

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

## RESUMO

	Págs.
EDITORIAL	
Da Elaboração das Leis ou do Processo Legislativo .....	3
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR	
Perspectivas das Ciências da Administração: Diretrizes Metodológicas da Administração Pública — Robert T. Golembiewski (Trad. de Cyro C. Rocha) ..	6
ESTUDOS GERAIS	
Política Habitacional — Estanislau Fischlowitz .....	26
O Congresso Nacional e o seu Funcionamento — Prof. Chagas Melo .....	38
Desenvolvimento Nacional e Fortalecimento do Potencial — Prof. José de Almeida Rios .....	43
ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA	
A Chefia e a Reforma Ministerial — Paulo Coriolano Tunis Viana .....	73
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
Município e Municipalização — Manoel de Oliveira Franco Sobrinho .....	78
REGISTRO ADMINISTRATIVO .....	118
COMENTÁRIOS .....	132
PUBLICAÇÕES RECEBIDAS .....	136
DASP: OBRAS EDITADAS EM 1964 .....	150

# DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS — BLOCO 7

Brasília — D. F.

PALACIO DA FAZENDA — 6º e 7º andares

Rio de Janeiro

B r a s i l

ENDERÊÇO TELEGRAFICO: DASP

---

DIRETOR-GERAL

José Maria Arantes

DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Lúcio Luiz de Souza Leite

DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Syndôro Carneiro de Souza

DIVISÃO DE REGIME JURÍDICO DO PESSOAL

Luiz de Lima Cardoso

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

.....

ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO

Ruy Vieira da Cunha

CONSULTOR JURÍDICO

Luiz Rodrigues

ESCRITÓRIO TÉCNICO DA UNIVERSIDADE DO BRASIL

Jayme Bueno Brandão

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Stella Souza Pessanha





# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO  
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO  
(Decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1953)

ANO XXVII      OUT./NOV. e DEZEMBRO - 1964      VOL. 96 - N.º 4

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

Págs.

Da Elaboração das Leis ou do Processo Legislativo ..... 3

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

#### SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR

Perspectivas das Ciências da Administração: Diretrizes Metodológicas  
da Administração Pública — Robert T. Golembiewski — (Trad.  
de Cyro C. Rocha) ..... 6

### ESTUDOS GERAIS

Política Habitacional — Estanilau Fischlowitz ..... 26

O Congresso Nacional e o seu Funcionamento — Prof. Chagas Melo ..... 38

Desenvolvimento Nacional e Fortalecimento do Potencial — Prof. José  
de Almeida Rios ..... 43

### ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

A Chefia e a Reforma Ministerial — Paulo Coriolano Tunis Viana ..... 73

## ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

	Págs.
Município e Municipalização — Manoel de Oliveira Franco Sobrinho	78

## REGISTRO ADMINISTRATIVO

Transmissão de Cargo .....	118
O Professor Arantes na Direção Geral do D.A.S.P. ....	126
O XIII Congresso Internacional de Ciências Administrativas .....	131

## COMENTARIO

O Planejamento do Sistema de Ensino Superior Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sua Anulação pela Competência de Iniciativa de Leis de Criação de Universidades e Estabelecimentos Isolados — Paulo Ernesto Tolle .....	132
---	-----

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS .....	136
D.A.S.P.: OBRAS EDITADAS EM 1964 .....	150



## *Da Elaboração das Leis ou do Processo Legislativo*

*O* processo da elaboração das leis em nosso país tem passado, através de sua história, por mutações consideráveis no que se relaciona à iniciativa dos projetos de lei.

As Constituições de 1824 e de 1891 davam ao Legislativo ampla área na iniciativa de projetos, embora — na mecânica do regime tradicionalmente praticado — os projetos de lei de iniciativa direta ou indireta do Executivo (estes últimos através dos líderes do Governo) fôsem os que obtinham mais importante índice de aprovação.

A seguir tivemos a Carta eclética de 1934 substituída três anos após pela discutida Constituição de 1937. A esta última assim se refere Eduardo Espínola: "A supremacia do Poder Executivo na Constituição de 1937 chegou ao extremo no tocante à iniciativa das leis. Ao governo, foi atribuída, em princípio a de todos os projetos de lei... Além disso, não podiam os membros das Câmaras, individualmente, tomar iniciativa dos projetos: era necessário para isso um terço da Câmara ou do Conselho. E ainda mais, o projeto iniciado em uma das Câmaras, teria suspenso o seu andamento desde que o governo comunicasse o seu propósito de apresentar projeto sobre o mesmo assunto".

Já a Constituição de 1946 estabelece que a iniciativa das leis cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, competitivamente, excluindo, é claro, os casos de atribuição exclusiva do Presidente ou das Câmaras.

Retornamos assim à forma mais liberal, em vigor desde os idos da monarquia, conquanto, na prática, o liberalismo expresso

na Carta de 46 não obliterasse — agora como no passado — a preponderância do Executivo quanto à iniciativa das leis. Nem mesmo a rápida e malograda experiência do Parlamentarismo fugiu a essa tendência.

Na Inglaterra, onde o regime representativo de govêrno é praticado com fôros de autenticidade, poucos são os projetos apresentados por Deputados que têm oportunidade de serem aprovados e transformados em lei, face à preponderância do Gabinete que em matéria legislativa, absorve a iniciativa individual dos parlamentares.

Mas, muito mais importante, talvez que a iniciativa dos projetos de lei, na complexidade do Estado moderno, é o processo da elaboração da mesma, uma vez apresentada a uma das Casas do Legislativo.

O renomado jurista Seabra Fagundes, com muita propriedade, observou em 1960 que "o processo de elaboração legislativa é o mesmo de sessenta anos atrás, quando menos numerosa a composição da Câmara dos Deputados, muito menos freqüentes as mutações no quadro das relações humanas e, portanto, muito menores as necessidades de providências normativas" (Digesto Econômico — agosto de 1960).

Enquanto as necessidades de reforma se faziam sentir e as críticas se avolumavam, a pauta dos trabalhos legislativos permanecia fria e omissa de projetos básicos que permaneciam imobilizados pelos entraves regimentais e pelo formalismo acadêmico no encaminhamento das proposições de maior interesse da coletividade, apresentando um rendimento moroso, insatisfatório, face à extensão e complexidade dos problemas nacionais.

As disposições contidas no artigo 4º do Ato Institucional, concedendo ao Presidente da República a faculdade de enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer assunto, com prazo fatal de votação ou rejeição, dentro de 60 dias para Câmara e Senado e 30 dias para o Congresso Nacional se a matéria for considerada urgente, são de alta relevância na modernização do processo legislativo brasileiro.

Pela complexidade das funções do Estado, o Poder Executivo que dispõe de maiores elementos informativos sobre as ne-



cessidades coletivas, tornou-se no direito constitucional moderno o catalizador do processo legislativo, encaminhando mensagens e sugestões que serão examinadas ou rejeitadas pelo Legislativo, dentro de um prazo razoável para que possam ser renovadas de acordo com a orientação política traçada pelos representantes do povo.

Outra questão relevante e que diz respeito ao problema em foco é a chamada delegação de poderes.

Assim na Grã-Bretanha, na Câmara dos Comuns, em 1952 foi criada uma Comissão Especial para, nos termos das leis delegadas, acompanhar a atividade legislativa do governo que usando de suas atribuições prepara projetos de lei que serão encaminhados ao Parlamento para exame e apreciação dentro de prazo certo sob pena de entrar em vigor imediatamente.

A Constituição da França promulgada e referendada pelo povo francês em 1958, dispõe que o Poder Executivo pode solicitar autorização ao Parlamento para baixar regulamentos sobre matéria de natureza legislativa.

A delegação de poderes que é vedada pela nossa Constituição de 1946 em seu artigo 36, parágrafo terceiro, é preconizada pelas constituições modernas como a da França e da Itália e pela própria Constituição dos Estados Unidos da América do Norte em emenda ulterior. Excluída do processo legislativo poderia ser estabelecida entre nós com reais benefícios.

Aliás, não só a delegação de poderes, mas os prazos estabelecidos no Ato Institucional — possivelmente um pouco mais dilatados — constituiriam no nosso entender, enorme contribuição a uma maior autenticidade do moderno Direito Constitucional Brasileiro, uma vez incorporados definitivamente à Constituição de 1946.

# **ADMINISTRAÇÃO - GERAL**

## **SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR**

### *Perspectivas das Ciências da Administração: Diretrizes Metodológicas da Administração Pública*

ROBERT T. GOLEMBIEWSKI

Professor Assistente de Administração  
na Universidade de Illinois

(Tradução de CYRO C. ROCHA)

A MARCHA acelerada em busca do desenvolvimento das "ciências administrativas" ameaça deixar a Administração Pública na retaguarda. O sociólogo Whyte explicou a invasão dos limites tradicionais dessa disciplina nos seguintes termos: "Podem chamar de invasão ou do que quiserem, mas é uma invasão vitalmente necessária". (1)

Dai êsse esforço, que caracteriza a orientação metodológica exigida pela pesquisa científica. O método de investigação da realidade que se mostrar mais eficaz para fins analíticos deverá ser o preferido. Dar-se-á pouca importância à justificação do método, no sentido convencional, é assunto pertinente à "filosofia da ciência". O material a ser apresentado não constitui propriamente novidade, no sentido de que foi tomado por empréstimo à literatura das ciências física e biológica e, com menor frequência, à do comportamento, que tem proliferado nos últimos tempos. Embora sejam do domínio público, tais dados de ordem metodológica nem sempre estão ao alcance dos estudiosos de administração ou da ciência política. (2) E nada mais necessário do que a difusão dos conhecimentos e sua aplicação.

---

(1) Para opiniões divergentes da do autor, vejam-se: CHARLES HYNEMAN, em *The Study of Politics* (Urbana: University of Illinois Press, 1959), especialmente às págs. 75-108 e 151-173, e VERNON VAN DYKE, em *Political Science: A Philosophical Analysis* (Stanford: Stanford University Press, 1960), especialmente às páginas 191-205.

(2) WILLIAM F. WHYTE, *Small Groups and Large Organizations*, página 311, in John H. Rohrer e Muzafer Sherif, editores de *Social Psychology at the Crossroads* (New York: Harper, 1951).



O presente trabalho reflete os esforços de um estudioso da Administração Pública interessado em organização. Os problemas e necessidades decorrentes dessa predileção constituem o arcabouço do trabalho. Tais problemas e necessidades não são porém exclusivos dessa disciplina. Nem ela vive ilhada. Conseqüentemente, embora seja o campo aqui muito limitado, os comentários metodológicos são igualmente aplicáveis a outros ramos da Ciência Política, sujeitos à análise experimental. Todavia, a delimitação completa de tôdas essas áreas seria no momento uma sobrecarga impossível. Irônicamente, porém, essa análise é decisiva para (digamos) a *Política* de Aristóteles. Sua *Ética*, todavia, para muitos propósitos, pode dispensá-la perfeitamente.

A delimitação rigorosa do assunto é mais uma questão de oportunidade do que de conveniência. A Administração Pública deve ter um desenvolvimento que, sob certo aspecto, é muito peculiar. Isso lhe valeu maior aproximação dos problemas da análise empírica do que ocorre em outras áreas da Ciência Política. Embora tais progressos tenham suas deficiências notórias, fora de qualquer dúvida, proporcionam não só uma base conveniente e valiosa para as futuras concepções, mas ainda facilitam a transmissão de conhecimentos àqueles com experiência nessa matéria. A necessidade de aproveitar-se o trabalho alheio é manifesta. A grande utilidade da comunicação, quando baseada nas contribuições e necessidades de estudos similares, é óbvia.

#### I — CIÊNCIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O MALÔGRO DO PASSADO E A ALVISSAREIRA PROPOSTA DE SINTETIZAÇÃO

Os “quês” e “porquês” da presente concepção e sua comunicação expressam-se, aqui, através de três proposições que delimitam o respectivo campo de ação. Ei-las:

1. que a Administração Pública como disciplina se acha num ponto decisivo do seu desenvolvimento;
2. que a Administração Pública terá maior desenvolvimento, se diversa e mais rigorosa metodologia vier a ser empregada, sempre que possível;
3. os progressos metodológicos da Administração Pública implicam em pesquisas capazes de produzir não só o treinamento na metodologia adequada, mas ainda resultados que não são triviais em termos de interesses duradouros da disciplina.

Tais proposições não logram preocupar os estudiosos da Administração Pública. De fato, seu modo de lidar com elas pode



caracterizar-se claramente dessa forma: admitir 1; <sup>(3)</sup> discutir 2, pelo menos para polemizar a possibilidade da existência ou não de uma Ciência de Administração; <sup>(4)</sup> e nunca procurar de modo geral as pesquisas exigidas por 3. <sup>(5)</sup>

O conflito "ciência-arte" na Administração Pública reflete esse estado insatisfatório do assunto. Tal controvérsia é bem característica da fase inicial de qualquer disciplina, até firmar-se no rigor metodológico. A Administração Pública, porém, não ultrapassou esse esforço preliminar. As quatro fases centrais da controvérsia ciência-arte explicam esse tão precário desenvolvimento: um dilúvio de papéis nas décadas dos vinte e dos trinta, tentando adornar a nova disciplina com os atributos de ciência por força da literatura; <sup>(6)</sup> o renascimento artificial da questão, na década dos quarenta e primeiros anos da dos cinquenta, centralizada em torno do método do "valor livre"; <sup>(7)</sup> um contra-ataque dos partidários do método de "política pública", que chegou ao máximo da intensidade nos últimos anos da década dos quarenta, com ênfase especial nos elementos de "valor" na administração, <sup>(8)</sup> e a presente diminuição de interesse em que a idéia dominante é a de que a Administração Pública reflete aspectos

---

(3) Para um bom exemplo, veja-se FREDERICK C. MOSHER, "Research on Public Administration: Some Notes and Suggestions", in *Public Administration Review*, vol. 16 (Verão de 1956), págs. 169-78.

(4) Notável exceção ao tratamento em geral pouco cuidadoso do assunto é a obra de WALDO: *The Administrative State: A Study of the Political Theory of the American Public Administration* (Nova Iorque, Ronald, 1948) especialmente às págs. 185-86.

(5) Dessa forma, por exemplo, o bem conhecido intercâmbio entre ROBERT A. DAHL, no seu "The Science of Public Administration: Three Problems", in *Public Administration Review*, vol. 7, (Inverno de 1947), pág. 1-11, e HERBERT SIMON, no seu «A Comment on The Science of Public Administration», in *Public Administration Review*, vol. 7, (Verão de 1947), págs. 200-203, desenvolvida sem base em dados ou pesquisas técnicas.

