,
- b) Seção do Governo Local,
- c) Seção de Organização e Métodos,
- d) Unidade da OPEX.

Esta reorganização, que entrou em plena operação no começo de 1962, foi destinada a cumprir as seguintes finalidades:

- 1^a) Encarecer à capacidade da Divisão prestar contribuição qualitativa e profissional a seus campos de competência mais importantes;
- 2^a) Desenvolver o caráter específico da Divisão como unidade integral do Departamento de Negócios Sociais e Econômicos;
- 3^a) Melhorar os serviços regionais e descentralizados dos países em desenvolvimento e dos novos países, com a ajuda de consultantes regionais e especialistas regionais, e
- 4^a) Possibilitar à Divisão lutar com mais eficiência contra o excesso de trabalho da OPEX e dos Programas de Assistência Técnica Regular Expandida.

PROGRAMA ATUAL E PROJETADO DA DIVISÃO

Em fins de 1963, a Divisão estava comprometida com extenso programa de ajuda específica a mais de duzentos técnicos em administração pública e quase uma infinidade de projetos inter-regionais, envolvendo pesquisas, seminários regionais e inter-regionais e conferências. Muitos dos projetos inter-regionais eram continuação de pesquisas ou estudos comparativos iniciados nos

anos anteriores; outros foram iniciados em 1963 e alguns dos projetos atuais foram programados para terem continuação até 1966.

O seguinte trecho de programa de trabalho da Divisão, nos fins de 1963, mostra-nos a série de projetos envolvendo estudos e documentação planejados para 1964 e anos seguintes e ilustra o amplo campo de ação e a variada matéria do programa da Divisão:

- a) Preparação de Manual sobre Leis do Serviço Civil e Regras de Pessoal e Regulamentações para Países em Desenvolvimento;
- b) Preparação de Manual sobre Administração de Pessoal no Serviço Público: Princípios básicos e práticas correntes;
- c) Preparação de Guia para Programas de Treinamento Nacional e Institutos de Administração Pública;
- d) Preparação de Guia para a formulação de uma Série de cursos básicos de Treinamento para serviços internos no campo da administração pública;
- e) Princípios de Métodos de Compra e Fornecimento Governamental;
- f) Utilização de Processamento Mecanizado de Dados nas Operações Governamentais;
- g) Relações Legais e Administrativas entre Empresas Públicas e Estatais;
- h) Estudo Inter-regional dos Aspectos Administrativos e Organizacionais dos Serviços de Agricultura;
- i) Serviços Administrativos a Grupos Nômades;
- j) Estudos sobre Agências de Organização e Métodos e seu funcionamento;
- k) Estudos sobre Aspectos Administrativos de Urbanização;
- l) Seleção e consolidação de listas de referência em preparação de uma Bibliografia anotada no campo de Administração Pública;
- m) Análise comparativa de Arranjos Administrativos para Crédito das Autoridades Locais.

Em termos estatísticos, o alcance e o crescimento do programa da Divisão de Administração Pública é mostrado no seguinte quadro, que inclui o número de técnicos servindo no campo, o número de bolsas de estudos concedidas e os gastos anuais totais de 1954 a março de 1963 no Programa Regular (resolução nº 723 (VIII), o Programa Expandido de Assistência Técnica, Fundos em Truste e Pessoal Executivo e Operacional sujeito à resolução 1.256 (XIII)).

Ano	Gastos	Técnicos	Bolsas de Estudo
1963 (1)	3,293,550	236	(não disponível)
1962	2,661,652	209	249
1961	1,739,534	162	192
1960	1,670,075	132	181
1959	1,365,638	138	149
1958	1,161,215	96	141
1957	1,052,551	94	108
1956	1,399,806	86	165
1955	1,018,006	77	138
1954	892,869	83	38

(1) Dados de 15-3-63, resoluções 723 e 1.256; e de 1-1-63, EPTA e Fundos-em-Truste.

Assim, o programa atual e em projeto da Divisão de Administração Pública estava no caminho certo na contribuição de sua modesta participação à mais ampla e maior tarefa da Década do Desenvolvimento das Nações Unidas. Reconhecendo que o desenvolvimento implica não sómente nas necessidades materiais do homem mas também nas suas aspirações humanas mais elevadas, o programa no campo da administração pública assume seu papel de protetor da década, fortalecendo e ajudando no aperfeiçoamento das estruturas básicas e dos serviços essenciais dos governos em países novos e em desenvolvimento.

*O Funcionário Público e a Consolidação
Estatutária*

FRANCISCO JOSÉ DE SOUZA
(Da D.C. da Contadoria Geral da República)

INTRODUÇÃO

Ao ensejo do anunciado Congresso Nacional de Servidores Públicos, deliberamos concorrer com esta dissertação, menos pela categoria de consócio da entidade patrocinadora do conclave — Associação dos Servidores Civis do Brasil — do que no intuito de prestigiar a promoção congressional, trazendo a debate o importante problema da consolidação estatutária do servidor público, ante a proliferação de leis materiais ou substantivas posteriores, reformuladoras de direitos e deveres do funcionalismo civil da União.

Temática de vera significação nos domínios do Direito Pú-
blico, interno, com raízes no direito essencialmente político — o
Constitucional — corroborante da inferência de que a função
pública jurídica e funcionalmente estruturada é condição ou re-
quisito essencial ao pretendido êxito da programação administra-
tiva.

Isto porque a natureza das relações entre o Direito Adminis-
trativo e o Constitucional é de tal intimidade, que os adeptos da
teoria organicista doutrinavam caber a êste a anatomia e àquele
a fisiologia do Estado.

Aceitando-se a premissa, é plausível admitir-se que, entre
serviço público e função pública também há perfeita conotação
de idéias e, portanto, correlação de matérias, pois, na lição do
douto Bielsa, (1)

“... la suerte del servicio público depende casi intera-
mente de la organización de la función pública, que es
presupuesto necesario de servicio.” (Grifado no original)

(1) RAFAEL BIELSA — *La Función Pública*, pág. 72, Buenos Aires, 1960.

De fato, um serviço público capacitado a atingir um alto índice de produtividade deve combinar, na proporção ideal, o aparelhamento pessoal especializado com o material de padronização simplificadora da rotina de trabalho.

Sem dúvida, para colimar-se esse objetivo é de mister o emprêgo seletivo ou de triagem dos melhores sistemas de organização científica do trabalho aliado às regras norteadoras do sucesso nas relações humanas, com o fim de atender-se ao interesse público, alfa e ômega da administração, porque, como enfatiza o citado professor argentino⁽²⁾ — "La causa de todo servicio es el interés publico." (O grifo é do original)

E outra não poderia ser a orientação administrativista moderna perfilhada pelo professor Emmerich,⁽³⁾ para quem:

"O serviço público deve verdadeiramente pertencer à sociedade a que serve, compartilhando de sua cultura, de seus valores, de seus problemas e de suas ambições."

Logo, a síntese refletora do serviço de alto nível depende do bom aproveitamento da capacidade não ociosa, vale dizer, realizadora, dos recursos humanos, "scilicet": o funcionário, que, na definição do clássico Trotabas,⁽⁴⁾

"... est fonctionnaire public la personne qui, nommée dans un emploi permanent, a été titularisée dans un grade de la hiérarchie des cadres d'une administration publique."

O REGIME ESTATUTÁRIO DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO

Como o empirismo (ação ou pragmática) precede a teoria (raciocínio) que o interpreta e explica sua natureza instintiva e não volitiva ou cognitiva, ou, ainda, como quer Bergson, produto da "intuição criadora", assim também o Direito, emergente do fato social — "ius ex facto oritur" — reclama a preexistência do caso concreto, da situação "de facto", para que a consciência jurídica, plasmada sob os influxos dos princípios gerais ou universais do direito, elabore a norma geral e abstrata que irá reger a relação ou situação jurídica subjetiva, ou o instituto, conforme a natureza do sistema político e a cobertura que lhe der a ordem social imperante.

(2) RAFAEL BIELSA — *Idem*, pág. 129.

(3) HERBERT EMMERICH — *Manual de Administração Pública*, pág. 23, Rio, 1962.

(4) LUIS TROTABAS — *Manuel de D. P. et Administratif*, pág. 116, Paris, 1948.

Dentro dessa ordem de considerações éticas ou deontológicas do direito, talvez seja possível dar relêvo à assertiva de que, no provimento dos cargos públicos tem imperado um critério dúbio ou flexível: ora se norteia pelo atendimento puro e simples da necessidade mais ou menos imediata do serviço; ora se preocupa apenas com o problema pessoal de preenchimento da vaga, o que, de certo modo, afirma o conceitualismo do publicista argentino, baseado na idéia de que — "El funcionario existe para la función y no la función para el funcionario". (5)

Eis que o nepotismo é a lepra que corrói o serviço público. Os legisladores demagógicos, quando não agem em causa própria, fazem da Constituição "tabula rasa" (para usarmos da expressão cunhada por JOHN LOCKE) na qual êles imprimem, a seu talante, todos os preceitos que possam coonestar o compadrio, afilhadismo, "pistolão" ou que nome tenha essa "diátese cancerosa" do serviço público.

Haja vista a violação iterativa da regra proibitiva do art. 185 da Carta Política Federal, com a pretendida efetivação de internos nomeados "ad instar" do artigo 12 da Lei nº 1.711-52, mediante leis especiais que, — "et nunc erudimine" — insolidamente derrogam as exigências do pacto fundamental.

Brotam, então, como cogumelos na alfombra, isto é, em superabundância, as leis de amparo a semelhantes situações subjetivas do funcionalismo ante o conteúdo eleitoreiro de suas disposições.

Outras vezes, seguindo-se o modelo "made in USA", onde a corrupção era o traço marcante da vida política, (6) no setor do funcionalismo adotavam-se práticas esdrúxulas caracterizadas pela insegurança ou instabilidade funcional, como a do famigerado "princípio da rotatividade" ou sistema de espólio, que admitia a substituição dos servidores nomeados na administração do partido político vencido nas eleições, pelos correligionários da facção vitoriosa. Era, como se vê, a redistribuição imoral dos cargos do serviço público proporcionalmente à força dos partidos políticos, não se permitindo o estabelecimento do instituto da estabilidade. (7)

Mas, não se pense que o sistema de provimento de cargos denominado — "senatorial courtesy" — foi superado ou banido, por anacrônico, dos processos políticos de nomeação de funcionários, porque dificilmente o será, máxime nos países subdesenvolvidos, de baixo nível de instrução e grande mobilidade política.

O que se obtém desse "caldo de cultura" é, como não poderia deixar de ser, o bacilo do culto à incompetência muito ao gôsto

(5) RAFAEL BIELSA — *Obr. Cit.*, pág. 133.

(6) JOAQUIM NABUCO — *Minha Formação*. "Passim", S. Paulo, 1934.

(7) PINTO PESSOA — *Classificação de Cargos*, pág. 18, Rio, 1962.

dos manipuladores dos negócios administrativos, surdos à advertência do Prof. LASKI ⁽⁸⁾ para quem:

"Confundir rotina com eficiência e antigüidade com experiência são sempre os perigos que ameaçam o funcionalismo."

No Brasil, também se acastelaram os mesmos vícios, que inquinam as leis do serviço público, porque surgem ao sabor das necessidades imediatistas ou ocasionais da Administração e, quanto ao provimento, não era raro olvidar-se a velha e moralizadora praxe inglesa — "The right man in the right place."

A êsse respeito, em outro trabalho ⁽⁹⁾ citamos os depoimentos de JOSÉ INÁCIO BORGES e RUY BARBOSA, ambos Ministros da Fazenda e que guardam, entre si, eloquente identidade de pontos de vista.

Vejamos o que dizia o ministro do Império:

"Observe que com pequena paga não se convida a quem tem préstimo, e introduzir nas repartições quem não tem aptidão é perturbar o serviço dos que o podem prestar." ⁽¹⁰⁾

Ruy, ministro do Governo Provisório da República, depõe:

"O sistema usual entre nós consistia em encher as repartições de pessoal nem sempre idôneo, mas sempre excessivo e, consequintemente, mal remunerado. São óbvios os inconvenientes, que dessa situação resultavam." ⁽¹¹⁾

Não é que queiramos cair no juízo precipitado e por isso mesmo temerariamente conclusivo, de que é coisa de somenos dificuldade a implantação de um sistema coordenador de preceitos legais visando à disciplina das relações entre o Estado e seus servidores, ou melhor, desde a fase seletiva ou concursiva até a de provimento dos cargos e, daí por diante, a fixação de encargos e direitos, segundo o cânón básico da justiça comutativa.

Tanto isto é verdade que basta a citação de nosso perene ou costumeiro comércio com o assunto, não desconhecendo, ademais, a notícia do conciso histórico feito por TEMÍSTOCLES

(8) HAROLD J. LASKI — *Introdução à Política*, pág. 77.

(9) FRANCISCO JOSÉ DE SOUSA — *Uma Contribuição ao Estudo da Contabilidade Pública*, pág. 46, Recife, 1960.

(10) Citação de OSCAR BORMANN, no prefácio ao Relatório do Ministro da Fazenda Ruy Barbosa, Rio, 1949.

(11) RUY BARBOSA — *Relatório do Ministro da Fazenda*, Tomo III, pág. 271, Rio, 1949.

BRANDÃO CAVALCANTI, (12) para ver-se que foi preciso o transcurso de nada menos que três decênios (desde o projeto JUSTINIANO SERPA, de 1907) para se chegar ao Decreto-lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, que — “Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.”

Também é de justiça ressaltar a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) como órgão diretamente subordinado à Presidência da República, pelo Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938, como um grande passo no sentido de efetuar-se o saneamento moral (infelizmente nem sempre alcançado) no processo de admissão ou ingresso e na organização do serviço público.

Com o ressurgimento da democracia política, como forma de governo, após a segunda guerra mundial, passou o Brasil a reger-se pela Constituição de 18 de setembro de 1946, razão por que se tornou imprescindível a revisão, pelo Congresso Nacional, do citado Estatuto do Funcionalismo Civil, que passou a ser regulado pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952.

Ao ordenamento jurídico-político do direito estrutural ou fundamental, sabemos, cabe apenas dar as normas “in genere”, isto é, gerais e sintéticas sobre o provimento ou ingresso do funcionalismo e as garantias referentes à percepção de vencimentos ou remuneração, estabilidade e aposentadoria (artigos 184 “usque” 194 da Carta Magna), deixando à lei ordinária o estabelecimento das normas especiais que formam o liame da contextura do serviço público, em nosso caso o debatido Estatuto do Funcionalismo Civil da União, regido pela Lei nº 1.711-52.

Tudo isso, porém, é relativo ou, como dizia SHAKESPEARE — “words, words” — pois o funcionalismo é a eterna vítima de leis criadoras de privilégios e discriminações.

Eis que, em abono da afirmativa, vem, a talho de foice, o caso da recente Lei nº 4.950-A, de 22 de abril último, promulgada pelo Presidente do Senado Federal, que, a pretexto (louvável, de resto), de estimular determinadas carreiras ou profissões técnicas, estabeleceu um salário inicial compatível com os deveres, grau de responsabilidade e padrão de vida, com base no maior salário-mínimo vigente no País, e calculado com o emprêgo do coeficiente ou multiplicador 6 ou 5, conforme se trate de cursos universitários de mais ou de menos de 4 anos, que especifica, excluindo, porém, outros profissionais em igualdade de condições e que satisfazem os requisitos legais, como os contadores, os economistas, os atuários, “et cetera”, profissões de crescente prestígio à medida que se processa o desenvolvimento econômico-social da

(12) TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico*, vol. I, págs. 101/103, Rio, 1958.

Nação, e de elevados índices de demanda seja nas universidades seja no mercado de trabalho.

Registra-se então que, para fazer justiça a uns o legislador postergou o direito de outros e, o que é mais grave, feriu os princípios constitucionais de igualdade perante a lei (art. 141, § 1º); a não distinção entre profissionais (art. 157, § 1º), e, sobreparando a tudo a idéia de justiça e eqüidade, que se exterioriza no princípio da isonomia salarial, já aceita na Consolidação das Leis Trabalhistas (art. 5º combinado com o artigo 461, do Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943).

Anomalia é, outrossim, a lacuna do princípio institucional da paridade no estipêndio dos funcionários de igual categoria dos três Poderes, por falta de expressa cogênciia no texto Constitucional, permitindo o desnível salarial do servidor do Poder Executivo, que já o havia perdido para os militares, com a derrogação da Lei nº 4.242-63.

E até agora, não obstante o "writ" do artigo 25 do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, estabelecendo — "... a partir desta data, o princípio da paridade na remuneração dos servidores dos três Poderes da República, ..." nem mesmo assim procedeu-se ao nivelamento específico do estipêndio, que é

"... substancialmente um salário. É o preço do trabalho e tem, ao mesmo tempo, o caráter de renda alimentar." (13)

Essa "legiferação" desordenada tem, contudo, o grande mérito de evidenciar a necessidade de proceder-se à imediata compilação das normas jurídicas esparsas, muitas vezes contraditórias, antinônicas ou conflitantes, que, alargando a área de insegurança no seio do funcionalismo, vão, por fim, tumultuar a boa ordem imprescindível à realização do serviço público.

A SISTEMÁTICA DO ESTATUTO E LEIS EXTRAVAGANTES

O Estatuto é, formal e substancialmente, um conjunto mais ou menos orgânico, contendo disposições gerais e específicas relativas aos agentes da Administração Pública. Na conformidade do que estabelece a Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, por seu intermédio, instituiu-se — "o regime jurídico dos funcionários civis da União e dos territórios", como reza o artigo 1º.

O referido diploma legal está dividido em seis títulos e começa pelas disposições preliminares; o segundo trata do provimento e da vacância dos cargos públicos; o terceiro fixa os di-

(13) CARLOS S. DE BARROS JÚNIOR — *Dos Direitos adquiridos na relação do Empregado Público*, S. Paulo, 1955.

reitos e vantagens do funcionário; o quarto, o regime disciplinar; o quinto regula o processo administrativo e sua revisão, e o sexto, finalmente, cura das disposições gerais e transitórias.

Aprofundando a pesquisa, veremos que na Lei nº 1.711, sob exame, estão previstas situações novas no serviço público, a serem traduzidas em leis e regulamentos, como é o caso do "full time", assim enunciado no artigo 244 das "disposições gerais":

"Poderá ser estabelecido o regime do tempo integral para os cargos ou funções indicadas em lei."

Nas "Disposições Transitórias" vamos encontrar a matriz das alterações mais importantes e já em vigor: o artigo 256, por exemplo, dá o prazo de doze meses para o Governo promover a execução do plano de assistência mencionado no art. 161; o parágrafo 2º do artigo 257 fixa o término de doze meses para o Executivo apresentar nova codificação alusiva aos extranumerários, de resto coisa superada, e, por fim, o artigo 259 trata do "plano de classificação dos cargos do Serviço Público Federal, com base nos deveres, atribuições e responsabilidades funcionais", que deveria ser apresentado ao Congresso Nacional dentro de dois anos da publicação" da lei, consoante a redação do parágrafo único.

Em decorrência, novos institutos jurídicos surgiram mediante leis votadas pelo Legislativo e sancionadas pelo Executivo, valendo citar, dentre as mais importantes, as seguintes:

a) Lei nº 3.373, de 12 de março de 1958, que "Dispõe sobre o Plano de Assistência ao Funcionário e sua Família, (...) na parte que diz respeito à Previdência";

b) Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960, que "Dispõe sobre a Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, estabelece os vencimentos correspondentes, e dá outras providências";

c) Lei nº 4.503, de 30 de novembro de 1964, que criou o Departamento de Arrecadação, unificou a carreira de Exator, incluiu os Fiéis do Tesouro do Ministério da Fazenda no Grupo Ocupacional AF 300 — Fisco, "e dá outras providências";

d) Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964, que "Institui novos valores de vencimentos para os servidores públicos civis do Poder Executivo e dá outras providências";

e) Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965, que reajustou os vencimentos dos servidores civis e militares e dá outras provisões, e

f) Lei nº 4.950-A, de 22 de abril de 1966, que "Dispõe sobre a remuneração de profissionais diplomados em Engenharia, Química, Arquitetura, Agronomia e Veterinária."

Como todos sabemos, a Lei nº 3.780-60 é um diploma jurídico importante não só para o funcionalismo civil, como, principalmente, para o serviço público, em virtude da "mens legis" de ordem estruturadora, sendo, quiçá, a mais significativa medida tomada pela Administração, no sentido de ordenar o sistema de cargos e funções do serviço público. Mesmo porque é princípio comezinho de Direito Administrativo de que o conceito amplo de serviço público contém o menor ou estrito, — a "função", de caráter imediato ou essencial, pois, segundo o concebe Kammerer, administrativista alemão: (14)

"... exercer uma função do Estado é realizar um dos deveres, um dos fins para os quais existe o Estado. É portanto, na realidade, a tradução material de um serviço qualquer à causa pública."

Prosseguindo na faina exegética da precitada Lei nº 3.780-60, observaremos que, "ab initio", veio modificar o substrato das "Disposições Preliminares" do Estatuto de 1952, seja pela ampliação do alcance, seja pela reformulação do sentido, seja, enfim, pela introdução de outros conceitos, indo até a análise definidora de "cargo", "classe", "carreira", "quadro", etc., bem assim as noções das novas figuras de "série de classes", "grupo ocupacional", "serviço" e "nível universitário."

O sistema de classificação de cargos aprovado pela Lei número 3.780/60, como vimos, abrange o serviço e, dentro dêste, o grupo ocupacional, o código, a série de classes, a característica destas e o acesso à carreira principal. Salutarmemente, a lei fez desaparecer do serviço público a figura do extranumerário.

O Capítulo V ministra as regras de enquadramento. Os de números VII e VIII cuidam da promoção do funcionário à classe superior e do acesso à carreira principal; os Capítulos IX e X regulam, respectivamente, a instituição dos órgãos de classificação de cargos e a readaptação de funcionário, nos casos e nas condições previstas na lei.

Já o Capítulo XI enfrenta o aludido problema da implantação do tempo integral e dedicação exclusiva, inovação de largo e imprevisível alcance, pois tem por escopo a maior eficiência do serviço público de natureza técnico-científica, de pesquisa e de magistério, porém de cuja prática só agora se ensaiam os primeiros passos, de acordo com os Decretos executivos números 57.744, de 3 de fevereiro e 58.095, de 28 de março do corrente ano.

Por sua vez, a Lei nº 4.345-64 não se cingiu à mera correção salarial do funcionalismo civil da União. Muito ao contrário, interpretando-se a sistemática de sua estrutura vamos descobrir

(14) "Apud" TEMÍSTOCLES B. CAVALCANTI — *Obr. cit.*, vol. I, pág. 93.

o sadio propósito do legislador em corrigir distorções ou desacertos de leis anteriores.

Assim é que, elevando de 18 para 22 os níveis dos cargos efetivos, reservou, contudo, os quatro últimos para as carreiras de grau superior; extinguiu o triênio — a chamada progressão horizontal — e ampliou a compreensão da antiga gratificação adicional por tempo de serviço, reestruturando-a na base do quinquênio de serviço, com o percentual de cinco (5%) até o limite de sete; estabeleceu, outrossim, o horário semanal de trabalho para os cargos de chefia e fixou os vencimentos de ministros, secretários-gerais, professores catedráticos, diplomatas, "et reliquia."

Não esqueceu, a lei, o caso dos tesoureiros-auxiliares, classificando-os nos níveis 16 e 18, passando a denominar-se, junto com os conferentes de valôres do Ministério da Fazenda — fiéis do tesouro, aliás enquadramento êsse modificado pela Lei número 4.503-64, conforme a remissão de item anterior, que o transferiu para o grupo ocupacional Fisco; o art. 18 limita o montante dos proventos do pessoal sujeito ao regime de remuneração, inclusive as participações em multas, aos vencimentos dos Ministros de Estado.

Ainda, a lei, mediante condições que fixa, é aplicável aos servidores das autarquias federais, sociedades de economia mista, dos Territórios e da Prefeitura do Distrito Federal, estendendo-se, também, aos aposentados e aos em disponibilidade.

Por derradeiro, determina a revisão do Plano de Classificação dos Cargos do funcionalismo civil aprovado pela Lei número 3.780-60, devendo o projeto basear-se no censo dos servidores de que cogita a Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963, a cargo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em colaboração com o D.A.S.P., e que se executou a 31 de maio último, segundo as normas baixadas com o Decreto nº 58.297, de 2 de maio de 1966. O prazo de apresentação do prefalado projeto ao Congresso Nacional é de cento e vinte (120) dias após a conclusão do recenseamento.

A CONSOLIDAÇÃO ESTATUTÁRIA E SUA APLICAÇÃO NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Dos antecedentes expostos chegamos à consequência da proposição: o Estado, os servidores e o público em geral vêem-se às voltas com a pluralidade de normas retoras do regime jurídico-administrativo do funcionalismo civil da União, tôda vez que há algo a opinar sobre determinado fato; fundamentar um estudo, relatório ou parecer; justificar um arrazoado; apoiar uma decisão "in concreto" e, até mesmo, quando se deseja uma consulta rápida

e emergente. Esse emaranhado de leis esparsas leva muitas vezes o funcionário informante de processo a aduzir ou elaborar seu raciocínio sobre falsas premissas ou fundações movediças, de dispositivos legais derrogados e, outras vezes, abrogados ou de revogação total.

Daí resulta a inquestionável vantagem da unicidade consolidadora sobre o polimorfismo ou pulverização legal. Então, o pensamento reflexivo (de que fala John Dewey) aponta-nos o único caminho certo para chegar-se a um grau razoável de perfeição: o recurso ao criativismo do legislador, de que surgirá a figura jurídica da consolidação, que, sem as inconveniências da rigidez de um código, reunirá todas as leis em vigor num só corpo normativo.

Porque, sendo a consolidação obra unificadora e coordenadora do direito objetivo, como escreve RUY CIRNE LIMA,

“... não modificam o grau de eficácia na hierarquia das fontes. Destinam-se apenas a dar a conhecer as disposições consolidadas.” (15)

Se, no plano federal, o escólio que vimos tecendo da legislação nos aponta a situação confusionista dominante, nos Estados e Municípios as dificuldades não parecem de somenos importância no particular de que estamos versando (funcionalismo) porque o estatuto dos servidores daquelas pessoas jurídicas de direito público interno acompanha, “pari passu”, as diretrizes da federal.

É que, dada a autonomia política e financeira outorgada pela Constituição, os Estados-Membros e os Municípios têm competência para organizar seus próprios serviços administrativos e, para que o município fique indene à pressão estatal, a lei superior vai ao extremo de permitir a intervenção no Estado, segundo o artigo 7º, VII, “e”, da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946.

Se assim é, se a legislação federal influencia a dos estados e municípios, no tocante ao regime jurídico do funcionamento civil, pode-se afirmar que, se a lei vier enfeixar as normas legais extravagantes, consolidando-as ou compilando-as, igual iniciativa terão os Estados e Municípios, para solucionarem seus problemas típicos de pessoal.

CONCLUSÕES

Aceitando-se, porventura, seja dedutivamente conclusivo o raciocínio desenvolvido ao longo desta análise interpretativa do

(15) RUY CIRNE LIMA — *Sistema de Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 96, 1953.

regime jurídico do funcionalismo civil da União, será então possível admitir que:

a) em seu tempo, o Estatuto de 1952 representou um marco digno das tradições jurídicas de nosso povo;

b) contudo, as tendências modernas orientadoras do serviço público e acolhidas pelo Poder Executivo impelem-no a recorrer à criação de novos institutos legais, para evitar a superação ou o enfraquecimento da estrutura funcional de seus servidores;

c) ainda, o irreversível "devenir" ou evolucionismo das categorias sociais e históricas faz surgir necessidades públicas que cabe ao Estado satisfazê-las, quer ao povo em geral, quer, particularmente, ao seu funcionalismo, do qual depende, em grande parte, o êxito da Administração Pública.

Concluímos, pois, pelo acerto da iniciativa que visa à fusão ou compilação de todas as leis extravagantes (em relação ao Estatuto, já se vê), porque suas premissas nos levam à ilação de que a simplicidade decorrente da organização favorecerá a solução, rápida e exata, dos problemas do funcionalismo, colocando ademais a Administração Pública nas condições ideais que propiciam a realização do "bem comum."

A Burocracia Federal Americana como Grupo de Poder Político ()*

MARK W. CANNON
Programa de Desenvolvimento Urbano
da Venezuela
Instituto de Administração Pública
de Nova York

R. JOSEPH MONSEN
Colégio de Administração de Empresá
Universidade de Washington

PETER PRINA
Departamento de Ciência Política
Colégio Masculino de Clermont

Tradução de STELLA CAVALCANTI

PCDE-SE dizer das burocracias que são estratégias institucionalizadas para a consecução de objetivos administrativos através do esforço combinado de muitos servidores. São métodos de organização da conduta social, tendo em vista a transformação de problemas excepcionais em obrigações de rotina para os técnicos e tendo por efeito a coordenação de tarefas especializadas. (1)

A razão decisiva do progresso das burocracias é a vantagem puramente técnica que levam sobre qualquer outra forma de organização. Max Weber declarou que "o mecanismo burocrático plenamente desenvolvido se compara com as outras organizações do mesmo modo que a máquina se compara com os meios não mecânicos de produção." (2) Nos casos em que existem apenas

(*) *Philippine Journal of Public Administration*, vol. IX nº 2, páginas 108-127. Este artigo se fundamenta amplamente na obra de R. JOSEPH MONSEN e MARK W. CANNON *Os Criadores da Política Coletiva; Grupos Americanos de Poder e suas Ideologias*. Direitos autorais de Mc Graw-Hill Book Co., Inc., 1965. Usado por permissão de Mac Graw-Hill Company.

(1) PETER M. BLAU, *A Dinâmica da Burocracia* (Chicago: University of Chicago Press, 1965), pág. 202.

(2) MAX WEBER, *Vantagens Técnicas da Organização Burocrática*, na edição de H. H. Gerth e C. Wright Mills, "Max Weber; Ensaios de Sociologia", (New York: Oxford University Press, 1964), pág. 214.

pequenas instituições, em que a vida é simples, e em que as relações interpessoais são diretas, não se encontra uma situação que possa ser denominada de burocrática. (3)

Há 75 ou mesmo 100 anos atrás, os Ministros da Coroa e os Membros do Parlamento mais escrupulosos podiam dominar as ninharias que compunham a política... Sir James Graham podia interessar-se pessoalmente por tudo o que sucedia no Almirantado, enquanto Palmerton era, praticamente, o Ministério do Exterior, redigindo de próprio punho a importante correspondência do seu Departamento e, por vezes, efetuando a sua política sózinho. Mesmo em épocas mais recentes, Lord Salisbury, que não confiava em seus assessores, ignorava-os com relativa impunidade. (4)

Antes do comêço do século XX, mesmo a burocracia civil das nações maiores e mais poderosas do mundo podia ser considerada basicamente como um instrumento utilizado para executar a política estabelecida pelos legisladores. LORD WELBY pensava, sem dúvida, nesses termos, quando declarou que a principal função de qualquer servidor civil era fazer o que lhe fosse ordenado. (5)

A 1^a Guerra Mundial, a Depressão dos anos da década de 1930, a 2^a Guerra Mundial, o conflito Coreano, a ameaça do comunismo e o grande desenvolvimento urbano fizeram expandir-se as funções do governo federal a um grau jamais sonhado na passagem do século.

No presente estudo, o termo "Burocracia Civil" refere-se aos empregados do governo federal que preenchem os quadros das inúmeras repartições federais, exceto os dos grupos militares que serão considerados separadamente. Tais empregados são os técnicos que tornam possível operar numa escala baseada na coordenação de muitas funções especializadas.

O crescimento numérico, por si só, já deu à burocracia civil uma posição de poder crescente no processo governamental americano. No entanto, a maior parcela do poder da burocracia adveio da natureza técnica das funções do governo e do crescente reconhecimento que as burocracias adquiriram da sua posição na

(3) MARSHALL E. DIMOCK, *A Burocracia Auto-Examinada*, "Revista de Administração Pública", vol. 4, nº 3 (Verão, 1944), pág. 198.

(4) J. DONALD KINGSLEY, *A Execução da Política in Leitura sobre a Burocracia* de ROBERT K. MERTON, AILSA P. GRAY, BARBARA HOCKEY e HANAN S. SELVIN (Glençoe, Ill.: The Free Press, 1952), pág. 216.