(6) Veja-se, por exemplo, WILLIAM F. WILLOUGHBY, "The Science of Public Administration", especialmente a pág. 39, in *Essays in Political Science in Honor of Westel Woodbury Willoughby* (Baltimore, The John Hopkins Press, 1937).

(7) Isso, em grande parte, foi resultado do esforço de um só homem. Veja-se H. A. SIMON, em *Administrative Behavior: A Study of the Decision Making Processes in Administrative Organization* (edição do Instituto de Tecnologia de Illinois, Chicago, 1945 — N.T.: o livro de H. A. SIMON aqui citado foi traduzido e publicado em 1964 pela Fundação Getúlio Vargas, sob o título de "Comportamento Administrativo"); e (Nova Iorque, Macmillan, 1947 e 1956); bem como *Public Administration* de DONALD SMITHBURG e VICTOR A. THOMPSON (Nova Iorque, Knopf, 1950).

(8) A obra mais importante sobre o assunto é *Policy and Administration* de PAUL H. APPLEBY (University, Alabama, University of Alabama Press, 1949), especialmente à pág. 10.



tanto de ciência como de arte, sem dizer exatamente o que isso significa. <sup>(9)</sup>

Em largos traços, isso conduz a um bêco-sem-saída metodológico. Dessa forma, as primitivas contribuições não estabelecem um método viável para a ciência da Administração Pública. Eram mais esperançosas do que percucientes: refletiam mais o desejo de prestígio de setores denominados "ciências" do que um compromisso metodológico.

O malôgro dêste último "método científico" em atrair apoio significativo e obter um lugar permanente na disciplina é mais complexo. Mas certos elementos nesse malôgro parecem bastante claros e importantes, sob os seguintes aspectos:

1. As circunstâncias eram demasiado gerais para se tornarem "científicas", sem qualquer indicação clara de onde e como isso poderia acontecer.

2. Muitos estudiosos da Administração Pública alegavam — ou suspeitavam — que a área de estudo "livre de valores" destinada à Administração Pública era completamente distinta da necessária a qualificar essa disciplina de científica como «realmente é».

3. As tentativas de preparar uma área "livre de valores" no âmbito da Administração Pública, que fôsse parte dêste último método "científico", foi interpretado como constituindo uma redefinição e severa retração dos limites da disciplina.

4. O último método estabeleceu desnecessariamente uma ligação entre "ciência" em Administração Pública com o "positivismo lógico", o que provocou forte oposição.

5. Alguns ases do "publicismo político" interpretaram o último método como neotradicional e ameaçando restabelecer, em têrmos ligeiramente diferentes, a dicotomia política-administração contra a qual êles sempre levantaram a mais forte e vitoriosa objeção. <sup>(10)</sup>

6. O último "método científico" não conseguiu produzir resultados significativos na disciplina. Além disso,

---

(9) DWIGHT WALDO, *The Study of Public Administration*, Doubleday Short Studies in Political Science (Garden City, Nova Iorque, 1955), pág. 2 — N.T.: Esta obra acaba de ser traduzida e publicada pela Fundação Getúlio Vargas sob o título de "O Estudo da Administração Pública".

(10) Para interpretação dêste aspecto do trabalho de SIMON, veja-se NORTON E. LONG, em sua obra "The Goals of Rationality and Responsibility", in *Public Administration Review*, vol. 14 (Inverno de 1954), especialmente à pág. 22.



o modelo do último método "livre de valores" — o *Administrative Behavior* de Simon — é um estudo completo do processo decisório. Trata-se de uma área em que os "elementos de valor" são mais importantes na prática, e dessa forma é um ponto estratégico para a aplicação do método.

As dúvidas tradicionais a respeito de qualquer ciência do comportamento humano também produziram algum pêsso sobre as balanças já sobrecarregadas, contra o argumento vagamente definido em favor da ciência na Administração Pública.

Assim os problemas da análise empírica tiveram acesso à Administração Pública, mas de forma pouco satisfatória. Análise mais cuidadosa é exigida para evitar as falhas que permanecem como prova da atividade primitiva e obstáculos a mudanças metodológicas.

## II — CIÊNCIAS: MÉTODO TRÍPLICE (11)

Parte da dificuldade encontrada pela ciência para firmar um lugar na Administração Pública deve-se à falta geral de discussões sobre o conceito de "ciência", capazes de suportar um exame crítico. Os estudiosos que deixaram alguma marca relativa ao seu modo de compreender a "ciência", quase sempre o fizeram superficialmente. Esta seção tentará remediar a omissão de certa forma, esboçando um modelo triplíce da "ciência empírica".

### A. O Problema.

Muito da discussão sobre "ciência", dentro e fora da Administração Pública, começa e acaba, erroneamente, com o método científico. Todavia, a "ciência" não começa com um método, e sim com um problema (isto é, com um "tropêço" para o qual não se acha explicação). Obviamente, esse ponto é muitas vezes esquecido, da mesma forma que o é a implicação manifesta a que conduz: a ênfase numa situação problemática significa que

---

(11) Em geral, a presente seção participa intensamente da opinião do autor sobre várias das fontes principais. Algumas dessas fontes aparecem nas notas de rodapé. Outras são: *Atom and Cosmos*, de Hans Reichenbach, tradução inglesa de EDWARD S. ALLEN (Londres, Allen and Unwin, 1932); *Science and First Principles*, de F.S.C. Northrop (Nova Iorque, Macmillan, 1932), e *The Logic of Sciences and the Humanities* (Nova Iorque, Macmillan, 1948); *The Evolution of Physics* de ALBERT EINSTEIN e L. INFELD (Nova Iorque, Simon and Shuster, 1938); *The Foundation of Science: Science and Hypotheses*, de HENRI POINCARÉ, tradução de George Bruce Holstead (Nova Iorque, The Science Press, 1913); e *Causality and Chance in Modern Physics* (Nova Iorque, Harper, 1957).



em vez de *um* método de ciência (veja-se abaixo) deve-se falar de *métodos específicos* e sua relação para com os problemas em consideração. O mesmo se aplica a qualquer outra técnica. Conseqüentemente, um campo de investigação não é excluído do seu "status" específico porque não utiliza os métodos e técnicas de qualquer campo de inquérito geralmente reconhecido como "ciência".

Contudo, certas fases gerais no manejo científico de alguns problemas específicos podem ser isoladas. São as seguintes:

1. a análise do problema particular que conduz a inquérito;
2. a observação indutiva de tipo baconiano dos dados que, na opinião dos analistas de problemas, são considerados importantes;
3. o desenvolvimento de hipóteses oriundas dos dados relevantes; e
4. o teste experimental ou de observação de hipóteses e suas conseqüências lógicas, a demonstração com êxito do teste de utilidade passageira do sistema teórico básico, e sua rejeição, implicando a necessidade de modificar ou rejeitar a referida teoria.

E' preciso cuidado, porém, para não estender demasiado a interpretação dêsse paradigma. Pois dá-se o caso de que certos problemas (de um modo geral, nas ciências físicas) têm sido abordados com mais vigor e êxito do que outros (nas ciências sociais). A experiência com essas áreas mais desenvolvidas devem constituir valiosa fonte de informação para o tratamento de outras áreas. O fato de certo problema não ter sido abordado dêsse modo, todavia, não estabelece sua intocabilidade científica.

## B. Os Métodos

As diversas tentativas de aplicar métodos científicos aos problemas administrativos, como se verifica pela literatura sobre Administração Pública, resultaram inúteis. De fato, embora parte significativa dessa literatura defina "ciência" em termos de "método", o significado em geral não é claro. (12)

Em grande parte da literatura científica, trata-se do "método científico" mas de modo informativo. Contudo, ainda aí, o campo

---

(12) MARSCHAL E. DIMOCK, in "Scientific Method and the Future of Political Science", editado por Mathews and Hart, *op. cit.*, pág. 198, reabre uma discussão familiar quando nota que: "em minha opinião a ciência é mais método do que grau de sistematização de resultados... o método científico é simplesmente um instrumento". Mas o instrumento ainda não foi usado.



é vasto. Por exemplo, o eminente físico Bridgman observou crua-mente: "O método científico nada mais é do que fazer-se o que bem se quer com a própria mente sem qualquer limitação". (13) E' um tratamento conciso mas sem conteúdo. Dos métodos mais desenvolvidos, três são particularmente dignos de nota. São os seguintes: o método indutivo de Bacon, o dedutivo de Descartes e o hipotético-experimental de Cohen e Nagel. (14) A aparente falta de concordância foi assim apresentada por Northrop: (15)

"enquanto Bacon, no tocante a pesquisas, dava tôda ênfase à coleta de dados, e Descartes às deduções lógicas racionais do que estiver fora de dúvidas, Cohen e Nagel exigem de nós a *imediata* formulação de hipóteses e sua verificação, a fim de determinar se as previsões feitas com base nelas são confirmadas".

As discordâncias em tôrno dos métodos são mais aparentes do que reais, pois o problema existe apenas pelo pressuposto de não haver senão um método científico. Tal pressuposto é insustentável sob diversos aspectos. Pois a situação problemática determina o método. Dessa forma, os métodos empíricos não são nem necessários nem apropriados para certos problemas que levantam somente questões de consistência lógica. Além disso, os três métodos acima citados são aplicáveis aos mais variados estágios do desenvolvimento de uma área particular de problema (ou mesmo uma disciplina), como a seção subsequente indica.

A Administração Pública não evita êsse resultado artificial. Assim, considera um tema central e consistente da primitiva po-

(13) BRIDGMAN, "The Prospect for Intelligence", in *Yale Review*, vol. 34 (Primavera de 1945), pág. 450.

(14) FRANCIS BACON, *Work*, vol. III (Boston, Brown and Taggard, 1862), "Novum Organum: Aforismos Concernentes à Natureza e ao Reino do Homem"; Aforismo XIV: "Nossa única esperança (...) está na verdadeira indução"; Descartes escreveu: "A longa cadeia de simples e fáceis raciocínios, por meio dos quais os geométricos estão acostumados a alcançar conclusões da mais difícil demonstração, levou-me a imaginar que todas as coisas, de cujo conhecimento os homens são capazes, estão interligadas de idêntico modo...", REOÉ DESCARTES, in *A Discourse on Method and Selected Writings* (Nova Iorque, Dutton, 1945), pág. 16. Finalmente, MORRIS COHEN e ERNEST NAGEL, in *An Introduction to Logic and Scientific Method* (Nova Iorque, Harcourt, Brace, 1934), págs. 199, 200-201, nota que: "É uma observação inteiramente superficial (...) que a verdade será encontrada pela observação dos fatos (...) Não podemos dar um simples passo à frente em qualquer pesquisa a menos que comecemos com uma explanação sugerida ou uma solução das dificuldades que a originaram. Tais tentativas de explicação são-nos sugeridas por algo do assunto examinado e por nossos conhecimentos anteriores (...). As sugestões formuladas como hipóteses podem ser soluções do problema. Seja o que fôr, é essa a missão da pesquisa". (grifos do original).

(15) NORTHROP, in *Science and First Principles*, pág. 11.



sição de Simon (o que mais influenciou os estudiosos da disciplina): que o método científico e o lógico (pelo menos até certo ponto) sejam um só e mesmo. Isso é uma ênfase pouco feliz. E' muito ilustrativo que a lógica tradicional esteja preocupada com os conceitos de classe e propriedade e outros semelhantes, ao passo que os conceitos usados em ciência são relacionais. (16)

### C. O Estado de Desenvolvimento

De modo realista, a "ciência" deve ser concebida mais como uma série de estágios de desenvolvimento interdependentes do que como um modelo de caráter científico descontínuo. Três desses estágios são bastantes para os fins atuais. (17) Seus pontos de ação englobam, respectivamente: (1) o problema-área de análise; (2) a classificação da História Natural, e (3) a formulação dedutiva da teoria.

Essas três fases podem ser descritas de forma sucinta. Na análise do problema-área, primeiro, a ênfase deve incidir diretamente sobre a determinação das perguntas que devem ser feitas e quais os dados necessários para a compreensão da área do problema. O estágio da História Natural, em segundo lugar, mostra o começo da pesquisa cumulativa. Todavia, embora o método seja de indução baconiana, o resultado é uma grosseira classificação. Os critérios de classificação são qualitativos e tendem a enfatizar as características superficiais, sendo encontrada sua completa significação (como disse Northrop) "em fatores que podem ser imediatamente percebidos". O terceiro estágio, da formulação dedutiva da teoria, assenta sobre os resultados do segundo, desenvolvendo conceitos que não podem ser imediatamente percebidos. (18) Os conceitos nesse estágio são tidos como existentes em virtude de resultarem de um completo processo. De início, desenvolve-se um modelo do que se propõe que exista. Analisado dedutivamente, esse modelo fornece proposições cuja validade pode ser verificada pela experimentação e observação. Os resultados dessa observação ou da experimentação positiva constituem campos consequentes para uma "tentativa de realidade", para os conceitos e suas relações que deram lugar aos testes bem sucedidos; uma situação que parece congelada somente enquanto são possíveis réplicas e

(16) CARL G. HEMPEL, in *Fundamentals of Concept Formation in Empirical Science*, vol. II, nº 7, "International Encyclopedia of Unified Science" (Chicago University of Chicago Press, 1952), especialmente págs. 4-7.

(17) NORTHROP, *The Logic of the Sciences and the Humanities*, para (1), págs. 28-39; para (2) págs. 35-60; e para (3), págs. 60-61.

(18) Assim, na parte inicial dos seus *Principia*, Newton distinguiu entre o "espaço percebido" e o "espaço matemático", que correspondem aos conceitos apreensão e "por postulação", respectivamente. Vejam-se, ainda, suas Proposições I e II.



extensões dos resultados iniciais. O insucesso em qualquer ponto exige que nôvo modelo seja elaborado e submetido ao mesmo processo.

Conforme acima sugerimos, tanto o estágio de desenvolvimento de uma disciplina como a situação problemática exigem atenção, pois um ou mais dos métodos supra-referidos caracterizam cada estágio. Isto é, o método indutivo caracteriza o estágio da «análise do problema-área», e assim por diante.

O esmero implícito da interação de estágio e método, todavia, não deve ser exagerado. Talvez essa simples ilustração <sup>2</sup>  $1\Delta^3$  conduza a uma representação mais perfeita da dinâmica da sequência total do que a imagem  $1\rightarrow 2\rightarrow 3$  sugerida pelos três estágios. Tentativas de incluir progressivamente áreas de problemas cada vez mais largas na teoria formulada dedutivamente, implica em complexidade ainda maior. Devido à sua extensão, a área de problema abrangida pela teoria formulada dedutivamente, pode (e parece que sempre) exigir mais do que simples acumulação de número cada vez maior de dados experimentais a respeito de velhos conceitos. O processo é aproximadamente este: novos problemas devem ser analisados; novos dados talvez tenham que ser coligidos, sob novos conceitos do estágio de História Natural ("conceitos por apreensão"); e modificações na teoria existente e nos conceitos básicos do terceiro estágio do inquérito ("conceitos por postulação") podem ser necessários para expressar ambos, os velhos e os novos dados experimentais.