(5) Ibid., pp. 216-217.

sociedade americana em geral. H. J. LASKI observou o poder crescente da burocracia nos seguintes termos:

Como conseqüência muito lógica do desenvolvimento das funções governamentais, o serviço civil se acresceu continuadamente de maior poder no Estado. O fato de que os servidores mais graduados são permanentes; o conhecimento que êstes inevitavelmente adquirem através da familiaridade diária com os problemas; a necessária dependência de qualquer ministro para com êstes servidores no que tange à matéria que dá corpo e alma a princípios apenas formulados; a inescapável confiança dos ministros nestes servidores para avaliação do ideal contra o real — tudo isto contribui para o acúmulo de autoridade de tais funcionários num grau jamais atingido em eras passadas. (6)

Qualquer decréscimo do poderoso papel desempenhado pelas repartições do governo parece pouco provável na medida em que as tendências contemporâneas convergem no sentido do aumento de dimensões e funções do governo. O diretor executivo da Liga Nacional dos Servidores Civis afirmou que o futuro da burocracia nos Estados Unidos será tremendamente influenciado pela ameaça mundial do comunismo e pelo grande desenvolvimento urbano. Por causa desta situação, declara êle que "a fôrça nos dias modernos requer a fôrça no governo. A despeito das ilusões em que labora muita gente, o governo é grande, complicado e necessário." (7) Com referência à ameaça do comunismo, o ex-Secretário da Defesa, NEIL MC ELROY disse:

Nossa civilização está trancada num vasto contexto de ideologias dentro do qual a própria sobrevivência da liberdade humana corre perigo. Nesta luta recai sobre nós a forçosa liderança do mundo livre, não procurada, porém obrigatória. Para enfrentarmos esta obrigação é essencial que construamos nossa fôrça em cada setor da sociedade. E eu acredito estar claro que no âmago desta sociedade reside o nosso governo. Precisamos ter um governo forte e capaz para sermos capazes de liderar o mundo. (8)

O papel de liderar o mundo significa não apenas uma ampliação do papel do governo em termos de capacidade para conter

(6) HAROLD J. LASKI, *A Democracia em Ação* (Chapel Hill, N.C.: The University of North Carolina Press, 1935), p. 100.

(7) JAMES R. WATSON, "O Serviço Público de Amanhã, in "Bom Governo", vol. 80, nº 3 (março, 1963), pág. 9.

(8) Ibid.

qualquer agressão direta de uma potência comunista, mas também coloca sobre os Estados Unidos a responsabilidade de apresentar ao mundo inteiro o exemplo de um sistema que ofereça grandes oportunidades econômicas e sociais — um sistema que está sendo observado de perto durante a revolução mundial de crescentes expectativas.

Desde a Depressão da década de 1930, a opinião pública não tolera mais depressões econômicas prolongadas. Atribui-se ao governo a responsabilidade de tomar medidas saneadoras.

Tal mudança geral nas atitudes do público face à função do governo representa um dos fatores básicos com respeito à ideologia da burocracia. Em 1956, o ex-Presidente EISENHOWER disse:

A experiência ... de muitos anos induziu gradualmente o povo americano a alargar o seu conceito de governo. Nós acreditamos com a mesma convicção de nossos pais no progresso econômico através da livre iniciativa e da competição, e ressentimos com igual intensidade qualquer imiscuição desnecessária do governo nos assuntos privados. Mas também aprendemos a crer que o progresso não precisa caminhar com a irregularidade do passado, e que o Governo Federal tem capacidade para moderar as flutuações econômicas sem se tornar um fator dominante sobre a nossa economia. (9)

A par da mudança de atitude quanto ao papel do governo, veio a crescente constatação de quanto a nação depende da burocracia para o seu bem-estar e segurança. Com efeito, sem as contribuições dos técnicos das repartições governamentais, nosso sistema político não poderia satisfazer as demandas cada vez mais complexas que se lhe apresentam. O Presidente e os membros do Congresso não podem controlar, por completo, o modo de execução da política, o que conseguiam em tempos passados. Hoje êles mesmos se vêem pedindo a assistência das burocracias, para a criação da política, o que permite aos servidores civis atuarem na dupla qualidade de iniciadores e de executores da política. Como observou WALLACE S. SAYRE:

Os altos funcionários executivos e os profissionais do serviço federal se encontram, com o Presidente e o Congresso, no centro do processo da política nacional. Acha-se em suas mãos grande parte do processo de elaboração de decisões. A coleta de informações, a des-

(9) "Relatório Econômico do Presidente", transmitido ao Congresso em 24 de janeiro de 1956, pág. 10, citado por MARVER H. BERNSTEIN, in "A Função do Executivo Federal" (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1958), pág. 205.

coberta de alternativas, a avaliação analítica destas escolhas, a síntese de riscos e oportunidades em recomendações inovadoras mas realistas, o processo de discussões e acomodações que transforma as propostas em políticas aceitas, a execução dos planos e programas resultantes — em cada um desses estágios, a participação efetiva dos funcionários executivos superiores e dos profissionais é indispensável ao Presidente e ao Congresso, sendo essencial à criação e execução de atitudes públicas viáveis. (10)

Todos os participantes do processo de criação política do governo tornaram-se dependentes das repartições governamentais, de uma maneira ou de outra. A complexidade do sistema de vida americano, o mecanismo por meio do qual a vontade do público se converte em leis, bem como o desejo dos setores do governo e dos grupos de poder de influenciar os processos de criação de normas e política, todos se combinam para colocar a burocracia numa posição inteiramente diferente de tudo o que poderiam prever os autores da Constituição.

Poucos são os aspectos da vida na América que escapam aos interesses ou normas do governo federal. Os dois e meio milhões de servidores civis do governo federal criam uma burocracia tão vasta que quase ninguém pode abranger todas as suas ramificações. (11) O governo federal norte-americano é a entidade que mais gasta no mundo. O fato de ser êle, na América, a entidade que mais gasta e que fornece o maior número de empregos, dá-lhe um poder tremendo, extensivo à burocracia que o sustenta.

Para se compreender a maneira pela qual a burocracia atua como grupo de poder é necessário observá-la como um conjunto de muitas repartições, cada qual funcionando como grupo de poder numa esfera específica de operação, para a consecução de objetivos específicos. Ademais, observa-se que, enquanto cada entidade luta pela expansão das próprias funções e jurisdição, a burocracia, de modo geral, encoraja a aceitação da preponderância do governo.

Tais organizações se empenham em gastar bilhões de dólares por ano em projetos que afetam cada segmento do público americano. As grandes quantias de dinheiro estimulam o uso do

(10) WALLACE S. SAYRE: *O Serviço Público*, na Comissão Presidencial sobre Objetivos Nacionais, "Objetivos para os Americanos" (Englewood Cliffs, N.Y.: Prentice-Hall, Inc., 1960), pp. 292-293.

(11) V. SAYRE in *Objetivos para os Americanos*, pág. 286. Há um quadro demonstrativo dos empregos do governo dos Estados Unidos em 1958, por nível de governo, no trabalho de Sayre "O Serviço Civil Americano", edição de Alfred J. Junz "Tendências Atuais do Governo Nacional Americano" (New York: Frederick A. Praeger, Inc., 1961), pág. 123.

poder e da política. O processo político não pode ser separado do econômico nos Estados Unidos. Não se pode descortinar ações coletivas que afetem a economia sem afetar a política igualmente. Na medida em que se encarregam de gastar êste dinheiro, as repartições se envolvem em políticas de poder.

O papel hoje desempenhado pelas repartições administrativas no processo governamental apresenta certas semelhanças com o funcionamento dos grandes grupos formais de poder. As burocracias não apenas ajudam a exercer a lei, também se empenham em exercer pressão efetiva sobre as pontas críticas do processo político, colocando-os entre os grupos de poder que contribuem para forjar a política coletiva. J. LEIPER FREEMAN comentou da seguinte maneira o papel político das burocracias:

Por se encarregar de aspectos especiais e limitados da política coletiva, a burocracia pública se assemelha, até certo ponto, ao grupo privado comum de pessoas. É um ponto de referência para os indivíduos interessados nos mesmos assuntos... Nesse "processo representativo, talvez a função mais importante da burocracia seja a de promover a idéia da importância de sua área específica de interesse — seja ele a educação, o poder aéreo, ou a saúde mental. A burocracia também estimula soluções especiais para os problemas políticos da sua área. E, por fim, ela promove os objetivos do interesse particular dos seus membros enquanto "burocratas." (12)

As repartições federais ocupam o que bem pode ser considerado como o ponto mais vantajoso do processo de criação política. De fato, o fator essencial do seu poder é a sua posição estratégica. As repartições administrativas gozam de contato cotidiano com os Congressistas, os Comitês do Congresso, e os altos funcionários do setor executivo. Podem confiar, com freqüência, no apoio da clientela. Grande parte do poder de algumas repartições emana do apoio de seus empregados, que em alguns casos são organizados e atuam por si mesmos como grupos de poder.

As atividades de pressão das repartições componentes da burocracia dirigem-se, em geral, no sentido de expandir os poderes de criação de política e de criação de normas e, especificamente, no sentido de obter a "ordem de avanço" necessária ao estabelecimento, alteração, ou incremento das funções que são do interesse dos chefes executivos, dos empregados e da clientela da repartição específica. Tais objetivos são, contudo, sempre apresentados como do interesse público.

(12) J. LEIPER FREEMAN, *A Burocracia em Políticas de Pressão*, in "Os Anais", vol. 319 (setembro, 1958), pág. 11.

A burocracia difere de outros grupos de poder por quanto, na qualidade de empregados do governo, seus elementos são tidos como neutros em matéria política — na certa, muitos membros da burocracia se apressariam em confirmar esta posição. Além disso, não reconhecem nenhum ponto de vista ideológico que possa ditar a maneira pela qual êles apreciarão, em conjunto, um problema específico. Foi visto, em recente estudo, que os empregados federais não votam em "bloco", mas divergem substancialmente entre si e que há um grupo considerável de correspondência entre o tipo de voto dos empregados federais e o da sociedade em geral (13)

É provável que muitos membros da burocracia se oponham enfaticamente à própria sugestão de que há uma ideologia ligada à burocracia. Muitos, na certa, diriam que se dedicam a executar as funções que sua repartição foi autorizada a desempenhar, e que são necessárias ao interesse público. O que os membros da burocracia provavelmente não reconhecerão é que, enquanto os membros das diferentes repartições encaram dessa maneira a sua situação no processo governamental, se vai estabelecendo uma ideologia definida, embora meio velada. A ideologia repousa como um lençol sobre cada segmento da sociedade americana. É a soma total das atitudes dos membros de cada repartição quanto ao papel de suas próprias repartições e quanto a sua essencialidade para o bem-estar do público. Resulta dos fatores inerentes ao sistema da burocracia e do esforço que fazem as repartições para provar a legitimidade da própria existência.

A Ideologia será discutida a seguir mas far-se-á primeiro uma análise da posição da burocracia no processo governamental dos Estados Unidos. Esta posição é fator básico para a compreensão da ideologia da burocracia, bem como de sua eficácia enquanto comunidade de poder. Devido à sua posição estratégica, a repartição federal está diariamente envolvida numa série de atividades que se destinam a legitimar sua existência. O sucesso de tais esforços está muito ligado à vitalidade da ideologia.

POSIÇÃO ESTRATÉGICA DAS BUROCRACIAS CIVIS

Nesta seção, mostrar-se-á que a principal fonte de poder da burocracia é a sua posição dentro do esquema do governo. Dos fatores que criam e sustentam a ideologia da burocracia, nenhum é tão significativo quanto a posição estratégica das repartições no processo político.

(13) Carta de Dalmas H. Nelson, Universidade de San Fernando Valley, 9 de janeiro de 1964.

RELAÇÃO COM OS LEGISLADORES

A relação entre os legisladores individuais e as repartições é uma relação de continuidade. "As repartições administrativas não esperam que uma proposta específica se imponha à legislatura para cultivar relações harmoniosas com os legisladores. Mantém-se um processo contínuo de ligação legislativa." (14) As repartições estabelecem vínculos mais fortes com os legisladores que ocupam posições-chave nos comitês com que estas repartições lidam mais freqüentemente.

A localização estratégica das repartições em Washington, D.C., perto da Colina do Capitólio, facilita a ligação. Cada repartição principal tem uma equipe cuja função é manter estreita ligação com os congressistas. Dentro do Departamento de Estado esta função atingiu o *status* de Carteira — a Carteira de Relações com o Congresso. Esses competentes funcionários recebem e respondem com cortesia e rapidez os pedidos dos congressistas. Além de fornecerem informações exatas e vitais, as repartições administrativas executam outros favores¹⁴ para manter vínculos amistosos com os congressistas.

PETER WOLL observou:

Diversos grupos privados mantêm vastos quadros de "lobbyistas" (*) em Washington, porém não gozam êstes do mesmo acesso nem dos mesmos privilégios das repartições administrativas. Não podem conduzir os congressistas em passeios gratuitos pela Europa, arranjar assistência médica gratuita, facilitar a vida dos congressistas em inúmeros outros casos. As repartições administrativas fazem tudo isso e na maior parte não suscitam inquéritos. Quando os grupos privados fazem o mesmo são acusados de "subôrno" ou coisa pior. (15)

Os empregados das repartições que trabalham no interior mantêm, freqüentemente, relações de amizade com os legisladores da sua zona. Como êstes funcionários estão próximos dos grupos de que dependem os congressistas e representam parcialmente êsses grupos, os congressistas têm todo o interesse em nutrir êsses laços de proximidade. Por exemplo, um senador, indo para casa durante o curto recesso da Páscoa, obtém a melhor informação sobre os sentimentos dos fazendeiros ao conversar com o diretor

(14) FREEMAN, *op. cit.*, pág. 14.

(*) LOBBYISTA (Lobby, lobbyism, lobbyist): grupo de pessoas empregadas em influenciar os poderes públicos e especialmente os membros do poder legislativo em favor de uma lei ou de uma decisão política (N.T.).

(15) *Burocracia Americana* (New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1963), pág. 135.

regional da Administração do Lar do Fazendeiro que, para aprovar os empréstimos aos camponeses, ouve-lhes continuamente os comentários e as queixas.

As ligações entre os congressistas e as repartições do Governo Federal comumente atingem seu ponto culminante entre os funcionários de carreira e os membros do Congresso de mandatos mais prolongados. A esse respeito, MARSHALL E. DIMOCK disse que "se o programa afeta a legislação, os funcionários de carreira podem conversar confidencialmente com os membros do poder legislativo com os quais cultivaram relações de intimidade durante anos." (16)

Relações entre Repartições, Grupos de Clientela e Comitês do Congresso

Um tipo de apoio que as repartições buscam para seus programas é o que vem invariavelmente dos grupos de clientes da repartição — aquêles grupos cujas atividades são seriamente afetadas pela repartição e que, por sua vez, influenciam o modo de execução dos programas da repartição. A repartição torna-se foco de grupos, por vezes diversos, de clientes. (17)

Devido à freqüente ligação entre as repartições e sua clientela, é comum as repartições receberem um apoio que redunda em forte pressão sobre o Congresso. Os grupos que se reúnem em apoio das diferentes repartições são, comumente, os mais poderosos, política e econômicamente. Toda repartição vê nos seus grupos de clientes a prova da legitimidade da sua existência. Ao mesmo tempo, os grupos vêem na repartição um protetor e portavoz.

O papel de criação de normas da repartição administrativa é básico para a estreita ligação entre as diversas repartições e seus clientes. Desde que a maior parte da legislação incidente sobre os grupos de poder é, na América, estrutural e desde que recai sobre a repartição administrativa específica a função de materializar a legislação, os grupos formais de poder atingidos mostram-se ansiosos por manter uma associação saudável com a repartição. (18) Isto ajuda a explicar porque muitos grupos tentam influenciar o poder executivo com a mesma ênfase que usam para o legislativo.

Num estudo sobre as relações entre as repartições do governo e o público, mostrou-se que "a tarefa de disseminar informações

(16) DIMOCK, *op. cit.*, pág. 203.

(17) WOLL, *op. cit.*, pág. 54.

(18) HARMON ZEIGLER: *Grupos de Interesse na Sociedade Americana* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc. 1964), pág. 278.

sobre os programas era, em grande parte, atribuída a associações voluntárias e a grupos econômicos — de negócios, de trabalho, e de interesses especiais." (19) Como as repartições do governo são um tanto restritas em atividades informativas, êste apoio é muito significativo.

Dada a amplitude com que as repartições administrativas são capazes de reforçar suas posições ao aliarem-se a grupos privados, comentou um escritor que o administrador inteligente fará todos os esforços para manter abertos os canais entre sua repartição e os grupos afetos às suas operações. "Com efeito, além da questão de proteger a independência de visão, o único problema é decidir se êstes canais devem ter uma base formal ou ficam no terreno do contato pessoal informal." (20)

Entre as repartições administrativas e os comitês do Congresso há sobretudo uma associação de interdependência. Os funcionários das repartições são sistemáticamente convidados a prestar depoimento nos inquéritos dos comitês. A origem dessa necessidade jaz, principalmente, na qualidade técnica da legislação de nossos dias. A maioria dos funcionários administrativos torna-se especialista em seus setores. O poder legislativo, em seus comitês, procura conselho e informação de natureza técnica em fontes externas aos seus componentes.

Os grupos privados, em geral, contribuem muito para assegurar as boas relações entre os comitês do Congresso e a repartição. Se são grupos fortes e de acesso à cúpula dos comitês do Congresso, a repartição por êles apoiada terá visível acesso.

Tanto os comitês do Congresso quanto os grupos de clientes podem ver na repartição o instrumento de comunicação, apoio e pressão mútuos. O que é, às vezes, desprezado é que o "intermediário" adquire, comumente, maior poder no processo. Quando a legislação é formulada por uma repartição, os comitês do Congresso e os grupos privados que tenham procurado em diversas ocasiões e o auxílio da repartição costumam apoiá-la com entusiasmo.

DAVID TRUMAN observou êsse parentesco:

As relações dos grupos de interesse com o Congresso e especialmente com os seus comitês permanentes são... bastante mais amplas do que se poderia depre-

(19) MORRIS JANOWITZ, DEIL WRIGHT e WILLIAM DELANY, *A Administração Pública e o Público*, em edição de Amitai Etzioni: "Organizações Complexas: Leitura de Sociologia" (New York: Holt, Reinhart and Winston, Inc. 1961), pág. 283.

(20) AVERY LEISERSON, *Grupos de Interesse na Administração in "Elementos da Administração Pública"* de Fritz Morstein Marx (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc. 1959), pág. 296.

ender de um contato superficial com os negócios de Washington. Em uma porção de assuntos de rotina e não-controversos, o examinador cuidadoso encontrará, via de regra, uma tranquila colaboração entre os grupos, os comitês do Congresso e as repartições executivas... (21)

JOHN A. VIEG afirmou: "hoje em dia observamos que muitas políticas nacionais ... provieram da colaboração tríplice dos comitês do Congresso, dos funcionários administrativos e dos representantes de grupos de interesse particulares." (22)

É muito importante, nessa associação, o fato de que muitos membros dos comitês do Congresso se aliam estreitamente aos grupos formais de poder e às repartições administrativas por pressões dos seus contribuintes ou por interesses pessoais. A maior parte dos homens de negócios, dos advogados e dos fazendeiros que ocupam o Congresso mantêm suas atividades profissionais. Grande número de congressistas agem como representantes de grupos de poder que procuram obter sanções legislativas. (23)

Apoio do Chefe do Executivo e de outros funcionários da Alta Administração

A posição estratégica das repartições federais não é, talvez, tão óbvia em outros setores do processo governamental do que quando o Chefe do Executivo ou outro alto funcionário administrativo atua em apoio da repartição que procura conseguir a aprovação às suas propostas. "Se ... o chefe da carteira e os funcionários do departamento que precisam da lei são capazes de obter uma declaração do Chefe do Executivo ao Comitê legislativo, uma nota à imprensa, ou um parágrafo de discurso favorável ao seu projeto, podem também exagerar as possibilidades de adoção dêste projeto." (24)

Há poucos anos, os estudiosos referiam-se sempre ao Presidente como o "Legislador-Mor" ou o "Criador de Leis." (25)

(21) "Grupos de Interesse Organizados na Política Nacional Americana", in Junz, op. cit., pág. 132.

(22) JOHN A. VIEG, *O Crescimento da Administração Pública* in MARX, op. cit., pág. 79.

(23) BERTRAN M. GROSS *A Luta Legislativa: Estudo sobre o Combate Social* (New York: Mc Graw-Hill Book Co., Inc., 1953), pág. 93.

(24) FREEMAN, op. cit., págs. 15-16.

(25) V. CLINTON ROSSITER, *A Presidência Americana* (New York: Harcourt, Brace & World, Inc., 1960), págs. 28-30 e CLAUDIO O. JOHNSON, *O Governo Nacional Americano* (New York: Thomas Y. Crowell Company, 1960), págs. 497-513.

Apesar das muitas razões que justificam êsse título, nenhuma é, talvez, mais significativa do que o fato de o legislativo procurar no Presidente uma liderança. Ao mesmo tempo, as repartições administrativas se esforçam por usar a popularidade e o poder do Presidente como meio de conquista do legislativo para as suas propostas. Como a maioria das repartições são chefiadas por homens designados pelo Presidente e como a maioria dos funcionários de alta posição merece o profundo respeito do Presidente, a repartição goza de posição invejável para obter o seu apoio. Muitos são os casos em que o apoio do Presidente ajudou uma repartição a vencer uma batalha em favor de projeto legislativo, a cujo respeito o Congresso oferecia resistência.

As repartições podem receber um apoio substancial para os seus projetos através de membros do gabinete e outros altos funcionários administrativos que prestam depoimento em inquéritos dos comitês e influenciam o Congresso, também, de outras maneiras. Tais funcionários mostram grande solicitude em obter aprovação para os projetos da repartição. O prestígio de suas posições torna-os poderosos nos inquéritos do Congresso e junto a congressistas individuais.

Não se pretende com tudo isto sugerir que as repartições podem funcionar sem controle. O Presidente e os seus assessores diferem, por vezes, das aspirações de seus subordinados administrativos. Por outro lado, o poder da burocracia é cerceado pela possibilidade de investigações do Congresso, destinadas a denunciar os servidores civis que ultrapassem os limites de sua autoridade legal.

Apoio dos Empregados das Repartições

"Uma das grandes reservas de força política à disposição dos líderes de repartições, em certos tipos de atividades legislativas, está nas organizações a que se filiam os seus empregados." (26) O apoio que os chefes executivos do governo podem receber dos empregados depende, em parte, da facilidade com que os empregados são informados e mobilizados. Isto parece ser mais fácil quando a organização formal é forte e coesa. Os projetos precisam também de beneficiar os empregados, ou, pelo menos, apelar para suas convicções ideológicas para ganhar o apoio máximo.

Como a maior parte dos empregados federais está espalhada pelo país, as repartições podem contar com seus empregados para influenciar diretamente muitos congressistas e, indiretamente, no

(26) FREEMAN, *op. cit.*, pág. 16.

contato com o público. Nenhum grupo de empregados federais tem maior contato com o público do que os funcionários dos Correios. WILLIAM C. DOHERTY, Presidente da Associação Nacional de Portadores de Carta, asseverou:

A única arma que os portadores de carta retinham (e ainda retêm) é o fato de serem estimados e admirados, como indivíduos e em grupo, pelo grande público americano, e de que visitam cada lar diariamente, seis dias por semana. A conversa de velhos amigos entre o povo e os carteiros representa um tento formidável sobre o Congresso. (27)

O efeito que tem a associação entre os empregados dos Correios e o público sobre o Congresso é bem realçado no estudo da Brookings Institution:

Por vezes os sindicatos postais atingem tal força que parecem quase capazes de ditar ao Congresso as suas condições de emprêgo. É um poder baseado em números e no fato de que seus membros se localizam em cada distrito eleitoral da nação. Nenhum outro grupo de empregados federais está em contato tão permanente com quase cada cidadão. (28)

O apoio que uma repartição pode obter de seus funcionários, quando existe um alto grau de organização de empregados, foi exemplificado no caso da Lei de Tarifa Postal e Aumento Salarial aprovada pelo 85º Congresso em 1958. Nesse caso, os objetivos dos funcionários postais eram o aumento das tarifas e a modernização do serviço postal. Junto com êstes objetivos veio o projeto de aumento salarial para os empregados do Departamento de Correios. Durante o tempo de deliberação do legislativo, as organizações de empregados postais desenvolveram amplas atividades "lobbyistas." No Relatório de Conferência da lei, os votos do Senado e da Câmara foram afirmativos por unanimidade.

(27) WILLIAM C. DOHERTY, *O Carteiro, U. S. A.* (New York: David Mc-Kay Co., Inc., 1960), págs. 26-27.

(28) BERNSTEIN, *op. cit.*, pág. 96.

O Relatório da Fôrça-Tarefa Presidencial sobre as Relações de Empregados e Chefes no Serviço Federal, concluído em outubro de 1961, mostrou que dos 2.277.604 empregados civis federais 762.372, ou 33% pediram inscrição na organização de empregados que se constituíra para representar os empregados federais nas conversações com a chefia das respectivas repartições, sobre condições de trabalho. (29) O relatório salienta, no entanto, que 33% não pode ser considerado como representativo de todas as repartições federais.

O Departamento de Correios, com 600.000 servidores, declara que 84% de seus funcionários são membros de organizações de empregados. Esta cifra que reflete a mais ampla organização de repartição pública tem influência tão decisiva sobre a computação da percentagem geral do governo que prejudica o sentido da percentagem. Excluindo os Correios, 16% dos funcionários das repartições restantes são membros de organizações de empregados. (30)

As repartições que têm a maior percentagem de funcionários em organizações de empregados incluem: a Tennessee Valley Authority, 82%; o Departamento do Tesouro, 46%; e o Departamento de Mobilização Civil e de Defesa, 38%. Há dezessete repartições que não têm nenhuma ou têm menos de 10% de funcionários filiados a organizações de empregados. (31)

O relatório também mostra que os dois sindicatos de empregados do governo mais procurados pelas repartições são a Federação Americana de Empregados Federais (filiada à AFL-CIO) e a Federação Nacional de Empregados Federais (não filiada). Os quadros que se seguem mostram o tamanho destas organizações. Deve-se notar que elas são apoiadas pelos dois sindicatos dos Correios, a Associação Nacional dos Portadores de Carta (AFL-CIO) e a Federação Unida de Funcionários Postais. Alguns desses grandes sindicatos sofreram altas e baixas no número de associados, mas seu crescimento líquido de 1951 a 1962 foi de 426.242 a 545.008.

(29) "Práticas de Relações de Empregados e Chefes no Serviço Federal" (Washington, D.C.: outubro, 1961), pág. 11.

(30) Ibid., pág. 9.

(31) Ibid., págs. 10-11.

**SINDICATOS SELECIONADOS PELO CRITÉRIO DE MAIOR
NÚMERO DE MEMBROS DO SERVIÇO FEDERAL**

SINDICATOS	1962
Portadores de Carta	150.114
Funcionários dos Correios	145.000
Empregados do Governo	106.042
Empregados Federais	49.500
Portadores de Carta Rurais	39.852
Supervisores Postais	26.000
Seletores de Cartas dos Correios	14.000
Correios e Serviços Gerais	8.000
Veículos Motores dos Correios	5.000
Mensageiros de Entregas Expressas	1.500
 Total	 545.008

Fonte: Carteira de Estatística do Trabalho, Divisão de Relações entre a Indústria e o Trabalho, outubro de 1963.

A capacidade dos altos funcionários da repartição para mobilizar os empregados tem um alcance que não pode ser contemplado superficialmente. À medida que as repartições federais continuam a se expandir em tamanho e à medida que mais e mais repartições se espalham por todo o país, os congressistas sentem pressões crescentes das repartições, não apenas em Washington mas também nos seus Estados e Distritos.

O Decreto Executivo do Presidente Kennedy, de 17 de janeiro de 1962, baseado nas recomendações do relatório da Força-Tarefa sobre as Relações de Empregados e Chefes no Serviço Federal, reconheceu o direito de os funcionários inscreverem-se, de boa-fé, em organizações de empregados e participarem de negociações coletivas com os chefes administrativos, sobre questões de condições de trabalho e políticas pessoais. Estabelece três formas de reconhecimento — informal, formal e exclusivo — cada uma determinada pela percentagem de funcionários públicos pertencentes a uma organização de empregados. Se a percentagem de empregados públicos pertencentes a uma organização é inferior a 10%, a organização recebe reconhecimento informal. Se a percentagem vai de 10% a 50%, a organização recebe reconhecimento formal. Se vai a mais de 50%, a organização recebe o reconhecimento exclusivo de representante dos empregados.

Quando uma organização de empregados for reconhecida informalmente, terá permissão de "apresentar aos funcionários competentes suas opiniões sobre assuntos do interesse dos membros.

A repartição não necessita, contudo, consultar uma organização de empregados dessa categoria para formular a política de pessoal ou outras que se relacionem com tais assuntos." Se fôr dado reconhecimento formal a uma organização, "a repartição, através dos funcionários adequados, consultará a organização de tempos em tempos para a formulação e implementação de políticas pessoais e práticas, bem como de assuntos que afetem as condições de trabalho do interesse dos membros." Quando fôr dado reconhecimento exclusivo a uma organização de empregados, "esta terá o direito de agir no sentido da negociação de acôrdos que abranjam todos os empregados da unidade." Será "representada em discussões entre a direção e os empregados... sobre reclamações, políticas pessoais e práticas, ou outros assuntos que afetem as condições gerais de trabalho dos empregados da unidade." (32)

Como os privilégios de representação aumentam com o grau de reconhecimento, os empregados sentem certo estímulo em consolidar-se nos grandes sindicatos. Os privilégios do *status* de "reconhecimento exclusivo" são tão maiores³² que os dos dois outros tipos de reconhecimento, que o decreto parece ter sido feito para incentivar a criação de grandes sindicatos.

Quando os sindicatos de empregados federais aumentam em tamanho, maior número dêles ingressam nos "lobbies" de maior fôrça. As ações "lobbyistas" dos sindicatos postais já foram mencionadas. A Associação Nacional de Portadores de Cartas e a Federação Nacional de Funcionários dos Correios registraram as contas dêsses grupos com despesas de "lobbyismo", num total de mais de 50.000 dólares por ano, durante o quinquênio de 1953-1958. (33) Em 1962, sete das trezentas e poucas organizações que declararam despesas de "lobbyismo", assinalaram gastos de mais de 100.000 dólares. Uma delas foi a Federação Unidas dos Funcionários Postais. (34)

Embora a história dos sindicatos de empregados federais dê como seu principal interesse o aumento salarial e a melhoria das políticas pessoais, não é raro unirem-se os empregados e a direção, na busca de objetivos políticos. Sempre que a direção considera uma política essencial à sua existência ou expansão, ela pode contar com o apoio dos empregados se estiver disposta a incluir nas propostas certas medidas que os empregados considerem benéficas aos seus interesses.

(32) Decreto Executivo nº 10.988 "Empregados e Chefes no Serviço Federal", Agenda Federal, vol. 27 (19 de janeiro de 1962), págs. 551-556.

(33) TRUMAN, in Junz, *op. cit.*, pág. 129.

(34) CHARLES L. CLAPP, *O Congressista: Seu Trabalho como éle o vê* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1963), pág. 163.

É provável que os sindicatos de empregados venham a absorver gradualmente uma percentagem mais alta de funcionários federais e que venha a haver uma consolidação para obter reconhecimento exclusivo. Nessa eventualidade, a direção estará cada vez mais inclinada a utilizar os meios de mobilização dos empregados em apoio das propostas ao Congresso, sobretudo quando o Congresso se mostrar reticente em favorecer a repartição.

IDEOLOGIA DA BUROCRACIA CIVIL

As relações de poder são inerentes a toda situação administrativa. O executivo deve estar completamente consciente das implicações inevitáveis desse fato e estar preparado para lutar abertamente pelo poder e pela sobrevivência, sob pena de, por falsa modéstia, fraqueza ou ilusão, perder ou restringir seriamente sua jurisdição e arriscar seus programas. (35)

Os grupos formais de poder que participam na confecção da política coletiva são constantemente obstados na busca de seus objetivos por outros blocos de pressão — tanto os ramos do governo quanto os grupos particulares. Grande parte dessa oposição nasce como resultado do choque de ideologias, baseadas em interesses distintos. A burocracia civil, contudo, é tida por neutra e não possuidora de ideologia que se oponha à de outro grupo. O legislador vê a sua relação com a burocracia, principalmente, em termos de várias repartições com que ele negocia, por ser designado para comitês ou por causa da área que ele representa. Não se inclina a pensar que essas repartições fazem parte da imensa burocracia federal, mas que são apenas repartições que desempenham, em geral, funções essenciais. É comum ele encarar as repartições em termos dos amigos pessoais que tem em Washington, no seu Distrito ou Estado, amigos dedicados às tarefas de suas repartições.