Muito da complexidade da análise científica gira em torno dos "conceitos por apreensão" e "conceitos por postulação". Considere-se o problema entre Galileu e a Inquisição. A disputa não se relacionava com a ocorrência ou não de eclipses. Ao contrário, relacionava-se com as conseqüências de duas teorias formuladas dedutivamente, que implicavam na explicação do mesmo fenômeno. O sistema de Galileu admitia o movimento da terra em torno do sol; o sistema admitido pela Inquisição considerava a terra como o centro do universo. Do ponto-de-vista dos dados sensoriais, nada havia a escolher entre os dois sistemas: os postulados de nenhum deles podiam ser diretamente percebidos. Havia, porém, certas proposições derivadas do sistema de Galileu que explicavam e prediziam um fenômeno — os eclipses — os quais, de acôrdo com o sistema da Inquisição, eram simplesmente atos da vontade de Deus. Para a predição dos eclipses, então, a teoria de Galileu teve utilidade e a da Inquisição, não.

Todavia, isso não resolveu a questão, pois os postulados de Galileu não podiam ser experimentados diretamente. Assim, não eram necessariamente os únicos que podiam contar a favor dos



eclipses. O problema então consistia em demonstrar que nenhuma outra teoria ou os postulados dela derivados eram passíveis de explicação satisfatória. Ou (mais acertadamente) tratava-se de verificar se a teoria e os postulados originais podiam estender-se a outros fenômenos. Resultados negativos poderiam forçar a modificação do original, ou o desenvolvimento de outra teoria-mater. Como expressou Einstein, é o processo assintótico de aproximação da realidade. (19)

“Ciência é a tentativa de fazer a diversidade caótica da nossa experiência sensorial corresponder a um sistema de raciocínio lógico. Nesse sistema cada experiência por si deve ser de tal forma correlacionada com a estrutura teórica, de modo que a coordenação resultante seja *única e convincente*”.

O trabalho preliminar, todavia, exige bastante artificialismo. E' inexacto, por exemplo, considerar o estágio da ciência-natural como mero estágio de acumulação de “fatos-puros” que simplesmente fornece a matéria-prima para os moinhos teóricos do estágio final. Em contraste, fatos cientificamente úteis não são achados “puros” ou “imediatamente apreendidos” mas sob a forma de dados simplificados, trazidos por conceitos que implicam em relações apresentadas em forma de proposição. (20) Conseqüentemente, mesmo nos estágios preliminares, já se está lidando com um baixo nível de teoria mais do que com “fatos puros”.

O produto dêsse estágio da História Natural é um sistema que poderia ser denominado de “teoria intermediária”, em contraste com a teoria de alto nível do terceiro estágio. O sistema de Galileu, para ilustrar a importância dessa teoria de nível médio, baseava-se em dados percebidos e apresentados em termos de conceitos por apreensão, tais como “escuridão”, “claridade”, “tempo”, “posição” e “fases” e também a confirmação repetida de certas relações teóricas de baixo nível, envolvendo êsses conceitos, bem como o sol e a lua. O desenvolvimento dessa teoria de nível

---

(19) ALBERT EINSTEIN, “*Considerations Concerning the Fundaments of Theoretical Physics*”, in *Science*, vol. 91 (24 de maio de 1940), pág. 487 (grifo do autor).

(20) RICHARD C. SHELDON, “*Some Observations on the Theory in Social Science*”, editado por Talcott Parsons e Eward A. Shils, *Toward a General Theory of Action* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1951), páginas 36-37, observa o seguinte: “Enquanto fôr verdade que toda observação é em termos de um esquema conceitual e que o fato é um dado sensorial em termos de esquema conceitual, isso não significa que se deva ter uma teoria completamente elaborada para fazer quaisquer observações”.



médio é, assim, da maior importância para a ciência, e a seção IV trata do assunto com algum detalhe.

Essas considerações delineiam o quadro metodológico necessário ao esforço científico. Em resumo, o vocábulo "ciência" deveria ser mais usado como verbo do que como substantivo, mais como "fazendo" do que "sendo": fazendo, no sentido de isolar e resolver problemas; como o desenvolvimento de conceitos apropriados e técnicas de estudo, abrangendo áreas de problemas dentro de uma rede teórica de compreensividade crescente e de modo autocorretivo. O papel desempenhado pela teoria é significativo nesse "fazendo". Resumidamente, alguns dos usos da teoria são:

1. *agregativo*, indicando o conjunto de relações que são encaradas como existentes em alguma universalidade de dados empíricos;
2. *sugestivo*, como a possibilidade de relações de ordem prática, além daquelas para as quais a teoria especificamente provê;
3. *premonitório*, permitindo conhecer antecipadamente as relações em alguma universalidade de dados empíricos;
4. *corretivo*, que permite continuada reverificação interna, por meio da comparação das conclusões oriundas das propriedades da teoria com as observações empíricas.

Essa breve discussão, porém, não é o bastante para reconciliar a ciência com a Administração Pública. Mais estudo da questão "fato-valor" e exame mais detalhado dos lugares dos conceitos pela apreensão na ciência e teoria são indispensáveis para completar a tarefa.

### III — CIÊNCIA

#### D. Os Problemas de Fato e Valor

O desenvolvimento das ciências naturais exigiu a separação de duas espécies de questões: Qual é o caso?, e Qual Deveria ser o Caso? Essas indagações deveriam ser chamadas, respectivamente, questões de fato e valor. O desenvolvimento das ciências sociais e das naturais, também, depende muito da clara distinção dessas questões.

A observação não é nova para o cientista político, naturalmente. Aristóteles separou-as distintamente nas suas obras *Política* e *Ética*; Bacon elogiou Maquiavel por sua façanha ao mantê-la em *O Príncipe*; e foram bem freqüentes na literatura as tentativas de separar as duas questões, como uma condição prévia in-



dispensável ao desenvolvimento do estudo científico da política ou da Administração Pública. <sup>(21)</sup>

O pêso dessa precaução, todavia, não foi suficiente para deixar a marca de sua distinção no trabalho de numerosos estudiosos de Administração Pública. Muitos estudiosos continuam a trabalhar de ambos os lados da rua, muitas vêzes implícita e simultâneamente. Dentre as diversas tentativas infrutíferas para estabelecer uma distinção "fato-valor" em Administração Pública, avulta o trabalho de Simon. Foi enorme seu impacto. <sup>(22)</sup> Parcialmente, devido ao reconhecimento da estatura de Simon e, parcialmente, por causa de sua defesa impessoal da distinção do fato-valor na disciplina, a distinção e o lugar desta distinção na ciência da Administração Pública tem sido geralmente confundidos na literatura com sua distinção e o lugar em sua ciência da Administração Pública. Dessa forma, a distinção fato-valor na disciplina foi o alvo das críticas dirigidas contra Simon pela escolha de um veículo metafísico e seu argumento em geral. Tal como no caso com a questão mais ampla "ciência-arte", contudo, partidários e oponentes têm pôsto de lado a questão fato-valor. Aparentemente, a batalha acadêmica foi considerada não compensadora.

O armistício foi interrompido aqui. A tarefa foi iniciada. Pois, do lado do "fato", parte das dificuldades dos estudiosos com relação às posições assumidas por Simon, origina-se de sua preocupação com as tomadas de decisão em nível abaixo e os fatos aparentemente "firmes" associados a êles. Todavia, os "fatos" são "fracos". Na verdade, êles são considerados existindo somente enquanto os conceitos se desenvolvem e, muito mais ainda, inclusive enquanto os enunciados teóricos das relações empíricas de tais conceitos são verificados. O processo é semelhante para os "fatos físicos" e os "fatos sociais".

A tarefa de separar o bebê analítico da água do banho, continua, porém, inacabada. Dessa forma, dá-se mais ênfase aqui ao lado do "valor" na questão fato-valor e seu lugar numa ciência da Administração Pública. Para começar, é preciso isolar duas classes gerais e subprocessos dentro do "processo" científico mais amplo: (1) o processo para chegar às conclusões e as próprias

---

(21) A distinção foi feita de modo pitoresco no documento que é considerado como a certidão de nascimento da Administração Pública, o "The Study of Administration" de WOODROW WILSON, in *Political Science Quarterly*, vol. 2, (Julho de 1887), págs. 197-222. O exemplo que escolheu foi de tomar por empréstimo a avançada técnica de afiar facas dos bandidos indianos, sem fazer o mesmo com a respectiva motivação.

(22) WALDO reflete êsse impacto ao dedicar mais de nove páginas das 70 da sua monografia *The Study of Public Administration*, à análise da posição esboçada por SIMON no seu *Administrative Behavior*.



conclusões; e (2) aqueles processos que não afetam diretamente o desenvolvimento das conclusões. Estão incluídos nessa última classe; a seleção do problema a ser investigado, a limitação de usos do homem e outros materiais envolvidos, e a determinação do que deve ser feito com os resultados. Na classe 1, um conjunto particular de valores — os “valores da ciência” — deve ser observado. <sup>(23)</sup> Valores em qualquer sentido — o termo tem sido aplicado promiscuamente a referentes provocados por motivos de ordem de custo econômico — podem ser pertinentes à classe 2 do “processo científico”.

Em contraste, o peso esmagador da primitiva opinião em Administração Pública, tomou a posição indefensável de que a definição técnica do campo como “administração” mais do que “política” — impedem a consideração de valores. Da mesma forma que Simon, seu método através do “positivismo lógico” tornou impossível a necessária conexão de valores nas classes 1 e 2. De fato, alegou-se que o sistema lógico de Simon, logicamente impediu de estudar alguma coisa de qualquer modo, pois há elementos de valor envolvidos em toda pesquisa, desde a decisão até o estudo avançado.

Os valores, porém, desempenham um papel mais importante do que o acima descrito. Considera-se sua parte nas distinções fundamentais entre os tipos de pesquisas. Assim, as investigações empíricas devem distinguir-se em termos de incidência ou não-incidência de certos valores-objetivos na classe 2 do processo científico:

1. Uma categoria “empírica”, que tem como objetivo a descrição e explanação de aspectos selecionados do mundo real; e
2. Uma categoria “bem fundamentada, empírica” que pressupõe uma determinada meta, e tenta indicar as condições necessárias à conquista da mesma, ou dela resultantes, através de uma descrição e interpretação do mundo objetivo.

Há um terceiro tipo de pesquisa também importante, embora seus modelos não tenham necessariamente contrapartida empíricas. Essa categoria “racional” ou “utópica” inclui argumentos por análise lógica ou desenvolvimento de proposições sobre juízos de valor, definições e axiomas que podem ser completa ou parcial-

---

(23) ROBERT MERTON, *Social Theory and Social Structure* (Glencoe, Illinois, Free Press, 1949), págs. 309 e seguintes, apresenta 4 importantes características do “conjunto de valores culturais e mores governando as atividades ditas científicas”: universalismo; distribuição de resultados; desinteresse e ceticismo organizado.



mente independentes do mundo empírico. No nível do interesse sistemático, é por meio da geometria que melhor se ilustra esse trabalho. Na área social, a obra de Max Weber sobre a burocracia, de modo semelhante, partindo de um conjunto de valores, também discute a respeito de *uma* burocracia "ideal" (no sentido da realização ótima dos seus fins). Não estava êle, fundamentalmente, interessado na possibilidade ou não do sistema poder corresponder a um sistema prático.

Os trabalhos utópicos têm que ser manejados com muita cautela, com valores desempenhando importante papel no processo. As propriedades do sistema, dessa forma, devem ser julgadas contra nossos valores, para a determinação de sua desejabilidade. Além do mais, as proposições do sistema devem ser verificadas por meio de dados empíricos, a fim de determinar o grau de realidade que espelham. Não há nisso excesso de minúcias. A aplicação desses dois testes à teoria tradicional de organização, por exemplo, demonstra que o caso tem relevância vital no tocante ao problema das áreas de interesse para o estudioso da administração pública. <sup>(24)</sup> Em termos de sistema racional *per se*, todavia, tais considerações não são relevantes. O sistema é apenas julgado como *um sistema* na medida da compreensão e do rigor do seu desenvolvimento, a partir de suas bases, dos objetivos, definições e axiomas. A natureza dos valores, definições e axiomas é irrelevante. O insucesso em distinguir entre esse trabalho quando "usado" (isto é, como modelo, a partir do qual certas relações são padronizadas) e como "sistema", tem sido fonte de considerável confusão.

A literatura está pontilhada com as provas do descaso desses tipos de teorias e, conseqüentemente, de valores. E' ilustrativo que um dado empírico de significação (que pode ser parte de uma teoria empírica) possa ser interpretado como necessário e desejável guia de comportamento (guia esse que deve expressar-se como uma teoria empírica baseada em objetivos). Mais comumente, um método utópico é considerado empírico. A teoria tradicional de organização, por exemplo, reflete ambos os equívocos. De forma análoga, as laboriosas explicações a respeito da enorme diferença entre a *República* e as *Leis* de Platão, refletem tal imprecisão. Os estudiosos geralmente dizem que Platão escreveu as *Leis* quando tinha ido semear, mas o que êle realmente quis dizer está na *República*. Os trabalhos realmente diferem, não porém pelas razões inventadas acima. Platão distinguiu um mo-

---

(24) ROBERT T. GOLEMBIEWSKI, "Toward the New Organization Theories: Some Notes on "Staff"," in *Midwest Journal of Political Science*, vol. 5 (Agosto de 1961), págs. 237-259.



dêlo utópico (a *República*) do modelo prático, de fins utilitários (as *Leis*). Muitos de seus críticos têm feito menos. A obra de POPPER, por exemplo, *The Open Society and Its Enemies*, apoia-se firmemente numa confusão de tipos de teorias.

Essas considerações implicam num ponto claro, para os fins atuais. A Administração Pública como ciência, então, deve ter três fundamentos teóricos. O primeiro seria a teoria empírica, ou "pesquisa básica", que é a procura das inter-relações e suas circunstâncias. O segundo seria uma teoria empírica baseada em fins preestabelecidos, ou uma "orientação política". Tais teorias focalizam como se consegue aquilo que se procura, dadas as relações existentes no mundo ou que possam ser utilizadas. Os sistemas utópicos de teorias constituem o terceiro grupo. Devem ajudar o trabalho em outras áreas, se houver cuidado. Esse papel restrito contrasta profundamente com a preocupação histórica, e até inconsciente, muitas vezes, da teorização utópica nas ciências sociais em geral, e particularmente na Administração Pública.