O *status* da burocracia possibilitou o desenvolvimento da sua ideologia ao ponto de se tornar identificável nas operações de todas as repartições, mas, devido à sua posição no processo do governo, a ideologia escapa à atenção de quase todo mundo, inclusive o burocrata.

A ideologia se baseia na maneira pela qual cada repartição encara o seu próprio papel e posição na sociedade. Cada repartição vê a sua existência como resultante da aprovação da sociedade à sua criação, para corresponder a certas necessidades. Na verdade, a repartição foi criada porque certos segmentos do pú-

(35) DIMOCK: *Jurisdições em Expansão: Estudo de um Caso no Conflito Burocrático*, in Merton et al., *op. cit.*, pág. 290.

blico mostraram precisar do papel vital que ela desempenharia no fortalecimento e melhoria da vida na América. Para o pessoal da repartição isto significa o direito de satisfazer tantas demandas da sociedade quantas possam ser atendidas dentro da jurisdição da repartição. O escopo da legislação que cria algumas repartições dá grande incentivo à expansão de funções. Se se pode propor novas funções e se pode mostrar à sociedade que o novo trabalho da repartição é vital ao melhoramento das condições sociais, a legitimidade da existência da repartição é mais enfatizada e sua permanência se torna mais garantida.

A ideologia pode ser definida nos seguintes termos: a existência da repartição é o desejo do público e a evidência do processo democrático na América; a repartição está exercendo serviços que são essenciais ao bem-estar público e seu valor é determinado, em grande escala, pelo modo como usa o conhecimento superior dos seus técnicos, ao considerar os problemas de uma sociedade complexa; a sociedade será aperfeiçoada se a repartição expandir as funções que executa no momento dado, a fim de atender a uma porção maior do público; "há necessidades que, ou não estão sendo atendidas, ou não estão sendo como deveriam e que a repartição será capaz de atender. A repartição procura atingir a maior parcela possível de eficiência para recompensar a sociedade por confiar-lhe as coisas que deseja sejam feitas pelo governo.

As ideologias clássicas negam a justificação do crescimento do governo. Estas usariam o argumento da crescente complexidade de nossa sociedade econômica, diriam que ele prova a impossibilidade humana de sucesso pela centralização e defenderiam antes a descentralização, com preferência pelos enérgicos grupos privados.

A ideologia burocrática dá graus de escalonamento de coesão interna a cada repartição e promove seus interesses com respeito a todos os grupos externos. Justifica o tamanho atual de cada repartição e almeja o crescimento futuro em termos das necessidades da sociedade, do serviço e da eficiência. Dirige-se no sentido da segurança e autonomia, que são os interesses constantes da repartição, e justifica os esforços de expansão — que são feitos para garantir a preservação da repartição. É uma ideologia do progressismo.

Nenhuma fala em nome da burocracia civil inteira. Mas como a burocracia é feita de muitas repartições federais, se a pessoa se afasta da análise de uma ou várias repartições e olha para a burocracia civil como um todo, vê uma burocracia que tem como finalidade básica a preservação e o aumento do papel que representa na sociedade.

Eventualmente, os funcionários públicos podem professar um ponto de vista conservador quanto ao papel adequado do governo.

No entanto, querem ver suas repartições na posição mais forte possível. Mesmo que a maioria dos burocratas se apegassem a sentimentos conservadores, a defesa que as burocracias fazem da expansão de suas unidades teria como resultado líquido a criação de uma ideologia progressiva. Os empregados de cada repartição querem sempre ver crescerem as funções da mesma, para sentirem maior segurança, prestígio e responsabilidade.

Em 1935, a Administração de Eletrificação Rural foi criada por Decreto Executivo. ⁽³⁶⁾ Em 1936, recebeu base estatutária. Sua função era construir linhas de força elétrica. Suas operações eram financiadas por arrecadações diretas e por recursos da Corporação Financeira de Reconstrução (CFR). Do ponto de vista dos chefes da repartição, a "operação bem urdida da repartição resultou em presteza de ação e dedicação aos fins públicos." ⁽³⁷⁾

A CFR funcionou como repartição independente até 1 de junho de 1939, quando foi transferida para o Departamento de Agricultura, por lei do Congresso. A consolidação resultou em disputas sobre organização e política. O pessoal da CFR opunha-se a ser nivelado com o pessoal do Departamento na política de salário, nomeações e promoções. "Isto acarretou salários mais baixos para alguns e avanço muito mais lento para todos. Consequentemente, a CFR perdeu parte do pessoal que tinha acumulado desde 1935." ⁽³⁸⁾

A ideologia de cada repartição e, por conseguinte, a burocracia inteira, se dirige no sentido de evitar o que aconteceu à CFR. O temor de diminuição da autonomia está sempre presente nas repartições. Os chefes de repartição vieram a respeitar a política que administraram e a posição que sua repartição mantém. Bernstein disse que "cada carteira ou unidade desenvolveu suas próprias tradições históricas e pontos de vista administrativos costumeiros; e cada unidade desenvolveu, gradualmente, um positivo interesse pelos seus poderes estatutários e prestígio político. Criada em atendimento de uma necessidade particular, cada carteira se agarra firmemente aos seus caminhos separatistas." ⁽³⁹⁾

Algumas repartições se revelaram essenciais à proteção e segurança do público — que são dois fortes símbolos ideológicos. Isto lhes deu maior autonomia e representou uma ajuda significativa na consecução de seus projetos. O Bureau Federal de In-

(36) Vd. WINIFRED MC CULLOCK *Relatório sobre os Funcionários da Administração de Eletrificação Rural*, in "Administração Pública e Ação Política" de Harold Stein (New York: Harcourt, Brace & World Inc., 1952), págs. 621-632.

(37) Ibid., pág. 624.

(38) Ibid.

(39) BERNSTEIN, op. cit., pág. 84.

vestigações (FBI) é um exemplo dêste tipo de repartição. A fôrça que emana de sua posição é visível no caso da Lei de Aposentadoria do FBI, de 1947. (40)

Nesse caso foi esboçada uma lei de privilégios especiais de aposentadoria para os empregados do FBI pelo Departamento de Justiça e levada a ambas as Casas do Congresso. A lei foi rejeitada pela Comissão de Serviço Civil e pelo Departamento do Tesouro. A primeira achava que não deveriam ser concedidos aos funcionários do FBI privilégios especiais e de aposentadoria, superiores aos de todos os outros empregados federais. O último achava que, como dentro do Departamento do Tesouro há repartições de importantes funções investigadoras, tal como o Serviço Secreto, não deveriam ser concedidos benefícios maiores de aposentadoria aos empregados do FBI, do que aos outros empregados federais que exerciam obrigações semelhantes. Apesar da oposição, o projeto passou no Senado "sem debate e sem dissensão." Quase três meses depois, o projeto S. 715 passou na Câmara sem um voto de dissensão. Um curioso expediente foi utilizado para obter tal aprovação. Conseguiram que os agentes aposentados do FBI, muitos dêles cidadãos ilustres, escrevessem aos legisladores regionais, expondo razões para a aprovação da lei.

Ao considerar a solução dada no caso dessa lei, o leitor deve-se lembrar de que "a profunda e vasta preocupação com a segurança dos Estados Unidos e a preocupação correlata com o bem-estar do FBI, como agência dedicada à proteção de nossa segurança", muito influenciou a aprovação da lei. (41)

Pode-se obter uma melhor compreensão da ideologia da burocracia civil ao se examinar alguns dos elementos que são irrelevantes à forma organizacional da burocracia. Como a ideologia de qualquer grupo é muitas vezes o resultado de acontecimentos históricos e tendências sociais, êsses fatores podem lançar alguma luz na presente ideologia.

Características inerentes à Burocracia e as Demandas de Eficiência da Sociedade

PETER BLAU afirmou que as características básicas da organização burocrática são "a especialização, a hierarquia de autoridade, o sistema de normas e a impersonalidade." (42) Segundo

(40) JOSEPH F. MARSH JR., *A Lei de Aposentadoria do FBI*, in Stein, *op. cit.*, pág. 649-660.

(41) *Ibid.*, pág. 652.

(42) BLAU, *Burocracia na Sociedade Moderna* (New York: Randon House, Inc., 1956), pág. 19.

MAX WEBER "é um dado da experiência universal que o tipo de organização administrativa puramente burocrática... é, do ponto de vista exclusivamente técnico, capaz de atingir o mais alto grau de eficiência." (43) Declarou também que "a precisão, a rapidez, a clareza, o conhecimento dos arquivos, a subordinação estrita, a redução de atritos e de gastos com material e pessoal — são condições elevadas ao grau ótimo na administração puramente burocrática." (44)

Estas declarações indicam que a ênfase da burocracia é sobre a forma, a ordem e a rotinização, para obter o grau máximo de eficiência. De fato, as burocracias aparecem quando uma sociedade complexa busca os meios de execução sistemática de suas funções. As repartições atuais do governo estão aptas a induzir o público e os legisladores ao reconhecimento de certos problemas e à necessidade de resolvê-los. Ao mesmo tempo, mostram que são capazes de enfrentar determinado problema com maior eficiência do que qualquer outro grupo. Dêsse modo, a característica inerente da burocracia da repartição, combinada com a sua posição estratégica, dá-lhe maior vantagem para ser investida na autoridade de que necessita para expandir suas funções. A cada aumento de tamanho e funções ela se torna mais segura, pelo fato de que a sociedade dela depende cada vez mais. A demanda de eficiência pelo público é a preocupação constante dos membros da repartição: "Basta dizer que a ordem: 'Seja eficiente!' é um fator fundamental da organização sobre as decisões dos membros de qualquer repartição administrativa; e que a verificação da observância dêsse mandamento é função básica do processo de inspeção." (45)

Por haver hoje em dia milhares de normas de certo modo protetoras das partes da estrutura burocrática que põem em risco a eficiência da repartição, há uma forte tendência para superar tais fraquezas pela expansão de tamanho da maquinaria burocrática, até atingir o ponto desejado de eficiência.

Um estudioso olhou por interessante ponto de vista o assunto das reclamações de ineficiência da burocracia. Ele acha que os indivíduos, que estão em contato com os grupos burocráticos, podem sentir-se desamparados diante da poderosa burocracia, especialmente se a esta escapam as circunstâncias excepcionais do seu caso e ela o coloca dentro de uma categoria geral. O requerente frustrado pode tentar aliviar seus sentimentos chamando a

(43) WEBER, *A Teoria da Organização Social e Econômica*, traduzido por A. M. HENDERSON e TALCOTT PARSONS (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1947), pág. 337.

(44) GERTH e MILLS, *op. cit.*, pág. 214.

(45) HERBERT, A. SIMON, *Criação de Decisões e Organização Administrativa*, in Merton et. al., *op. cit.*, pág. 129.

atenção para a ineficiência burocrática. (46) O mesmo autor declara que, "coloquialmente, o termo "burocracia" se tornou um epíteto que significa ineficiência e fita vermelha no governo." (47)

Os ideólogos clássicos, particularmente, afirmam que as burocracias do governo são ineficientes porque não sofrem o peso da competição, como as firmas privadas. Na luta pelo mercado, as companhias eficientes vencem e as ineficientes morrem. Dêsse modo, o lucro torna-se a perfeita medida realista de eficiência, para a qual não há sucedâneo no governo.

O apêgo geral à imagem de ineficiência da burocracia, pela mesma sociedade que demanda eficiência, estimula cada repartição a melhorar os seus programas e métodos e a demonstrar eficiência em termos quantitativos, ao público e aos inquéritos do Congresso. Ilustra bem o ponto a concessão de prêmios aos servidores civis que dão sugestões para a melhoria da eficiência. O Diretor da Comissão de Serviço Civil, JOHN MACY, fazendo conferência em clubes civis e profissionais, deu seguidos exemplos dessas recompensas e dos dólares hipoteticamente economizados através das sugestões.

Mudança de Opinião quanto ao Papel do Governo

Como se mostrou na introdução deste artigo, no começo do século XX, as funções da burocracia civil eram limitadas em comparação com a situação atual. Esta condição resultou, em grande parte, da concepção geral do papel do governo. A doutrina dominante até então tinha sido a do *laissez faire*, doutrina de não interferência do governo. A crise do século XX trouxe um desafio a essa doutrina, do que emergiu a criação de muitas novas repartições do governo federal. Estas foram criadas para executar funções e exercer sobre a vida e os negócios do povo americano um controle que, até então, não havia interessado ao Governo Federal." (48)

Tais modificações no aspecto geral do papel do governo colocaram o rótulo de "estado administrativo" nos Estados Unidos.

A característica mais notória do estado administrativo é a proeminência da administração pública. Quando o governo passa de um papel relativamente passivo para outro crescentemente ativo seu mecanismo de ação inevitavelmente se expande. Esse mecanismo assume o ca-

(46) BLAU, *Burocracia na Sociedade Moderna*, pág. 102-103.

(47) Ibid., pág. 13.

(48) JOHN J. CORSON, *Chefes Executivos para o Serviço Federal* (New York: Columbia University Press, 1952), pág. 16.

ráter de estabelecimento permanente porque o governo é levado a assumir responsabilidades ininterruptas que só podem ser preenchidas pela continuidade de operações. (49)

À parte as guerras modernas com suas economias dirigidas pelo governo, a maior influência sobre a modificação dos conceitos tradicionais quanto ao papel do governo foi a Grande Depressão e o "New Deal." Até o começo do "New Deal", o papel do governo, com raras exceções, era de não-intervenção. Com a introdução do "New Deal" surgiram muitas repartições administrativas. Dentre os novos organismos governamentais, componentes do moderno estado administrativo, estavam a Tennessee Valley Authority, o Departamento de Habitação e Financiamento, a Carteira de Aeronáutica Civil, a Comissão de Garantias e Valores, o Departamento Nacional de Relações de Trabalho, a Corporação Federal de Depósitos de Seguros, a Comissão de Energia Atômica, a Administração de Crédito Agrícola, o Banco de Exportação e Importação, a Administração de Operações Exteriores e a Agência Federal de Segurança.

MÁRIO EINAUDI fez esta interessante observação sobre as novas repartições:

Muitas ganharam poder de ação discricionária pois não era possível, sem elas, a interpretação nem a execução eficiente de algumas intrincadas leis. As novas repartições adquiriram fortes poderes semilegislativos. Em si mesmo, foi um estágio, não um acontecimento novo, mas seu impacto foi sentido com mais força nos anos seguintes a 1933, pois os novos poderes exerciam-se sobre áreas muito mais importantes e sensíveis de problemas humanos. As novas repartições adquiriram poderes de investigação e de execução também. (50)

Tais modificações tiveram sobre o público americano um impacto difícil de calcular em suas dimensões. A burocracia tornou-se essencial à preservação da força e segurança da América. Até a imagem do burocrata mudou. Foi reconhecido como executor de papel essencial no crescimento e desenvolvimento da América. O homem de negócios não tinha resposta para todas as doenças da América. De fato, "houve marcante melhoria geral da atitude do público para com o servidor civil a partir de 1930." (51)

(49) FRITZ MORSTEIN MARX, *A Função Social da Administração Pública*, in Marx, op. cit., pág. 97.

(50) EINAUDI, op. cit., pág. 137.

(51) JANOWITZ et al., op. cit., pág. 281.

Além de modificar o papel da burocracia civil, o "New Deal" também criou uma burocracia imensa, enchendo-a de gente que tomava as repartições do governo como pontos de referência para realizarem seus objetivos de participação nos problemas existentes. Muitos dos intelectuais, juristas e estudantes da nação, encaram o "New Deal" como a oportunidade de participação na "experiência democrática radicada no solo americano e condicionada pelas realidades americanas contemporâneas. O serviço público tornou-se a alternativa para as frustrações e o pessimismo que dominavam as atividades dos homens sensíveis de grandes capacidades." (52) A afluência dessas pessoas para as novas repartições deu a cada uma delas uma visão progressiva de seu novo papel, o que constitui um dos fatores mais significativos no desenvolvimento da presente ideologia.

Sobre as características destes servidores do "New Deal" e de sua atitude geral para com o seu trabalho, Herman Miles Somers escreveu: "Vem deles a tradição de propor e iniciar idéias, programas e reformas. Foi deles a tarefa de "educar" o Congresso e, até, de lutar por avanços políticos." (53) A alteração de atitudes se tornou explícita quando os burocratas começaram a aparecer em comitês do Congresso em proporções nunca antes verificadas, para apoiar os programas das suas repartições.

Sobre a burocracia, durante as administrações de Roosevelt e Truman, WOLL declarou:

... a burocracia estava imbuída, de maneira geral, da idéia de que deveria ter um papel na regulamentação da vida econômica do país e poder fazer recomendações legislativas ao Congresso e ao Presidente. Tanto Roosevelt quanto Truman preferiram uma burocracia dotada de iniciativa, em vez de uma burocracia indiferente e passiva, mesmo que aquilo significasse, de tempos em tempos, certa oposição aos desejos do Presidente. (54)

A ênfase dada à burocracia progressiva durante as duas décadas de 1933 a 1953 ficou um pouco em conflito com a política da Administração de Eisenhower que demandava o afastamento do Governo Federal de muitas áreas em que vinha participando desde 1933. Ao tempo em que Eisenhower ingressou na Casa Branca e esperavam-se grandes mudanças na máquina administrativa, a revista *Fortune* fez o seguinte comentário:

Quando os bons homens de negócios, convidados pelo Sr. Eisenhower, ingressarem nos gabinetes de Was-

(52) EINAUDI, *op. cit.*, pág. 135.

(53) SOMERS, *A Burocracia Federal e a Mudança na Administração*, Revista de Ciência Política Americana, vol. 48, nº 1 (março, 1954), pág. 137.

(54) *Op. cit.*, pág. 152.

hington não hão de se ver completamente cercados de amigos, nem verão todos os corredores tinindo de camaradagem. Haverá muita gente que os olhará com desconfiança. Os homens de alto nível do Fair Deal como Oscar Chapman e Oscar Ewing terão saído, é claro, mas uma legião de pequenos "Oscares" permanecerá, ou estará nos formigueiros burocráticos, gozando nomeações a longo prazo, ou colocados fora de mira, no serviço público. O problema não é de competência. Muitos são bastante competentes. O problema é de ideologia. Encontram-se em posições-chave. Pois, diga-se o que se disser da natureza não política das nomeações civis federais, foram os agentes dedicados do New Deal e do Fair Deal que estiveram por cima, durante os vinte anos de Roosevelt e Truman. (55)

Os oito anos de Eisenhower na Casa Branca não parecem ter afetado consideravelmente a ideologia da burocracia. Os Republicanos verificaram que é muito difícil reduzir as funções ou o tamanho de uma repartição, depois de se ter mobilizado uma clientela que depende da repartição e tem contato com o Congresso.

O Serviço Civil

O serviço civil de carreira para o Governo Federal fundou-se com a aprovação da Lei Pendleton, em 1883. A lei formalizou a crença de que, até certo ponto, as posições do governo devem depender da aptidão e adequação, em vez da filiação a um partido. Desde a aprovação da lei, o sistema patronal, ou de benefícios partidários, cedeu cada vez mais lugar ao sistema do mérito, de modo que, hoje, 91% dos empregados federais são fruto do sistema do mérito. (56) Com o crescimento numérico dos empregados públicos providos pelo sistema do mérito, desenvolveu-se um sentimento crescente de coesão e continuidade. Sem medo de serem substituídos na mera base de fatôres políticos, muitos empregados federais podem fazer carreira dentro de suas repartições. Dêsse modo, desenvolveu-se o *esprit de corps* dentro da repartição e seus membros o observam com senso de honra e orgulho; e cultivam a oportunidade de mostrar a seus associados o progresso da repartição, em termos de métodos de execução do trabalho, funções exercidas, número de empregados e dinheiro gasto.

(55) *Os Pequenos Oscares e o Serviço Civil*, Fortune, vol. 47 (janeiro, 1953, pág. 77.

(56) Associação de Servidores Públicos do Estado de Utah, "Porque o Sistema do Mérito para os Servidores do Estado" (Salt Lake City, Utah), pág. 3.

A Comissão de Serviço Civil muito contribui para imbuir os empregados de carreira com o *esprit de corps*. É o que se viu em 1961 quando o Presidente da Comissão disse que os objetivos primordiais do serviço civil federal incluíam a atração dos maiores talentos da nação para o serviço federal, o desenvolvimento do talento no pessoal de carreira, a obtenção do sistema de remuneração adequado e imparcial e a elevação do prestígio do serviço federal. (57) A Comissão também traz maior coesão para as repartições ao informar os empregados federais sobre a legislação que, de um modo ou de outro, afeta o serviço civil. Faz isso na página intitulada "Observando a Legislação" do *Jornal do Serviço Civil*.

O sistema do mérito foi usado com muita eficiência por Roosevelt e Truman para estabelecer uma burocracia dedicada aos programas progressistas. "Ao colocar êstes novos servidores civis no sistema do mérito, Roosevelt estava tomando a iniciativa mais necessária à proteção do "New Deal"..." O Presidente Truman colocou grande parte da burocracia sob a proteção do sistema do mérito, antes de enfrentar as incertezas da eleição de 1948." (58)

O sistema do mérito facultou a existência do senso de coesão e continuidade na burocracia civil, e seu uso foi fator de importância na criação da presente ideologia. O sucesso do sistema do mérito foi demonstrado quando o Presidente Eisenhower tentou reduzir o número dos servidores civis. Levantou-se contra ele um sentimento de desconfiança dentro da burocracia e o resultado foi que poucas alterações foram feitas.

Novas Repartições

Com a mudança do papel do governo, o Governo Federal assumiu mais e mais programas novos. Wallace S. Sayre salientou o fato de que "os novos programas governamentais que requerem inovações têm freqüentemente sido confiados às repartições recém-criadas, servidas por pessoal recém-recrutado." (59) A repartição recém-formada preocupa-se imediatamente em estabelecer a própria legitimidade e em adquirir a maior autonomia possível. Precisa provar que é essencial ao bem-estar da sociedade. Precisa mostrar que presta serviço importante e o faz com marcante eficiência. Para isso se esforça por aumentar e ativar a clientela, o que em geral significa desenvolvimento de funções

(57) *Seis Objetivos Primordiais do Serviço Civil Federal, "Bom Governo"*, vol. 78, nº 10 (outubro, 1961), pág. 3.

(58) WOLL, *op. cit.*, pág. 151.

(59) SAYRE in *Objetivos para os Americanos*, pág. 291.

e tamanho. Esforça-se por obter as relações mais próximas com os blocos de poder do processo de criação política, o qual, atingido, torna mais fácil o crescimento.

Como a maioria dos empregados, incluindo os chefes executivos da nova repartição, são, também, novos no serviço público, têm êles uma viva preocupação com a segurança e o prestígio de suas próprias posições.

É importante notar que, na criação de novas repartições, bem como nos níveis máximos das já estabelecidas, os chefes executivos são amplamente convocados de fora do governo. Muitos são chefes de empresas, líderes acadêmicos e profissionais. (60) Deixam suas posições para ingressar no serviço do governo, na maior parte pela "oportunidade do serviço público; oportunidade de atingir objetivos políticos; oportunidade de trabalhar mais interessante e estimulante; oportunidade de melhorar as perspectivas da carreira fora da experiência do governo; desejo de prestígio, estima ou deferência; desejo de influir nos assuntos públicos e de exercer posição de poder." (61) Cada um desses pontos mostra porque o chefe executivo estará ansioso por ver a repartição aumentar em tamanho e funções. Mostram-se geralmente pressurosos por usar sua posição no governo na criação de novos programas e por tomar decisões importantes sobre assuntos difíceis, de natureza social e econômica.

Esses novos líderes muito contribuem para estabelecer e perpetuar a ideologia básica de suas respectivas repartições, o que, por sua vez, expande a ideologia da burocracia em geral.

O Executivo no Plano Federal

Visto que a repartição do governo age sob a direção de seu porta-voz, os chefes executivos federais devem ser discutidos, pelo menos ligeiramente, para determinar em que sentido êstes, enquanto indivíduos, influenciam a ideologia da burocracia.

Origem do Executivo — Dois estudos recentes mostram que os chefes executivos federais procedem, com predominância, de áreas urbanas. O estudo de W. LLOYD WARNER e outros mostrou que "as grandes cidades representam-se na proporção de 182 para cada grupo de 100, sugeridos ao acaso." (62) A apuração de WARNER incluiu 10.851 funcionários executivos civis federais, desde o nível de gabinete até o grau 14 do Quadro Geral, ou

(60) CORSON, *op. cit.*, págs. 16, 17, 21.

(61) BERNSTEIN, *op. cit.*, pág. 139.

(62) *Nossos Servidores Públícos*, Corporação Carnegie de New York, Trimestral, vol. 11, nº 3 (julho, 1963), pág. 2.

seu equivalente. (63) O estudo de Dean E. Mann indicou que, dentre os chefes executivos políticos, 90% viviam em áreas metropolitanas quando designados para o serviço do governo, embora apenas 59% da população total vivesse nessas áreas em 1950. Mann sugere que pode ser esta uma razão dos conflitos entre os pontos de vista executivo e legislativo, dado que a maioria dos senadores nasceu nas áreas rurais, conforme apurou em trabalho recente. (64)

Os resultados desses estudos também sugerem que a origem dos funcionários executivos federais pode ser importante para a compreensão da ideologia progressiva da burocracia. As áreas metropolitanas são predominantemente liberais na sua visão do papel do governo. Uma esmagadora maioria de altos funcionários executivos, provenientes de áreas urbanas, afeta, sem dúvida, a ideologia da burocracia no sentido de posições mais elaboradas e mais progressivas.

O Nível de Instrução — O nível de instrução dos funcionários executivos federais também deve ser levado em consideração. A pesquisa de Warner demonstrou que 9 em 10 têm treino universitário, 8 em 10 são diplomados, 25% têm o grau de licenciados, 10% têm o grau de Doutorado, e 10% têm o grau de Bacharéis em Direito. (65) No grupo de funcionários do Serviço Exterior, o nível de instrução é ainda maior: 88% têm grau universitário 33% são licenciados, 13% têm o grau de Doutorado, e 8% são bacharéis ou doutores em Direito. Estes algarismos superam longe os números totais de instrução de adultos do sexo masculino nos Estados Unidos, dos quais apenas 13% freqüentaram universidade. Dentre os executivos de empresas privadas, verificou-se que 57% têm grau universitário. (66)

O alto nível de instrução dos funcionários executivos federais indica que muitos intelectuais dos Estados Unidos ocupam, ou ajudam a educar os que ocupam altas posições no governo. Não há razão para presumir que eles sejam menos liberais na sua visão do papel do governo do que os intelectuais de fora do governo. Na verdade, é evidente que a razão pela qual muitos estão servindo em posições do governo é sentirem que estão capacitados a usar o seu conhecimento para tomar decisões práticas de considerável importância. As categorias intelectuais tornam-se fonte

(63) W. LLOYD WARNER, PAUL P. VAN RIPER, NORMAL H. MARTIN, e ORVIS F. COLLINS, *Uma Nova Interpretação do Chefe Executivo de Carreira no Serviço Público*, Revista de Administração Pública, vol. 22, nº 4 (dezembro, 1962), pág. 188.

(64) Trimestral Carnegie, pág. 2.

(65) WARNER, et al., *O Funcionário Executivo Federal Americano* (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1963), pág. 11.

(66) Ibid., págs. 15, 19.

importante de funcionários executivos das novas repartições. Os programas laterais de entrada no serviço do governo foram criados, sobretudo, para atrair os indivíduos bem educados para o governo, sem ter de começar por baixo.

O Reitor da Escola Superior de Cidadania e Assuntos Públicos, de Maxwell, relatou recentemente que, em 1962, enviou cartas a 800 ex-alunos da Escola Superior de Maxwell que estavam trabalhando para o governo e pediu a cada um que lhe mandasse uma nota sobre sua carreira. (67) O relatório está cheio de declarações indicando que o serviço público oferece oportunidades incomparáveis para os que desejam ter uma carreira exaltada, criadora e operosa — fatores estes que mais parecem atrair a "intelligentsia."

O Estudo assinala porque entram no serviço público êsses homens instruídos que poderiam ganhar maiores salários em outras fontes. Para a pessoa de alto nível de instrução que aceita menor recompensa financeira pelo seu esforço, há grandes oportunidades em adquirir, no governo, uma posição que lhe permita participar em alguns dos programas mais revolucionários e provocadores da história da América. Disse um funcionário executivo federal que deixou seu emprêgo bem remunerado na indústria porque "tomo decisões mais importantes em Washington em um dia do que tomava em um ano na indústria." (68)

SUMÁRIO CONCLUSIVO

O desenvolvimento da população americana, seu crescimento urbano e sua posição de liderança mundial coloca a burocracia civil em posição muito favorável com respeito à sua ideologia e ao seu papel como grupo de poder. O atual sistema de poder internacional bipolarizado coloca muitas pressões, antes desconhecidas, sobre os Estados Unidos, sendo uma delas a de apresentar um sistema de governo capaz de enfrentar problemas econômicos e sociais, de maneira superior aos sistemas comunistas. Esses fatores estimulam um governo mais progressivo, o que por sua vez acarreta a expansão da burocracia.

A mudança de atitude em relação à função do governo trouxe uma mudança significativa na atitude em relação ao servidor público. Dá-se-lhe um papel mais e mais vital na América. Uma pesquisa da revista *Fortune* em 1940, para determinar o prestígio dos empregados do governo em comparação com os empregados na empresa privada, em condições de igualdade de salários e de

(67) STEPHEN K. BAILEY, *O Estímulo do Serviço Público*, Jornal do Serviço Público Civil, vol. 4, nº 1 (julho-setembro, 1963), págs. 5-9.

(68) *Ibid.*, pág. 652.

trabalho, demonstrou que 50% dos entrevistados preferiam trabalhar na empresa privada, 40% no governo dos Estados Unidos, e 10% não manifestaram preferência. (69) Este inquérito foi feito após o New Deal, que foi um período de considerável melhoria para o prestígio do emprego público.

Em 1954, MORRIS JANOWITZ e DEIL WRIGHT fizeram um estudo sobre o prestígio do servidor público, do qual concluíram que "o prestígio do emprego público passou a uma nova fase e perdeu muito do seu *status* de cidadão de segunda classe." Descobriram que dos 764 membros da população adulta das áreas metropolitanas de Detroit que pesquisaram, 56% prefeririam trabalhar para o governo dos Estados Unidos do que para uma firma particular se os salários fôssem idênticos. Trinta por cento declararam que preferiam trabalhar para firma particular, e 14% mostraram-se indiferentes ou não deram opinião. (70)

O prestígio do serviço público cresce e provavelmente continuará a crescer, enquanto o povo sentir necessidade de pedir ao governo respostas para os problemas. Quanto maior o prestígio do burocrata, maior a inclinação da sociedade para confiar à burocracia novas tarefas. Tal sentimento coloca a ideologia da burocracia civil em posição muito saudável.

Cada vez mais se reconhece a burocracia como representativa do povo. Com o crescimento das repartições em número e em funções, mais gente se associa a êsses grupos do governo, de uma maneira ou de outro. WOLL observou que "a burocracia é um setor altamente representativo do nosso governo, em muitos respeitos mais representativo do que o Congresso; deve-se acrescentar que há casos em que a burocracia pode ser mais representativa do que o Presidente." (71) Isto se nota mais claramente quando se observa que os grupos privados procuram representação nas repartições do governo e são poucos os americanos que deixam de associar-se, de uma maneira ou de outra, com um ou mais desses grupos privados.

O papel e a ideologia da burocracia também gozam do apoio de opiniões acadêmicas como a de Seymour Martin Lipset:

É inerente às estruturas burocráticas a tendência para transferir conflitos da arena política para a administrativa. A ênfase constante na necessidade de critérios objetivos, como base de ajustamento de conflitos, permite às instituições burocráticas desempenhar impor-

(69) MORRIS JANOWITZ e DEIL WRIGHT, *O Prestígio do Emprego Público*, 1929 e 1954, Revista de Administração Pública, vol. 16, nº 1 (Inverno, 1956), pág. 17.

(70) Ibid., págs. 16-17.

(71) WOLL, *op. cit.*, pág. 172.

tantes papéis de conciliação. Dêsse modo, as várias pressões para ampliar as normas e práticas burocráticas fortalecem o consenso democrático. (72)

Este é um exemplo marcante do modo pelo qual a burocracia se apresenta como bastião da democracia, o que é, como vimos, parte da ideologia da burocracia civil.

Tais observações não pretendem sugerir que a burocracia civil funcione sem controle. De fato, qualquer repartição precisa estar preparada para fazer acordos e até ceder em alguns de seus propósitos, quando entra na arena política. Como foi visto no caso da Lei do Serviço Diplomático, há grupos de poder no processo de criação de política que oferecem oposição aos programas da repartição. A repartição precisa também considerar a possibilidade de oposição às suas atividades, partindo das investigações do Congresso, das inspeções do judiciário e, por vezes, da observação direta do Presidente ou de comissão por ele designada.