Conseqüentemente, os valores devem ter um lugar muito importante na Administração Pública como disciplina completamente desenvolvida. É verdade que, na teoria empírica, limitam-se os lugares dos valores. Mas sua importância na teoria empírica finalista — que na orientação política da disciplina sempre deve ser central — dificilmente pode ser superestimada. Os estudiosos da disciplina certamente devem dar considerável atenção à "boa vida", à ordem preferencial de valores, como aparecem nas políticas. A teoria empírica pode ajudar a aguçar o contraste entre conjuntos de valores, mas não pode fazer a escolha. Uma vez feita a escolha do desejado estado dos negócios, naturalmente, uma teoria empírica mostrará a direção das ações necessárias ao implemento da decisão.

Não é preciso dizer, então, que o método aqui não implica na trivialidade das questões de valores na Administração Pública. Contrapartidas modernas da *Ética* de Aristóteles deverão sempre ocupar inúmeros estudiosos. A posição aqui é simplesmente esta, em abstrato: que o estudo científico das relações empíricas é uma importante área de interesse — e na Administração Pública fica descuidada; que, além do mais, trabalho muito mais importante pode ser feito nessa área, antes de conseguir-se qualquer acôrdo significativo no tocante aos valores; e, finalmente, que não há desculpas para confundir os problemas de valor e os de ordem prática.

Apoio adicional ao lugar dos valores na disciplina permitirá apenas a limitadas áreas da Administração Pública suportar a ênfase proposta no presente método empírico. Essa condição limi-



trofe foi negligenciada pelos primitivos postulantes de uma ciência da Administração Pública. Os que propugnam no presente pela necessidade de uma metodologia científica não devem correr o mesmo risco. Esse é o sentido, por exemplo, da luminosa análise de pequenos grupos, geralmente pelos estudiosos de Administração Pública e de Ciência Política. <sup>(25)</sup> A literatura de pequeno-grupo mostra sobejamente o que se pode fazer com o método empírico. Além disso, o pequeno-grupo é significativo em muitas áreas de interesse para os cientistas políticos: no estudo da organização, da votação e da opinião, de jurados e juizes, e outros semelhantes. Ao mesmo tempo, o uso de resultados e técnicas de pequenos grupos obrigou aos estudiosos a aprender e praticar os métodos de pesquisas empíricas. Tal combinação de necessidade e treinamento, em suma, dá ímpeto substancial à marcha em busca de uma ciência empírica.

Não é preciso, afinal de contas, haver inimizade entre valor e ênfase empírica. De fato, ambos podem ajudar-se mutuamente. Assim, os valores podem constituir importantes dados empíricos. <sup>(26)</sup> Isso não quer dizer que os valores possam ser "provados" ou "refutados". Mas podem ser determinados (o que é uma tarefa empírica); podem ser analisados por suas implicações, inconsistências, ou conseqüências (tarefa racional); ou podem ser comparados ao comportamento real (combinação dessas tarefas). A lado disso, os valores podem servir como "tendências" ou dados para julgamentos empíricos. Isto é, a incidência de crenças de que a segregação é um mandamento divino constitui dado importante para o julgamento de uma política realista de cumprimento das decisões da Suprema Corte em determinada cidade.

#### IV — CIÊNCIA: CONCEITO POR COMPREENSÃO E OPERAÇÕES

Como disciplina, a Administração Pública já realizou grande parte do seu trabalho no estágio de análise dos problemas. Conseqüentemente, quaisquer desenvolvimentos metodológicos significativos dessa disciplina deverão conduzi-la ao estágio da História Natural. A compreensão do estágio é, então, da maior importância para os estudiosos da disciplina, especialmente tendo em vista que a literatura raramente tem ido além da preliminar ciên-

---

(25) Uma aplicação da literatura da teoria de organização pode ser encontrada em GOLEMBIEWSKI, *Behavior and Organization* (Chicago, Rand McNally, 1962).

(26) Para ilustrar a importância dos valores na administração e do seu tratamento empírico, veja-se PETER M. BLAU, *The Dynamics of Bureaucracy* (Chicago University of Chicago Press, 1955).



cia-arte e do problema fato-valor, levantados pelas tentativas infrutíferas de estabelecer a disciplina como ciência.

Focalizaremos a seguir dois elementos cruciais do estágio da História Natural, isto é, os “conceitos por apreensão” e as “operações”. O desenvolvimento dêles torna-se necessário quando o uso da “linguagem diária” — com sua falta de precisão e de objetivo — começa a pagar dividendos decrescentes. O problema é o mesmo para as ciências físicas e sociais.

O desenvolvimento de conceitos por apreensão pode parecer ilusoriamente simples. Os conceitos dêsse tipo e as operações correspondentes com as quais estamos mais familiarizados (por exemplo, pêso, gramas; altura, metros; etc.) parecem naturais. Seu uso habitual, embora historicamente breve, também cria uma forte impressão em sua existência permanente. Tais conceitos, todavia, são apenas construções convenientes que se desenvolveram somente através de enorme esforço. Demais, devem ser as proverbiais moscas de um verão cujo outono será um fracasso.

A grandeza da dificuldade do desenvolvimento de conceitos por apreensão deve ser oriunda da própria natureza da tarefa: (1) a determinação de quais dos aspectos de determinada seção da experiência prática são de fato significativos; e (2) o desenvolvimento de conceitos claramente definidos, não superpostos e unidimensionais — ou definições nominais — dêsses aspectos. (27) O processo de desenvolvimento, então, deve ser descrito como solução superlativa dessas duas tarefas. Uma “solução” custa caro e é apenas uma solução provisória. Em outras palavras, é preciso dedicar muito trabalho na verificação dos conceitos propostos, para determinar se eles ajudam a fazer a ordem de experiências. Além disso, qualquer conceito deve ser continuamente avaliados em termos de sua aplicabilidade a maiores conjuntos de relações. Parece não haver um limite finito para o processo, embora alguns conceitos permitam predizer de modo bem satisfatório e explicar muitos propósitos.

No estágio da História Natural é grande a importância dos conceitos por apreensão, embora seja penoso seu desenvolvimento. Na realidade, constituem eles a medula dêsse trabalho. Como notou Merton: “os conceitos, então, constituem as definições (ou prescrições) do que deve ser observado; são as variáveis dentro das quais as relações empíricas devem ser procuradas”. (28)

---

(27) Para discussão completa das áreas dêsses problemas, veja-se WILLIAM J. GOODE e PAUL K. HATT, in *Methods in Social Research* (Nova Iorque, McGraw Hill, 1952), págs. 41-53; e Merton, *op. cit.*, págs. 87-90.

(28) MERTON, *op. cit.*, págs. 41-44.



As importâncias e os problemas do desenvolvimento de conceitos por apreensão podem ser simultaneamente demonstrados. Assim, o grau de solução dos problemas de conceituação produz uma complexa rede de efeitos. O grau de solução, por exemplo, determina muito significativamente a natureza dos resultados obtidos, quando os conceitos são incorporados em hipóteses e empiricamente testados. Consideremos, para ilustrar, a conceituação nominal que se aplica a duas ou mais classes octogonais de fenômenos. Para simplificar consideravelmente, grande número de testes em duplicata pode produzir resultados contraditórios. Como os "pesos" de várias classes de fenômenos incluídos podem variar de teste para teste — dependendo da distribuição por "pesos" — as relações observadas podem variar ou ser contraditórias de um estudo para outro. Além disso, a solução de dois problemas de conceituação também determina a que distância e com que velocidade o desenvolvimento da teoria do nível-médio pode prosseguir e quando poderá começar a teoria do desenvolvimento dedutivo. Deve-se entender por teoria de nível-médio o sistema expressando as relações existentes entre os conceitos por apreensão.

Esses comentários, por sua vez, sugerem a importância da definição operacional de conceitos por apreensão. Para indicar sucintamente a função da definição operacional, os conceitos em si próprios não são fenômenos. Eles se referem aos fenômenos *via* construção de sensações de variados sentidos. Elemento importante para a utilidade de qualquer conceito é, então, o conjunto de operações por meio dos quais aquele conceito pode ser medido. Dois elementos distintos podem ser abrangidos: a *validade* da operação (refere-se a operação ao mesmo aspecto da realidade apresentado pelo conceito?); e a *segurança* da operação (qual o grau de coerência entre diversas observações do mesmo material?)

Isso abafa um problema diabólico. A segurança da administração oferece menos desafio, e o grau necessário de ocerência das interobservações pode ser arbitrariamente exigido. <sup>(29)</sup> Mas a segurança operacional não é suficiente. A validade operacional é mais complexa e igualmente importante. A validade nominal da operação é um fator. Finalmente, porém, o teste é a dupla utilidade da operação: na predição segura de relações empíricas; e na explicação cada vez mais completa do mundo objetivo.

---

(29) O método de determinar a segurança pode ser um problema significativo, porém especialmente no primitivo desenvolvimento de uma operação específica. Veja-se Launor F. Carter, William Haythorn, Beatrice Meirowitz e John Lanzetta, "The Relation of Categorizations and Ratings in the Observation of Group Behavior", in *Human Relations*, vol. 3 (Julho de 1951), páginas 239-254.



Dessa forma, o problema da validade da operação está ligado à segurança, à coerência, clareza e significação da definição nominal de que a operação procura cuidar.

O desenvolvimento, dos pares de conceito-operação é, pois, um assunto complexo. Poder-se-ia armar uma equação de quatro variáveis. Essas quatro variáveis são: a definição conceitual ou nominal; a segurança das operações que a definem; a validade dessas operações e o nível de teoria em que o conceito pode ser assentado. Tudo isso simplifica demasiado o problema, pois só há "soluções" temporárias.

Essa complexidade pode ser ilustrada, considerando-se o desenvolvimento do conceito de "coesibilidade", <sup>(30)</sup> uma dimensão que se mostrará cada vez mais útil para compreensão do comportamento nas organizações. Antigas conceituações acentuaram que a "coesibilidade" referia-se às atrações positivas de um grupo por seus membros e, conseqüentemente, as operações iniciais baseavam-se em dados indicando amizades ou ligações de membros de grupos assemelhados. Alguns resultados que sustentavam esse método antigo foram obtidos, mas os resultados em conflito logo forçaram as modificações, tanto conceituais como operacionais. Por exemplo, conceitualmente, a coesibilidade foi apurada para referir-se à *atração resultante* do grupo. Sem qualquer dúvida, alguns dos dados primitivos estavam em conflito pelo fato de que as atrações positivas deviam ser contrabalançadas ou superadas pelas características que tornavam o grupo pouco atraente. Medidas "parciais", operacionalmente relacionadas, tais como aquelas baseadas em preferências pessoais, foram deslocadas por medidas "resultantes", derivadas das respostas a perguntas como: a que ponto deseja você permanecer como membro deste grupo? Essas modificações refletiram-se em resultados mais sólidos.

Tudo isso parece bastante razoável, embora se possa indagar porque os pesquisadores não viram o óbvio desde o início. Um olhar retrospectivo torna as coisas mais claras, mas ainda permanecem abertas importantes questões relativas à coesibilidade. Dessa forma, associa-se a alta coesibilidade com a alta ou a baixa produtividade. Isso é razoável, desde que a alta coesibilidade implica em significativo controle sobre o comportamento dos membros do grupo, e uma vez que a alta ou baixa produtividade implica em alto grau de controle do seu comportamento. Em certo sentido, porém, seria bastante desejável maior especificação das condições — estilo de liderança, características de personalidade, estrutura

---

(30) Veja-se ROBERT T. GOLEMBIEWSKI, "Management Science and Group Behavior; Work-Unit Cohesiveness", in *Journal of the Academy of Management*, vol. 4 (Agosto de 1961), págs. 87-99.



da organização, e outros — sob as quais a coesibilidade estará associada com um ou outro dêsses níveis de produtividade. Isso dá uma idéia do vulto do trabalho ainda por fazer, e ninguém deveria extranhar se as mudanças na coesibilidade, tanto conceituais como operacionais, fôsem chamadas a realizar o trabalho, nem que essas transformações pudessem depois parecer óbvias.

O problema do tratamento científico de dados experimentais não promete solução imediata ou sem grandes esforços. Todavia, a colocação do problema sob essa forma, é em si própria enorme passo à frente no sentido de uma metodologia mais rigorosa da pesquisa cumulativa. Pelo menos, a metafórica medida elástica será um instrumento inadequado pois, embora os conceitos possam ser tachados de "subjettivos", sê-lo-ão apenas em sentido muito particular. Relações hipotéticas entre os conceitos podem ser verificadas em estudos que os reproduzam, desde que suas operações sejam especificadas. Conseqüências lógicas de certos achados científicos podem ser confirmadas ou refutadas. São as bases para firmes e disciplinados esforços cumulativos. Isto é, essa séria questão de tentar saltar por cima dos conceitos e suas operações, de menor para maior amplitude, de descobrir e adicionar mais e mais relações empíricas, tem uma dúplice função. Demonstra-se a utilidade (ou realidade) dos conceitos e suas funções. Além do mais, tece as malhas de uma teoria demasiado ampla, ou uma única e convincente explanação das relações empíricas.

As definições nominais e operacionais constituem, pois, uma alternativa para tradição acadêmica pessimista que defende a adoção de uma *Weltanschauung* (\*) — um demônio ou um deus, como expressou Weber — e interpretar a realidade de conformidade com êsses termos. E' uma tradição, afinal, que deve ser ultrapassada pelo trabalho em busca de uma área científica na Administração Pública e de uma *Ciência Política*.

Não visam esas considerações a menosprezar os estudos descritivos da vida nas organizações administrativas, que tanto têm enriquecido nossos conhecimentos, nem implicam em considerá-los superados. A obra dos Macmahons, Milletts, Druckers, Dimocks e outros, teve e continuará a ter uma significação insofismável. Tais trabalhos, porém, também têm seus limites. Assim, para que a Administração Pública possa manter sua contribuição ao desenvolvimento das Ciências Administrativas, é evidente que maior atenção deverá merecer sua passagem do estágio de *Ciência Natural* para outro mais avançado.

---

N.T. — Cosmovisão ou mundividência, de inspiração divina ou demonológica. (Extraído da "Revue Internationale des Sciences Administratives" — Vol. XXX n° 2).

### *Política Habitacional*

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

#### I

##### DEFICITS DA DEMANDA NÃO SATISFEITA

SERIA lugar comum reafirmar a importância crucial da solução satisfatória desse grande conjunto de problemas abrangidos pela política habitacional. De acordo com o famoso ditado francês, "le bâtiment va bien — tout va bien" e *vice-versa*... É para esse setor que convergem os interesses vitais da economia produtora, dados os poderosos efeitos multiplicadores da construção sobre todos os demais ramos de indústria e comércio. E nele que se refletem os aspectos mais relevantes do cenário social, pois do atendimento das necessidades habitacionais dependem, em grande parte, os níveis de bem-estar das classes populares. São as oscilações no emprego da mão-de-obra a serviço da construção que exercem, por sua vez, influência preponderante sobre os rumos do mercado de trabalho.

Nessas condições, temos que fazer o maior esforço no sentido de não somente averiguar a situação que se nos depara no setor em aprêço, em princípios de 1965, como também passar em revista os respectivos programas de ação, capazes de garantir a supressão dos estados de carências habitacional, observados nesse reexame panorâmico.

Como é notório, a situação atual nessa matéria é extremamente grave. O *deficit* de moradias vem sendo avaliado em, aproximadamente, 7 milhões de habitações, cifra essa assustadoramente elevada ao tomarmos em consideração o total da população nacional, estimado em mais de 80 milhões de habitantes. Acredita-se, por outro lado, que de todas as moradias existentes, preenchem condições mínimas de habitabilidade apenas 25% das casas no Norte, 12% no Nordeste, 44% no Leste, 48% no Sul e 17% no Centro-Oeste. Tais deficiências não sofreriam agravação se fôsse possível construir, apenas, em cada ano, cerca de 500.000 novas habitações, condição essa que, nem de longe,



corresponde à realidade. Assim, com o tempo, os deficitários recursos habitacionais do Brasil, particularmente angustiantes no tocante ao alcance das camadas populares, de rendas baixas e instáveis, acusam agravamento constante.

A aguda crise habitacional assume proporção particularmente grave nas grandes aglomerações urbanas. Entre 1950 e 1960 a população das cidades aumentou em 63%. Daí podermos afirmar que, em 1965 a população do Brasil está dividida em duas parcelas quase exatamente iguais; de um lado os habitantes das zonas urbanas e suburbanas e, de outro lado, os habitantes das zonas rurais. Tais alterações na redistribuição dos contingentes populacionais alcançam proporção ainda muito maior quanto ao crescimento tumultuário dos mais importantes centros metropolitanos.

Com efeito, dificilmente pode passar despercebido o processo de crescente metropolização da população brasileira, cujo ritmo ultrapassa de muito as taxas de urbanização global. O referido fenômeno de macrocefalia, produto das migrações urbanas, e, sobretudo, do êxodo rural, muito mais de que do crescimento vegetativo, encontra a sua expressão no aumento dos moradores das cidades de 100.000 habitantes e mais, que passaram de .... 8.554.557 em 1940 e 10.930.286 em 1950 a 19.932.229 em 1960. Pois bem, são óbvias as conseqüências fatais, quanto às condições precárias de habitação, decorrentes de tal condensação que, processando-se vertiginosamente, alterou os quadros da população nas grandes cidades. E' na órbita desses centros urbanos, populacionalmente supersaturados, e a cujo aumento não podem fazer face seus escassos recursos habitacionais, que tiveram de surgir favelas, mocambos e outros bairros em condições sub-humanas de habitação, cujo cômputo estatístico escapa, no momento, a quaisquer técnicas de medição exata. Eis a maior mancha negra no cenário geral habitacional, bastante aflitivo, do Brasil contemporâneo.

## II

### PRINCIPAIS CAUSAS DA CRISE DE HABITAÇÃO POPULAR

O papel de maior força-motriz agravante cabe, ao lado da notória "inflação demográfica", à inflação monetária propriamente dita. Em primeiro lugar, leva, de início, às fortes aplicações em imóveis, (aquisição de lotes e construção de casas), de índole especulativa, consideradas realizadas como garantia contra a desvalorização da poupança monetária. Tais atividades, beneficiando quanto à consecução da casa e moradia própria apenas a classe



alta e os escalões superiores da média, não contribuíram, porém, para a satisfação das necessidades habitacionais do operariado e da classe média assalariada inferior, incapaz, dado seu limitado poder aquisitivo, de fazer face às despesas com entrada da parte substancial de respectivos preços sem financiamento generoso, a longo prazo. Por outro lado, a construção de casas para aluguel sofreu, com o correr do tempo, restrições em virtude do congelamento dos preços, estabelecidos pelas leis de inquilinato, com desprezo total às conseqüências da espiral inflacionária e com conseqüente paralização fatal do ritmo de construção.

Em face dessa conjuntura, os grupos economicamente mais débeis da população e mais necessitados de habitação, ficaram quase exclusivamente na dependência das realizações, quanto ao financiamento e à construção de casas e conjuntos residenciais, a cargo das entidades de natureza social: Caixa Econômica, Institutos de Aposentadoria e Pensões e Fundação da Casa Popular. Quanto às disponibilidades aproveitáveis para tal fim, da rede previdenciária, não puderam atingir maior vulto, em virtude da considerável diminuição das reservas de seguro social a longa prazo, conseqüência inevitável dos golpes desfechados contra o mecanismo da Previdência Social pela maciça inflação. Tudo o que os IAPs e o órgão super-institucional dêles, a F.C.P. conseguiram fazer nesse sentido não passou, aliás, por seu turno, de flagrantíssimo sacrifício, eis que estavam perdendo nessas operações, desprovidas de correção monetária, a guiza de juros e amortização, nada menos de 70% dos fundos assim aplicados, sem auferirem, evidentemente, qualquer remuneração conforme os competentes cálculos atuariais.

### III

#### BALANÇO INSATISFATÓRIO DOS PROGRAMAS SOCIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR E AS SUAS CONSEQÜÊNCIAS

Não pode, por conseguinte, causar espécie o balanço absolutamente insignificante das realizações habitacionais da Previdência Social: 17 mil residências construídas pela F.C.P., constituída pelo Decreto-lei nº 9.218 de 1º maio de 1946, portanto, no prazo de nada menos de 19 anos de seu funcionamento, total êsse apenas ligeiramente aumentado mediante simultâneas realizações habitacionais diretas dos I.A.Ps. Essas estão, aliás, fadadas a desaparecer, em virtude da substituição definitiva, dentro do projeto de reformulação da Previdência Social, do sistema, ainda nominalmente conservado, de capitalização pelo regime de repartição pura e simples, enquanto que a F.C.P. foi extinta pela Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964.



Não passaram, por sua vez, de mero paliativo as atividades da Caixa Econômica, que, em última análise, consistiram em drenar para operações de financiamento, acentuadamente antieconômicas, e, ao mesmo tempo, visivelmente anti-sociais, as pequenas poupanças, acumuladas pelos grupos mais desfavorecidos da população, que não sabem defender seu patrimônio contra os efeitos prejudiciais da inflação.

Por seu turno, podemos considerar desprezível — para o acervo prático dos programas que se destinam à solução do problema de habitação — a contribuição global nas órbitas estaduais e municipais, assim como no âmbito de várias entidades assistenciais e caritativas, de índole jurídica semiprivada ou nitidamente particular.

Enfim, apresentam insustentáveis lacunas as realizações patronais, quanto à construção de casas operárias em torno de fábricas, setor êsse inexplicavelmente atrasado, em confronto com os demais ramos de serviço social empresarial. O tempo gasto pelos trabalhadores no longo caminho entre o lugar de residência e de trabalho, com conseqüente desgaste de força e saúde assim como cansaço físico, que daí resultam, constitui um dos graves fatores obstaculizadores no caminho rumo à elevação dos coeficientes de produtividade de trabalho.

Carecemos da desejável discriminação de dados relativos à construção, em obediência a critérios especificamente atinentes a casas destinadas para o consumo popular.

Os "Índices Econômicos" da Fundação Getúlio Vargas ("Conjuntura Econômica") demonstram, tomando-se como base 1953=100, os coeficientes, quanto à "produção da construção" civil, em geral, iguais, em 1955, a 103, em 1956 a 116, em 1957 a 121, em 1958 a 137, em 1959 a 145, em 1961 a 159, em 1962 a 160, em 1963 a 189, e que dificilmente poderiam ser considerados incondicionalmente lisonjeiros.

Essa indústria absorve incontestavelmente a maior parcela da mão-de-obra simples, não qualificada. E é igualmente nesse setor que a relação entre a mão-de-obra e a unidade de capital atinge proporção, única no seu gênero, capaz de abrir oportunidades particularmente promissoras para a mais ampla empregabilidade de operários que perfazem a própria base da pirâmide de força de trabalho. Em junho de 1963 o total dos trabalhadores a serviço da construção civil atingiu, em consonância com o Cadastro do I.A.P.I., 434.924 pessoas. A evolução desse grupo — o mais numeroso da classe trabalhadora — não acusa, porém, ritmo de aumento relativo ao incremento da oferta dos contingentes de mão-de-obra meramente braçal, devido também ao enorme influxo no mercado de trabalho urbano das crescentes levadas de imigran-



tes de proveniência da Zona Rural. Assim, de acôrdo com a "Análise da Evolução dos Principais Aspectos da Economia Brasileira no período de 1959-63" (I.B.G.E., Laboratório de Estatística, 1964, pág. 29), o respectivo índice, ilustrativo do aumento de emprêgo nessa indústria (1953=100), correspondeu, em agôsto de 1963, a apenas 183, sendo que entre 1961 e 1962 o aumento do número dos trabalhadores não excedeu de 1%; sômente em 1963 o aumento do número dos trabalhadores a serviço da construção civil foi mais substancial (5%), tudo nos levando, todavia, a crêr que tivesse sofrido, em 1964, uma nova queda.

Tais transtornos nesse submercado de trabalho, os quais, indiretamente, repercutem muito sôbre o estado de emprêgo na indústria manufatureira, sobretudo a indústria produtora do material de construção, não se devem à influência negativa dos processos de mecanização, relacionados com o atual ciclo da revolução, industrial, eis que tais repercussões, por exemplo quanto à construção de edifícios pré-fabricados, ainda não transformaram substancialmente as técnicas tradicionais de construção, aplicadas no Brasil.

#### IV

##### EM BUSCA DA SOLUÇÃO DÊSSE PROBLEMA

Tendo acima apontado os principais elementos determinantes da crise da habitação, isto é, a explosão demográfica, a qual, depois de atingir, na última década intercensitária, o elevado índice de crescimento vegetativo geométrico anual, igual a 3. 11%, parece, ultimamente, demonstrar aceleração ainda maior, e (b) a astronômica espiral inflacionária, não podemos, porém, em hipótese alguma, limitar as providências saneadoras ao combate a êsses grandes males.

Ninguém ignora as consideráveis dificuldades, de mais diversa natureza, que se opõem à regulamentação limitativa da natalidade mediante recurso às providências realmente eficientes de planejamento familiar e às demais medidas afins de política demográfica, apesar de constituírem, afinal de contas, uma necessidade impenhosa e inadiável.

Quanto à contenção gradual do processo inflacionário, está em pleno curso de implementação a ofensiva desencadeada pelo Governo, objetivando a paulatina diminuição dêsse processo e a criação de um razoável equilíbrio do jôgo de preços, a partir da segunda metade de 1965.

Cumpre, porém, tornar bem patente que o Programa de Ação, na sua respectiva parte (Capítulo XIII, "Política Habitacional"), não se baseia em falsos pressupostos, vinculados à erradicação



imediate das pressões inflacionárias. Muito pelo contrário, um espírito de louvável realismo, admite-se a continuação temporária da atual distorção monetária, procurando-se anular mais efetivamente suas conseqüências negativas em relação ao reinvestimento habitacional de recursos.

Entretanto, além dessas providências tôdas, de índole geral e relacionadas com a erradicação paulatina das próprias raízes do subinvestimento habitacional, impõe-se um esforço direto, imediato, consciente e bem planejado no sentido de canalizar para as aplicações no setor em aprêço um volume suficiente de poupanças nacionais.

A luz da experiência malograda acima exposta, seria contraproducente enveredar pelo caminho de iniciativas estatais e para-estatais, lançando-se, mais uma vez, mão do poder tributário ou contributivo, com seus inevitáveis efeitos inflacionários, para se formar capitais públicos, a serem diretamente invertidos pelo estado ou entidades autárquicas na construção de casas populares, para aluguel ou venda a prazo; tais obras, via de regra, não reúnem, aliás, sequer, os requisitos mínimos de realizações economicamente proveitosas.

Não nos iludamos aliás! Se no passado várias obras levadas a efeito dentro do setor público, particularmente na Capital da República, estavam, até certo ponto, preenchendo os claros na construção, deixados a descoberto em virtude da crescente retração do setor privado, não se pode esperar maior vulto das realizações estatais, nesse sentido no atual período de austeridade, inseparável da contenção da despesa orçamentária.

Muito pelo contrário, firmou-se opinião favorável ao tratamento preferencial, a ser concedido ao fomento, com todos os meios ao alcance dos poderes públicos, da aplicação voluntária nesse setor, dentro das modalidades nitidamente mercantis, de poupanças privadas.

## V

### REFORMA HABITACIONAL DE 1964

Tendo-se em mira as considerações acima expostas é que devem ser interpretadas as últimas providências de reforma habitacional integral, consubstanciadas, por um lado, na Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, atinente a toda uma série de aspectos cruciais, de natureza preponderantemente financeira, e, por outro lado, na Lei nº 4.494 de 25 de novembro (D. O. de 30-11-64), relativa à nova regulamentação normativa das relações de inquilinato, e que constituem um grande conjunto de medidas, bem concatenadas e tomadas com o propósito de dar um novo impulso



às inversões imobiliárias, com ênfase toda particular no estabelecimento de atrativos para a sua aplicação nas realizações de interesse primacial das classes economicamente débeis e socialmente dependentes da coletividade.

A Lei de 21 de agosto de 1964 consiste (a) na criação de condições legais para os contratos de venda, construção, ou financiamento de construção ou aquisição de habitações, com correção monetária, de forma a proporcionar-lhes melhor segurança jurídica e disciplinar os respectivos tipos de operação; e (b) na instituição, dentro de sistema financeiro nacional, de setor especializado em financiamento dos investimentos em construção imobiliária.

A disciplina dos contratos imobiliários corrigidos é indispensável, pois, além de preservar os capitais à disposição do sistema financeiro de habitação, garantirá condições para assegurar a proteção contra a inflação aos recursos que nêle forem depositados, ou que êle captar no mercado de capitais, para a expansão das suas atividades.