A história da burocracia civil durante as três últimas décadas indica, todavia, que sua posição lhe permite pedir apoio aos blocos de poder, sempre que se encontra em posição arriscada, ou que as condições se tornam difíceis. Tanto o Presidente quanto os grupos de poder podem dar apoio a uma repartição quando o Congresso relutar em agir a seu favor. Se o Presidente deixar de dar o apoio, a repartição tem outras fontes de poder a que se dirigir imediatamente, a menos que seus objetivos estejam totalmente discrepantes das tendências esposadas pelo governo.

A competição entre as repartições foi freqüentemente apresentada como um empecilho à facilidade com que o poder burocrático se manifesta. Apesar de esta competição cercear a liberdade do uso do poder, tudo indica que ela conduz mais vezes à justa posição de funções do que à vitória de uma repartição sobre outra. Bernstein fez esta observação esclarecedora: "Uma repartição sózinha pouco pode fazer sem se meter nos assuntos das outras. Um funcionário executivo federal dificilmente pode tratar dos seus próprios assuntos sem mexer com os dos outros." (73)

Considerando-se todos os fatores, parece válido afirmar-se que a atitude pública tende a justificar, cada vez mais, as características marcantes da burocracia civil como grupo de poder, e que o tempo está do lado da burocracia. Os impedimentos sobre as repartições federais raramente deixam-nas sem grupos de poder para assisti-las no exercício do seu próprio poder. Elas estão colocadas entre os participantes mais significativos da criação da política coletiva americana.

(72) SEYMORE MARTIN LIPSET, *O Homem Político: As Bases Sociais da Política* (Garden City, N.Y.: Doubleday & Company, Inc., 1960), pág. 37.

(73) BERNSTEIN, *op. cit.*, pág. 78.

DOCUMENTAÇÃO

Documentação no Campo das Ciências Sociais

EDSON NERY DA FONSECA (*)

A organização de um centro de documentação, no campo das ciências sociais, apresenta problemas complexos, que nos levam a pensar na conhecida frase de Eça de Queiroz: "tenho o processo, falta-me a tese."

É relativamente fácil esboçar o plano de um centro de documentação. Sabemos todos que um órgão dessa natureza deve *reunir, organizar e difundir* informações. Sabemos que essas atividades são realizadas, em síntese, por serviços de *biblioteca, bibliografia e reprografia*. De modo geral, essa estrutura é a mesma, quer se trate de documentação em ciências exatas e naturais ou sociais, embora as peculiaridades da literatura de cada ciência determinem algumas diferenças de detalhe.

No caso das ciências sociais, a situação se complica em face principalmente da *imprecisão conceitual* — haja vista, por exemplo, a multiplicidade de conceitos de cultura, salientada, entre outros, por T. S. ELIOT (3) — e da *inter-relação* que as caracterizam. Numa época em que as chamadas classificações hierárquicas dos conhecimentos humanos vêm sendo crescentemente subtituídas pela indexação em torno de palavras-chaves, a *imprecisão conceitual* coloca para a documentação problemas complexos. Também da *inter-relação* entre as ciências sociais decorrem para a documentação problemas quase insolúveis de *dispersão*. A dispersão, como se sabe, consiste na ocorrência de artigos especializados num determinado campo em revistas especializadas em outros campos e nas de cultura geral. Este fenômeno é uma verdadeira "pedra no meio do caminho" tanto dos pesquisadores como dos documentalistas. Pois para uns e para outros, o exame das revistas especializadas torna-se altamente insuficiente, em face da dispersão dos artigos em revistas de outras especializações.

Temos, portanto, o processo — inclusive processo adaptado ao caso específico das ciências sociais — mas faltam as teses, ou melhor, subsiste uma indecisão entre as teses que surgem como

(*) Professor de Bibliografia da Universidade de Brasília e Bibliotecário da Câmara dos Deputados.

soluções para o problema da documentação em ciências sociais e da necessidade de uma coordenação entre instituições nela interessadas.

Essas teses seriam ⁽¹⁾ um só órgão, como o Centro Latino-Americanano de Pesquisas em Ciências Sociais, faria a documentação em ciências sociais de toda a América Latina; ⁽²⁾ vários órgãos fariam a documentação de campos específicos das ciências sociais em toda a América Latina; ⁽³⁾ vários órgãos fariam a documentação de campos específicos das ciências sociais em determinados países do continente.

A dificuldade de opção por uma dessas soluções resulta da falta de conhecimento pormenorizado — pelo menos por parte do autor dêste documento — da realidade latino-americana em matéria de pesquisas em ciências sociais.

Impõe-se, assim, inicialmente, a elaboração de uma série de instrumentos básicos que permitirão saber: ⁽¹⁾ quais as revistas latino-americanas que divulgam artigos de interesse para a Antropologia, Ciência Política, Demografia, Economia, Educação, Psicologia Social, Relações Internacionais e Sociologia; ⁽²⁾ quais as instituições latino-americanas, governamentais ou privadas, que promovem pesquisas e/ou congregam pesquisadores nos mencionados campos; ⁽³⁾ quais os cientistas sociais lantino-americanos; ⁽⁴⁾ quais as pesquisas em andamento e em projeto; ⁽⁵⁾ quais as instituições de ensino de ciências sociais; ⁽⁶⁾ quais as teses apresentadas às universidades latino-americanas no campo das ciências sociais; ⁽⁷⁾ quais os congressos nacionais e internacionais de ciências sociais; ⁽⁸⁾ quais as obras de referência latino-americanas no campo das ciências sociais; ⁽⁹⁾ quais as bibliotecas, arquivos e museus lantino-americanos de interesse para as ciências sociais.

No caso das revistas, dois inventários são necessários: um exaustivo e outro seletivo. Para a seleção, deve-se levar em conta o critério estabelecido pelo Grupo de Trabalho para a Seleção de Revistas Científicas Latino-Americananas, criado pelo Centro de Cooperação Científica da UNESCO para a América Latina. ⁽²⁾ Essa inventariação permitirá um estudo em profundidade das publicações periódicas latino-americanas no campo das ciências sociais, contendo sugestões de fusão, maior delimitação de campos e até de extinção sumária.

Sómente depois de conhecida a situação real, através dos levantamentos sugeridos, poder-se-á escolher a política a ser adotada em matéria de documentação em ciências sociais no âmbito latino-americano.

Concomitantemente com o preparo dêsses inventários, deve o Centro Latino-Americanano de Pesquisas em Ciências Sociais estudar e adaptar às ciências sociais o *Código de boa prática em*

matéria de publicações científicas, elaborado conjuntamente por quatro respeitáveis organizações internacionais — Federação Internacional de Documentação (FID), Conselho Internacional de Organizações Científicas (ICSU), Federação Internacional de Associações de Bibliotecários (FIAB) e Organização Internacional de Normalização (ISO) — e aprovado pela Comissão Consultiva Internacional de Bibliografia, Documentação e Terminologia da UNESCO, no ano de 1961.

Trata-se de documento destinado especialmente às ciências exatas e naturais e à tecnologia, não podendo ser totalmente aplicado às ciências sociais, sem a adaptação aqui sugerida e cuja necessidade o Código expressamente salienta no preâmbulo.

Não se diga que cogitações dessa natureza estão fora do campo de ação dos documentalistas. Para ser realmente eficaz, a documentação não pode limitar-se a organizar a *coleção* de documentos em bibliotecas e sua *difusão* por meio de bibliografias, índices, resumos, reproduções, etc. Durante muito tempo tratou-se de uniformizar os processos de *coleção e difusão*, sem atentar para o fato de que êsses processos estavam sendo entravados pela falta de uniformização na *produção* dos documentos, devendo-se entender como tal a *elaboração, impressão e edição*.

Hoje, todos reconhecem a necessidade de racionalizar os velhos meios de comunicação entre os cientistas. Alguns chegam a sugerir a substituição sumária das revistas científicas pela publicação avulsa dos artigos. Uma coisa é certa: os autores e editores de trabalhos científicos não têm mais o direito de apresentar êsses trabalhos de acordo com sua imaginação, seus caprichos ou suas idéias próprias a respeito de técnica editorial e arte gráfica. A produção bibliográfica em larga escala exige uma racionalização, sob pena de ficar inaproveitada.

É significativo que tenha sido um filósofo e não um documentalista quem mais enfatizou a necessidade de se "organizar coletivamente a produção do livro." E dando uma resposta antecipada aos que se insurgem contra a racionalização do trabalho intelectual em nome da imaginação criadora ou da liberdade de criação, assim se exprimiu Ortega y Gasset, em 1935: "No se venga con la tontería de que tal organización sería atentatoria a la libertad. (...) La organización colectiva de la producción libresca no tiene nada que ver con el tema de la libertad, como no tiene nada que ver con él na necesidad que se ha interpuesto de reglamentar la circulación en las grandes urbes." (4)

A comparação entre informação científica e comunicação urbana é perfeita. Assim como os motoristas devem conhecer e respeitar as normas de trânsito, sob pena de desorganizá-lo, os autores e editores devem conhecer e respeitar as normas internacionais da informação científica, a fim de que ela possa circular racionalmente e ser internacionalmente aproveitada.

A desorganização ora reinante em todos os campos da informação científica — mas principalmente nos das ciências sociais, porque os das ciências exatas e naturais estão, há vários anos, procurando estudá-la, alguns já tendo encontrado soluções adequadas — prejudica de modo considerável o trabalho dos centros de documentação. Por isso os bibliotecários mais conscientes e os chamados documentalistas estão empenhados em orientar a produção bibliográfica, em vez de se limitarem a colecioná-la e difundi-la: para que os trabalhos de coleção e difusão se tornem mais eficientes.

Em apoio da atribuição dessa tarefa aos bibliotecários também se manifestou ORTEGA Y GASSET, ao escrever: "Hasta ahora se ha ocupado principalmente del libro como cosa, como objeto material. Desde hoy tendrá que atender al libro como función viviente: habrá de ejercer la policía sobre el libro y hacerse domador del libro enfurecido. (...) En esta dimensión de su oficio imagino al futuro bibliotecario como un filtro que se interpone entre el torrente de los libros y el hombre." ⁽⁴⁾

O conhecido físico inglês J. D. BERNAL, tratando do mesmo assunto, sugere "a very much closer relation between the librarian and the research worker than has existed in the past. (...) a closer relation between the function of the librarian and the function of the publisher, both of periodicals and of books." E explica: "In fact the whole of scientific communications between scientists, and between them and the technical and lay public, is one unified subject. The separation between the business of producing printed matter, storing it and distributing it, has been the curse of the learned world long before the printing press was invented. But what was tolerable when it was difficult for the learned man to find enough that was worth him while to read, has now become, under the enormous mass of published material, a totally intolerable position, one whose continuance threatens the whole progress of knowledge." ⁽¹⁾

O Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais deverá assumir papel importante na coordenação sugerida por BERNAL — entre o produtor, o organizador e o consumidor da documentação em ciências sociais — e na organização preconizada por ORTEGA. Essa coordenação e a concomitante organização da produção bibliográfica são fatores básicos para o funcionamento eficaz de um serviço de indexação e resumo dessa produção.

Centralizado ou descentralizado, conforme se escolha uma das soluções supra indicadas, sua eficiência será tanto maior quanto mais coordenada e organizada seja a publicação — avulsa e periódica — da literatura de ciências sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

A — DOS TRABALHOS CITADOS

- (1) BERNAL, J. D. Information service as an essential in the progress of science. *Report of Proceedings of the 20th Conference of Aslib*, London, 1945, págs. 20-24. *Apud Cobians, Herbert. The communication of information*. Inc.: Goldsmith, Maurice & Mackay, Alan, ed. *The science of science*. London, Souvenir Press, 1964, págs. 93-101.
- (2) CENTRO DE COOPERAÇÃO CIENTÍFICA DA UNESCO PARA A AMÉRICA LATINA. Grupo de Trabalho para a Seleção de Revistas Científicas Latino-Americanas. Informe final. *Informaciones sobre Documentación e Información Científicas* (Montevideu) 3 (2): 5-27, jul./set. 1964.
- (3) ELIOT, Thomas Stearns. *Notes towards the definition of culture*. London, Faber and Faber (1948), 124 págs.
- (4) ORTEGA Y GASSET, José. Misión del bibliotecario. In: *El libro de las misiones* (5. ed.) Buenos Aires, Espasa Calpe Argentina (1950), págs. 11-150 (Colección austral, 101).

**

B — DE TRABALHOS SÔBRE DOCUMENTAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

- (1) BERELSON, B. & SMITH, B. L. Propositions en vue de l'établissement d'une bibliographie et d'un système de comptes rendus analytiques unifiés pour les sciences sociales. In: UNESCO. Departamento de Ciências Sociais. *Inventaire raisonné des services périodiques de documentation des sciences sociales*. Paris (1951), págs. 41-50.
- (2) BURKHARDT, Frederick. Inter-American scholarly communication in the humanities and social sciences. *American Political Science Review* (Menasha, Wis.) 54 (3): 835-839, Sep. 1960.
- (3) FOSKETT, D. J. *Classification and indexing in the social sciences*. London, Butterworths, 1963. X + 190 págs.
- (4) ILENRY, Mildred I. Some problems of bibliographic control in the social sciences. *Special Libraries* (New York) 41 (3): 87-89 e 110-111, Mar. 1950.
- (5) KYLE, Barbara. Current documentation topics and their relevance to social science literature. *Revue Internationale de la Documentation* (La Haye) 24 (3): 107-117, Aug. 1957. Existe tradução em português:
- (5-A) Problemas atuais da documentação e sua importância para a bibliografia das ciências sociais. Trad. de Maria Amélia Porto Migueis. *Revista do Serviço Público* (Rio de Janeiro) 83 (2): 150-170, maio 1959.
- (6) KYLE, Barbara. Towards a classification for social science literature. *American Documentation* (Washington) 9 (3): 168-183, Mar. 1958.
- (7) KYLE, Barbara. Some further considerations on the application to social science material of up-to-date methods of bibliographical control and information retrieval. *Journal of Documentation* (London) 14 (4): 190-196. Dec. 1958.
- (8) KYLE, Barbara. Ventajas e inconvenientes de los diversos sistemas de clasificación aplicables a las ciencias sociales. *Boletín de la UNESCO para las Bibliotecas* (Paris) 14 (2): 54-60, mar./abr. 1960.

- (9) KYLE, Barbara. The Universal Decimal Classification; a study of present position and future developments, with particular attention to the humanities, arts and social sciences. *Unesco Bulletin for Libraries* (Paris) 15(2): 53-69, mar./apr. 1961.
- (10) LEWIS, Peter R. *The literature of the social sciences; an introductory survey and guide*. London, Library Association, 1960. xx+ 222 p.
- (11) MEYRIAT, Jean. *Rapport sur les principes généraux du travail bibliographique international*. Paris, UNESCO, 1957. 39 p. (UNESCO/ CUA/82).
- (12) MEYRIAT, Jean. *Étude des bibliographies courantes des publications officielles nationales*. (Paris) UNESCO (1958), 260 p. (Manuels bibliographiques de l'Unesco, 7).
- (13) MUKERJEE, A. K. Human sciences of Anthropology, sociology and psychology and Sociology social psychology and allied topics. In: *Annotated guide to reference materials in the human sciences*. London. Asia Publishing House, 1962, p. 3-5 e 175-176.
- “... the trend of modern research in the Human Sciences has been drifting towards the integration of the sciences of anthropology, sociology and psychology... It is therefore natural that these sister disciplines would co-operate and converge both in theory and practice” (p. 3).
- (14) OLIVOS, Luis. Publicaciones que contienen datos bibliograficos sobre las ciencias sociales en America Latina. *Revista Interamericana de Ciencias Sociales* (Washington) 1(3): 407-414, 1962.
- SMITH, B. L., colab. Ver BERELSON, B. & SMITH, B. L.
- (15) TAEUBER, Irene B. The social sciences: characteristics of the literature, problems of use, and bibliographic organization in the field. In: Shera, Jesse H. & Egan, Margaret E., ed. *Bibliographic organization...* Chicago, University of Chicago Press, 1951, p. 127-139.
- (16) UNESCO. Comitê Internacional para a Documentação de Ciências Sociais. *Liste mondiale des périodiques spécialisés dans les sciences sociales*. 2. ed. rev. et augm. Paris, UNESCO, 1957. 210-p.
- (17) União Pan-Americana. Departamento de Assuntos Culturais. *Guia de instituciones y sociedades en el campo de las ciencias sociales*. 2. pt.: *América Latina*. Washington, 1950. 126 f. mimeogr. (Publicações de la Oficina de Ciencias Sociales. Guias de instituciones, II). Necessita de atualização. Não inclui o Centro, por exemplo, nem o Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais.
- (18) University of Chicago. Graduate Library School & Division of the Social Sciences. Bibliographical services in the social sciences. *Library Quarterly* (Chicago) 20(2): 79-100, Apr. 1950.

ANEXO 1

CÓDIGO DE BOA PRÁTICA EM MATÉRIA DE PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS

Tradução de ZEFERINO FERREIRA PAULO, adaptada à terminologia brasileira por EDSON NERY DA FONSECA.

A Comissão conjunta FID/ICSU/IFLA/ISO (1), criada e reunida para examinar os meios de promover uma ação internacional eficaz no sentido de

(1) FID: Fédération Internationale de Documentation; ICSU: International Council of Scientific Unions; IFLA: International Federation of Library Associations; ISO: International Organization for Standardization.

melhorar a atual situação da informação científica, considera que a falta de disciplina, livremente consentida, em matéria de redação e de publicação de informações científicas é uma das principais causas do aumento inútil do volume de documentos publicados, das despesas feitas para os imprimir, para os resumir, para os referenciar e para os encontrar.

Em consequência, a Comissão, por proposta do secretário do Departamento de Resumos (Résumés Analytiques) do ICSU, redigiu sob uma forma tão breve quanto possível um texto estabelecendo as regras que deverão constituir uma evidente obrigação moral para todo autor de publicação científica e todo redator de periódico científico.

O texto, que se aplica, especialmente, às ciências exatas e naturais e à tecnologia, compõe-se de quatro partes. A primeira estabelece que um resumo corretamente redigido, e de que o autor é o próprio responsável, deve preceder toda a memória científica. A segunda define três categorias de textos científicos originais — memória científica; comunicações provisórias ou notas prévias; exposições sobre o estado atual do problema — demonstrando o que os distingue e sugerindo ser obrigação de todo autor indicar a qual destas três categorias pertence o texto que se propõe publicar. A terceira parte refere-se à redação dos textos científicos e estabelece, especialmente, a obrigação moral para todo o autor de assinalar qualquer duplicação ou qualquer omissão nas partes significativas do texto publicado.

Por diversas vezes, nestas três primeiras partes, lembra-se que é de primordial importância para o futuro da documentação científica a adoção de normas internacionais e universais que permitirão conseguir: um método único de redação de sinopses; um código único para abreviação dos títulos dos periódicos científicos; um código único para a maneira e a ordem por que devem ser feitas as citações bibliográficas numéricas; um código único de símbolos e abreviaturas de termos técnicos; um código único para a transliteração dos caracteres de um alfabeto para outro e regras comuns para a preparação de vocabulários técnicos e para a sua equivalência multilingüe.

A Comissão está convencida de que o sucesso destas normalizações será a única maneira de tornar possível o emprego de processos automáticos para a classificação das informações e das publicações científicas e para as pesquisas que permitam estabelecer rapidamente bibliografias retrospectivas.

A Comissão foi criada para dar exemplo de colaboração e acabar com a dispersão de esforços (a começar pelos textos internacionais múltiplos e por vezes contraditórios), tendo elaborado o texto em questão e incumbido a ISO, em cooperação íntima com todos os outros organismos que ela representa, de promover a conclusão rápida daquelas normas (2) para as quais um acôrdo geral não foi ainda conseguido.

A quarta parte do texto visa os redatores-chefes de periódicos e publicações científicas e considera sua obrigação moral verificar se os autores conhecem e adotam as disposições que lhes dizem respeito. Recomenda, também, a estes redatores-chefes a autorização da reprodução dos resumos dos autores. A Comissão não considerou necessário lembrar-lhes, pormenoradamente, as recomendações da normalização internacional relativas, especialmente, à apresentação dos periódicos e livros, pois elas constituem um dos elementos de base dos seus conhecimentos profissionais.

O texto adotado, unicamente, pela Comissão, foi submetido à Comissão Consultiva Internacional de Bibliografia, Documentação e Terminologia da UNESCO, por ocasião da sua 1^a reunião em Paris, de 25 a 29 de setembro de 1961. Esta Comissão, que o aprovou igualmente, foi de opinião que o Código, concebido para as ciências exatas e naturais e para a tecnologia,

(2) Ver, no anexo II, a lista das "Recomendações" pertinentes da ISO.

não poderia ser aplicado às ciências sociais e às ciências humanas sem prévio exame pelas organizações internacionais não governamentais especializadas em tais domínios.

A UNESCO publica e difunde o "Código de boa prática em matéria de publicações científicas", persuadida como está de que o acatamento das regras deste Código permitirá acelerar a ordenação da documentação científica, aumentará o valor das informações que ela contém e reduzirá as enormes despesas dos centros de documentação científica e técnica de todos os países.

CÓDIGO DE BOA PRÁTICA EM MATÉRIA DE PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS

A — A SINOPSE

1. Todo o texto destinado a ser publicado num jornal ou periódico científico ou técnico deve ser acompanhado de uma sinopse redigida pelo próprio autor.

2. Enquanto se aguarda uma normalização internacional, a sinopse deve ser redigida de acordo com as regras e conselhos reunidos na "Guia para a redação das sinopses", elaborado, impresso, distribuído e periodicamente revisto pela UNESCO (documento NS/37. D 10 a). (3)

B — NATUREZA DO TEXTO

3. O autor, ao remeter o original do seu texto à redação do periódico onde o deseja publicar, deverá concretizar, na medida do possível, em qual das categorias de literatura científica esse texto deve ser classificado: a) Memórias científicas; b) Comunicações provisórias ou notas prévias; c) Exposições sobre o estado atual do problema.

4. Um texto pertence à categoria de "memórias científicas" quando é redigido de tal modo que um investigador qualificado, suficientemente especializado no mesmo ramo da ciência, seja capaz, a partir sómente das indicações fornecidas:

- de reproduzir as experiências e obter os resultados que ele descreve com erros iguais ou inferiores ao limite superior especificado pelo autor;
- de repetir as observações e julgar as conclusões do autor;
- de verificar a exatidão das análises e inferências que levaram o autor a essas conclusões.

5. Um texto pertence à categoria de "comunicações provisórias ou notas prévias" quando, embora contribuindo com uma ou várias informações científicas novas, sua redação não permite aos leitores verificar-las nas condições indicadas no parágrafo 4.

6. As "exposições sobre o estado atual do problema" não têm por objetivo divulgar informações científicas novas; reúnem, analisam e discutem informações já publicadas respeitantes a um determinado assunto.

C — REDAÇÃO DO TEXTO

7. A introdução histórica ou crítica, sempre útil, deve ser tão breve quanto possível: o autor evitará redigir uma "memória científica" como se se tratasse de expor o estado atual do problema.

(3) Ver anexo I.

8. A sintaxe será tão simples quanto possível. As palavras deveriam poder ser encontradas num dicionário atualizado. Quando esta exigência não puder ser satisfeita, o autor deverá certificar-se de que os neologismos utilizados pertencem ao vocabulário científico e técnico internacional. (4)

9. Na redação do texto, indicar-se-ão os métodos empregados e os resultados significativos. Se, por considerações de propriedade industrial ou de segurança, o autor é levado a limitar as informações que ele deseja publicar sobre o tema de que se ocupa, deverá então o texto ser apresentado como pertencendo à categoria b) "comunicações provisórias ou notas prévias", e não como uma "memória". Esta é para o cientista uma obrigação moral absoluta. (5)

10. Será feita uma referência explícita a todo o trabalho anteriormente publicado pelo mesmo autor ou por qualquer outro, quando o conhecimento desses trabalhos for essencial para situar o texto apresentado na evolução científica do assunto. Indicar-se-á se essas publicações anteriores constituem duplicação total ou parcial em relação ao texto apresentado.

11. Em nenhum caso se utilizarão comunicações privadas ou publicações de caráter secreto ou de difusão restrita para fornecer argumentos ou provas. (6)

12. O autor, na redação do seu texto, respeitará as normas internacionais relativas à abreviação dos títulos dos periódicos, à ordem das citações bibliográficas, aos símbolos, às abreviaturas, à transliteração, à terminologia e à apresentação dos artigos. Utilizará um sistema coerente de unidades de medidas, que deverá especificar claramente.

D — RECOMENDAÇÕES AOS REDATORES-CHEFES E EDITORES DE PERIÓDICOS CIENTÍFICOS

13. Ao aceitar, para fins de publicação, um artigo científico, o redator-chefe deverá conseguir que o próprio autor indique se o seu texto pertence à categoria a) "memórias científicas", à categoria b) "comunicações provisórias ou notas prévias", ou à categoria c) "exposições sobre o estado atual do problema."

14. Ao imprimir o texto aceito, o redator-chefe mencionará antes da sinopse em qual das três categorias o texto deve ser considerado.

15. Ao aceitar o texto científico para publicação e enquanto se aguarda a normalização internacional, o redator-chefe assegurar-se-á de que a sinopse,

(4) Recomenda-se a indicação da origem dos neologismos utilizados. No caso de o autor ter sido forçado a criá-los, por si próprio, deverá descrever o processo de formação do neologismo, dando a sua etimologia e definição. Em suma, o autor deverá velar pela não deformação do sentido dos termos pertencentes ao vocabulário específico do campo do conhecimento de que se ocupa.

(5) Admite-se ser evidente para todos que em nenhuma publicação se deverá, conscientemente, deformar a descrição dos fatos observados ou dos métodos empregados.

(6) Não é caso para impedir a alusão a conversas ou a comunicações privadas, mas salienta-se que não se afigura legítimo formular uma afirmação ou chegar à uma conclusão reportando-se a uma simples conversa não verificável.

Consideram-se publicações de difusão restrita as que, gratuitas ou vendidas, não são acessíveis ao público científico em geral.

que deve acompanhar obrigatoriamente o texto, foi redigida de acordo com as indicações dadas no "Guia para a redação das sinopses" (of. recomendação A, parte 2 e comentários).

16. Para assegurar, por toda a parte e em todo o tempo, a reprodução livre das sinopses, deve declarar-se expressamente nas páginas editoriais que é autorizada a sua reprodução.

I — GUIA PARA A REDAÇÃO DE SINOPSES

1. Por sinopse comprehende-se o resumo de um trabalho científico, redigido pelo próprio autor e publicado ao mesmo tempo que o trabalho, depois de examinada pela redação do periódico. (7)

2. O objetivo das sinopses não é apenas facilitar a consulta do periódico que as publica, mas também tornar o trabalho das redações dos periódicos de resumos menos oneroso e mais rápido, contribuindo, assim, para o melhoramento geral dos serviços de documentação científica.

3. A sinopse deve recapitular sucintamente os fatos contidos no trabalho e suas conclusões e chamar a atenção para os novos dados do problema, indicando a sua importância. Deve permitir ao leitor — sem tempo para ler tudo — ajuizar, melhor do que sómente pelo título, se o trabalho interessa ou não.

4. Por consequência, pede-se aos autores de todos os trabalhos que fornecam, igualmente, uma sinopse de acordo com as diretrizes seguintes:

REDAÇÃO

5. É preferível usar frases inteiras em vez de uma simples seqüência de títulos. O autor do trabalho deve ser mencionado sempre na 3^a pessoa. Devem empregar-se termos geralmente aceitos, e não apenas os de uso particular. As contrações inúteis devem ser evitadas. Presumir-se-á que o leitor tem algum conhecimento do assunto, mas não leu ainda o trabalho. A sinopse deve, portanto, ser compreensível por si própria, sem que seja necessário reportar-se ao trabalho. (Nunca citará, por exemplo, parágrafos ou ilustrações pelo número que apresentam no texto).

CONTEÚDO

6. Como o título do trabalho é em geral lido como se fizesse parte da sinopse, deve evitar-se que a primeira frase o repita. Se, todavia, o título não é suficientemente explícito, a primeira frase indicará o assunto tratado. Regra geral, o início da sinopse deveria revelar o objetivo das pesquisas.

(7) Em inglês, o termo *synopsis* foi adotado pela Royal Society de Londres (segundo a recomendação da Conferência de Documentação Científica efetuada em 1948 sob os seus auspícios) e pela Conferência Internacional sobre Resumos Documentais Científicos promovida pela UNESCO em 1949.

7. Por vezes é útil indicar a maneira como o assunto foi tratado, por termos tais como: sucinta, aprofundada, teórica, etc.

8. A sinopse deve indicar os fatos novos observados, as conclusões tiradas de uma experiência ou de um argumento e, se possível, as novas linhas essenciais das teorias, técnicas, processos, aparelhos, etc.

9. Deve conter o nome de todo o novo composto, minério, etc., assim como de todos os novos dados numéricos, tais como uma constante física, etc.; se isso não fôr possível, deve chamar a atenção sobre o assunto. É importante mencionar as observações e fatos novos, mesmo que não digam respeito ao assunto principal do trabalho, senão acessoriamente, pois, caso contrário, estas informações poderão passar despercebidas apesar do seu valor eventual.

10. Quando a sinopse indica resultados, deve mencionar o método empregado. Para os métodos novos, o princípio básico, o domínio de aplicação e o grau de exatidão devem ser expressos com rigor.

REMISSIVAS, REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

11. Se na sinopse fôr necessário fazer referência a uma publicação anterior, esta referência deve ser sempre redigida da mesma forma que no trabalho original. Caso contrário as referências devem ser omitidas.

12. As referências bibliográficas relativas a periódicos científicos devem ser redigidas conforme o uso estabelecido pelo periódico no qual o trabalho aparece. (A Conferência Internacional sobre Resumos Documentais Científicos recomendou as regras propostas pela Organização Internacional de Normalização, Comissão Técnica 46, sendo os títulos dos periódicos abreviados da mesma forma que na *World List of Scientific Periodicals*).

EXTENSÃO

13. A sinopse deve ser tão concisa quanto possível. Só excepcionalmente deve exceder de 200 palavras, de forma a poder ser cortada uma vez impressa e colocada sobre fichas de formato 7,5 cm x 12,5 cm.

PUBLICAÇÃO — LÍNGUA E FORMATO

14. A Conferência Internacional sobre Resumos Documentais Científicos recomendou que as sinopses fôssem publicadas numa língua de grande expansão, seja qual fôr a língua do trabalho original a fim de facilitar a sua compreensão internacional.

15. A Conferência Internacional sobre Resumos Documentais Científicos recomendou igualmente o uso, seguido por certos periódicos, de reunir todas as sinopses de um mesmo fascículo no verso da capa ou em páginas cujo verso corresponda à publicidade, de forma que se possam cortar e colocar sobre fichas sem mutilar as páginas do próprio periódico. Para este fim, as sinopses serão impressas com uma mancha tipográfica de 10 cm, no máximo, a fim de poderem ser colocadas em fichas do formato 7,5 cm x 12,5 cm.

II — LISTA DAS RECOMENDAÇÕES DA ISO RESPEITANTES A PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS

- ISO/R 4 — Código internacional para abreviação dos títulos de periódicos.
 ISO/R 8 — Apresentação de periódicos.
 ISO/R 9 — Sistema internacional para a transliteração dos caracteres cirílicos.
 ISO/R 18 — Sumário de periódicos ou de outros documentos.
 ISO/R 30 — Legenda bibliográfica.
 ISO/R 77 — Referências bibliográficas. Elementos essenciais.
 ISO/R 214 — Resumos e sinopses.
 ISO/R 215 — Apresentação de artigos de periódicos.
 ISO/R 233 — Sistema internacional para a transliteração dos caracteres árabicos.
 Projeto ISO nº 315 — Transliteração dos caracteres gregos em caracteres latinos.
 Projeto ISO nº 379 — Transliteração do hebreu.

ANEXO 2

CRITERIOS PARA LA APRECIACIÓN DE LA CALIDAD DE LAS REVISTAS CIENTÍFICAS Y TECNICAS LATINOAMERICANAS

(Informe del Comité constituido por los doctores Julio Arends (Venezuela), Juan Manuel Gutiérrez Vázquez (Méjico) y Mário Vianna Dias (Brasil), designado por el Grupo de Trabajo, reunido en Puerto Rico, abril 28 — mayo 1 — 1964).