Com o propósito de unificar, dentro da mesma orientação a atividade imobiliária, ora dispersa em órgãos federais e locais descoordenados, criou-se um sistema específico *sui generis*. Assenta êle na permissibilidade de correção monetária dos contratos imobiliários, reservada às operações que se enquadrem nas finalidades do projeto. Os beneficiários do reajustamento da moeda deverão situar seus investimentos em habitações de interesse social, escalonadas em valores variáveis de, no máximo, até 300 vezes o salário-mínimo da região onde assentem. Do valor total dos recursos empregados, 60% devem ser aplicados em residências de valor até 60 vezes o salário-mínimo, definida, assim, a preferência do projeto de lei pelo atendimento das necessidades das camadas mais carecidas de habitação.

O sistema financeiro de habitação, destinado a facilitar a construção e a aquisição de casa própria para classes de menor renda, fica integrado:

- a) pelo Banco Nacional de Habitação;
- b) por vários órgãos públicos e de economia mista, que operem no financiamento de habitações;
- c) pelas sociedades de crédito imobiliário; e
- d) pelas fundações, cooperativas e outras entidades associativas com fins congêneres, sendo que as funções de assessoria técnica caberão ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, constituído pela extinta Fundação da Casa Popular, com simultânea liquidação das Carteiras Imobiliárias dos I.A.Ps.



A posição chave dêsse arcabouço ocupa o referido Banco, órgão de direito público, vinculado ao Ministério da Fazenda, e que tem por finalidade orientar, disciplinar e controlar o novo sistema financeiro, sem operar diretamente em financiamento.

O seu capital é integralizado, sobretudo, com a contribuição de 1% sobre as folhas de salário das empresas filiadas à Previdência Social, aproveitando-se, outrossim, depósitos, percentualmente determinados em lei, de entidades governamentais, autárquicas e de economia mista. Ficou, por outro lado, autorizado a tomar empréstimos internos e externos e emitir títulos de crédito, denominados letras imobiliárias, dotados de amplas garantias, inclusive quanto à correção monetária integral, com o fim de arrecadar largas poupanças a serem utilizadas em obras de construção de casas de interesse social.

Os recursos destinados ao setor habitacional deverão ser, com efeito, aplicados, no mínimo, em 70% em habitações de valor unitário inferior a 60 vezes o maior salário mínimo vigente no país, e, no máximo, em 15% em habitações de valor unitário compreendido entre 200 a 300 vezes o referido salário; dentro da primeira dessas duas parcelas o Banco fixará, outrossim, a percentagem mínima de recursos, que deverão ser aplicados no financiamento de projetos destinados à eliminação de "favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitações".

Como evidência essa sucinta análise, o sistema de diploma legal em aprêço adota uma síntese harmônica de duas grandes técnicas alternativas. Orientado para o estímulo à iniciativa privada, admite, porém, que parte do *deficit* habitacional se situa em setores que dificilmente serão absorvidos com o fomento de um mercado comercial de habitações populares reconhecendo-se, por conseguinte, a necessidade de intervenção supletiva da atividade pública.

A lei evita rigorosamente quaisquer contraproducentes tendências centralizadoras.

Não descarta o enquadramento habitacional numa política de desenvolvimento regional. Prevê a assistência técnica da União aos Estados e Municípios, ajustando-os a desenvolver e integrar seus respectivos planos habitacionais, de modo harmônico e coordenado.

## VI

### ISOLADAS SOMBRAS DA NOVA SOLUÇÃO

Depois de termos assim destacado as luzes da reforma habitacional, não podemos deixar de apontar algumas restrições,



tôdas elas, aliás, relativamente de menor monta, que nos oferece a solução nela consubstanciada.

A abordagem do problema pelo diploma legal em análise é, quase única e exclusivamente, financeira. Não pode haver dúvida alguma de que apenas dêste modo é que se pode procurar equacionar o conjunto de problemas habitacionais que pareciam constituir verdadeira quadratura do círculo. Entretanto, não pode bastar o ataque concentrado apenas nessa frente. Nada justifica uma certa omissão dos aspectos urbanísticos, propriamente ditos, no sentido amplo e polivalente da palavra, extensivos também à zona rural, os quais assumem, no cenário conturbado do Brasil, facetas particularmente angustiantes. Ora, a lei de 21 de agosto de 1964 não lhes empresta importância que de certo merecem. Salta aos olhos a alçada relativamente restrita do Serviço Federal de Habitação e Urbanização, desprovido de quaisquer atribuições incisivas e apenas, na realidade, limitado às funções opinativas e consultivas, de expressão limitada. No mecanismo um tanto complexo dos órgãos criados pela lei, e cuja estrutura não se nos afigura, de um modo geral, organizacionalmente de modo ideal amadurecida, o referido Serviço ficou relegado a um lugar secundário.

Isto não é ainda tudo.

Não será possível solucionar o problema de habitação sem maior esforço dispendido no sentido de (a) encontrar novas modalidades revolucionárias de construção popular, ajustadas às condições econômicas e sociais, regionais e locais, inclusive com recurso às técnicas de construção estandarizadas, de casas pré-fabricadas e (b) reexaminar a questão crucial de material de construção, cujo custo unitário vertiginoso, e com permanente curva ascensional, afeta consideravelmente todos os programas de construção. Ora, a lei na sua parte programática não dedica, por motivos que ignoramos, qualquer atenção a êsses programas todos.

Nada foi feito, salvo quanto à redução em apenas 50% da adicional de 1% à contribuição previdenciária, para incentivar os planos de empresas, relacionados com a construção da casa própria para o pessoal a serviço delas. Para promover tais realizações micro-empresárias, de inconteste relevância sócio-econômica, e que, no momento, não apresentam, nem de longe, envergadura desejável, seriam necessários incentivos financeiros, inclusive descontos dos encargos sociais e tributários, quantitativamente muito superiores ao acima aludido.

Na mobilização dos recursos para o incremento dos programas habitacionais a lei inexplicavelmente não lançou mão de recursos dos seguradores comerciais nem de fundos acumulados por empresas para fazer face aos ônus de estabilidade.



E' de se lamentar que na própria lei não fôsse possível incluir a criação do Fundo de Assistência Habitacional, "objetivando o financiamento às populações de renda insuficiente", tendo sido essa providência de importância social particularmente nevrálgica, relegada às futuras realizações normativas. Evidentemente, sem tais medidas que beneficiariam, diretamente, as camadas mais subprivilegiadas da população nacional, os efeitos sociais dessa reforma ficariam, em parte, suspensos no ar.

Enfim, se podemos considerar, em princípios de 1965, o planejamento plurianual da política econômica e social como diretriz dogmáticamente aceita no Brasil, não se explica bem a falta de aplicação de tal técnica salutar em relação ao setor em aprêço. A vaga referência a Planos Diretores, e apenas no âmbito regional, torna ainda mais flagrante tal lacuna na órbita federal.

Como é natural, tudo o que precede não diminui a posição de grande alcance que ocupa êsse conjunto de providências reformistas, sem que se possa excluir de antemão que alguns dos defeitos acima apontados poderão ser corrigidos na prática, sem necessidade de revisão dos respectivos textos normativos.

Muito pelo contrário, não concordamos com várias críticas ultimamente dirigidas contra o respectivo programa, até por algumas entidades associativas de elevado gabarito. Assim, por exemplo, não se compreende bem a argumentação relacionada com os supostos da referida lei, no que diz respeito à intensificação do êxodo rural; tal restrição poderia ser, aliás, invocada *mutatis mutandis* contra todo e qualquer progresso social na zona urbana. Não procede também, como nos parece, a opinião de que as atividades em apreço possam "impedir a desejável integração social" ou fomentar a "construção de conjuntos-dormitórios".

## VII

### "LEI DE INQUILINATO" OUTRA ARMA NA LUTA CONTRA O SUBDESENVOLVIMENTO HABITACIONAL

Não nos parece necessário submeter à análise pormenorizada o referido diploma legal, cujos vários detalhes ultrapassam, aliás, o âmbito do problema aqui focalizado.

O âmago da solução, encarado sob êsse prisma, relaciona-se com a reorientação das normas atinentes à locação de prédios urbanos mediante rompimento corajoso com a política pseudo-social de proteção, unilateral e excessiva, aos interesses dos locatários, observada, ininterruptamente, desde a Lei nº 1.300 de 28 de dezembro de 1960, política essa de avestruz, que simplesmente



ignorava as distorções da economia inflacionária, levando fatalmente ao desastroso estancamento das atividades imobiliárias.

O propósito essencial da Lei é o de criar um sistema legal regulador das locações urbanas, através do qual, no prazo de 10 anos, todos os aluguéis das locações em curso estejam atualizados. Com efeito não somente no que tange às locações novas evita-se o surgimento do divórcio entre os preços de aluguel e todos os demais preços, como também em relação às existentes a lei procura corrigir os desníveis entre os que pela locação paga o locatário e o preço justo, correspondente às condições do mercado.

A lei foge, em boa hora, a dois extremos opostos: (a) tanto às imposições exorbitantes da política social, que levou ao congelamento dos aluguéis, sem atentar para as suas consequências desastrosas no tocante à cr'se da construção civil (b) quanto aos imperativos da política econômica, ortodoxa, com opção incondicional ao fomento dessa indústria, porém com desprezo às implicações sociais da supressão da proteção ao inquilinato. Busca o terceiro caminho, harmonizando os postulados dessa e daquela índole.

Essa meta será alcançada mediante reajustamento periódico dos aluguéis novos, sobretudo, na base de revisão das taxas de salário-mínimo e, no que diz respeito aos aluguéis existentes, por meio da adoção de mecanismo de majoração gradativa através do "aluguel corrigido e atualizado", até atingir a situação de equilíbrio nos respectivos preços no fim de 120 meses, a contar da data da publicação da lei.

O que apresenta interêssse precípua sob o ponto-de-vista do novo programa habitacional, é, por motivos óbvios, o Capítulo II, da lei, relativo às "locações novas".

Ora, a faculdade de reajustamento dos respectivos aluguéis, baseado em vários critérios alternativos: o de revisão do salário mínimo ou de vencimentos públicos, o de índice geral de preços ou qualquer outro, estipulado pelas partes contratantes, deverá, segundo toda a probabilidade, exercer influências benéfica sobre o vulto de construção de casas destinadas para as relações de locação. O aumento da oferta de tais casas atenderá, por sua vez, ao consumo habitacional da classe média, incapaz, dado os níveis limitados de seus rendimentos, de se valerem do sistema de incorporação, e cujas necessidades não poderão ser, por outro lado, satisfeitas integralmente pelas realizações previstas na lei de 21 de agosto de 1964.

Pode ser que haja na lei em apreço algumas imperfeições, incongruências e, até, defeitos técnicos. Entretanto, o que realmente importa, é o fato, como nos parece, certo e seguro, de



que contribuirá para a intensificação do ritmo de construção, que, ultimamente, entrou em pleno declínio. Evidentemente, seria ainda prematuro apreciar o grau exato da atuação, nesse sentido, da referida lei.

E' verdade que essa lei beneficiará, de fato, de um modo preponderante, os escalões alto e médio da classe média, independente ou assalariada, colocados acima das camadas populares a cujas necessidades habitacionais atende a lei de 21 de agosto de 1964.

Entretanto, não existem compartimentos estanques entre a solução do problema habitacional que enfrentam umas e outras classes da sociedade brasileira.

Dentro do circuito normal de procura e oferta, a abertura de novas oportunidades de habitação, destinadas para a classe média, deixará, indiretamente, à disposição do proletariado consideráveis recursos residenciais existentes, e que, por seu turno, constituirá subsídio valioso para o êxito do programa de habitação popular.



## *O Congresso Nacional e o seu Funcionamento*

Prof. CHAGAS MELO

No artigo — O Congresso Nacional e seu funcionamento — faz o autor minucioso estudo de hermenêutica legislativa, quanto à tramitação de projetos de lei nas nossas duas Casas do Congresso.

A discriminação de competência dada pela delegação de poderes, estudada num confronto do Legislativo com o Executivo, e as novas modalidades de maior autonomia, que poderá ser concedida ao Poder Executivo, sem infringência ou diminuição da autoridade de Poder Legislativo, são vistas por Chagas Melo, nesse artigo, de maneira minuciosa e formalizada, nos moldes Regimentais do codicilo que rege as normas de conduta interna das Casa do Parlamento Brasileiro. (NOTA DA REDAÇÃO)

O PODER Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

São condições de elegibilidade para o Congresso Nacional: a) ser brasileiro nato ou filho de brasileiro ou brasileira, nascidos no estrangeiro, se os pais estiverem a serviço do Brasil, ou, não o estando, se vierem a residir no país. Neste caso, atingida a maioria deverão, para conservar a nacionalidade brasileira, optar por ela, dentro de 4 anos; b) estar no exercício dos direitos políticos; e c) ter idade superior a 21 anos para a Câmara Federal e 35 para o Senado Federal.

De acôrdo com a Constituição, portanto, os naturalizados não podem ser eleitos para o Congresso Nacional, o que nos parece uma injustiça, devendo, no nosso entender, ser alterada a Constituição em seu artigo 38, para dar aos naturalizados condições de elegibilidade ao Congresso Nacional.

O Congresso Nacional, embora sendo a soma das duas Casas legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, tem atribuições privativas, deliberando em seu conjunto.



Nos casos de competência privativa do Congresso Nacional a que se refere o artigo 66 da Constituição Federal, as matérias são discutidas nas duas casas separadamente, através de projeto de Decreto Legislativo.

Os assuntos previstos no artigo 65 da Constituição Federal são de competência do Congresso Nacional, dependendo, porém, de sanção do Presidente da República. São deliberados através de projeto de Lei, agindo cada casa legislativa isoladamente.

O artigo 41 da Constituição estabelece os casos em que a Câmara e o Senado se reunirão em sessão conjunta para:

- I — inaugurar a sessão legislativa;
- II — elaborar o regimento comum;
- III — receber o compromisso do Presidente da República e do Vice-Presidente da República;
- IV — deliberar sobre o veto;
- V — homologar a eleição do Presidente da República ou elegê-lo assim como o Vice-Presidente, na conformidade dos casos estabelecidos na Emenda Constitucional nº 9.
- VI — apreciar projetos enviados pelo Executivo nos termos do artigo 4º, parágrafo único do Ato Institucional de 9 de abril de 1964.

O artigo acima citado, ao ensejo da votação da Emenda Constitucional, deveria ser alterado para incluir como matéria de decisão conjunta do Congresso Nacional a decretação do estado de sítio, a aprovação ou suspensão de intervenção federal e estado de emergência, quando decretados pelo Presidente da República, a autorização para declarar a guerra e fazer a paz, a aprovação das contas do Presidente da República e atos do Tribunal de Contas, o exame dos projetos de lei delegados ao Executivo e a votação dos projetos considerados urgentes pelo Executivo.