El Comité designado por el Grupo de Trabajo reunido en San Juan de Puerto Rico, encargado de formular las bases que podrían constituir una aportación para determinar la calidad de una Revista científica e técnica, ha llegado a las conclusiones que se exponen a continuación.

El criterio básico que ha servido al Comité, es la asignación de un determinado número de puntos por cada uno de los conceptos que deben indicar la calidad de las revistas. En lo que a esto atañe se trata simplemente de un ensayo que se presenta como base para estudios ulteriores del problema.

1. CALIDAD DE LOS ARTÍCULOS

La calidad de los artículos debe de ser considerada en primer término para juzgar una revista científica o técnica.

Deben ser descartadas aquellas revistas que no tengan por lo menos un 50% de artículos de buena calidad. Para determinar ese porcentaje debe tomarse como punto de partida el año 1960. Deberá exigirse un porcentaje aun mayor cuando así lo justifique el alto desarrollo alcanzado en Latinoamérica por la respectiva especialidad que refleja la revista.

Se asignarán 20 puntos a las revistas que, desde 1960 hasta hoy, hayan publicado un 50% de buenos artículos. Por cada 10% suplementarios se le asignarán cuatro puntos.

2. PRESENTACIÓN DEL MATERIAL

La observancia de las normas internacionales, la correcta confección y utilización de referencias bibliográficas, resúmenes analíticos, así como de cuadros estadísticos e ilustraciones, y en general todo lo que atañe a la adecuada presentación del material, merecerá 5 puntos adicionales.

3. DURACIÓN

Se ha asignado un punto por cada dos años de existencia de la revista.

4. REGULARIDAD DE APARICIÓN

Se debe deducir un punto por cada retraso mayor de 6 meses.

5. PERIODICIDAD

Las revistas que publican 2 entregas al año no tienen ninguna puntuación. Si dichas entregas se reducen a una sola, se le deducirán 5 puntos. Si al contrario, publica varias más, se le asignarán 2 puntos por cada entrega adicional.

6. ACEPTACIÓN DE COLABORACIONES

Si una revista ha venido publicando regularmente desde el año 1960 inclusive, colaboraciones nacionales de personas ajenas al instituto o asociación a los que sirve de órgano de difusión, se le asignarán 5 puntos. Si además publica regularmente colaboraciones de personas no nacionales, se le asignarán 10 puntos.

7. ESPECIALIZACIÓN

Si la revista abarca una rama científica, se le asignarán 5 puntos, y si se circscribe a una especialidad, se le asignarán 10 puntos.

8. INCLUSIÓN EN REVISTAS EXTRANJERAS

Por cada publicación extranjera dedicada a resúmenes, referencias bibliográficas, contenidos, etc., que la incluya, se le asignarán 5 puntos.

9. MENCIÓN EN EL SCIENCE CITATION INDEX

Por cada dos referencias a la revista se le asignará un punto.

10. ENVIO A BIBLIOTECAS

Si bien envío a bibliotecas no es un dato de gran significación, él representa sin embargo el esfuerzo del o de los editores por hacer conocida y útil una revista. Por tanto, el Comité recomienda que por cada diez bibliotecas que reciban la revista, se le asigne un punto y sugiere que para verificar este dato, utilicen las estadísticas publicadas en el Chemical Abstracts u otras similares.

Se adjuntan dos tablas. La Tabla I contiene datos en forma simplificada y la Tabla II se refiere a la escala de apreciación para valorar una revista de acuerdo a estos parámetros. Las que obtengan una puntuación menor de 25 son deficientes; de 26 a 60, regulares; de 61 a 80, buenas; de 81 a 100, muy buenas, y mas de 100, excelentes.

TABLA I

PARAMETRO	CONDICION	VALORACION
1. Calidad de los artículos	Si por lo menos el 50% de los artículos publicados desde 1960 inclusive son de bueno calidad	20 puntos
	Por cada 10% adicional ..	4 puntos
2. Presentación del material	Si cumple las normas internacionales	5 puntos
3. Duración	Por cada dos años de existencia	1 punto
4. Regularidad de aparición	Por cada irregularidad mayor de seis meses ..	1 punto menos
5. Periodicidad	Una entrega al año	5 puntos menos
	Dos entregas al año	0 punto
	Por cada entrega adicional	2 puntos
6. Aceptación de colaboraciones (si ha publicado regularmente desde 1960 inclusive)....	Nacional amplia	5 puntos
	No nacionales	10 puntos
7. Especialización	Abarca una rama científica	5 puntos
	Abarca una especialidad ..	10 puntos
8. Inclusión en revistas extranjeras	Por cada revista de resúmenes, bibliográfica, de contenido, etc., que la incluya	5 puntos
9. Mención en el Science Citation Index	Por cada dos referencias a la revista	1 punto
10. Envio a bibliotecas ..	Por cada diez bibliotecas (verificadas por estadísticas del Chemical Abstracts u otras)	1 punto

TABLA II

ESCALA DE APRECIACIÓN

(Para valorar una revista analizada según los parámetros de la Tabla I)

<i>Puntuación</i>	<i>Clasificación</i>
< 25	Deficiente
26 — 60	Regular
61 — 80	Buena
81 — 100	Muy buena
> 100	Excelente

A Nova Discriminação de Rendas na Constituição Federal

Prof. CHAGAS MELO

A discriminação de rendas visando assegurar aos três níveis de governo recursos para fazer face às necessidades administrativas, tem sido feita, a partir da República, na própria Constituição Federal.

Em nossa primeira Constituição, outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 1824, não havia discriminação de rendas, uma vez que todas as despesas eram feitas pelo Governo central em face da não existência de autonomia provincial.

O artigo 171 da Constituição do Império prescrevia:

“Tôdas as contribuições diretas, à exceção das quais que estiverem aplicadas aos juros e amortizações da dívida pública, serão anualmente estabelecidas pela Assembléia Geral, mas continuarão até que se publique a sua derrogação, ou sejam substituídas por outras”.

O Ato Adicional de 1834, descentralizando o sistema político e administrativo do Império e reconhecendo o direito das Assembléias Legislativas Provinciais de legislarem sobre a fixação das despesas provinciais e municipais e, consequentemente, sobre os impostos, determinaria a necessidade de uma discriminação de rendas que veio, por força da Lei nº 99, de 31 de outubro de 1835 especificando apenas os impostos gerais, deixando o campo remanescente à livre concorrência das Províncias e Municípios.

Na Constituição de 1891, separou-se, pela primeira vez, o campo de incidência dos governos federal e estadual, competindo ao primeiro a cobrança de impostos sobre:

- a) importação de mercadorias de procedência estrangeira;
- b) consumo;
- c) renda e proventos de qualquer natureza;
- d) vendas e consignações.

Aos Estados pertenciam os seguintes impostos:

- a) exportação;
- b) territorial;
- c) transmissão de propriedade;
- d) indústria e profissão.

Os demais impostos, não especificados acima, ficaram na competência dos Municípios, bem como o impôsto predial e taxas de serviços municipais que eram cobrados indistintamente, confundindo-se o conceito de impôsto com o de taxa, deixando as comunas brasileiras sem fonte de renda produtiva para custear os serviços municipais.

A Constituição de 1934 reforçou as finanças estaduais e municipais, delimitando o campo de incidência dos Municípios e transferindo aos Estados o impôsto de vendas e consignações.

O artigo 13 da Carta Magna de 1934 deferiu aos Municípios os seguintes impostos:

- a) territorial urbano;
- b) predial;
- c) licença;
- d) diversões públicas;
- e) cedular sobre renda dos imóveis rurais.

Cabiam-lhe, ainda, de acordo com o artigo 8º, § 2º e § 10 do mesmo diploma legal, metade da arrecadação geral do impôsto de indústria e profissão e 20% do produto de quaisquer novos impostos que viessem a ser criados pela União ou pelos Estados.

A Constituição outorgada em 1937 manteve, em linhas gerais, a discriminação de rendas da Carta de 1934, suprimindo, entretanto, o impôsto cedular sobre a renda dos imóveis rurais e a participação dos Municípios na arrecadação dos novos impostos.

No regime de discriminação de rendas da Constituição de 1946, foram muito beneficiados os Municípios, não sómente com a transferência definitiva do impôsto de indústrias e profissões, como atribuindo-lhes competência, para criar novos tributos sendo o mais importante desses atos o que é expresso no chamado impôsto do sôlo.

A discriminação de rendas vigorou até 1951, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 5, modificando vários artigos referentes à competência para cobrança de impostos por parte dos Estados e Municípios, nos seguintes termos:

- a) a União entregará aos Municípios dez por cento do total do impôsto do consumo, fazendo-se o pagamento de modo inte-

gral de uma só vez, a cada município, durante o quarto trimestre de cada ano;

b) receberão, ainda, os Municípios 15% do total que a União arrecadar do impôsto de renda, feita a distribuição em partes iguais, devendo o pagamento de cada Município ser feito integralmente, de uma só vez, durante o terceiro trimestre de cada ano.

Pela Emenda Constitucional nº 5, os Estados perderam o impôsto territorial rural e o impôsto de transmissão inter-vivos que passaram para os Municípios.

Para permitir a reforma agrária já baixada em lei especial, a Emenda Constitucional nº 10 transferiu para a competência da União a cobrança do impôsto territorial rural, determinando, porém, que o produto da arrecadação fosse entregue aos Municípios onde estejam localizados os imóveis sobre os quais incide a tributação, não alterando, porém, a essência da Emenda nº 5 que instalou no Brasil uma nova discriminação de rendas muito mais complicada do que a existente no texto original da Constituição de 1946.

A Comissão do Ministério da Fazenda, que elaborou a reforma do sistema tributário brasileiro, consubstanciado na Emenda nº 18, esclareceu em seu Relatório o seguinte: "os que lidam com os problemas financeiros da União, nos Estados e Municípios são acordes no imperativo de um reexame dos impostos da Federação, com o fim de instituir-se um sistema compatível com os requisitos do progresso econômico do País. A multiplicidade e a acumulação de incidências tributárias, a despeito da separação formal dos impostos, dificultam e oneram a produção."

Desde 1891, continua a Comissão, vem sendo seguido o critério de partilhar tributos designados por suas denominações jurídicas usuais, posto que nem sempre pacíficas para os próprios juristas. Esse sistema tem provocado ou facilitado distorções econômicas que o crescimento das necessidades financeiras do poder público, e a consequente complexidade e onerosidade dos tributos federais, estaduais e municipais sómente tendem a agravar. Exemplo desta afirmativa é a proliferação de figuras tributárias concebidas em termos jurídico-formais com que os três governos têm procurado alargar o campo de suas incidências e fortalecer o montante de suas arrecadações. Isto sem falarmos nas sobreposições de tributos, do mesmo ou do outro poder, econômica e idênticos e disfarçados apenas pelas roupagens jurídicas de que o legislador os reveste. Pode-se, mesmo, dizer, sem exagero, que existem hoje, no Brasil, mais tributos formalmente distintos que fatores econômicos aptos a servir de base à tributação.

Concluindo, salienta a Comissão que "é uma redistribuição de receita fiscal que se impõe, não só por motivos de segurança

nacional mas, igualmente em favor desses próprios contribuintes em termos estritamente financeiros, uma vez que pela redistribuição da receita fiscal se consegue generalizar e, consequentemente, intensificar o progresso econômico e social em todo o País."

Pela Emenda Constitucional nº 18, os impostos componentes do sistema tributário nacional classificam-se em:

- a) impostos sobre o comércio exterior;
- b) impostos sobre o patrimônio, a renda e os ganhos de capital;
- c) impostos sobre a produção e a circulação;
- d) impostos especiais sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer natureza, produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica e produção, circulação ou consumo de minerais do País.

São de competência da União:

- a) impôsto sobre importação;
- b) impôsto sobre exportação;
- c) propriedade territorial rural;
- d) renda e proventos de qualquer natureza;
- e) sobre produtos industrializados;
- f) operações de crédito, câmbio, seguro, e sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários;
- g) sobre serviços de transporte e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal;
- h) produção, circulação, importação, distribuição ou consumo de combustíveis e lubrificantes líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza;
- i) produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica;
- j) produção, circulação ou consumo de minerais do País.

Aos Estados, competem os seguintes impostos:

- a) impôsto sobre transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definidos em lei, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia, não podendo a alíquota do impôsto exceder aos limites fixados em Resolução do Senado, nos termos do disposto em lei complementar;
- b) impôsto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por comerciantes, industriais e produtores.

não podendo a alíquota do imposto exceder, nas operações que as destinem a outros Estados, os limites fixados pelo Senado, nos termos do disposto em lei complementar;

- c) taxas de seus serviços;
- d) contribuição de melhoria;
- e) participação na arrecadação do imposto de renda incidente sobre a renda das obrigações de sua dívida pública e sobre os proventos dos seus servidores e das suas autarquias;
- f) participação de 10% no imposto sobre produtos industrializados;
- g) participação respectivamente de 60% e 90% dos impostos sobre combustíveis e energia elétrica e por último do imposto sobre minerais, arrecadados nos respectivos territórios.

São dos Municípios:

- a) imposto sobre a propriedade predial;
- b) imposto sobre a propriedade territorial urbana;
- c) imposto sobre serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União e dos Estados;
- d) participação na arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural;
- e) participação na arrecadação dos impostos de renda e de consumo;
- f) participação na arrecadação dos impostos sobre combustíveis líquidos e lubrificantes, energia elétrica e sobre minerais;
- g) taxas sobre serviços municipais e
- h) contribuição de melhoria.

Pela Emenda nº 18, a partir de 1967, prazo prorrogável por mais dois anos (art. 26, § 1º), desaparecerão o imposto de consumo, substituído pelo imposto sobre produtos industrializados, e o imposto sobre vendas e consignações cujo nome será de imposto sobre a circulação.

Em que pese o grande sentido econômico da referida emenda constitucional, os Estados serão grandemente prejudicados com a nova discriminação de rendas, pois a grande fonte de receita estadual — o imposto de vendas e consignações — embora cobrado com outro nome, sofreu sérias restrições que irão diminuir a sua produtividade. Tais restrições são:

- a) a alíquota é uniforme para todas as mercadorias, não excedendo, nas operações que as destinem a outros Estados, o limite fixado em Resolução do Senado Federal;

b) o impôsto não é cumulativo, abatendo-se em cada operação, nos termos do disposto em lei complementar, o montante cobrado nas anteriores, pelo mesmo ou por outro Estado, e não incidirá sobre a venda a varejo diretamente ao consumidor de gêneros de primeira necessidade;

c) participação dos Municípios na arrecadação do impôsto nas transações realizadas dentro de sua área.

Por outro lado, os Municípios foram grandemente beneficiados com essa discriminação de rendas, pois, além das acima especificadas, terão a exclusividade da área remanescente, podendo criar outros tributos, tudo nos termos do artigo 15, da Emenda Constitucional nº 18, assim redigido:

Art. 15. Compete aos Municípios o impôsto sobre serviço de qualquer natureza, não compreendido na competência tributária da União e dos Estados.

Parágrafo único. Lei complementar estabelecerá critérios para distinguir as atividades a que se refere este artigo das previstas no artigo 12, que trata da competência dos Estados sobre a cobrança do impôsto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por comerciantes, industriais e produtores.

A Reunião dos Secretários de Fazenda dos Estados, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1966, decidiu que o novo sistema tributário entrará em vigor a partir de 1º de janeiro de 1967, excetuada a vigência do impôsto de circulação sobre Mercadorias que substituiu o impôsto de vendas e consignações, que seria, entretanto, escriturado nos livros comerciais de 1º de janeiro a 30 de junho de 1967, a título de proporcionar estudos de amostragem do comércio e indústria, tendo em vista obter estatísticas mais realísticas para a fixação das alíquotas, permanecendo no primeiro semestre de 1967 a atual estrutura do impôsto de vendas e consignações.

Estima-se que o Fundo de Participação previsto na Emenda nº 18, que segundo os Secretários de Fazenda será o responsável nos pequenos Estados por cerca de 25% da receita dos mesmos, entrará em vigor em janeiro de 1967, sendo a distribuição feita: 5% pela área territorial dos Estados e 95% combinando o contingente populacional com o coeficiente inverso da renda *per capita*.

A previsão do Fundo de Participação dos Estados para 1967, segundo cálculos dos técnicos do Ministério da Fazenda e pu-

blicação do Jornal do Brasil de 18 de junho de 1966, é a seguinte:

DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

ESTIMATIVA PARA 1967

Critério de Distribuição $\left\{ \begin{array}{l} 95\% \text{ com base na população — Renda per capita} \\ 5\% \text{ com base na superfície} \end{array} \right.$

ESTADOS	5% COM BASE NA SUPERFÍCIE	95% COM BASE NA POPULAÇÃO (RENDA PER CAPITA)	Cr\$ 1.000.000
Acre.....	463,2	6.885,6	7.348,8
Amazonas.....	4.756,8	6.885,6	11.642,4
Pará.....	3.794,4	12.676,8	16.471,2
Maranhão.....	998,4	32.740,8	33.739,2
Piauí.....	760,8	17.236,8	17.997,6
Ceará.....	448,8	40.492,8	40.941,6
Rio Grande do Norte.....	160,8	12.403,2	12.564,0
Paraíba.....	170,4	18.012,0	18.182,4
Pernambuco.....	300,0	33.105,6	33.405,6
Alagoas.....	86,4	13.771,2	13.857,6
Sergipe.....	69,6	12.403,2	12.472,8
Bahia.....	1.706,4	52.713,6	54.420,0
Minas Gerais.....	1.785,6	48.244,8	50.030,4
Espírito Santo.....	139,2	11.035,2	11.174,4
Rio de Janeiro.....	129,6	18.969,6	19.099,2
Guanabara.....	4,8	6.885,6	6.890,4
São Paulo.....	753,6	20.702,4	21.456,0
Paraná.....	607,2	23.256,0	23.863,2
Santa Catarina.....	292,8	13.224,0	13.516,8
Rio Grande do Sul.....	859,2	22.070,4	22.929,6
Mato Grosso.....	3.744,0	8.253,6	11.997,6
Goiás.....	1.951,2	19.836,0	21.787,2
Distrito Federal.....	16,8	4.195,2	4.212,0
TOTAL.....	24.000,0	456.000,0	480.000,0

REGISTRO ADMINISTRATIVO

I Censo dos Servidores Públicos Federais

HELOISA DE BRITTO E SOUZA

Os funcionários públicos civis do Poder Executivo da União vão ser recenseados, conforme estabeleceu o Decreto nº 58.297, de 2 de maio de 1966, que prescreveu as normas a serem obedecidas para sua completa realização. Tal decreto vem cumprir exigência estipulada pelo art. 53 da Lei nº 4.242 e seu parágrafo único, (incluindo-se, como assunto concernente à mesma matéria, os artigos que se seguem, até o de nº 55).

E assim, dando seqüência à determinação legal, foi entregue a cada funcionário ativo um *Boletim Individual* para ser preenchido pelo próprio, pois apenas os funcionários ativos relacionados nos itens *a*, *b*, *c* e *d* do art. 2º do precitado decreto de maio de 1966 seriam abrangidos. Foram estabelecidos quesitos, aos quais o servidor deveria responder, fielmente, fornecendo informações recentes a seu respeito, sendo fixada a data de 31 de maio como ponto de referência das mesmas.

A devolução do Boletim Individual seria confirmada por um recibo nominal passado ao servidor em aprêço, comprobatório de que o respectivo Boletim foi restituído à repartição, com as respostas exigidas e de acordo com o que reza o artigo 12 do mesmo decreto.

Foram distribuídos cartazes pelas repartições públicas federais com os dizeres: "Respondam com precisão" e "Quantos somos e como somos?" E de acordo com o que especifica o art. 54 da Lei nº 4.242-63 os mesmos citavam o D.A.S.P. e I.B.G.E., como sendo os órgãos que se incumbiriam de tal levantamento.

E ésse *I Censo Periódico dos Servidores Públicos Civis da União e das Autarquias* vai responder à pergunta — "Quantos somos" — informando qual é a densidade estática de nossa classe em todo o País, levantada no período de 31 de maio, até 30 de junho, éste o prazo final para o recolhimento do mencionado Boletim Individual.

Ficou previsto, em caráter excepcional para o servidor em exercício em localidade de precários meios de transporte, a prorrogação da data fixada, até 15 de julho dêste mesmo ano.

Conheceríamos, outrossim, nossa densidade dinâmica, ou seja, a resposta à pergunta — "Como somos?" — pelas condições que apresentasse cada servidor através de suas respectivas declara-

ções. Tais declarações, em caráter confidencial, não poderiam ser objeto de divulgação que as individualizasse ou identificasse. Entretanto, é mister esclarecer que elas não impediriam que as informações ali contidas servissem de comprovante, em caso de ser empregada qualquer modalidade de sonegação às mesmas.

Conforme o Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público deixa, nitidamente, reconhecido em sua Exposição de Motivos nº 3.605-66 — Brasília de 25-4-66, o empreendimento corresponderia às necessidades permanentes da Administração Federal, e forneceria os instrumentos e as medidas imprescindíveis ao aproveitamento que dêle se pudesse auferir para a concretização de seus elevados fins.

Tendo em vista ser êste um Censo pioneiro, êle teria em mira, apenas, as informações globais. Outros viriam, periódicamente, procurando coletar dados mais minuciosos neste ou naquele setor. Sabemos, entretanto, que respostas importantes seriam dadas por seu intermédio, sem falar no incomensurável proveito e nas vantagens que elas trariam às teorias rationalizadoras da administração de pessoal, entre nós.

E já nessa ordem de considerações estaria o artigo 39 da Lei nº 4.345 de 26-6-64 que assim determinava a respeito:

Art. 39. Realizado o censo do funcionalismo a que se refere a Lei nº 4.242 de 17-7-63, o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, dentro de 120 (cento e vinte) dias, projeto de lei sobre a revisão do Plano de Classificação de Cargos do Funcionalismo Civil.

Ressalte-se o louvável interesse da Administração Pública Brasileira, muito bem configurado na Exposição de Motivos do Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P., em obter então, por êsse meio, a oportunidade de atualizar e reorganizar seus quadros funcionais. Passaria, destarte, o Poder Executivo a ter noção mais exata de seus setores de pessoal — por carreiras e grupos ocupacionais — e, bem assim, uma idéia aproximada de seu todo, acrescentando-se a isso a perspectiva de melhores estímulos a seus servidores.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA nº 3.605-66

Exposição de Motivos do D.A.S.P. nº Br-166, de 25 de abril de 1966 (Assinado Decreto nº 58.297, de 2-5-66).

Brasília — D.F.

Em 25 de abril de 1966.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

O Censo Periódico dos servidores públicos civis da União e das Autarquias, determinado pela Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963, deverá ser realizado pelo Instituto Brasileiro de Geogra-

sia e Estatística, prevista, no entanto, expressamente, conforme preceituam os artigos 53 e 54 da mesma Lei, a participação do Departamento Administrativo do Serviço Público, mediante convênio para os fins e nos termos estabelecidos pelos supracitados dispositivos.

2. Trata-se de empreendimento que, pela sua essencialidade, dimensões e múltiplos objetivos, corresponde, efetivamente, às necessidades permanentes da Administração Federal.

3. Embora reconhecidamente prioritário e decorrente de imperativo legal, circunstâncias diversas contribuíram para retardar a execução do referido trabalho, que, afinal, foi objeto de Convênio celebrado entre este Departamento e o I.B.G.E. na gestão do meu eminente antecessor.

4. Os problemas relativos ao planejamento e execução, dentro de prazos prefixados, de um recenseamento periódico, em âmbito nacional, dos servidores públicos federais, se traduzem, em um conjunto de tarefas aparentemente simples mas que são, na realidade, sumamente especializadas pela sua envergadura, conteúdo técnico e natural complexidade.

5. O anexo anteprojeto de decreto que tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência visa, precisamente, ao estabelecimento de normas concretas e definitivas para execução do I Censo Periódico dos Servidores Públicos Civis da União e das Autarquias.

6. Caso mereçam a aprovação de Vossa Excelência, as provisões normativas e operacionais sugeridas destinam-se a assegurar condições de eficiência aos trabalhos programados.

7. Convém registrar, embora sumariamente, alguns aspectos fundamentais do recenseamento geral que se pretende realizar em junho do corrente ano:

a) O Censo abrange, em sua área de incidência, a totalidade dos funcionários do Poder Executivo federal — de qualquer modalidade e aonde quer que se encontrem, no âmbito da administração direta e descentralizada;

b) são excluídos, além dos inativos, os servidores do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, das Secretarias dos Tribunais Federais, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, da Justiça dos Territórios e dos serviços auxiliares da Justiça;

c) a instrumentalidade e o mecanismo da execução do Censo compreendem, entre outras medidas, o *Boletim Individual* a ser distribuído aos servidores para captação e registro das informações colimadas as quais deverão fielmente refletir a situação do recenseado em 31 de maio de 1966;

d) a destinação básica das informações coligidas através do mencionado *Boletim Individual* é a reconstituição e atualiza-

ção dos Cadastros da Administração de Pessoal da União. As informações que serão incorporadas aos aludidos Cadastros serão de natureza confidencial, não podendo ser objeto de divulgação;

e) a operação censitária encerrar-se-á a 30 de junho vindouro, admitida, porém, uma prorrogação do prazo de 10 dias concedidos ao servidor para recolhimento do *Boletim*, nos casos de residência em locais remotos, ou de acesso difícil;

f) a fim de anular possíveis tentativas de omissão, resistência passiva, declarações falsas, inadequadas ou inexatas, prevê o decreto a obrigatoriedade da colaboração dos órgãos, serviços e funcionários, em geral, bem como um sistema de controle executivo pelos órgãos centrais de pessoal e penalidades para os que incorrerem nas faltas previstas.

8. Nenhum esforço deve ser poupado a fim de que o Censo do funcionalismo possa interpretar e traduzir, à semelhança de uma radiografia, a realidade, as necessidades, os problemas e as tendências dos Serviços Públicos em geral, e da Administração de Pessoal em particular.

9. As informações e dados numéricos resultantes do recenseamento geral dos servidores contribuirão para um melhor conhecimento dos contingentes humanos que possibilitam o funcionamento do Poder Executivo e que são os instrumentos através dos quais se exercem as atividades governamentais e administrativas.

10. O Censo funcional prestes a realizar-se é um reflexo da modernização administrativa numa época de tecnologia avançada. Os resultados que dele se esperam, suscetíveis de tratamento estatístico e análise científica, serão objeto de atento estudo, de rigorosa crítica e adequada interpretação, ensejando uma utilização posterior que atenda, paralelamente, aos interesses recíprocos da Administração e da massa dos servidores recenseados.

11. O aproveitamento daqueles resultados proporcionará ao Departamento Administrativo do Serviço Público as bases, diretrizes e meios imprescindíveis à completa reformulação e à progressiva implantação de uma nova Política de pessoal na esfera administrativa em termos de providências, bem coordenadas.

12. Nesse conjunto, merecem relêvo especial:

a) um novo sistema de reclassificação de cargos em condições de ampliar os horizontes funcionais dos servidores públicos, tendo em vista o estabelecimento e valorização das carreiras profissionais, bem como maiores facilidades de acessos e promoções;

b) o revigoramento e expansão do "sistema do mérito", simultaneamente, com uma revisão dos esquemas salariais e com a adoção de estímulos positivos, dando-se ao Serviço Civil con-

dições para oferecer vantagens concretas que constituam atrativo capaz de propiciar o recrutamento de elementos de comprovada capacidade intelectual e valor técnico;

c) a reconstituição e atualização dos cadastros de pessoal, como base para reorganização integral dos quadros de servidores públicos que ora se apresentam como setores estagnados e anacrônicos, em estado caótico que reclama providências radicais e inadiáveis.

13. O Censo não tem, nem poderia ter, intuitos subalternos; suas finalidades insofismáveis estão claramente definidas em lei.

14. É manifesto que o êxito total do empreendimento muito dependerá da compreensão e confiança que nêle depositar o corpo de servidores públicos. Recíproco e mútuamente vantajosos são os esforços cooperativos nesse terreno; não há como fugir à incontestável evidência: — a colaboração entre os servidores e o Estado é fator condicionante de uma Administração de Pessoal válida, realizadora e humana.

15. Pretende o Estado um conhecimento mais profundo da força de trabalho e dos potenciais humanos disponíveis.

16. Para os servidores, contudo, o interesse primordial consiste na implantação de estilos de administração que mantenham o primado dos valores humanos e asseguram a realização de justas aspirações de segurança, progresso, dignidade e bem-estar.

17. São ideais que se inter-relacionam e completam, revelando-se, a longo prazo, inoperantes, os cânones administrativos que pretendam ignorá-los, obscurecê-los ou dissociá-los.

18. Esse Departamento encara com o maior otimismo a realização que se inicia e que dará base firme para todos os estudos racionais e técnicos atinentes à administração de pessoal.

19. Com êsses objetivos, tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo anteprojeto.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Vicente B. de Ouro Preto*, Diretor-Geral.

(*Diário Oficial* de 2 de maio de 1966, págs. 4.623/24).

DECRETO N° 58.297, DE 2 DE MAIO DE 1966

Estabelece normas para execução do censo dos servidores públicos civis da União e das Autarquias

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 87, inciso I, da Constituição Federal, e tendo

em vista o disposto no art. 53 da Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963, decreta: (*)

Art. 1º O primeiro censo periódico dos servidores públicos civis da União e das Autarquias, previsto na Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963, será realizado a 31 de maio do corrente ano.

Art. 2º O censo abrangerá:

a) os funcionários civis do Poder Executivo, inclusive em serviço no exterior, e os afastados por qualquer motivo;

b) os funcionários das Autarquias Federais, nas mesmas condições;

c) o pessoal temporário, inclusive o especialista, e o pessoal de obras diretamente retribuído pela Administração;

d) o pessoal pago mediante recibo, os credenciados, os ajustados e os eventuais.

Art. 3º Não serão recenseados:

a) os servidores das secretarias do Poder Legislativo e os do Tribunal de Contas da União;

b) os servidores das secretarias dos Tribunais Federais, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, os da Justiça dos Territórios e os dos serviços auxiliares da Justiça;

c) os empregados de terceiros que, por força de contrato de trabalho com êstes, prestem serviços em repartições federais;

d) os servidores inativos.

Art. 4º Os servidores mencionados no art. 2º dêste decreto serão recenseados através do Boletim Individual que lhes será distribuído e no qual registrarão as informações previstas.

§ 1º As informações registradas no Boletim Individual deverão refletir fiel e exclusivamente a situação do recenseado em 31 de maio de 1966.

§ 2º Em caso de recusa, silêncio, sonegação, falsidade ou emprêgo de termos evasivos, irreverentes ou injuriosos, o servidor será punido disciplinarmente.

Art. 5º Compete ao órgão central de pessoal, ao chefe imediato ou a quem o recenseado estiver relacionado por força

(*) Lei nº 4.242, de 17-7-1963 (D. O. de 18-7-1963).

Art. 53. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística realizará censo periódico dos servidores públicos da União, das Autarquias e entidades para-estatais.

Parágrafo único. Publicado o resultado do censo, com os elementos precisos de identificação, tempo de serviço, cargo ou função do servidor, vencimentos e vantagens ou proventos percebidos, o servidor que acumular cargos, funções ou proventos com violação dos preceitos legais terá o prazo de trinta dias para manifestar opção por um deles sob pena de instauração de processo administrativo pelo Departamento Administrativo do Serviço Público.

da prestação de serviços, a distribuição e o recolhimento do Boletim Individual do servidor.

Art. 6º Sem prejuízo do prazo concedido ao servidor, que será de dez dias, o recolhimento do Boletim Individual deverá estar concluído a 30 de junho de 1966.

Parágrafo único. Quando se tratar de servidor em exercício em localidade de precários meios de transporte, a data fixada neste artigo poderá ser prorrogada até 15 de julho de 1966.

Art. 7º As informações prestadas pelo servidor através do Boletim Individual, excluídas as que serão incorporadas ao cadastro de pessoal, terão caráter confidencial, não podendo ser objeto de divulgação que as individualize ou identifique.

Parágrafo único. O disposto na parte final dêste artigo não impede que as informações sirvam de comprovação para caracterizar a responsabilidade do servidor, no caso do § 2º do art. 4º dêste decreto.

Art. 8º O servidor que na época do censo passar a ter exercício em repartição sediada em localidade diferente da em que está lotado devolverá o Boletim Individual, devidamente preenchido, a quem lho distribuiu, se o seu desligamento vier a ocorrer depois de 10 de junho de 1966.

Parágrafo único. Caso o desligamento ocorra antes da data prevista neste artigo, o Boletim Individual será entregue, nas mesmas condições, ao chefe imediato na repartição em que passou a servir.

Art. 9º Todo aquêle que exercer função pública federal, civil ou militar, inclusive representação diplomática ou consular, está obrigado a prestar auxílios e informações solicitados para a realização do censo de que trata êste decreto.

Art. 10. As empresas e sociedades que gozam de favores dos poderes públicos deverão prestar a colaboração que lhes for solicitada para o preparo e execução do censo dos servidores públicos.

Art. 11. São as seguintes as penalidades a que ficará sujeito o funcionário que incorrer nas faltas previstas no § 2º do art. 4º dêste decreto:

a) repreensão, nos casos de recusa, silêncio ou sonegação de informações;

b) suspensão, até 90 dias, nos casos de falsidade ou de emprêgo de têrmos evasivos, irreverentes ou injuriosos.

Art. 12. Será obrigatório exigir do recenseado recibo de entrega do Boletim Individual, bem como fornecer-lhe comprovante de devolução dêsse Boletim.

Art. 13. Este decreto entra em vigor na data da publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 2 de maio de 1966; 145º da Independência e 78º da República.

H. CASTELLO BRANCO.

Mem de Sá.

Zilmar de Araripe Macedo.

Arthur da Costa e Silva.

Juracy Magalhães.

Octavio Bulhões.

Juarez Távora.

Ney Braga.

Pedro Aleixo.

Walter Peracchi Barcellos.

Eduardo Gomes.

Mathias Joaquim da Gama e Silva.

Paulo Egydio Martins.

Mauro Thibau.

Roberto Campos.

Oswaldo Cordeiro de Farias.

(*Diário Oficial* de 2 de maio de 1966 páginas 4.615-16).

I Conferência dos Secretários de Fazenda para a Reforma Tributária

REALIZARAM-SE no 10º andar do Ministério da Fazenda em seu Auditório, no período de 15 a 17 de junho último, às 10 horas da manhã, as sessões de abertura e de debates em torno do anteprojeto de código tributário nacional, tendo ficado o início dos trabalhos, sob a presidência do Ministro da Fazenda, Economista e Professor OCTAVIO GOUVÉA*DE BULHÕES.

Deu origem a êsse conclave a determinação contida na Emenda Constitucional nº 18, de 1-12-1965, que se refere à lei complementar que será baixada para regular o sistema tributário nacional.

Outrossim, vemo-lo em consonância com o que dispõe a alínea *b*, inciso XV do art. 5º da Constituição, sobre normas gerais de direito financeiro, relativas à matéria tributária de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, sem prejuízo da legislação complementar existente. Para regularizar o que aí ficou estipulado, em legislação única, a isso atinente, é que está sendo levantado o estudo do presente Código.

A Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda presidida pelo Sr. Dr. Luiz Simões Lopes, após haver feito meticoloso estudo sobre o assunto, elaborou a Parte I do citado Código.

O aludido congresso teve a presença de representantes de diversos estados de nossa Federação, que expuseram teses concretas sobre a matéria. Decidiu-se êle pela criação de um Fundo de Participação dos Estados, que será distribuído, proporcionalmente, à respectiva população e ao inverso da renda *per capita* de cada Estado. Em face dêsse critério, apôs os debates, foram estabelecidos os coeficientes de participação de cada Estado aqui apresentados, na parte final dêsse registro.

Damos, a seguir, o roteiro integral do trabalho cumprido pelos congressistas, além do Livro Primeiro do anteprojeto do citado Código Tributário Nacional.

PROGRAMA DE TRABALHO

REUNIÃO DE SECRETÁRIOS DE FAZENDA DOS ESTADOS

15 a 17 de junho de 1966

Dia 15 — Quarta-feira

10.00 h — Sessão solene de abertura sob a presidência do Ministro da Fazenda.

Local: Auditório do Ministério da Fazenda (13º andar).

Agenda:

- 1 — Discurso de abertura pelo Ministro da Fazenda, Dr. Octavio Gouvêa de Bulhões.
- 2 — Discurso de um representante dos Secretários de Fazenda.
- 3 — Discurso de um representante das Confederações de Classe.
- 4 — Encerramento da Sessão pelo Sr. Ministro da Fazenda.

14.30 h — Tema: Anteprojeto de Lei Complementar da Emenda Constitucional nº 18 (Livro Primeiro do Código Tributário Nacional).

Local: Salão Nobre do Ministério da Fazenda (10º andar).

Agenda:

- 1 — Exposição introdutória pelos Drs. Gérson Augusto da Silva e Gilberto de Ulhoa Canto.
- 2 — Breve apresentação das Emendas sugeridas pelas diversas representações.
- 3 — Abertura dos debates pela ordem dos capítulos e artigos do Anteprojeto.
- 4 — Formação de uma Comissão incumbida da coordenação das Emendas. (Comissão I). Local e horário de trabalho.

Dia 16 — Quinta-feira

10.00 h — Tema: Anteprojeto (modelo) do Impôsto sobre Circulação de Mercadorias.

Local: Salão Nobre (10º andar).

Agenda:

- 1 — Exposição introdutória do Dr. Gerson Augusto da Silva.
- 2 — Abertura dos debates sobre o Anteprojeto (parte normativa).
- 3 — Formação de uma Comissão incumbida de coordenar as emendas ao Anteprojeto. (Comissão II). Local e horário de trabalho.

14.30 h — Tema:

- 1 — Determinação da alíquota do Impôsto sobre Circulação.
- 2 — Regulamentação do Fundo de Participação dos Estados.

Local: Salão Nobre (10º andar).

Agenda:

- 1 — Exposição introdutória pelo Dr. Gerson Augusto da Silva.
- 2 — Abertura dos debates sobre o Tema 1.
- 3 — Formação de uma Comissão incumbida da redação das Conclusões sobre o Tema 1 (Comissão III). Local e horário dos trabalhos.

- 4 — Exame da contribuição dos Secretários de Fazenda para a regulamentação do Fundo de Participação dos Estados.
- 5 — Formação de uma Comissão incumbida de coordenar as proposições sobre o Tema 2 (Comissão IV), Local e horário de trabalho.

17.00 h — Tema: Anteprojeto de Normas Gerais de Direito Tributário (Livro Segundo do Código Tributário Nacional).

Local: Salão Nobre (10º andar).

Agenda:

- 1 — Exposição do Dr. Gilberto de Ulhoa Canto.
- 2 — Abertura dos debates.
- 3 — Encerramento.

Dia 17 — Sexta-feira

10.00 h — Tema:

- 1 — Emendas ao Anteprojeto de Lei Complementar (Livro Primeiro do Código Tributário Nacional).
- 2 — Emendas ao Anteprojeto modelo do Imposto sobre Circulação (Parte normativa).

Local: Salão Nobre (10º andar).

Agenda:

- 1 — Apresentação das conclusões sobre o Tema 1 pelo Coordenador da Comissão I.
- 2 — Discussão e aprovação.
- 3 — Apresentação das conclusões sobre o Tema 2 pelo Coordenador da Comissão II.
- 4 — Discussão e aprovação.

14.30 h — Tema:

- 1 — Determinação da alíquota do Imposto sobre Circulação.
- 2 — Fundo de Participação dos Estados.

Local: Salão Nobre.

Agenda:

- 1 — Apresentação das conclusões sobre o Tema 1 pelo Coordenador da Comissão III.
- 2 — Discussão e aprovação.
- 3 — Apresentação das conclusões sobre o Tema 2 pelo Coordenador da Comissão IV.
- 4 — Discussão e aprovação.

17.00 h — Sessão solene de encerramento dos Trabalhos da Reunião.

Local: Auditório do Ministério da Fazenda (13º andar).

Agenda:

- 1 — Abertura da Sessão pelo Ministro da Fazenda, Dr. Octávio Gouvêa de Bulhões.
- 2 — Apreciação das conclusões gerais dos trabalhos da Reunião por um representante dos Secretários de Fazenda.
- 3 — Discurso de encerramento pelo Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica — Dr. Roberto Campos.

ANTEPROJETO

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Este Código, em seu Livro Primeiro, regula, com fundamento na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, o sistema tributário nacional e estatui a lei complementar a que essa Emenda se refere na alínea "c" do inciso IV do art. 2º, no art. 4º, nos §§ 2º e 4º do art. 9º, nos §§ 1º e 2º do art. 12, no parágrafo único do art. 15; e, em seu Livro Segundo, determina, com fundamento na alínea "b" do inciso XV do art. 5º da Constituição, as normas gerais de direito financeiro, relativas à matéria tributária, aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem prejuízo da respectiva legislação complementar, supletiva ou regulamentar.

LIVRO PRIMEIRO

SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

TÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 2º O sistema tributário nacional é regido pelo disposto na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, em leis complementares, em resolução do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, nas Constituições e nas leis estaduais e em leis municipais.

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória que não constitua sanção de ato ilícito, instituído em lei pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no uso de competência constitucional inerente à sua condição de pessoa jurídica de direito público, e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Art. 4º A natureza jurídica específica de cada tributo determina-se pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-las:

I — a denominação e demais características formais adotadas pela lei que o tenha instituído;

II — a destinação legal do produto da sua arrecadação.

Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

TÍTULO II

COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, observado o disposto neste Código, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Os tributos cuja arrecadação seja distribuída no todo ou em parte a outras pessoas jurídicas de direito público pertencem à competência legislativa daquela a que tenham sido atribuídos pela Constituição Federal ou pelas Constituições dos Estados.

Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do art. 18 da Constituição.

§ 1º A atribuição compreende as garantias e os privilégios processuais que competem à pessoa jurídica de direito público que a conterr.

§ 2º A atribuição pode ser revogada a qualquer tempo, por ato unilateral da pessoa jurídica de direito público que a tenha efetuado.

§ 3º Não constitui delegação o cometimento a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos.

Art. 8º O não-exercício da competência tributária não a defere a pessoa jurídica de direito público diversa daquela a que a Constituição a tenha atribuído.

CAPÍTULO II

LIMITAÇÕES DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

Seção I — Disposições Gerais

Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I — instituir ou majorar tributo sem que a lei o estabeleça, ressalvado, quanto à majoração, o disposto no art. 22, no art. 27 e no § 2º do art. 61;

II — cobrar impôsto sobre o patrimônio e a renda com base em lei posterior à data inicial do exercício financeiro a que corresponda;

III — estabelecer limitações ao tráfego, no território nacional, de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais;

IV — cobrar impôsto sobre:

a) o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros;

b) templos de qualquer culto;

c) o patrimônio, a renda ou serviços de partidos políticos e de instituições de educação ou de assistência social, observados os requisitos fixados na Seção II deste Capítulo;

d) papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros.

§ 1º O disposto no inciso IV não exclui a atribuição, por lei, às entidades nêle referidas, da condição de responsável pelos tributos que lhes caiba arrecadar na fonte, e não as dispensa da prática de atos, previstos em lei, asseguratórios do cumprimento de obrigações tributárias por terceiros.

§ 2º O disposto na alínea "a" do inciso IV aplica-se, exclusivamente, aos serviços próprios das pessoas jurídicas de direito público a que se refere este artigo, e inerentes aos seus objetivos.

Art. 10. É vedado à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional, ou que importe distinção ou preferência em favor de determinado Estado ou Município.

Art. 11. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou do seu destino.

Seção II — Disposições Especiais

Art. 12. O disposto na alínea "a" do inciso IV do art. 9º, observado o disposto no § 1º desse artigo, é extensivo às autarquias criadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, tão-somente no que se refere ao patrimônio, à renda ou aos serviços vinculados às finalidades essenciais, ou delas decorrentes.

Art. 13. O disposto na alínea "a" do inciso IV do art. 9º, deste Código, não é extensivo aos serviços públicos concedidos, cujo tratamento tributário é estabelecido pelo poder concedente no que se refere aos tributos de sua competência, ressalvados os serviços públicos federais concedidos, cuja isenção geral de tributos pode ser instituída pela União, por meio de lei especial e tendo em vista o interesse comum, observado, nesse caso, o disposto no § 1º, do referido art. 9º.

Parágrafo único. As leis especiais a que se refere este artigo, vigentes à data da promulgação deste Código, permanecem em vigor enquanto não revogadas ou alteradas por outras.

Art. 14. O disposto na alínea "c" do inciso IV do art. 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nêle referidas:

I — não distribuirem a seus dirigentes ou associados qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, por qualquer título que possa representar rendimento, ganho ou lucro para os respectivos beneficiários;

II — aplicarem integralmente os seus recursos na manutenção e no desenvolvimento dos objetivos sociais;

III — manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos das formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

§ 1º Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do art. 9º, a lei pode suspender a aplicação do benefício.

§ 2º Os serviços a que se refere a alínea "c" do inciso IV do art. 9º são, exclusivamente, os diretamente relacionados com os objetivos sociais das entidades de que trata este artigo, previstos nos respectivos estatutos ou atos constitutivos.

Art. 15. Sómente a União pode instituir empréstimos compulsórios, nos seguintes casos excepcionais:

I — guerra externa, ou sua iminência;

II — calamidade pública que exija auxílio federal impossível de atender com os recursos orçamentários disponíveis;

III — ocorrência de circunstâncias que exijam a absorção temporária de poder aquisitivo.

Parágrafo único. O empréstimo compulsório será instituído por lei, que fixará obrigatoriamente o prazo e as condições do respectivo resgate e observará, no que for aplicável, o disposto neste Código.

TÍTULO III

IMPOSTOS

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

Art. 17. Os impostos componentes do sistema tributário nacional são exclusivamente os que constam deste Título, com as competências e limitações neles previstas.

Art. 18. Compete:

I — à União instituir, nos Territórios Federais, os impostos atribuídos aos Estados, e, se aquêles não forem divididos em Município, cumulativamente os atribuídos a êstes.

II — ao Distrito Federal e aos Estados não divididos em Municípios, instituir, cumulativamente, os impostos atribuídos aos Estados e aos Municípios.

CAPÍTULO II

IMPOSTOS SÔBRE O COMÉRCIO EXTERIOR

Seção I — Impôsto sobre a Importação

Art. 19. O impôsto, de competência da União, sobre a importação de produtos estrangeiros, tem como fato gerador a entrada dêstes no território nacional.

Art. 20. A base de cálculo do impôsto é:

I — quando a alíquota seja específica, qualquer unidade de medida, pertencente ao sistema métrico decimal, que seja adotada pela lei tributária.

II — quando a alíquota seja *ad valorem*, o preço normal do produto, assim entendido o que é, ou produto similar, alcançaria em uma venda, em condições de livre concorrência, entre vendedor e comprador independentes, para entrega no pôrto ou lugar de entrada do produto no país;

III — quando se trata de produto apreendido ou abandonado, levado a leilão, o preço da respectiva arrematação.

Art. 21. Para os efeitos do artigo anterior, entende-se por venda em condições de livre concorrência, entre vendedor e comprador independentes, aquela em que concorrem os seguintes elementos:

I — a única prestação a cargo do comprador é o pagamento do preço;

II — o preço é fixado independentemente de relações comerciais, financeiras, ou de outra natureza, contratuais ou não, além das criadas pela própria venda, entre, de um lado, o vendedor ou pessoa a ele associada e, de outro lado, o comprador ou pessoa a ele associada;

III — nenhuma importância decorrente da ulterior revenda, cessão, ou utilização do produto vendido retorna, direta ou indiretamente, ao vendedor ou à pessoa a ele associada.

Parágrafo único. Para os efeitos dêste artigo, entendem-se duas pessoas como associadas quando uma delas tem interesse em quaisquer bens ou negócios da outra, ou quando ambas têm interesses comuns em qualquer bem ou negócios, ou, ainda, quando uma terceira pessoa tem simultaneamente interesses em quaisquer bens ou negócios de cada uma delas, sejam êsses interesses diretos ou indiretos.

Art. 22. O Poder Executivo pode, nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo do impôsto, a fim de ajustá-lo aos objetivos da política cambial e do comércio exterior.

Art. 23. Contribuinte do impôsto é:

I — toda pessoa que, tendo interesse na entrada do produto no território nacional, pratique, direta ou indiretamente, ato tendente a promovê-la, sem prejuízo da responsabilidade tributária e penal do agente material;

II — o arrematante dos produtos apreendidos ou abandonados.

Seção II — Impôsto sobre a Exportação

Art. 24. O impôsto, de competência da União, sobre a exportação para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados, tem como fato gerador a saída destes do território nacional.

§ 1º Consideram-se nacionais:

I — os produtos naturais, obtidos no país, exportados em sua condição original;

II — os produtos industriais fabricados no país, ainda que, total ou parcialmente, com matéria-prima ou componentes estrangeiros;

III — os produtos, naturais ou industriais, de procedência estrangeira, que tenham sido submetidos, no país, a qualquer operação que lhes modifique a natureza ou a finalidade, ou os aperfeiçoe para o consumo.

§ 2º Consideram-se nacionalizados os produtos, naturais ou industriais, de procedência estrangeira, exportados na mesma condição em que entraram no país, ainda que com diferente embalagem, envoltório, acondicionamento denominação, marca, ou outra característica extrínseca.

Art. 25. A base de cálculo do impôsto é:

I — quando a alíquota seja específica, qualquer unidade de medida, pertencente ao sistema métrico decimal, que seja adotada pela lei tributária;

II — quando a alíquota seja *ad valorem*, o preço ou o valor da operação de que decorra a saída do produto, os quais não serão inferiores à cotação média do produto nos principais mercados importadores, deduzidas as despesas de transporte e seguro, ou, na falta da referida cotação, ao preço normal da operação, na forma do disposto no inciso II do art. 20, combinado com o art. 21 e seu parágrafo único.

Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, considera-se a entrega como efetuada no pôrto ou lugar da saída do produto, deduzidos os tributos diretamente incidentes sobre a operação de exportação, e, nas vendas efetuadas a prazo superior aos correntes no mercado internacional, o custo do financiamento.

Art. 26. A lei pode adotar como base de cálculo a parcela do valor ou do preço, referidos no artigo anterior, excedente de valor básico fixado de acordo com os critérios e dentro dos limites por ela estabelecidos.

Art. 27. O Poder Executivo pode, nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo do impôsto a fim de ajustá-lo aos objetivos da política cambial e do comércio exterior.

Art. 28. Contribuinte do impôsto é toda pessoa que, tendo interesse na saída do produto do território nacional, pratique, direta ou indiretamente, ato tendente a promovê-la, sem prejuízo da responsabilidade tributária e penal do agente material.

Art. 29. A receita líquida do impôsto destina-se à formação de reservas monetárias, na forma da lei.

CAPÍTULO III

IMPÔSTO SÔBRE O PATRIMÔNIO E A RENDA

Seção I — Impôsto sobre a Propriedade Territorial Rural

Art. 30. O impôsto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil, ou a justa posse do imóvel destinado à exploração agrícola, pecuária, agroindustrial ou extrativa.

Art. 31. A base de cálculo do impôsto é o valor fundiário do imóvel declarado pelo contribuinte e não impugnado pela Fazenda Nacional ou resultante de avaliação cadastral.

Art. 32. Contribuinte do impôsto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a justo título.

Seção II — Impôsto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

Art. 33. O impôsto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil, ou a justa posse de bem imóvel por natureza, como definido na lei civil, construído ou não, localizado nas áreas urbanas dos Municípios.

Art. 34. A base do cálculo do impôsto é o valor venal do imóvel, determinado, na forma da lei, por qualquer dos seguintes critérios, isoladamente ou combinados:

I — declaração do contribuinte, não impugnada pela Fazenda Pública Municipal;

II — avaliação cadastral;

III — valor locativo, real ou arbitrado.

Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, embelezamento ou comodidade.

Art. 35. Contribuinte do impôsto é o proprietário do imóvel, ou o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a justo título.

Seção III — Impôsto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a Elas Relativos

Art. 36. O impôsto, de competência dos Estados, sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a elas relativos, tem como fato gerador:

I — a transmissão, a qualquer título, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acesso físico, como definidos em lei;

II — a transmissão, a qualquer título, de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia;

III — a cessão de direitos relativos às transmissões referidas nos incisos I e II.

Art. 37. O impôsto não incide sobre a transmissão dos bens ou direitos referidos no artigo anterior, para sua incorporação ao capital de pessoas jurídicas, salvo o daquelas cuja atividade preponderante seja a venda ou a locação da propriedade imobiliária ou a cessão de direitos relativos à sua aquisição.

§ 1º Considera-se caracterizada a atividade preponderante referida neste artigo quando se verifique qualquer das seguintes hipóteses:

I — os bens ou direitos transmitidos permaneçam no ativo imobilizado da pessoa jurídica adquirente por prazo inferior a 2 (dois) anos;

II — a receita bruta da pessoa jurídica adquirente seja composta, nos 2 (dois) anos anteriores e nos 2 (dois) subsequentes à aquisição, em mais de 50% (cinquenta por cento) por resultados oriundos das operações a que se refere este artigo.

§ 2º Verificada a ocorrência de qualquer das hipóteses previstas no parágrafo anterior, tornar-se-á devido o impôsto nos termos da lei vigente à data da aquisição.

§ 3º O disposto no parágrafo anterior não se aplica à transmissão dos bens ou direitos, adquiridos na forma dêste artigo, quando realizada em conjunto com a totalidade do patrimônio da pessoa jurídica alienante.

Art. 38. A base de cálculo do impôsto é:

I — nas transmissões por ato entre vivos, a título oneroso ou gratuito, o valor dos bens ou direitos transmitidos;

II — nas transmissões *causa mortis*, o valor dos bens ou direitos transmitidos, que se contenham no quinhão de cada herdeiro ou legatário.

§ 1º O valor a que se refere êste artigo é determinado por avaliação contraditória, na forma regulada em lei.

§ 2º Nas transmissões por ato entre vivos, a lei pode determinar que o impôsto seja cobrado, por antecipação, na base do preço ou do valor declarado pelas partes, imputando-se o respectivo montante sobre o devido na base da avaliação a que se refere o parágrafo anterior.

§ 3º Na hipótese prevista no parágrafo anterior, o direito de iniciar o procedimento de avaliação contraditória extingue-se no prazo de um ano, contado da data do recolhimento do impôsto por antecipação.

§ 4º O impôsto pago na cessão de direitos, a que se refere o inciso III do art. 36, deduz-se do impôsto devido na ulterior transmissão entre as mesmas partes.

Art. 39. A alíquota do impôsto não excederá os limites fixados em resolução do Senado Federal, que distinguirá:

I — nas transmissões por ato entre vivos, para efeito de aplicação de alíquota mais baixa, os casos:

a) em que o adquirente a título oneroso seja o cessionário de direitos cuja cessão tenha sido tributada nos termos do inciso III do art. 36;

b) em que o adquirente a título gratuito seja herdeiro sucessível do transmitente;

c) que atendam à política habitacional da União;

II — nas transmissões *causa mortis*, segundo o grau de parentesco, ou a ausência de parentesco, entre o transmitente, o herdeiro ou legatário.

Art. 40. O montante do impôsto é dedutível do devido à União, a título do impôsto de que trata o art. 43, sobre o provento decorrente da mesma transmissão.

Art. 41. O impôsto compete ao Estado da situação do imóvel transmitido, ou sobre o qual versarem os direitos cedidos, mesmo que a mutação patrimonial decorra de sucessão aberta no estrangeiro.

Art. 42. Contribuinte do impôsto é o adquirente dos bens ou direitos transmitidos.

Seção IV — Impôsto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza

Art. 43. O impôsto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza, tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade, econômica ou jurídica, de acréscimo patrimonial a título oneroso ou gratuito.

Art. 44. A base de cálculo do impôsto é, na forma do disposto em lei, o montante, real ou presumido, do acréscimo patrimonial tributável, ou parte dêle, com as deduções e abatimentos nela previstos.

Art. 45. Contribuinte do impôsto é o titular da disponibilidade a que se refere o art. 43, sem prejuízo de atribuir a lei essa qualidade:

I — à fonte pagadora do acréscimo patrimonial, quando o titular da respectiva disponibilidade não seja identificado, ou seja domiciliado ou residente no estrangeiro;

II — ao possuidor dos bens produtores do acréscimo patrimonial.

CAPÍTULO IV

IMPOSTOS SÔBRE A PRODUÇÃO E A CIRCULAÇÃO

Seção I — Impôsto sobre Produtos Industrializados

Art. 46. O impôsto, de competência da União, sobre produtos industrializados tem como fato gerador:

I — o seu desembarço aduaneiro, quando de procedência estrangeira;

II — a sua saída dos estabelecimentos a que se refere o parágrafo único do art. 50;

III — a sua arrematação, quando apreendido ou abandonado e levado a leilão.

Parágrafo único. Para os efeitos d'este impôsto, considera-se industrializado o produto que tenha sido submetido a qualquer operação que lhe modifique a natureza ou a finalidade, ou o aperfeiçoe para o consumo.

Art. 47. A base de cálculo do impôsto é:

I — no caso do inciso I do artigo anterior, o preço normal, como definido no inciso II do art. 20, combinado com o art. 21 e seu parágrafo único, acrescido do montante do impôsto sobre a importação, das taxas exigidas para entrada do produto no país, e dos encargos cambiais, efetivamente pagos pelo importador, ou dêle exigíveis;

II — no caso do inciso II do artigo anterior:

a) quando a saída decorrer de operação a título oneroso, o respectivo preço ou valor, inclusive tôdas as despesas acessórias debitadas ao destinatário ou adquirente, salvo as excluídas por lei, e desprezados os descontos ou abatimentos condicionais;

b) nas demais hipóteses, o preço normal que o produto, ou seu similar, atingiria, no mercado atacadista da praça do remetente, em uma venda como definida no art. 21 e seu parágrafo único, acrescido das despesas acessórias a que se refere a alínea anterior;

III — no caso do inciso III do artigo anterior, o preço da arrematação.

Art. 48. O impôsto é seletivo em função da essencialidade dos produtos.

Art. 49. O impôsto é não-cumulativo, abatendo-se, em cada operação, o montante cobrado nas anteriores.

Parágrafo único. Para os efeitos d'este artigo, a lei disporá por forma a que o impôsto devido resulte da diferença a maior, em determinado período, entre o montante total do impôsto relativo aos produtos saídos de um mesmo estabelecimento do contribuinte, e o montante total do impôsto relativo aos produtos nêle entrados.

Art. 50. Contribuinte do impôsto é:

I — o importador, como definido no inciso I do art. 23, de produtos estrangeiros, ou quem a lei a êle equiparar;

II — o produtor, assim entendido aquele que pratique a industrialização, como definida no parágrafo único do art. 46, de produtos nacionais, ou quem a lei a êle equiparar;

III — o comerciante de produtos sujeitos ao impôsto, que os forneça aos contribuintes definidos no inciso anterior;

IV — o arrematante de produtos apreendidos ou abandonados, levados a leilão.

Parágrafo único. Para os efeitos dêste impôsto, considera-se contribuinte autônomo qualquer estabelecimento de importador, produtor, comerciante ou arrematante.

Seção II — Impôsto Estadual sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias

Art. 51. O impôsto, de competência dos Estados, sobre operações relativas à circulação de mercadorias, tem como fato gerador:

I — a saída da mercadoria de estabelecimento comercial, industrial ou produtor;

II — a transmissão, a título oneroso ou gratuito, por comerciante, industrial ou produtor, da propriedade de mercadoria, ou de título que a represente, na forma da lei aplicável, ainda que sem saída ou movimentação física da mercadoria.

§ 1º O impôsto não incide sobre a venda a varejo, diretamente a consumidor, de gêneros de primeira necessidade, definidos como tais por ato do Poder Executivo Estadual.

§ 2º Para os efeitos dêste artigo não são considerados mercadorias os bens imóveis que constituem ativo fixo do titular de estabelecimento comercial, industrial, ou produtor.

§ 3º O impôsto compete ao Estado em cujo território se encontre a mercadoria à data da ocorrência de qualquer dos fatos previstos nos incisos I e II dêste artigo.

§ 4º A incidência sobre a transmissão de título representativo de mercadoria exclui a incidência sobre a ulterior saída, dela decorrente, da própria mercadoria.

Art. 52. A base de cálculo do impôsto é:

I — na saída de mercadoria, ou na transmissão da sua propriedade, a título oneroso, o preço ou o valor da operação de que decorrem, como definidos no inciso II do art. 20, combinado com o art. 21 e seu parágrafo único, desprezados os descontos ou abatimentos condicionais e acrescido de todas as despesas acessórias debitadas ao destinatário ou adquirente, salvo as de transporte e seguro;

II — no fornecimento de mercadorias juntamente com a prestação de serviços a usuários ou consumidores finais, o preço da aquisição, pelo contribuinte, das mercadorias fornecidas, acrescido de 30% (trinta por cento) no caso de construtores e empreiteiros de obras, ou de 50% (cinquenta por cento) nos casos de oficinas de conserto, reparo e restauração, e de fornecimento de refeições ou bebidas em hotéis, restaurantes e estabelecimentos similares;

III — na saída de mercadoria para o exterior, o preço ou o valor da operação de que decorra, incluídas todas as despesas verificadas até a colocação da mercadoria no pôrto de embarque ou no local da saída do território nacional;

IV — nos demais casos, o preço normal que a mercadoria, ou mercadoria similar alcançaria no mercado atacadista da praça do remetente ou transmissante, obedecido o disposto no inciso I e no § 2º dêste artigo.

§ 1º Na saída de mercadoria de estabelecimento produtor, exceto quando decorrente de operação direta para fora do Estado, a base de cálculo será

igual a 50% (cinqüenta por cento) dos valores a que se referem os incisos I ou IV.

§ 2º Na transferência de mercadorias para estabelecimento ou representante do contribuinte em outro Estado, a base de cálculo definida no inciso IV não excederá o preço normal de venda daqueles, abatido de 20% (vinte por cento) nas vendas por atacado, ou de 30% (trinta por cento) nas vendas a varejo, e deduzidas, ainda, as despesas de transporte e seguro.

§ 3º Nas operações sujeitas ao imposto a que se refere o art. 46, o respectivo montante não integra a base de cálculo deste imposto.

Art. 53. O imposto é não-cumulativo, abatendo-se, em cada operação, o montante cobrado nas anteriores, pelo mesmo ou por outro Estado.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, a lei disporá por forma que o imposto devido resulte da diferença a maior, em determinado período, entre o montante total do imposto relativo às mercadorias saídas de um mesmo estabelecimento do contribuinte, e o montante total do imposto relativo às mercadorias nêle entradas.

§ 2º Em substituição ao sistema de que trata o parágrafo anterior, poderá a lei dispor que o imposto devido resulte de diferença a maior entre o montante do imposto relativo à operação a tributar e o devido, pelo mesmo ou por outro contribuinte, na incidência anterior sobre a mesma mercadoria.

Art. 54. A alíquota do imposto é uniforme para todas as mercadorias, não excedendo, nas saídas de mercadorias decorrentes de operação que as destinem a outro Estado, o limite fixado em resolução do Senado Federal.

Parágrafo único. Quando a alíquota fixada na lei de um Estado for superior ao limite a que se refere este artigo, prevalecerá aquele limite como alíquota aplicável nas saídas para outro Estado.

Art. 55. Contribuinte do imposto é o comerciante, industrial ou produtor, que promove a saída da mercadoria ou lhe transmite a propriedade.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, considera-se produtor qualquer pessoa que se dedique à produção agrícola, pecuária ou extrativa, em estado natural ou submetida a processo elementar de beneficiamento.

§ 2º A lei pode atribuir a qualidade de contribuinte substituto:

I — ao comerciante ou industrial destinatário ou adquirente, quando a saída ou transmissão da propriedade da mercadoria seja realizada pelo produtor;

II — ao industrial ou comerciante atacadista, com relação à revenda de mercadoria dêle adquirida por comerciante varejista.

§ 3º Para os efeitos deste imposto, considera-se contribuinte autônomo qualquer estabelecimento de produtor, industrial, ou comerciante.

Seção III — Imposto Municipal sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias

Art. 56. O Município poderá cobrar o imposto a que se refere o artigo 51 sobre operações ocorridas no seu território, assim entendidas:

I — no caso regulado no inciso I do art. 51, aquelas em que o estabelecimento remetente da mercadoria seja situado no território do Município;

II — nos casos regulados no inciso II do art. 51, as relativas a mercadorias que se encontram no território do Município à data da transmissão de sua propriedade ou do título que a represente.

Art. 57. A lei disporá por forma que o impôsto devido resulte, alternativamente:

I — da aplicação, ao montante devido ao Estado, a título do impôsto de que trata o art. 51, de alíquota não superior a 30% (trinta por cento);

II — da aplicação, à base de cálculo, definida nos incisos I ou II do art. 52, e seus §§ 1º e 2º, de alíquota não superior a 30% (trinta por cento) da instituída pelo Estado, observado o disposto nos arts. 53 e 54.