Os assuntos a que nos referimos são de natureza relevante e não podem admitir delongas em votações separadas nas duas Casas do Congresso, não permitindo ao Executivo uma ação rápida em defesa das instituições democráticas e da integridade nacional, ou no caso das leis delegadas ao pronto atendimento das reformas essenciais ao progresso econômico e social do país.

O funcionamento em conjunto do Congresso Nacional é dado pelo Regimento Comum que estabelece ainda o ritual para posse do Presidente e Vice-Presidente da República, inauguração da sessão legislativa, deliberação sobre o veto.

Trata o Regimento Comum dos projetos de lei em revisão, isto é, quando são remetidos de uma casa para outra, pois tanto



a Câmara e o Senado podem agir como câmara revisora, dentro da competência constitucional estabelecida no artigo 67 da Constituição Federal.

A discussão dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República começará na Câmara Federal, bem como os projetos de lei sobre matéria financeira e de fixação das forças armadas que são de iniciativa do Presidente ou da Câmara dos Deputados. Nos demais casos a iniciativa pode partir do Senado Federal, sendo revisora a outra casa legislativa.

Diz o Regimento Comum em seu art. 37 que todo projeto enviado à Câmara revisora terá uma ementa e será acompanhado de todos os elementos informativos, inclusive mensagens, documentos, processos e avulsos como a proposição, pareceres, substitutivos, emendas e demais elementos informativos. É lícito à Câmara revisora, sem alterar a ementa, escoimá-la das simples imperfeições de redação, independentes da aprovação da Câmara iniciadora.

Sempre que a Câmara revisora devolver à Câmara iniciadora o projeto com emendas, a Comissão ou as Comissões da última que tiverem de opinar a respeito, oficialarão à revisora, comunicando-lhe, com o mínimo de cinco dias, a sessão em que discutirão a matéria.

Ao votar as emendas oferecidas pela Câmara revisora, só é lícito à Câmara iniciadora cindi-las quando se tratar de artigos, parágrafos, alíneas e itens facilmente separáveis e desde que não modifiquem ou prejudiquem o sentido da ementa.

A Câmara que ultimar a elaboração do Projeto de Lei votará a sua redação final que será submetido à sanção.

Estabelece ainda o Regimento comum que, quando houver projeto igual em cada uma das Câmaras, terá prioridade, para discussão e votação, o que primeiro chegar à revisão.

Um dos aspectos focalizados como idéia nova é o da Delegação de Podêres, em termos compatíveis com o sistema presidencial de Governo.

Comentando o assunto, dizem os juristas Santiago Dantas, Carlos Medeiros Silva, Antônio Gonçalves de Oliveira, Brochado da Rocha e Hermes Lima que a Comissão por eles formada acredita "haver estabelecido uma nova modalidade de colaboração entre o Executivo e o Legislativo na feitura das leis. Atualmente, fixadas no texto constitucional, só há duas modalidades nessa colaboração: a iniciativa do Presidente e o veto. Dado, porém, o caráter da legislação moderna destinada a regular a vida de uma sociedade, como a nossa, que cresce e se industrializa a olhos vistos, a possibilidade de autorizar o Legislativo a que o Executivo elabora projetos definitivos da Lei, representa ajuda ines-



timável, pois entrosa a experiência e o aparelhamento do Governo com as atribuições específicas e soberanas do Congresso.

Esse entrosamento representa na prática a conjugação de Podêres que, sendo independentes, são igualmente harmônicos (art. 36 da Constituição). Independência e harmonia são faces simultâneas da mesma realidade política. Fazer que elas se realizem concretamente, e através de um processo rápido, em benefício do bem público, foi o pensamento da Comissão. Pensa a Comissão havê-lo alcançado, superando nesse objetivo a questão da delegação de poderes como é posta em seus termos estritos.

Entende a Comissão que a prática das delegações legislativas é normal nos regimes presidenciais, inclusive no americano e no nosso. Trata-se de delegações de colaboração, e não de delegações-renúncias. Nem nos Estados Unidos, nem entre nós, jamais se entendeu que uma delegação legislativa confundiria poderes que, por sua natureza, são constitucionalmente distintos. Nos Estados Unidos, a prática das delegações é quase tão velha quanto a Constituição. No famoso caso Hampton (J. W. Hampton, Jr. & Company, v. United States, 1928) a Suprema Corte, num julgado de que foi relator o Chief-Justice Taft, esclareceu: "Não quer isto dizer (referia-se à separação de poderes) que os três ramos não sejam partes coordenadas do mesmo governo e que cada qual dêles, no campo de suas atribuições, não possa invocar a ação dos demais ramos até onde a ação invocada não constitua invasão da área constitucional de outro ramo. Na determinação do que é permitido fazer ao buscar a ajuda de outro ramo, a extensão e o caráter da ajuda devem ser fixados de acordo com o senso comum e a inerente necessidade da coordenação governamental".

Na delegação exprime-se, antes de tudo, a inevitabilidade de colaboração entre Legislativo e Executivo, através de formas que o rigor lógico abstrato das interpretações doutrinárias desconhece, mas a experiência impõe. Eis por que são tantos, entre nós, os constitucionalistas, publicistas, jurisconsultos e homens públicos que proclamam o inelutável das delegações e sua conveniência.

Apesar de suas reservas teóricas à prática das delegações no sistema presidencial, admitia-as Rui Barbosa sob o aspecto dos regulamentos delegados.

Em recente conferência, Seabra Fagundes assinalou que a Ação do Poder Executivo na feitura das leis tem sido admitida por todos os povos. "A delegação é mais comum sob o regime parlamentar, porém nada impede, porque tudo é uma criação do legislador constituinte, que, convindo à prática do regime presidencial, sob esse seja ela admitida. No campo das instituições políticas o que vale primordialmente é a funcionalidade, é a efi-



ciência, é a utilidade das fórmulas na sua transplantação à realidade ambiente e não a harmonia das regras com modelos teóricos”.

Depoimentos antigos e modernos sobre as vantagens das delegações não faltam em nossa literatura política. Defenderam-nas na Constituinte de 1946, entre outros, Agamemnon Magalhães e Barbosa Lima Sobrinho. Na atualidade, o Deputado Afonso Arinos, discorrendo da Tribuna da Câmara sobre o assunto, assim se pronunciou: “Tanto o presidencialismo como o parlamentarismo clássico sofreram ultimamente consideráveis adaptações de estrutura, forçados pelo problema do trabalho. A delegação de poderes legislativos é a mais importante destas adaptações. Ainda quando formalmente negada, como em um dos mais infelizes dispositivos de nossa Constituição, é o resultado da pressão invencível do fato econômico sobre o direito público”.

Não pensa de modo diverso o deputado Bilac Pinto, que enumera, entre as causas diretas do desenvolvimento da delegação legislativa, a modificação das condições econômicas que determinaram a extensão do controle governamental a setores sociais e industriais da maior complexidade no mundo moderno.

A voz desses dois eminentes parlamentares e professores junta-se a de Temístocles Cavalcanti, ao ponderar “que a falta de delegação de poderes, que é vedada pela Constituição de maneira expressa, constitui, assim, a crítica que pode ser feita ao nosso mecanismo normativo porque é um retardamento na evolução do sistema legislativo”.

Além disto, conclui Temístocles Cavalcanti, “há um sem número de leis de natureza técnica que exigem certo número de normas que só podem ser elaboradas por especialistas e que são deformadas na elaboração por um órgão tão numeroso como o Congresso Nacional” (O Sistema Constitucional Brasileiro, no volume Quatro Estudos, pág. 46, publicação do Instituto de Direito Público e Ciência Política).

Também o eminente Pontes de Miranda reconhece a inevitabilidade das delegações legislativas. Pensa do mesmo modo João Mangabeira, cuja autoridade é ímpar no campo do nosso direito público e constitucional. (Página 26 de “Reforma Constitucional”, publicação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Departamento de Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1956).



## *Desenvolvimento Nacional e Fortalecimento do Potencial*

Prof. JOSÉ DE ALMEIDA RIOS

### INTRODUÇÃO

Ao findar-se o longo período feudal e começar a influência decisiva da era tecnológica com a intensificação da urbanização, várias modificações sofreu o processo de evolução social. A primeira alteração foi o aumento progressivo da população mundial. A segunda, foi a organização dos grupos profissionais de trabalho concomitante com a intensificação da urbanização. A terceira, foi a queda das oligarquias feudais e nobres provocada justamente pela nova classe que se tornava mais forte pelas duas condições inicialmente enunciadas: a classe burguesa. O quarto acontecimento foram as descobertas geográficas, diversificando as matérias-primas, incorporando novos povos e aumento conseqüente da capacidade consumidora. Em quinto lugar verificou-se a expansão de consumo de produtos e bens apenas destinados até então a uma minoria privilegiada. Vigoraram durante muito tempo as regalias a favor de certa classe social e que continuaram a existir sob a forma de uma segregação política e social. Com a queda das oligarquias que se utilizavam do Poder para manter suas regalias e vantagens, começou o povo a sentir que, realmente, de sua decisão dependiam muitas das formas e fontes do Poder Político, justamente o que dominava a favor de um grupo as vantagens e os privilégios, inclusive, no processo educacional e cultural. A antiga tradição de considerar governantes os delegados da divindade, quando se sujeitava o povo a pasmar-se a deslumbrar-se com a maior pompa possível que ostentassem na sua vida e no seu círculo, desmoronou-se lentamente. Não foi estranho a isso a vinda do Cristianismo que demonstrava a encarnação "humana" do próprio Deus. Assim, sentiu-se dentro do homem a consciência de uma sublimidade até então desconhecida. Com a expansão do consumo foi necessário haver maior esmero e rapidez na fabricação, para o que se encetaram experiências e aperfeiçoamentos dos meios técnicos já existentes. Durante milênios fo-



ram-se acumulando as experiências mecânicas na tendência humana natural do menor esforço muscular. Como bem assinalou Nober Wiener, cada instrumento tem a sua genealogia, pois que se originou da ferramenta de uso corrente. Iniciado o espírito tecnológico, passando por uma era tecnológica, o Estado Liberal que sucedeu vitoriosamente aos governos oligárquicos autoritários como uma ação vigorosa da burguesia dos séculos XVII, XVIII e do início deste, criou a Tecnologia. Foi realmente a grande conquista da economia liberal na sua curta passagem pela História. Foi a mola mestra da expansão econômica e da satisfação razoável das reivindicações populares partidas dos grupos profissionais organizados. Assim pois, bastava antigamente um simples artesanato para atender a uma clientela privilegiada. Com a aceleração da dinâmica social, aumento populacional, interpenetração de classes, estímulo a trocas comerciais, aperfeiçoamento das técnicas de comunicações e de transportes, conseguiu-se a expansão de mercados ávidos de gozar os bens e serviços colocados à disposição de todos. Sendo aumentada a produtividade, começaram os trabalhadores a captar maior cota do produto da riqueza disponível. Eles mesmos ampliaram o campo de consumidores. As pesquisas e estudos demonstraram que no presente século a produtividade, isto é, a Ciência, a Técnica e a Organização contribuíram com 50 a 70% da formação do produto final, deixando ao capital e ao trabalho, *em conjunto*, a responsabilidade do restante. Já havia condições para que a Economia pudesse realmente ser encarada em benefício de todos, bastando para isto que o Estado tomasse novas decisões e se reestruturasse de acordo com a nova condição surgida na sistemática da evolução social. Como sempre, a Tecnologia, seguindo a própria filosofia da persistência da vida humana no planeta, exige a renovação, a inovação e a transformação, fundamentos da Evolução, *com o que, ela, como o Homem, deve sempre criar novos problemas e preparar-se para resolvê-los*. Retirando-se aos homens a iniciativa individual, a liberdade de discutir e debater suas idéias e pensamentos, tenta-se, aliás improficuamente, em nivelar a Cultura. *A satisfação completa, a ausência de luta, a segurança absoluta, a assistência social deformada, fogem ao sentido biológico da própria vida. Totalmente mecanizada* a vida do homem, na ordem material, na categoria espiritual, na sentimental e na implantação da perfeição iremos verificar tremendas deformações compensadoras e tendentes à destruição da Humanidade. A volta à barbaria seria uma das alternativas. Eis porque, tôdas as pretendidas filosofias decorrentes visando estrangular a iniciativa e não controlá-la simplesmente, são falsas em sua essência e inautênticas em sua doutrina. Tôdas



as experiências extremas que politicamente tentam "padronizar e mecanizar" a vida humana não estão construindo realmente um progresso no plano da Evolução senão apenas um progresso no plano do Desenvolvimento. Êste estancará ao ter que atender a expansão imensa da demografia mundial sem possuir contudo a inovação, a modificação, a transformação e a renovação, fundamentos da Evolução. Daí decorreu, pois, a grande transformação política da Democracia Social e, muitas vêzes, da formação do próprio Estado Bem-Estar, onde, sem extremistas, deixa ao indivíduo as iniciativas, controla, disciplina, fiscaliza e aproveita os fatores negativos biológicos irredutíveis do gênero humano, drenando tais impulsos em benefício social. O aumento da riqueza coletiva é indispensável; a sugestão para o cumprimento do dever de trabalhar deve seguir-se àquela determinação da sociedade de humanizar o trabalho. Ao esforço coletivo deve-se retribuir com a mais ampla distribuição da riqueza resultante. A todos deverão ser proporcionadas oportunidades iguais ao se propiciar condições suficientes de estímulo para que na iniciativa própria o indivíduo lute para a posição e situação que julgue justa da sua capacitação, de seu valor e de sua parcela de contribuição ao bem-estar social. Sòmente com tais propósitos deve um Estado procurar intensamento o Desenvolvimento. Contudo, como na Humanidade seja impossível uma uniformidade cultural, contrária inclusive ao sentido mesmo da Evolução, mister se faz conseguir, paralelamente à criação e acumulação de riquezas materiais e espirituais, o sentido de garantia. No mundo econômico de hoje em que a arma específica é a Tecnologia, dela devemos lançar mão para conciliar os objetivos e finalidade de Desenvolvimento com as determinações de Segurança. Sòmente um forte Poder Nacional será capaz de dispensar à Política os argumentos convincentes de garantia. A história do passado em que se dispunha de Poder Militar para "conseguir" riquezas acumuladas por outros povos, repete-se sempre, mas, toma novas características. A Técnica é diversa, as ações são variadas, os métodos mais refinados, o esforço e o desgaste são poupados e as artimanhas se conjugam ora ideologias falsas e utopias enganadoras ora com atos violentos sem guerra declarada. A Política é a continuação da guerra por outros meios, disse Clausewitz.