Art. 58. É assegurada ao Município a cobrança do impôsto relativo a operações ocorridas em seu território, quando da lei estadual resulte supressão ou diferimento da incidência do impôsto de que trata o art. 51.

Art. 59. O Município observará a legislação estadual relativa ao impôsto de que trata o art. 51, podendo a respectiva fiscalização ter acesso aos livros e demais documentos fiscais nela previstos, mas não poderá impor aos contribuintes obrigações acessórias, salvo nos casos em que a cobrança do impôsto lhe é assegurada pelo artigo anterior.

Parágrafo único. Nas hipóteses previstas no artigo anterior, o Município cobrará o impôsto com base na lei estadual, como se a operação fosse tributada pelo Estado.

Seção IV — Impôsto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro e sobre Operações Relativas a Títulos e Valôres Mobiliários

Art. 60. O impôsto, de competência da União, sobre operações de crédito, câmbio e seguro, e sobre operações relativas a títulos e valôres mobiliários, tem como fato gerador:

I — quanto às operações de crédito, a sua efetivação pela entrega do montante ou do valor que constitua o objeto da obrigação, ou sua colocação à disposição do interessado;

II — quanto às operações de câmbio, a sua efetivação pela entrega de moeda nacional ou estrangeira, ou de documento que a represente, ou sua colocação à disposição do interessado, em montantes equivalentes à moeda estrangeira ou nacional entregue ou posta à disposição por este;

III — quanto às operações de seguro, a sua efetivação pela emissão da apólice ou do documento equivalente, na forma da lei aplicável;

IV — quanto às operações relativas a título e valôres mobiliários, a emissão, transmissão, pagamento ou resgate destes, na forma da lei aplicável.

§ 1º A incidência definida no inciso I exclui a definida no inciso IV, e reciprocamente, quanto à emissão, ao pagamento, ou ao resgate do título representativo de uma mesma operação de crédito.

§ 2º Para os efeitos do inciso IV, consideram-se títulos de crédito os títulos representativos de mercadoria, quando emitidos, transmitidos, pagos, ou resgatados por quem não seja comerciante, industrial, ou produtor.

Art. 61. A base de cálculo do impôsto é:

I — quanto às operações de crédito, o montante da obrigação, comprendendo o principal e os juros;

II — quanto às operações de câmbio, o respectivo montante em moeda nacional, recebido, entregue, ou pôsto à disposição;

III — quanto às operações de seguro, o montante do prêmio;

IV — quanto às operações relativas a títulos e valôres mobiliários;

a) na emissão, o valor nominal mais o ágio, se houver;

b) na transmissão, o preço, ou o valor nominal, ou o valor da cotação em Bolsa, como determinar a lei;

c) no pagamento ou resgate, o preço.

§ 1º Integram a base de cálculo as comissões e demais despesas acessórias, percebidas por quem seja parte nas operações tributadas quando não configurem remuneração de serviço prestado por terceiro.

§ 2º O Poder Executivo pode, nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo do imposto, a fim de ajustá-lo aos objetivos da política monetária.

Art. 62. Contribuinte do imposto é qualquer das partes na operação tributada, conforme dispuser a lei.

Art. 63. A receita líquida do imposto destina-se à formação de reservas monetárias, na forma da lei.

Seção V — Imposto sobre Serviços de Transportes e Comunicações

Art. 64. O imposto, de competência da União, sobre serviços de transportes e comunicações tem como fato gerador:

I — a prestação do serviço de transportes de pessoas, bens, mercadorias, ou valores, por via terrestre, marítima, fluvial, lacustre, ou aérea, salvo quando o trajeto se contenha inteiramente no território de um mesmo Município,

II — a prestação de serviços de comunicação, assim entendida a transmissão e o recebimento de mensagens escritas, falsas ou visuais, por qualquer processo manual, mecânico, elétrico ou eletrônico, salvo quando os pontos de emissão e de recebimento situem-se no território de um mesmo Município e a mensagem em curso não possa ser captada fora desse território.

Art. 65. A base de cálculo do imposto é o preço do serviço, acrescido das despesas acessórias cobradas do usuário.

Art. 66. Contribuinte do imposto é o prestador do serviço.

Seção VI — Imposto sobre serviços de qualquer natureza

Art. 67. O imposto, de competência dos Municípios, sobre serviços de qualquer natureza, tem como fato gerador a prestação, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, de serviço que não configure, por si só, fato gerador de imposto de competência da União ou dos Estados.

Art. 68. A base de cálculo do imposto é a receita bruta proveniente da prestação do serviço, salvo:

I — quando o contribuinte seja pessoa física, em cujo caso o imposto será cobrado por alíquota fixa, diferenciada em função da natureza do serviço e combinada com o valor locativo do estabelecimento, sua localização, o valor das instalações permanentes, e outros fatores pertinentes, determinados em lei, desde que não façam recair o imposto sobre a receita bruta real ou presumida;

II — quando a prestação do serviço tenha como parte integrante operação sujeita ao imposto de que trata o art. 51, em cujo caso este imposto será calculado sobre a receita bruta decorrente da aludida prestação no período considerado, menos o preço ou valor a que se refere o inciso II do art. 52.

Art. 69. Contribuinte do imposto é cada estabelecimento, ainda que sem personalidade jurídica própria, do prestador do serviço.

CAPÍTULO V

IMPOSTOS ESPECIAIS

Seção I — Imposto sobre operações relativas a combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais do País

Art. 70. O imposto de competência da União, sobre operações relativas a combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais do país, tem como fato gerador:

I — a produção, como definida no art. 46 e seu parágrafo único;

II — a importação, como definida no art. 19;

III — a circulação, como definida no art. 51;

IV — a distribuição, assim entendida a colocação do produto no estabelecimento consumidor ou em pôsto de venda ao público;

V — o consumo, assim entendida a venda do produto ao público.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, a energia elétrica considera-se produto industrializado.

§ 2º O imposto incide, uma só vez, sobre uma das operações previstas em cada inciso deste artigo, como dispuser a lei, e exclui quaisquer outros tributos, sejam quais forem sua natureza ou competência, incidentes sobre aquelas operações;

Art. 71. A lei observará o disposto neste Código:

I — relativamente ao imposto sobre produtos industrializados, quando a incidência seja sobre a produção ou sobre o consumo;

II — relativamente ao imposto sobre a importação, quando a incidência seja sobre essa operação;

III — relativamente ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, quando a incidência seja sobre a distribuição.

Seção II — Impostos Extraordinários

Art. 72. Na iminência ou no caso de guerra externa, a União pode instituir, temporariamente, impostos extraordinários, compreendidos ou não entre os referidos neste Código, suprimidos, gradativamente, no prazo máximo de cinco anos, contados da celebração da paz.

TÍTULO IV

TAXAS

Art. 73. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal, ou pelos municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou pôsto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto.

Art. 74. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse, ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à tranquilidade pública, ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente, nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionário sem abuso ou desvio de poder.

Art. 75. Os serviços públicos a que se refere o art. 73 consideram-se:

I — utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II — específico, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;

III — divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

Art. 76. Para efeito da instituição e cobrança de taxas, consideram-se compreendidas no âmbito das atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal, ou dos Municípios, aquelas que, segundo a Constituição Federal, as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e a legislação com elas compatíveis, competam a cada uma dessas pessoas de direito público.

TÍTULO V

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

Art. 77. A contribuição de melhoria, cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal, ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada, e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Art. 78. A lei relativa à contribuição de melhoria observará os seguintes requisitos mínimos:

I — Publicação prévia dos seguintes elementos:

a) memorial descritivo do projeto;

b) orçamento do custo da obra;

c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição;

d) delimitação da zona beneficiada e identificação de cada um dos imóveis nela situados;

e) cálculo da distribuição do benefício e, se aquela não for homogênea em toda a zona, determinação dos graus relativos de valorização em cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas;

f) determinação do fator individual de absorção do benefício por parte de cada um dos imóveis a que se refere a alínea "d", com base na sua localização, na superfície do seu terreno, na sua área construída, na dimensão linear da sua testada, no seu valor venal, nas condições de sua utilização ou exploração, ou na combinação de quaisquer desses elementos;

g) cálculo do montante da contribuição relativa a cada imóvel, determinada pelo rateio da parcela do custo da obra, a que se refere a alínea "c", pelos imóveis situados na zona beneficiada, em função do fator individual atribuído a cada um deles na forma da alínea anterior;

II — Fixação de prazo, não inferior a 30 dias, para impugnação de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior, por qualquer dos interessados ou por entidade que os represente;

III — regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o inciso anterior, sem prejuízo da sua apreciação judicial.

TÍTULO VI

DISTRIBUIÇÕES DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Art. 79. Serão distribuídos pela União:

I — aos Municípios da localização dos imóveis, o produto da arrecadação do impôsto a que se refere o art. 30;

II — aos Estados e aos Municípios, o produto da arrecadação, na fonte, do impôsto a que se refere o art. 43, incidente sobre a renda das obrigações de sua dívida pública e sobre os proventos dos seus servidores e dos de suas autarquias.

Parágrafo único. As autoridades arrecadadoras dos tributos a que se refere este artigo farão entrega aos Estados e Municípios das importâncias recebidas correspondentes a estes impostos à medida em que forem sendo arrecadadas, independentemente da ordem das autoridades superiores, em prazo não maior de 30 (trinta) dias, a contar da data do recolhimento dos mesmos tributos, sob pena de demissão.

Art. 80. Do produto da arrecadação dos impostos a que se referem o art. 43 e o art. 46, 80% (oitenta por cento) constituem receita da União e o restante distribuir-se-á à razão de 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios.

§ 1º Do total recebido nos termos do parágrafo anterior, cada entidade participante destinará obrigatoriamente 50% (cinquenta por cento), pelo menos, ao seu orçamento de capital.

§ 2º Para os efeitos de cálculo da percentagem destinada aos Fundos de Participação, exclui-se do produto da arrecadação do impôsto a que se refere o art. 43 a parcela distribuída nos termos do inciso II do art. 79.

Art. 81. Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, os Estados e Municípios que celebrem com a União convênios destinados a assegurar ampla e eficiente coordenação dos respectivos programas de investimentos a serviços públicos, especialmente no campo da política tributária, poderão participar de até 10% (dez por cento) da arrecadação efetuada, nos respectivos territórios, proveniente do impôsto referido no art. 43, incidente sobre o rendimento das pessoas físicas, e no art. 46, excluído o incidente sobre o fumo e bebidas alcoólicas.

Art. 82. Do produto da arrecadação do impôsto a que se refere o art. 70 serão distribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios 60% (sessenta por cento) do que incidir sobre operações relativas a combustíveis, lubrificantes e energia elétrica, e 90% (noventa por cento) do que incidir sobre operações relativas a minerais do país.

Art. 83. As distribuições de receitas, a que aludem os arts. 80 e 82, serão reguladas em lei complementar especial.

Art. 84. A lei federal pode cometer aos Estados, ao Distrito Federal, ou aos Municípios o encargo de arrecadar os impostos, de competência da União, cujo produto lhes seja distribuído no todo ou em parte.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à arrecadação dos impostos de competência dos Estados, cujo produto estes venham a distribuir, no todo ou em parte, aos respectivos Municípios.

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

Art. ... O Fundo de Participação dos Estados será distribuído proporcionalmente à população e ao inverso da renda *per capita* de cada Estado, de conformidade com o disposto neste Capítulo.

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, o Distrito Federal será considerado como Estado.

Art. ... O coeficiente de participação de cada Estado será obtido multiplicando-se o fator representativo da população (Fator P) pelo fator representativo do inverso da renda *per capita* (Fator R).

Art. ... O fator representativo da população (Fator P) será estabelecido com base na percentagem da população de cada Estado em relação ao total do país, obedecido o seguinte escalonamento:

Estados	Fator P
I — Estados com população representando até 2% da população do país	2,0
II — Idem, acima de 2 até 5%:	
a) Pelos primeiros 2%	2,0
b) Pelo excedente, cada 0,3%, ou fração, mais	0,3
III — Idem, acima de 5%:	
a) Pelos primeiros 5%	5,0
b) Pelo excedente, até um máximo de 10%, cada 0,5%, ou fração, mais	0,5

Parágrafo único. Para os efeitos dêste artigo, tomar-se-ão os dados relativos à população estimada pelo I.B.G.E. para o penúltimo exercício anterior àquele em que são devidas as quotas estaduais.

Art. ... O fator representativo da renda *per capita* (Fator R) será estabelecido em função do inverso do índice relativo à renda *per capita* de cada Estado, tomando-se como 100 a renda média do país, obedecido o seguinte escalonamento:

INVERSO DO ÍNDICE RELATIVO A RENDA

"Per capita" de cada Estado	Fator R
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1,0
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2,0
Acima de 0,0220	2,5

Parágrafo único. Para os efeitos dêste artigo, tomar-se-á por base a renda *per capita* relativa ao último ano para o qual existam estimativas efetuadas pela Fundação Getúlio Vargas.

Art. ... Obtidos, na forma dos artigos anteriores, os coeficientes de participação de todos os Estados serão os mesmos, para facilidade de cálculo, convertidos em percentagens sobre o total do Fundo.

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

PARECER

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Cabimento dos benefícios estabelecidos no art. 1º da Lei nº 1.741-52 a ocupante de uma função gratificada ulteriormente transformada em cargo em comissão.

PROCESSO N° 4.553-65

PARECER

Pergunta a Reitoria da Universidade da Bahia:

"Pode um funcionário que ocupou por mais de 10 (dez) anos, ininterruptamente, uma função gratificada depois transformada em cargo em comissão durante, ainda, o seu desempenho no mesmo, gozar dos benefícios estabelecidos no art. 1º da Lei número 1.741-52, quando por ato da administração foi designado para outras atividades de chefia remunerada à base de função gratificada?".

2. Estabelece a Lei nº 1.711, de 1952:

"Art. 1º Ao ocupante de cargo de caráter permanente e de provimento em comissão, quando afastado dele, depois de mais de dez anos de exercício ininterrupto, é assegurado o direito de continuar a perceber o vencimento do mesmo cargo, até ser aproveitado em outro equivalente."

3. A matéria foi inicialmente regulamentada pelo Decreto nº 40.746, de 15 de janeiro de 1957, que estatuiu:

"Art. 2º São condições indispensáveis à concessão da vantagem prevista no artigo anterior:

I — exercício ininterrupto de um único cargo em comissão durante período superior a 10 (dez) anos;

II — afastamento daquele cargo independentemente da manifestação de vontade do ocupante."

4. O Decreto nº 40.746, de 1957, foi, no entanto, revogado pelo Decreto nº 990, de 14 de maio de 1962, do Presidente do Conselho de Ministros, que preceitua:

"Art. 1º

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se ao ocupante de mais de um cargo, desde que não haja interrupção de exercício.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, quando se tratar de cargos de padrões diferentes, fica-lhe assegurado o vencimento correspondente ao de maior padrão."

5. E a jurisprudência, tanto administrativa quanto judiciária, foi mais longe ainda, como se pode ver da leitura do Parecer nº 076-H, de 17 de setembro de 1964 (*Diário Oficial* de 2 de novembro de 1964, págs. 9.884-5), da Consultoria Geral da República, *verbis*:

"7 — Verifica-se que as interpretações dadas à Lei nº 1.741-52 se pautam por aplicar aquele mandamento em sentido amplo, de forma a adaptá-lo às reais condições do funcionalismo dentro da siste-

mática orgânica da administração pública.

8 — Hoje já não se contesta a sua extensão aos cargos dos órgãos autárquicos, como pacífico é o entendimento de sua aplicação ao ocupante de mais de um cargo em comissão, desde que não haja interrupção do exercício, como, ainda, incontroverso é, também, o critério de somar-se o tempo de serviço ininterrupto em cargo em comissão e em função gratificada.

18 — Ora, se se justifica esse amparo de ocupante de cargo em comissão, muitas vezes até pessoas estranhas aos quadros de pessoal do funcionalismo público, com muito maior razão se compreende a extensão do benefício ao que, por mais de dez anos, ocupou uma função gratificada, eis que esta, pela sua própria natureza, não permite o exercício de quem não seja funcionário público."

6. Como se vê, são, hoje, devidos os benefícios da Lei nº 1.741, de 1952, a quem tenha exercido, durante mais de dez anos ininterruptos:

- a) um ou mais cargos em comissão;
- b) uma ou mais funções gratificadas;
- c) cargo ou cargos em comissão e função ou funções gratificadas, sucessivamente.

7. Só o que se exige, ainda, é que haja exoneração ou dispensa. Mas nem é necessário que sejam *ex officio*. Pode o funcionário solicitá-las sem que, com isto, perca o direito aos favores da Lei nº 1.741, de 1952 (Cfr. Parecer nº 24-B, da Consultoria Geral da República, *in D. O.* de 1 de julho de 1964, pág. 5.763).

8. Com este parecer, pode voltar o processo à Reitoria da Universidade da Bahia.

Brasília, 25 de maio de 1965.

De acordo. Em 28 de maio de 1965.
— Luiz de Lima Cardoso, Substituto do Diretor-Geral.

Pedido de reintegração em cargo em comissão de aposentado em cargo técnico-científico.

PROCESSO N° 2.330-65

PARECER

Neste processo, que o Secretário-Geral do Ministério da Indústria e do Comércio submete a exame deste Departamento, Alberto Americano pede reintegração no cargo de Consultor Jurídico daquele Secretaria do Estado.

2. Segundo consta da petição inicial:

- a) o requerente foi nomeado, em 2.4-1962, para exercer, em comissão, o cargo referido;
- b) o requerente foi exonerado em 4-2-1963;
- c) o Dr. Aloysio Lopes Pontes foi nomeado para o mesmo cargo, ainda em comissão, em 13-2-1963;
- d) o decreto de nomeação do Dr. Aloysio Lopes Pontes foi apostilado, em 6-8-1964, no sentido de lhe ser "assegurada a efetividade no cargo de Consultor Jurídico, nos termos do art. 10 da Lei nº 3.826, de 26 de outubro de 1960."

3. Daí parte o interessado para concluir:

- a) que sua própria nomeação em comissão infringiu o art. 10 da Lei nº 3.826, de 3-11-1960, segundo a qual os cargos de Consultor Jurídico são de provimento efetivo;
- b) que a efetividade naquele cargo de Consultor Jurídico cabe ao seu primeiro ocupante, devendo declarar-se nula a apostila efetuada em favor do segundo, à fim de ser reintegrado o suplicante.

4. Entende a Divisão do Pessoal do Ministério (fls. 5-8):

- a) que o cargo de Consultor Jurídico criado pela Lei nº 4.048, de 29 de dezembro de 1961, é de provimento em comissão, vez que a lei o classificou ao símbolo 2-C;
- b) que, consequentemente, o interessado não tem direito ao que requer, vez que era demissível *ad nutum*;

c) que, ainda em consequência, deve ser tornada sem efeito a apostila feita no decreto de nomeação do atual Consultor Jurídico.

5. Já o Departamento de Administração do Ministério (fls. 9-12) é de parecer:

a) que o cargo de que se trata é de provimento efetivo, *ex vi* do disposto no art. 10 da Lei nº 2.826, de 1960;

b) que o fato de a Lei nº 4.048, de 1961, que o criou, havê-lo classificado no símbolo 2-C, não o transformou, só por isso, em cargo em comissão vez que, à época, os outros Consultores Jurídicos, apesar de efetivos, estavam classificados também nesse símbolo, situação que só viria a alterar-se pela Lei nº 4.069, de 1962, cujo art. 17 equipara os Consultores Jurídicos aos Subprocuradores-Gerais da República;

c) que só por errônea interpretação da lei foi o Dr. Alberto Americano nomeado em comissão para aquêle cargo de provimento efetivo;

d) que, entretanto, o equívoco exegético sómente beneficiou o peticionário, que, de outra forma, não poderia ter sido nomeado para o aludido cargo, sendo como é aposentado no cargo de Advogado do Departamento Jurídico do Estado de São Paulo.

6. Isto posto parece a esta Divisão que têm todo cabimento as considerações expendidas pelo Departamento de Administração do Ministério consulente.

7. Com efeito, não se pode inferir do simples fato de a Lei nº 4.048, de 1961 (art. 40), haver classificado o cargo do Consultor Jurídico no símbolo 2-C, que ela o fizera de provimento em comissão, porquanto, à época, havia cargos de provimento efetivo classificados nesses símbolos: inclusive cargos de Consultor Jurídico. Só a Lei nº 4.242, de 17-7-1963, artigo 25, é que viria estabelecer: "Ficam extintos os símbolos de cargos isolados de provimento efetivo na administração centralizada e autárquica que sejam idênticos aos dos cargos de provimento em comissão... (omissis)... § 1º — Os servidores atingidos por este artigo te-

rão os seus vencimentos demonstrados em cruzeiros, sem renúncia vinculação a padrões, símbolo ou níveis de vencimentos". Se a Lei nº 4.048 quisesse fugir à regra do art. 10 da Lei número 3.826, de 1960, segundo o qual "os cargos de Consultor Jurídico são de provimento efetivo", teria sido expressa a respeito, eis que, como já se assinalou, não bastaria, para derrogação da norma geral o fato de lei nova classificar o cargo de Consultor Jurídico no símbolo 2-C, não privativo à época, de cargos de provimento em comissão.

8. Quando o legislador quis modificar a regra do art. 10 da Lei número 3.826, de 1960, fê-lo nos seguintes termos (art. 15 da Lei nº 4.439, de 27-10-1964):

"Art. 15. Em cada Ministério e no Departamento Administrativo do Serviço Público haverá uma Consultoria Jurídica, chefiada por um Consultor Jurídico.

§ 1º Existindo um só cargo de provimento efetivo quando vagar, será automaticamente transformado em cargo de provimento em comissão.

§ 2º Na hipótese de haver, atualmente, mais de um cargo de provimento efetivo do Consultor Jurídico, serão automaticamente extintos os vagos em que se vangarem, exceto o último que vagar, ao qual se aplicará a norma do parágrafo anterior."

9. Demonstrado, por esse modo, que o cargo de Consultor Jurídico do Ministério da Indústria e do Comércio, criado pela Lei nº 4.048, de 1961, apesar de classificado no símbolo 2-C, era de provimento efetivo, *ex vi* do art. 10 da Lei nº 3.826, de 1960, tem-se que foi irregular a nomeação de Alberto Americano para exercê-lo em comissão. Disto não se conclui, no entanto, que ele tenha direito a ver transformada aquela nomeação, efetivando-se. É que, como bem disse o Departamento de Administração do Ministério, Alberto Americano não tinha condições para ser nomeado em caráter efetivo. Sua nomeação em comissão teria en-

contrato amparo no art. 191 do Estatuto dos Funcionários. Não assim a nomeação em caráter efetivo, que implicaria em acumulação proibida.

10. Por todo o exposto, afigura-se a esta Divisão que o Dr. Alberto Americano não pode beneficiar-se com a reintegração que ora postula, vez que em virtude de sua situação de apresentado em cargo técnico-científico, não tinha condições pessoais para exercer em caráter efetivo aquele cargo em que foi viciosamente colocado em comissão.

11. Com este parecer, pode voltar o processo ao Ministério da Indústria e do Comércio.

Brasília, em 21 de maio de 1965. — Substituto do Diretor da Divisão do Regime Jurídico do Pessoal — *Hugo Luiz Gurjão de Mello*. De acôrdo. Em 28-5-65. — *Luiz de Lima Cardoso*, Substituto do Diretor-Geral.

Competência de órgão para a realização de concursos.

PROCESSO N. 782-65

PARECER

Pergunta a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento dêste Departamento "se, face ao parágrafo único do art. 14 da Lei nº 4.483, de 1964, cabe ao D.F.S.P. a realização dos concursos para as carreiras constantes da relação anexa."

Trata-se de cargos que, pela classificação da Lei nº 3.780, de 1960 (Anexo nº 1), se incluem nos seguintes serviços: a) Administração, Escritório e Fisco; b) Artilhice; c) Comunicações e Transportes; d) Educação e Cultura; e) Guarda, Conservação e Limpeza; f) Profissional. Estão excluídos, por conseguinte, os do Serviço Policial (Censor, Perito Criminal, Escrivão de Policia, Delegado de Policia, Comissário de Policia, Inspetor de Policia, Detetive, Agente de Policia Marítima e Aérea, Guarda Civil, Guarda de Presídio).

Reza o mencionado parágrafo único do artigo 14 da Lei nº 4.483, de 1964:

"O provimento dos cargos efetivos do Serviço Policial (POL), constantes dos Quadros de que consta este artigo, ainda quando se trate de acesso, fica condicionado à aprovação em curso especializado na Academia Nacional de Polícia, onde o candidato ingressará, após prévio concurso público de provas; dependendo de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos o provimento dos demais cargos constantes dos referidos quadros."

Diz a lei, claramente, como se vê: a) que os cargos efetivos do Serviço Policial serão providos por pessoas aprovadas em cursos especiais da Academia Nacional de Polícia; e

b) que os demais cargos serão providos por candidatos aprovados em concurso público de provas ou de provas e títulos. ~

Não dizendo a lei que, neste segundo caso, o concurso será realizado pela aludida Academia e, aliás, não sendo esta, presumivelmente, conhecedora de problemas de seleção de pessoal, senão no campo, perfeitamente delimitado, do Serviço Policial, força é concluir que os concursos de que trata a parte final do dispositivo continuam sendo realizados pelo órgão competente, a saber, a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do DASP.

A regra de que os concursos para provimento de cargos no Serviço Público Federal são efetuados pelo DASP só será afastada por expressa disposição de lei. No caso como se viu, o afastamento da ingerência dêste Departamento diz respeito, únicamente, ao provimento dos cargos do Serviço Policial.

Como este parecer, pode voltar o processo à DSA dêste Departamento.

Brasília, 28 de maio de 1965. — *Hugo Luiz Gurjão de Mello*, Substituto do Diretor da Divisão do Regime Jurídico do Pessoal. — Aprovo. Em 3-6-65. — *José Maria Arantes*, Diretor-Geral.

Inscrição, em concurso para Advogado, de bacharel em Direito não inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil.

PROCESSO N° 51.586-64

PARECER

Neste processo, que a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do DASP submete a exame desta Divisão, Eliézer Prata, bacharel em Direito não inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, insiste em se inscrever no Concurso para Advogado do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), apesar de as respectivas instruções reguladoras exigirem que os candidatos, no ato da inscrição, apresentem "carteira de identidade de Advogado com inscrição definitiva na Seção própria da Ordem dos Advogados do Brasil."

2. Invoca o interessado o art. 184 da Constituição Federal, segundo o qual "os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer." Explica que em razão de ser policial (detetive do Departamento Federal de Segurança Pública) está impedido de se inscrever na O.A.B., não sendo justo que, por esse motivo, se lhe negue, também, a oportunidade de participar do concurso público referido.

3. Argumenta, textualmente, o sujeito, procurando demonstrar a iniquidade da exigência:

"Seria excluir do amparo constitucional considerável número de funcionários públicos advogados, restringindo ao Estado seus meios de seleção de funcionários e negando àqueles a possibilidade de ingressar em carreiras compatíveis com seus graus, por concurso público, assegurado nas presentes instruções do concurso em lide, a todos os estranhos ao funcionalismo, independente de suas atividades, cargos ou funções particulares.

Finalmente, exigir tal inscrição na O.A.B., seria obrigar funcio-

nários públicos, bacharéis em Direito, a demitirem-se do serviço público, interrompendo seus tempos de serviço em detrimento não só de seus interesses, como também do Estado, a fim de inscreverem-se na O.A.B., e, então, se a idade e outros fatores permitissem candidatarem-se a Advogados do Estado."

4. Reza o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 4.215, de 1963):

"Art. 67. O exercício das funções de advogado, estagiário e provisão sómente é permitido aos inscritos nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil, e na forma desta lei (art. 56)."

Parágrafo único. A denominação de advogado é privativa dos inscritos no quadro respectivo (arts. 47, inciso I, e 128).

.....

Art. 76. São nulos os atos privativos de advogados praticados por pessoas não inscritas na Ordem ou por inscritos impedidos ou suspensos, sem prejuízo das sanções civis ou penais em que incorrerem (arts. 65, § 1º, 124 e 128).

.....

Art. 128. Incorrerá nas penas do art. 47 da Lei das Contravenções Penais aquêle que, sem estar inscrito na Ordem dos Advogados:

a) usar carteira ou cartão de identidade, vestes, insignias e títulos privativos de advogado, estagiário ou provisão.

b) anunciar, por qualquer meio de publicidade, a condição ou a atividade de advogado, inclusive intitulando-se representante ou agente de advocacia no estrangeiro. (Grifou-se).

5. Tem, pois, todo cabimento a exigência feita pela D.S.A. do DASP. Se o concurso é para provimento de cargos de Advogados, nêle só se pode inscrever quem Advogado for. E se a Lei nº 4.215, de 1963, declara pri-

vativo dos inscritos na O.A.B. o título de Advogado, só quem comprovar dita inscrição na Ordem poderá inscrever-se no concurso.

6. Não deixa de ser lamentável a situação do requerente, que, bacharel em Direito, se vê, não obstante, impossibilitado de conquistar, por concurso público, um cargo de advogado. Mas não vê esta Divisão como se possa permitir, sem lei especial, a inscrição de quem não é advogado em concurso para advogado. Mesmo porque, pelo visto, o interessado só poderia solicitar a inscrição na O.A.B. depois que perdesse a condição de policial e só quer perdê-la após a nomeação para o BNDE. Estar-se-ia, deste modo, se se quisesse atendê-lo, nomeando Advogado do BNDE uma pessoa proibida de advogar.

7. Nem se alegue que a aprovação em concurso constitui mera expectativa de direito, de modo que o postulante pudesse fazer o concurso até final, ficando sua nomeação na dependência da inscrição na O.A.B. É que, como se vê no nº 15 da Súmula do Supremo Tribunal, "dentro do prazo de validade do concurso, o candidato aprovado tem direito à nomeação, quando o cargo fôr preenchido sem observância da classificação." Homologado que fôsse o concurso e nomeados os candidatos classificados acima do requerente, estaria ele, deste modo, com direito à vaga subsequente. E uma vez nomeado, teria direito à posse, porque o mesmo Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência pacífica no sentido de que "funcionário nomeado por concurso tem direito à posse" (Número 16 da Súmula).

8. Em face do exposto, parece a esta Divisão que só pode realizar o concurso de início referido (para Advogado do BNDE) quem, até o encerramento das inscrições respectivas, comprovar a inscrição no quadro de Advogados da Ordem dos Advogados do Brasil, não sendo, porém, imprescindível a inscrição definitiva por quanto a provisória já habilita o advogado ao procuratório judicial *irrestrito* e à prática de todo e qualquer ato da profissão.

9. Com este parecer, pode voltar o processo à D.S.A. do DASP.

Brasília, em 7 de agosto de 1964.
— *Luiz de Lima Cardoso*, Diretor da Divisão do Regime Jurídico do Pessoal
— De acordo — *Wagner Estelita Campos*, Diretor-Geral.

Em 13-8-64.

Readaptação e Inatividade. Revisão de provimento de inatividade

PROCESSO N° 9.158-62

PARECER

Examina-se, no presente processo, a situação de Nair Viera de Castro e Silva, Artífice, ref. 19, em inatividade, havendo o Ministério da Guerra proposto a sua readaptação para o cargo de Escrevente-Datilógrafo (AF-204.7).

2. Em outra oportunidade, neste mesmo processo, já se salientou que o pensamento dominante na administração federal é de que não cabe readaptação em se tratando de funcionário aposentado antes da vigência da Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960, que mandou, apenas, que se lhe aplicasse a Lei nº 2.622, de 18 de outubro de 1955. Tal entendimento foi, há pouco, reafirmado pela Comissão de Classificação de Cargos.

3. No entanto, pelo exame do processo, verifica-se que a interessada foi dada como "incapaz definitivamente para o serviço público em geral" sem ser ainda paralítica, em 6 de novembro de 1957, ficando, todavia, esclarecido que "dada a marcha progressiva da doença que se vem agravando, apesar do tratamento realizado, é possível que a lesão, caso atinja a articulação coxo umural *em tempo imprevisível*, possa determinar perturbações tais que se equiparem ao estado paralítico ou ainda venha a apresentar transformações sarcomatosas de natureza maligna" (fls. 13).

4. No caso em exame, "dada a marcha progressiva da doença", poder-se-ia prever a alteração do quadro

clínico apurado à data do laudo médico, ensejando a aposentadoria na forma do art. 178, item III, do Estatuto dos Funcionários, como, aliás, foi sugerida pelo Coronel Médico Presidente da Junta Superior de Saúde (fls. 13).

5. Sobre o assunto, cumpre esclarecer que este Departamento já teve oportunidade de manter-se favoravelmente à aposentadoria, com provenientes integrais, de servidor que apresentava capacidade visual muito reduzida e forte presunção de que, em virtude do mal de que é portador, viesse a perder a visão de modo completo (E.M. 752 DASP, de 30-4-42 (*Diário Oficial* de 18-5-42, pág. 8.061) *apud* Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho — "Manual dos Servidores do Estado" — 20 vol. — 1963 — pág. 613). O mesmo entendimento foi reafirmado na E.M. 1963-DASP, de 14-8-41 (*Diário Oficial* de 28-8-41, pág. 16.438) (*idem, idem*).

6. Se, em face de novo exame médico, ficar positivada a paralisia da interessada, mas a situação não se enquadra na hipótese da jurisprudência

citada no item anterior, o que determinaria a retificação do ato da aposentadoria, restará, ainda, a possibilidade de se examinar o caso em face do disposto no art. 182, letra "b", do Estatuto dos Funcionários, que diz:

"Art. 182. O provento da inatividade será revisto:

.....

b) quando o funcionário inativo fôr acometido de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia, positivada em inspeção médica, passará a ter como provento o vencimento ou remuneração que percebia na atividade."

7. Com estes esclarecimentos, deverá o processo ser restituído ao Ministério da Guerra, a fim de examinar a situação da interessada à vista dos entendimentos acima aludidos.

Brasília, em 30 de julho de 1964. — *Luiz de Lima Cardoso*, Diretor da Divisão do Regime Jurídico do Pessoal. De acordo. Em 4-8-64. — *M. A. Mendes Júnior*, Substituto d, D.G.

Publicações Recebidas

Recebemos e agradecemos as publicações chegadas últimamente à nossa redação:

A

Américas — Publicada mensalmente em português, inglês e espanhol — Vol. XVII — Nº 10 e Vol. XVII — Nº 11, respectivamente de outubro de 1965 e de novembro de 1965 — edição da União Pan-Americana, Washington 6, D.C. — U.S.A.

Arquivos — do Serviço de Documentação do Ministério da Educação e Cultura — Nº 3 — referente a outubro-dezembro de 1965 — Brasil.

Atualidades Pernambucanas — Informativo semanal do Escritório do Governo do Estado de Pernambuco, editado no Estado da Guanabara. Do Ano II, os Nºs 36 de 29-4-66; 37, de 6-5-66; 38, de 13-5-66; 40, de 27-5-66; 41, de 2-6-66, de Pernambuco, elaborado na Guanabara, Brasil.

AgriRural — Boletim nº 95, do Ano 8, relativo a fevereiro de 1966, mensal e informativo, editado pelo Departamento Econômico do Ministério da Agricultura, apresenta artigos sobre o que ocorre nos círculos agrícolas brasileiros e, inclusivo, nos internacionais. Brasil.

Agricultura em São Paulo — Boletim editado pela Divisão de Economia Rural do Departamento da Produção Vegetal da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo; do Ano XII — Nºs 7-8 — Julho e agosto de 1965; cuida, especialmente, da "Comercialização da carne nos frigoríficos e mata-

douros do Estado de São Paulo" (Bovinos, suínos e aves) — Estado de São Paulo, Brasil.

Anuário — Elaborado pelo Departamento de Estatística do Estado de São Paulo, relativo ao ano de 1963. Estado de São Paulo. 1965 — Brasil.

B

Banco Central da República do Brasil — Boletim nº 2 — Vol. II — Fevereiro de 1966, editado sob a responsabilidade do Departamento Econômico. "No presente, aparece a seguinte nota: 'Com a publicação do nº 3, vol. XI de março de 1965, encerraram-se as séries do Boletim da Superintendência da Moeda e do Crédito (fundado por Prudente de Moraes, neto), transformada, por força da Lei nº 4.595, de 31-12-64, em Banco Central da República do Brasil, o qual iniciou, com o número de abril de 1965, a série de seus 'Boletins'.' — Brasil 1966.

Boletim da Contadoria Geral da República — Ano XLI — Ns. 341 a 343, referentes a abril-maio-junho de 1965. Seu editorial comenta as possibilidades de estímulo existentes para o servidor público federal, e o que representam elas no sistema do mérito, lembrando que o regime de promoções, apesar de possuir lei bem elaborada, precisa ser posto em prática, pois sua não aplicação representa um grave erro na política de pessoal da União, e até mesmo uma injustiça.

Boletim Informativo de La Embajada del Brasil (SEPRC) — Nº 1 — Año III — Enero-Febrero de 1966 — Editado em espanhol pelo Setor de Promoção Comercial (SEPRO) de Assunção — Paraguai.

Boletim Informativo N.C.R. — Órgão da Divisão de Máquinas de Contabilidade de Caixas Registradoras National S. A. — Ano VI — Nºs 64-5 — Janeiro-fevereiro de 1966 — Rio de Janeiro — Estado da Guanabara, Brasil.

Boletim Informativo da Biblioteca do Ministério da Fazenda — Nº 216 Setembro de 1965 — Rio de Janeiro — GB, Brasil.

Boletim de la Oficina Sanitaria Panamericana — Publicação feita pela Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud pela saúde do mundo, com artigos em espanhol e resumos em inglês, e português. Temos em nosso poder: Nº 2 — Volume LIX — Agosto de 1965; Nº 3 — Vol. LIX Setembro de 1965; Nº 4 — Volume LIX — Outubro de 1965; Nº 5 — Vol. LIX — Novembro de 1965; Nº 6 — Vol. LIX — Dezembro de 1965. Do corrente ano, recebemos os seguintes volumes LX, de nº 1 — de janeiro de 1966; Nº 2 — de fevereiro e nº 3 de março. Participam dessa organização vários países latinos e outros mais, sendo a Oficina Central em Washington, D.C. — EUA, e a Oficina de Zona situada no Brasil, com Caixa Postal 159, ZC-OO, a Zona V desta agremiação.

Brasil de Hoje — Revista de propriedade da Editora Brasil de Hoje Ltda., situada na Avenida Erasmo Braga, 227 — 7º andar, s/ 713-4 — GB, Brasil.

Brasil Açucareiro — Órgão oficial do Instituto do Açúcar e do Álcool, editado pelo Serviço de Documentação daquela autarquia, que se destina ao incremento da indústria agroaçucareira da cana-de-açúcar, entre nós. Ano XXXIV — Nº 1 — Vol. LXVII — Janeiro de 1966; Nº 2 — Vol. LXVII —

Fevereiro de 1966 — Nº 3 — Volume LXVII — Março de 1966; Nº 4 — Vol. LXVII — Abril de 1966 — Brasil.

C

Carta Mensal — (CNC-SESC) — Do Ano XI, o volume de números 130-31, relativo a janeiro-fevereiro de 1966, editado no Rio de Janeiro, no Estado da Guanabara, Brasil. Órgão Técnico do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio e da Administração Nacional do Serviço Social do Comércio, elaborada sob os auspícios da Divisão de Divulgação da citada Confederação. Cuida sempre de problemas nacionais, e, neste exemplar, são debatidos dois temas, sob os títulos: "Partidos Políticos" e "Encargos Sociais do Comércio e da Indústria."

Ciencias Administrativas — Año VIII — Nº 19 — Vol. VIII de Julio-Diciembre de 1965; "revista del Instituto Superior de Ciencias Administrativas", com sede em Bruxelas, na Bélgica. Tal publicação, é a primeira revista argentina na especialidade e é editada em combinação com a *Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad Nacional de la Plata*, na República Argentina.

La Scienza e la Técnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione — É uma revista trimestral que cuida da ciência da Administração Pública, ousrossim, da ciência da organização na Administração Pública e, ainda, das disciplinas que com estas se relacionam. Recebe, normalmente, artigos que tratem de Documentação, Bibliografia, livros, idéias, excertos de revistas, notícias e tudo mais que contribua para o elevado desenvolvimento da ciência e da técnica da organização da Administração Pública. Conosco, presentemente, o Nº 3 — Anno XII — Luglio-Settembre de 1965 e o Nº 4 — Anno XII — Outobre-Diciembre de 1965 — Milão, Itália.

Comércio de Cabotagem do Brasil — Publicação do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda. Apresenta gráficos e tabelas referentes ao Comércio de Cabotagem. Dois volumes, um de 1963 e outro de 1964. Brasil.

Comunidad Europea — Jornal do Mercado Comum — Segundo año — Nº 2 — Febrero de 1966 — La CECA, Comunidad europea del carbon y del acero. Boletim mensal do Serviço de Informação das Comunidades Européias, editado em espanhol pela Oficina de enlace para América Latina.

O *Cultivador* — Órgão oficial, informativo agrícola e cultural do Colégio Agrícola de Santa Teresa — Ano XVIII — Nºs 219-220 — Setembro-outubro de 1965; Ano XVIII — Nºs 221-2 — Novembro-dezembro de 1965; Ano XIX — Nºs 223-4 — Janeiro-fevereiro-março de 1966 — São João de Petrópolis — Estado do Espírito Santo — Brasil.

D

Diário Oficial do Estado de Sergipe — XLVII — Nº 15.248 de 30 de abril de 1966; Ano XLVII — do Nº 15.249, de 2-5-66, ao Nº 15.258 de 13-5-66 — Aracaju — Estado de Sergipe, Brasil.

O *Dirigente Industrial* — Revista de administração, produtividade, equipamentos e processos, é enviada sem ônus aos responsáveis pela produção na indústria nacional, como Presidentes, Diretores e Chefs de Fábricas, Engenheiros e Técnicos. Nº 5 — Vol. 7 — Janeiro de 1966 — Estado de São Paulo, Brasil.

Direito Comparado — Association Internationale de Droit Comparé — Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé — Programme des Cours, Professeurs, Conditions — d'inscription, Bourses — Sessions d'Eté et d'Automne — Strasbourg, 1965.

E

Economia y Ciencias Sociales — Revista de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Venezuela — Año VI — Nºs 1 y 2 — Enero-Junio de 1964 — Año VI — Nº 3 — Julio-Septiembre de 1964; Año VI — Nº 4 — Octubre-Diciembre de 1964; Año VII — Nº 1 — Enero-Marzo de 1965, segunda época — Venezuela.

Experienciae — Publicação da Universidade Rural do Estado de Minas Gerais, em Viçosa — Nº 1 — Vol. 6 — Janeiro de 1966, apresenta estudo sobre "Identificação do nível de tecnologia e da eficiência no uso dos recursos do Vale do Palmital, em Minas Gerais, no ano agrícola de 1962-63, feito por Roberto Rodrigues Corrêa de Araújo. O Nº 2 do Volume 6, também, referente a fevereiro de 1966, apresenta estudo a respeito de "Relações econômicas do custo de produção de leite, em três municípios da bacia leiteira de Belo Horizonte, por Josué Leitão e Silva, Erly Dias Brandão e Sérgio Alberto Brandt.

F

Fid Publications — Catalogue, FID 392 — February, 1966 — International Federation for Documentation. Hofweg, The Hague, Netherlands FID: Fédération Internationale de Documentation.

El Foro — Órgano de la Barra Mexicana — Colegio de Abogados. Cuarta época — Nº 48 — Enero-Marzo; Cuarta época — Nº 49 — Abril-Junio de 1965 — México, D.F.

A *França em Revista* — Serviço de Informação e Imprensa da Embaixada da França editada no Estado da Guanabara, em português. Recebemos os de nºs 459 de 1965 a 490 do mesmo ano; e de 491 a 498 de 1966 — França — Embaixada do Brasil — GB.

Fundo Fiduciário de Progresso Social — Quinto Relatório anual de 1965; Sexto Relatório anual de 1965 da Banco Interamericano de Desen-

volvimento (B.I.D.); este banco é o administrador do Fundo Fiduciário, conforme contrato assinado com o Governo dos Estados Unidos da América do Norte, em 19-6-61 — Brasil.

G

La Gaceta — Publicación del Fundo Cultura Económica — Año XII — do nº 130 ao 136 — Junio de 1965 até dezembro de 1965 — publicación mensual — México 12, D.F.

I

APETC — Boletim de Serviço, editado pelo Serviço de Divulgação da Administração Central. Ano XI — N°s 241 a 245 — Dezembro de 1965; Ano XII — N°s 2 a 9 — Janeiro de 1966 — Brasília, D.F., Brasil.

IDORT — Revista de Organização e Produtividade. I.D.O.R.T.: Instituto de Organização Racional do Trabalho, pertence ao Comitê Nacional Brasileiro filiado ao "Conseil International de l'Organisation Scientifique (CIOS)", com sede em Genebra — N°s 405-6 — Setembro-outubro de 1965 — Ano XXXIV; N°s 407-8 — Novembro e dezembro de 1965 — Ano XXXIV — N°s 409-10 — Janeiro e fevereiro de 1966 — Ano XXXV — São Paulo, Estado de São Paulo, Brasil.

Índice de Periódicos — Publicação da Seção de Bibliografia Agrícola da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, abrangendo o período de 1960 a 1963 — Estado de São Paulo, Brasil.

Informações do Uruguai — Boletim da Embaixada do Brasil em Montevideu. Do Ano IV, temos os números 9 de 1-9-65; 10, de 1-10-65; 11, de 1-11-65; 12, de 1-12-65. Do Ano V, temos os n°s de 1 a 4, referentes, respectivamente, a Janeiro, fevereiro, março e abril de 1966. São tais boletins editados em português. Montevideu, Uruguai.

Información Estadística del Ministerio de Hacienda — Precedida de los discursos pronunciados ante las Cortes Españolas por el Exmo. Señor Ministro de Hacienda D. Mariano Navarro Rubio, en los días 6 de Junio y 22 de Diciembre de 1964, por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda — MCMLXV — España.

Informativo do Instituto de Serviço Público — Proveniente da Universidade Federal da Bahia — N° 2 — Ano I — 8 de fevereiro de 1966; N° 3 — Ano I — 15 de fevereiro de 1966; N° 5 — Ano I — 15 de março de 1966; N° 6 — Ano I — 4 de abril de 1966; N° 7 — Ano I — 19 de abril de 1966. Estado da Bahia, Brasil.

Instituto Brasileiro de Reforma Agrária — Regulamento geral, baixado com o Decreto nº 55.889 de 31-3-965 que o aprovou — Publicação do Departamento de Imprensa Nacional.

Instituto Brasileiro de Reforma Agrária — Instrução Especial IBRA nº 1 — Aprovada pela Portaria nº 119 de 1-9-65, do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica (D. O. de 15-9-65) — Publicação do Departamento de Imprensa Nacional.

Instituto de Pesquisas da Marinha — Observações sobre corrosão biológica em placas de aço na Baía da Guanabara (NT 22-1965), por Dyrce Lacombe — Setembro de 1965 — Rio de Janeiro — Ministério da Marinha.

Estudos na zona terminal da corrente do Brasil, por Rudolf Barth, Lélia Bonel Ribas e Maria Ludmila Osório e Castro (NT 23 de 1965) — Dezembro de 1965 — Rio de Janeiro — Ministério da Marinha. As presentes publicações apresentam resumos de seus conteúdos em três línguas, que são: português, inglês e alemão e foram editadas no Ministério da Marinha do Brasil, como Notas Técnicas.

em virtude de serem tais estudos relacionados com as finalidades desse ministério — Brasil.

Introdução ao PERT — Básico — Cadernos de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas — Seção: Organização e Métodos — Nº 53, de autoria de Breno Genari. Monografia que encerra estudo em torno de assunto de pesquisa em administração pública. Editada pela Escola Brasileira de Administração Pública, a sigla que aparece no título da presente obra significa *Program Evaluation and Review Technique*, que se pode traduzir em português, como sendo, *Técnica de Avaliação e Revisão de Programas*; seu uso se prende, diretamente, ao campo da Organização e do Planejamento de Métodos para racionalização administrativa, através da representação gráfica de diagramas e de fluxogramas. Este é um sistema recente que se destina a disciplinar a elaboração e o controle de projetos complexos que redundam de uma série de conhecimentos muito utilizados no regime de administração de empresas. Na introdução da obra é explicado que este regime se divide em 3 partes, a saber: a) conceitos gerais do sistema; b) metodologia ou seu aspecto técnico; c) experiências brasileiras.

O primeiro item envolve os antecedentes históricos e as características, também, os fundamentos e os campos de aplicação de seus conceitos básicos.

O segundo se delibera a estudar as regras que deverão reger tal sistema.

O terceiro item apresenta, no campo da implantação do sistema, o que ele demonstra de resultado concreto já obtido, e de experiências ainda em perspectiva, tendo-se por objetivo o que já foi aplicado, satisfatoriamente, na administração pública do Estado da Guanabara, no Brasil.

J

Jornal dos Farmacêuticos — Publicação da A.A.B., com notícias farmacêuticas do Estado de S. Paulo. Ano I — Nº 6 — Janeiro de 1966 — Estado de São Paulo — Brasil.

M

Mensário Estatístico — Publicação do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda. Nº 176 — Fevereiro de 1966. Rio de Janeiro — Estado da Guanabara, Brasil.

N

Notícias de La Cepal — Publicação das Nações Unidas para uso informativo, apenas. Editada pelo Serviço de Información de la Comisión Económica para América Latina; não é considerada, entretanto, um documento oficial. Nº 16 de 1965; Nº 3 de 1966 — Santiago do Chile.

Notícias de Portugal — Boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação. Ano XX — do nº 989 ao nº 995, respectivamente, de 16-4-966, até 28-5-966, semanalmente. Lisboa, Portugal.

P

Paraná Econômico — Órgão de defesa dos interesses da produção do Estado do Paraná. Publicado pela Federação do Comércio do Estado do Paraná, em colaboração com a Federação das Indústrias do mesmo Estado, e do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Nós 152-3 — Novembro-dezembro de 1965 — Curitiba — Paraná, Brasil.

Patrimônio da União — Relatório de 1964, contendo Pareceres e legislação, jurisprudência, Ordens de Serviço, Circulares expedidas pelo próprio Serviço (S.P.U.), e mais relação dos próprios nacionais existentes no Estado da Guanabara, elaborada por jurisdição de ministério, atualizada até fins de 1964 pela Delegacia do Serviço de Patrimônio da União, nesse Estado.

Abre esta publicação um organograma do referido Serviço, órgão integrante do Ministério da Fazenda do Brasil.

Plano Nacional de Viação (O Nôvo)

— Esta publicação representa a segunda de uma série que reúne documentos relativos ao Nôvo Plano Nacional de Viação. Dela constam os documentos de coordenação executiva, que são: 1) Programa de ação imediata, que vai de 1964 a 1966; 2) O Plano, propriamente dito, que está contido na Lei número 4.592, de 29 de dezembro de 1964; 3) Leis de licitação e reajustamentos. Encerram a mesma vários mapas de terminais marítimos, de ferrovias, de rodovia, etc., tódas atualizadas pelo novo plano, elaborado no Ministério da Viação e Obras Públicas, em 1965 — Brasil.

Prefeitura Municipal de Nova Soure

— O Balanço Econômico apresenta as variações passivas da Despesa Orçamentária e as variações ativas da Receita Orçamentária daquele Município do Estado Brasileiro da Bahia, até 31 de dezembro de 1964, organizado por Maria Diva Vasconcelos, bem como os Balanços Financeiro e Patrimonial relativos ao mesmo ano e elaborados na Secretaria do Serviço Público Estadual da Bahia — Brasil.

Política de Saúde — Órgão do Ministério da Saúde, contendo notícias hospitalares; recebemos o volume I de 1966. Rio de Janeiro — Guanabara, Brasil.

Política e Administração de Pessoal — Cadernos de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Versando sobre Administração de Pessoal, o de nº 60 faz estudo de 2 casos.

A presente publicação estuda dois diferentes casos ocorridos na Administração Pública Brasileira, típicos de regime de pessoal, embora diversos em suas características, pois, enquanto um cuida de nomeação de interinos na Previdência Social, o outro discorre só-

bre as circunstâncias havidas em torno de um projeto de aumento do funcionalismo (Lei nº 4.242 de 17-7-63).

O primeiro estudo pertence ao Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade do Rio Grande do Sul, Carlos Veríssimo do Amaral; o segundo, ao Bacharel e Licenciado em Administração Pública pela EBAP (Escola Brasileira de Administração Pública), Professor Kleber Tatinge do Nascimento.

Planejamento e Orçamento — Esta publicação, editada pela Fundação Getúlio Vargas e pelo Centro de Pesquisas da Escola Interamericana de Administração Pública, apresenta uma bibliografia analítica orçamentária — Nº II — Outubro-dezembro de 1965 — Rio de Janeiro — Estado da Guanabara, Brasil.

Publicações em Espanhol — Catálogo geral das publicações editadas em língua espanhola, no período de 1945 a 1964, pela Organização das Nações Unidas — 1965 — Nova York — Estados Unidos da América do Norte.

R

Revista de Administracion Pública — Secretaria de Estado de Hacienda y ISAP, Revista editada pelo Instituto Superior de Administración Pública, o qual tem, dentre suas funções, realizar cursos de aperfeiçoamento para altos funcionários da Administração, com nível de pós-graduação universitária; objetiva, ainda, contribuir para a formação de um plano para maior elevação do conceito de Serviço Público Civil. Estimula, também, investigações sobre problemas concretos de Administração Pública, tendo em vista facilitar sua solução técnica racional.

Revista da Associação Paulista de Cirurgiões Dentistas — Publicação da APCD (Associação Paulista de Cirurgiões Dentistas), versando, exclusivamente, sobre odontologia e cirurgia dentária. Nº 5 — Vol. 19 de setembro-outubro de 1965; Nº 6 — Vol. 19 — Novembro-

dezembro de 1965; Nº 2 — Volume 20 de março-abril de 1966 — Estado de São Paulo, Brasil.

Revista Brasileira de Medicina Militar (ABMM) — Órgão oficial da Academia Bras. de Med. Mil. — Ano I — Nº 1 — Janeiro-fevereiro, março de 1966 — Ano do jubileu de prata da A.B.M.M.

Revista Ceres — Revista dedicada ao estudo da agricultura e assuntos correlatos, editada pela Universidade Rural do Estado de Minas Gerais. Nº 71 — Vol. XII — Setembro-dezembro de 1965 — Cidade de Viçosa — Minas Gerais, Brasil.

Revista de Derecho Administrativo y Fiscal — Año III — Nº 9 — Setiembre-Diciembre de 1964 — apresenta artigos que contêm estudos científicos, legislativos e jurisprudêntias, uma parte de bibliografia, outra de jurisprudência e índice da própria publicação, por assunto, relativo aos anos de 1963 e 1964. La Coruña — Espanha.

Revista de Derecho y Ciencias Políticas — Órgano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Año XXIX — Nº 1 — primer cuatrimestre de 1965 — Lima MCMLXV — Peru.

Revista de Intendência da Aeronáutica — Publicação mensal do Ministério da Aeronáutica, órgão da Diretoria de Intendência da Aeronáutica — Ano XVI — Nº 166 — Junho de 1965 — Brasil.

Revista de Administração Municipal — Publicação bimestral do Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Ano XII — Nº 72 — Setembro-outubro de 1965 — Volume XII — Ano XII — Nº 73 — Novembro-dezembro de 1965 Vol. XII — Ano XIII — Nº 74 — Janeiro-fevereiro de 1966 — Vol. XIII — Ano XIII — Nº 75 — Março-abril de 1966 — Volume XIII — Rio de Janeiro — Estado da Guanabara, Brasil.

Revista Aduaneira do Brasil — Órgão de circulação nacional e internacional para o comércio, indústria e administração — Nº 1 — 1965, edição de novembro — Rio de Janeiro — Estado da Guanabara — Brasil.

Revista do Conselho Nacional de Economia — Órgão oficial do C.N.E. — Ano XIV — Nº 2 — Maio-agosto de 1965 — Rio de Janeiro — Guanabara, Brasil.

Revista do Club Municipal — Abril-junho de 1966 — Nºs 304-6 — Órgão de divulgação de notícias e comentários dos servidores do Estado da Guanabara, filiados a essa instituição. Rio de Janeiro — Estado da Guanabara, Brasil.

Revista do IRB — Publicação bimestral editada pelo Serviço de Relações Públicas do Instituto de Resseguros do Brasil. Ano XXVII — Nº 156 — Abril de 1966 — Rio de Janeiro — Brasil.

Revista Militar Brasileira — Ano LI — Vol. XXXVII — Nº 3 — Julho a setembro de 1965 — este exemplar é uma edição comemorativa da I Semana do Exército. Ano LI — Vol. LXXVIII — Nº 4 — Outubro-dezembro de 1965 — Encerra edição comemorativa do Centenário da Guerra entre a Tríplice Aliança e o Paraguai. Estas revistas são publicadas pela Secretaria do Ministério da Guerra, com notícias e informações do Exército Brasileiro.

Revista do Sindicato Nacional da Indústria do Cimento — Boletim mensal do SNIC. Ano XII — Nºs 140-3 — Julho a setembro de 1965 — Rio de Janeiro — Estado da Guanabara, Brasil.

Revista da Universidade Católica de São Paulo — Publicação trimestral que tem por finalidade difundir o pensamento católico e divulgar resultados da investigação científica das unidades universitárias. Nºs 53-4 — Vol. XXIX — Janeiro-junho de 1965 — Estado de São Paulo — Brasil.

Revista de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales — Órgano oficial de la Facultad de Derecho de la Universidad Técnica de Oruro. Año VII — Tomo I — Octubre de 1965 — Oruro, Bolivia.

Relatório do Orçamento para 1965 — do Tribunal de Contas do Estado da Guanabara, apresentado pela Ministra Dulce Magalhães ao Plenário do referido Tribunal, na sessão de 14 de janeiro de 1965, sobre o Orçamento do Estado da Guanabara para 1965, aprovado pela Lei 684 de 10 de dezembro de 1964, publicado no *Diário Oficial* (Parte I) de 14-12-64 e no Suplemento ao mesmo Diário.

S

SESI Revista — Ano I — Nº 5 — 1965 — Órgão oficial do Departamento Nacional do Sesi. Este volume é um número especial de aniversário, dedicado a comemorar os 19 anos de lutas e vitórias do Serviço Social da Indústria — Estado da Guanabara — Brasil.

Sociologia — Revista dedicada à teoria e à pesquisa nas ciências sociais. Nº 1 — Vol. XXVI — Dezembro de 1964. Publicação feita pela Fundação Escola de Sociologia e Política, Instituição Complementar da Universidade de São Paulo. É editada quatro vezes por ano, em março, junho, setembro e dezembro — Estado de São Paulo — Brasil.

SESC Informativo — Ano V — Números 49-50 — Janeiro-fevereiro de 1966 — Rio de Janeiro — Estado da Guanabara — Brasil.

Scala Internacional — Edição luso-brasileira. Revista mensal editada na cidade de Frankfurt. Nº 4 — Abril de 1966 — Alemanha.

T

Tarifas do Pôrto do Rio de Janeiro — Aprovadas pela Portaria nº 526 do Ministério da Viação e Obras Públicas, elaboradas pela Administração do Pôrto do Rio de Janeiro — Guanabara, Brasil.

Tchecoslováquia — Publicação editada em português pela Embaixada da República Socialista da Tchecoslováquia, de distribuição gratuita. Número de janeiro de 1966. Estado da Guanabara — Brasil.

Transmissões de Imóveis e Inscrições Hipotecárias — Volume referente aos Municípios das capitais do Brasil — 1963-1964. Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda, Brasil.

Y

You Can Trust The Communists (to do exactly as they say) — Livro de autoria do Dr. Fred Schwarz — Editor: Prentice — Hall, Inc. Englewood Cliffs — New Jersey — U.S.A. Em sua capa lê-se o seguinte: Find out why in this fascinating, true history that gives you the inside facts on how Communism affects you and tells you what to do about it."

Publicações do Serviço de Documentação do D. A. S. P.

Obras editadas a partir de 1965:

Circulares da Presidência da República — de 1962 a 1963.

Circulares da Presidência da República — de 1964.

Promoção e Acesso — Decretos números 53.480 e 54.488, ambos de 1964.

Prontuário de Redação Oficial — João Luiz Ney — 4^a edição.

História Administrativa do Brasil — Vol. I — Hélio de Alcântara Avellar e Alfredo D'Escagnolle Taunay — 2^a edição.

Estatuto dos Funcionários Civis da União e Legislação Regulamentadora — Lei nº 1.711 de 28 de outubro de 1952.

Regimento do D. A. S. P. — Aprovado pelo Decreto nº 50.679 de 31 de maio de 1961 — 3^a edição.

O Departamento de Referência — Tradução de Sylvio de Valle Amaral (Charles F. McCombs) — 4^a edição.

Enquadramento e Readaptação — Pareceres da Comissão de Classificação de Cargos — Waldyr dos Santos.

Noções Básicas de Análise — João Luiz Ney.

Formação Profissional: Fórmulas Ideais — Estanislau Fischlowitz.

Manual de Serviço dos Processos das Pensões Civis do Tesouro Nacional — Série Manuais de Serviço — Wanderley T. Viana e Olavo P. Pinto.

D. A. S. P. — Organização funcional e localização de órgãos sediados na Capital Federal e dos Represen-

tantes nos Estados (nomes, endereços e telefones).

Órgãos da Administração Federal (Arrolamento e subordinação, incluindo: Interpol, Poder Legislativo e Poder Judiciário).

Promoção, Acesso, Transferência e Remoção dos Funcionários Públicos Civis da União — Decretos números 53.480 de 23-1-964; 54.488 de 15-10-64 e 53.481 de 23-1-964.

Circular nº 18 — Secretaria da Presidência da República. Seção de Publicações do Serviço de Documentação do DASP — 1965.

Circulares da Presidência da República — de 1959 a 1964.

Lei nº 4.345 de 26-6-964 — Institui novos valores para os vencimentos dos servidores públicos civis do Poder Executivo e dá outras providências.

Lei nº 4.348 de 26-6-964 — Estabelece normas processuais relativas a Mandado de Segurança.

Lei nº 4.863 de 29-11-965 — Reajusta os vencimentos dos servidores civis e militares, altera as alíquotas dos impostos de renda, importação, consumo e sôlo e da quota de previdência social, unifica contribuições baseadas nas fôlhas de salários e dá outras providências.

Lei nº 4.863 de 29-11-965 — *Tabelas de Vencimentos dos Servidores Públicos Federais civis 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 1, de 13-11-963 — Institui o Cruzeiro Nôvo e dá outras provisões.

Decretos nºs 54.061 de 28-7-964 — Regulamenta o Regime de Tempo Integral previsto nos arts. 11 e 12 de Lei nº 4.345 de 26-6-964, e Decreto nº 56.730 de 16-4-965 — Altera o decreto anterior — D. O. de 17-8-965.

Decreto nº 56.887 de 20-9-965 — Altera o Regimento da Comissão de Classificação de Cargos — D. O. de 23-9-965 — Seção I.

Lei nº 881-A de 6-12-965 — Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Superior — D. O. de 10-12-965.

Decreto nº 57.630 de 14-1-66 — Dispõe sobre a nomeação e admissão de pessoal para o Serviço Público Federal — D. O. de 17-11-966.

Decreto nº 57.744 de 3-2-966 — Regulamenta o Regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva — D. O. de 17-2-966.

Decreto nº 58.095 de 28-3-966 — Aprova o Regimento de Comissão de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva — D. O. de 1-4-966.

Exposição de Motivos nº GB-25, de 1-4-966 — Normas e critérios elaborados pela COTIDE para afe-

rição da essencialidade, complexidade e grau de responsabilidade de atribuições, e para investigação das condições do mercado de trabalho e consequente dificuldades de recrutamento para determinados cargos.

Índice da Revista do Serviço Público do Ano XXIV — 1961.

Circulares da Presidência da República — Expedidas em 1965.

Estudos de Direito Administrativo — Vol. II — Pareceres — Cenicíos da Silva Duarte.

O Serviço de Revisão de Provas Tipográficas — 2ª edição — Francisco Wlasek Filho.

Município e Municipalização — 1ª edição — Manoel de Oliveira Franco Sobrinho.

Censo dos Servidores Públicos Civis da União e das Autarquias — Decreto nº 58.297 de 2-5-966 — Estabelece normas para execução do censo dos servidores civis da União e das Autarquias.

Decretos nº 57.460 e 57.461 de 20 de dezembro de 1965 (D. O. de 28 de dezembro de 1965).

Decreto nº 58.018 de 21-3-66 (D. O. de 23-3-66). — Dispõe sobre a Readaptação de Funcionários do Serviço Civil do Poder Executivo.

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO
ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Públíco
(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
Enderêço telegráfico: REVISDASP

Expediente

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 Públíco".

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 únicamente 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.

Toda correspondência sobre assuntos relacionados com este órgão deve ser dirigida a: "Revista do Serviço Públíco" — Palácio da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil. ZC 35.

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL

1967