Assim, vamos tratar do assunto de Desenvolvimento e do fortalecimento do Potencial Nacional, resguardando os princípios fundamentais da filosofia democrática de vida. Esta atinge e interessa as Nações em suas relações entre si, os Estados e os cidadãos e as comunicações que firmam a vida social. Não cons-



titui reg'ime, nem forma, nem sistema de govêrno. E' uma conceituação moral a que se obrigam os entes humanos exaltando o espírito de solidariedade como fundamento conclusivo da própria forma de viver dos povos. Nenhuma Nação conseguiu desenvolver-se e evoluir sem a ajuda de outras Nações. Não existe economia introvertida. No caráter e na atitude que ainda regem os grupos humanos na mística de uma nacionalidade que despontou justamente quando se delimitaram as aspirações, os interesses e os objetivos de grupos sociais integrantes em sentimentos sincrônicos, desejos semelhantes, coesos pelas mesmas tradições históricas e irmanados pelo caráter, hábitos de vida e de sentir, harmonizados em uma constância pertinaz de fatos e acontecimentos repetidos pelos anos a fora. Decorre, pois, que uma motivação importante congrega esforços, soma recursos e solidariza nos riscos para cumpr'rem juntos os destinos de cada qual sem que sejam afetados seus deveres para com a Humanidade. Ao visarmos a valorização do gênero humano, na vida material, espiritual e sentimental, devemos outrossim integrá-lo na sociedade universal, enfatizando com vigor a solidariedade, supremo alvo a ser atingido. Nunca, até hoje, qualquer nacionalidade pôde eximir-se de depender de outra na sua faina de produzir e conservar riqueza e bem-estar. Nenhum território conseguiu na industrialização adiantada tôda a gama de matérias-primas de que necessita como potencial aproveitável de seu subsolo. Aquelas que surgiram como grandes Nações só conseguiram tais situações pela oportunidade que lhes proporcionou as fases históricas do emprêgo da fôrça ou do emprêgo desigual dos postulados da economia liberal onde recursos tecnológicos foram utilizados para acumular riquezas, objetivo fundamental da economia. Poder gera Poder, riqueza gera riqueza. E' preciso contudo que, dentro da filosofia da vida democrática, a Economia seja hoje o meio para distribuir ao maior número, senão a todos, o produtos da formação de bens e serviços.

Existe um mínimo contudo que não pode ser desviado do consumo, dado que é suficiente apenas para atender aos requisitos indispensáveis de vivência condigna dentro dos postulados universalmente aceitos de dignificação da pessoa humana. Contudo, outros povos deverão acorrer, autenticados com a filosofia democrática de vida, proporcionando oportunidades para que seja coroado de êxito o esforço coletivo visando e perseguindo a *criação de riquezas para todos*.

E' dentro destas idéias que passamos a tratar do Desenvolvimento e do Fortalecimento do Potencial Nacional.



## 1.0 — DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA

1.1 — *Desenvolvimento econômico e influência político-partidária.*

Desenvolvimento econômico é o aumento da produtividade física do conjunto da força de trabalho de uma economia, sendo este aumento de produtividade obtido mediante uma expansão da capacidade produtiva maior que o crescimento da força de trabalho.

O ritmo de crescimento de uma economia inteiramente livre, não sujeita a controles, inclusive de trustes e poderosos monopólios, tem sempre um limite. Na necessidade imperiosa de um governo atender a empreendimentos de caráter econômico, não sem antes ser verificada a causa dos retraimentos da iniciativa privada, impõe a técnica de Planejamento. Serão, assim, corrigidos as distorções e os desequilíbrios previsíveis atinentes à flexibilidade do mercado, frente a maiores ou menores somas de captações e de inversões de capitais, provocando, inclusive a retração do mercado consumidor. Para acelerar o crescimento é preciso aumentar as inversões, com o que se pode reduzir o consumo, caso os capitais não tenham origem estrangeira. A redução de consumo resulta, pois, em uma redução do ritmo de crescimento. Se reduzirmos o consumo visando aumentar a capitalização e aguarda um maior consumo futuro, poderíamos provocar crise de desemprego e redução do consumo. O Planejamento, pois, procura obter taxa máxima de crescimento adequada à estrutura econômica considerada, *provendo e prevenindo todas as consequências futuras* das ações indispensáveis à captação de capitais e à seleção dos investimentos. A determinação da taxa, no Planejamento, é de especial importância para que as medidas corretivas tenham eficácia na suportável alteração ou consequências a serem sofridas. Por outro lado, a plena ocupação da sociedade de instalações e mão-de-obra já utilizadas permitirá maior disponibilidade de inversão prioritária. A consideração dos prazos, de rentabilidade, da essencialidade e da oportunidade dos investimentos mostra o jogo eficaz dos fatores disponíveis somente aproveitáveis com o Planejamento.

ARTHUR LEWIS em sua obra *Planejamento Econômico* aponta como primeira etapa para o "Planejamento Econômico" a "estrutura de renda nacional em pleno emprego", a relação com o mecanismo das demandas e com as despesas públicas. Após isto, seguem-se os planos para atuar as ocorrências de escassez e conseguir meios de incrementar a oferta e, enfim, o cálculo para equilibrar tais ações.

O Desenvolvimento Nacional é o objetivo que leva o Estado a encetar uma ação coordenada, sinérgica, proporcionada, racio-



nalizada e equacionada frente aos problemas para conseguir cada vez maior bem-estar para a coletividade, aumentar o Poder Nacional e ampliar concomitantemente o grau de Segurança. A prosperidade e o aumento do Poder Nacional impõem na fase atual da dinâmica social um perfeito conhecimento de todos os fatores favoráveis e desfavoráveis que possam facilitar ou dificultar o desenvolvimento da Nação.

Na conceituação de Poder nunca poderemos deixar de raciocinar dentro da relatividade. Necessita a Nação de Poder e cada vez mais Poder, dada a função *de aplicação contra ou para alguma coisa*, tanto já determinada nos Objetivos Nacionais *Permanentes* como os antagonismos, pressões e obstáculos que se antepuseram na consecução das etapas intermediárias. Por outro lado, estas dificuldades são muitas vêzes imprevisíveis, na natureza e no valor, *Nunca um Poder chega a ser suficiente*. Necessita êle pois, cada vez, maior valorização de suas expressões, mostrando o imperativo de conseguir constantes transformações e mudanças, inclusive com novas características. Estas mudanças constantes de valores novos a serem acrescidos ao Poder decorrem do Fortalecimento do Potencial Nacional. As novas expressões demográficas do Poder necessitam de qualificação, melhor distribuição e formação de mão-de-obra. Os valores já existentes também podem sofrer modificações na sua melhor qualificação. Em tais ações são aplicadas parcelas do Poder. O Poder, pois, gera sempre Poder.

Com o exposto vemos a necessidade de aplicar os recursos frios da Tecnologia, ordenados, coordenados, racionalizados, com ações seletivas, hierarquizadas, prioritárias e determinantes, visando aproveitar ao máximo os recursos e meios disponíveis.

Com países já evoluídos a par de satisfatório desenvolvimento, a ética política contém a atividade político-partidária e atendem ao clamor dos Estadistas que sempre encontram condições de *impor determinações técnicas sobre imposições políticas*. *Ainda aí, vamos encontrar a uniformidade de pontos-de-vista técnicos entre os elementos de poder político, onde uma assessoria técnica influi nas comissões legislativas, levando ao Plenário os elementos decisivos da política técnica*.

No caso dos três poderes independentes e harmônicos, a assessoria técnica está localizada na esfera do poder executivo.

Eis porque ressaltamos a importância da moral dos líderes e das elites inculcando ao povo um sentimento de confiança e de decisão, provocando uma consciente atitude de lutar por um objetivo definido qual seja aquele do Desenvolvimento. Esta confiança é importante para que o povo dispense a liberdade a seus dirigentes de escolherem os recursos da Tecnologia a serviço



do Planejamento fugindo de assumir responsabilidade de opinar politicamente na escolha do caminho pretensamente acertado.

E' indiscutível, por outro lado, a posição de dependência do sistema financeiro sôbre o econômico. O primeiro deve, por isto mesmo, tomar a fórmula dogmática ditatorial técnica. Não pode ficar ao sabor de critérios governamentais e sim de critérios técnicos. Assim, sempre funcionou a dinâmica financeira das Nações que hoje desfrutam invejável nível de Desenvolvimento Econômico.

Outro ponto importante de sucesso é a formalística institucional rígida da Administração Pública, fugindo inteiramente de atender a influências grupais, individuais e personalistas. A própria atividade funcional deve ter garantias especiais que lhe sejam outorgadas pela institucionalização, se não, por uma forma jurídica específica. Sob o manto de tal estrutura será possível conseguir estabelecer o equacionamento vitorioso de uma Política de desenvolvimento. Outro setor em que pode sustentar uma sólida política de desenvolvimento é quanto à aplicação dos recursos técnicos. Na análise e na crítica conjuntural seleccionam-se os pontos carentes de uma especial pesquisa científica e técnica. A uma Comissão de alto nível será destinada a incumbência de estabelecer a política nacional de pesquisas. O Professor ROBERT SOLOW enfatizando a importância do fator técnico-organização disse o seguinte:

"Se a formação de capital nos Estados Unidos se limitasse à produção de maquinaria, equipamentos e métodos conhecidos, o incremento do produto "per capita" declinaria provavelmente a quase zero, em duas décadas".

No primeiro número da revista do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico encontramos as seguintes palavras do economista José Pelúcio Ferreira, ao mostrar a responsabilidade do setor público nos países com desenvolvimento retardado:

"O Setor Público como responsável pela elaboração do programa e pela coordenação da sua execução, além da contribuição que deve dar diretamente para sua materialização, deverá, evidentemente, aparelhar-se para exercer, com eficiência, essas funções. A capacitação do Setor Público para a condução do programa de desenvolvimento econômico pode desdobrar-se nos seguintes conjuntos de providências:

1. criação ou organização de um sistema nacional de planejamento que permita ao governo utilizar coordenadamente os seus vários instrumentos



— política orçamentária, política tributária, política cambial, política monetária, política salarial etc. — subordinando-os às diretrizes do plano, bem como a conquistar o concurso do setor privado para o cumprimento do programa, no que lhe disser respeito;

2. modernização da máquina administrativa, dando-lhe condições para a execução eficiente de programas de pré-investimentos básicos e de investimentos na ampliação da infra-estrutura econômica do país;

3. aperfeiçoamento constante das instituições econômicas e sociais ajustando-as ao funcionamento de uma sociedade essencialmente dinâmica, como "soem" ser as sociedades dos países de economia madura — permeáveis ao processo e às transformações estruturais que traz em seu bôjo.

Como vimos é da maior importância a ação do govêrno, a atitude dos homens públicos merecendo confiança popular e a participação *do povo na determinação de contribuir para o desenvolvimento*.

## 2.0 — DESENVOLVIMENTO E EVOLUÇÃO

Existe e perdura sempre certo grau de desequilíbrio entre desenvolvimento e evolução. E' possível, inclusive, conseguir um índice de desenvolvimento aceitável sem que o processo de evolução o acompanhe em condições satisfatórias. O exemplo encontramos na vida social dos povos de evolução retardada onde os gastos com alimentação são muito mais sensíveis do que naqueles com maior índice de evolução social. Poderemos conseguir dar bancas escolares para todos desde que racionalizemos com três turnos as instalações existentes. Conseguiremos, assim, desenvolver o ensino escolar. Mas, como os fundamentos da educação escolar é *informar e formar*, só tornaremos autêntico êste último ao conseguirmos a permanência e o contato mais demorado do aluno com a escola e com seu mestre. Ao elevarmos os salários de certas classes profissionais, *ainda pouco evoluídas no sentido da formação*, nenhuma melhora de vida higiênica, educacional e social será proporcionada à família. O dispêndio será dirigido para consumos inadequados, não havendo, inclusive, o sentido de previdência, apanágio dos grupos evoluídos. Por outro lado, a atenção para melhoria das condições técnicas de trabalho, de maior produtividade individual, de interesses pelos assuntos culturais e disposição de solidarismo social não fazem parte do indivíduo que



apenas conseguiu "desenvolvimento" para si próprio. E' bem verdade que o termo "desenvolvimento" tem sido usado para um processo global e integrado, onde se supõe a evolução como substrato do desenvolvimento. Acharnos importante a discriminação dado que verificamos na evolução social dos tempos modernos e, especialmente, a evolução política, a transformação do Estado moderno tentando formar uma classe média volumosa, sem aguardar o processo de evolução que é muito mais lento. Uma taxa "renda per capita" pode aquilatar do desenvolvimento, mas não atesta o grau de evolução indispensável para considerar-se um país desenvolvido. Há necessidade de verificar, da tecnologia prevalente, o grau de higidez populacional, o nível educacional escolar, a utilização dos recursos da vida moderna que denotam consumo satisfatório de aço, cimento, energia, etc. Vemos, assim, que os próprios conceitos utilizados nos favorecem na opinião de considerar as duas categorias: evolução e desenvolvimento. Se bem que as duas demonstrem uma interdependência notória, em princípio, conjunturas específicas e situações especiais determinam a prioridade de investimentos para o desenvolvimento e *uma melhor racionalização dos serviços e instalações mais propriamente ligados à evolução.*

## 2.1 — Consumo e evolução social

Tem o consumo excepcional importância na determinação do povo ao desenvolvimento. A evolução social, com sua excepcional dinâmica e novas características trazidas pela técnica de comunicações, modificou essencialmente a estrutura do Estado, levando-o a lançar mão também da técnica para encaminhar bem o seu dever de orientar e disciplinar a economia, visando corrigir as decisões naturais e aquelas artificiais ligadas a interesses de grupos, nem sempre atendendo aos reais interesses da nacionalidade. Como será possível estabelecer uma política de pesquisas científicas e técnicas visando atender aos reclamos do meio social dos investidores e empresários, se grupos econômicos podem lançar mão de recursos imensos e alterar profundamente as decisões dos consumidores? Esta instabilidade, aumentando os riscos normais dos empreendimentos, poderá deformar a disciplinação planejada para essencialidades fundamentais de uma Política Nacional inclusive, aquela de Segurança Nacional.

A técnica de propaganda torce o hábito, modifica atitudes, impõe decisões, decide juízos, incide sobre opiniões, provoca discussões, inova valores, transforma fatores e pode até modificar o caráter nacional. Não poderia deixar de ter decisiva influência no consumo de bens e serviços, levando a inovações, modificações, transformações e renovações, assim como alterações sensíveis na



linha de produção e de investimentos. Torna-se, pois, de grande dificuldade seguir uma dogmática doutrinária rígida nos diferentes processos de evolução social.

Eis porque, na formação planificada de uma economia, será necessária a análise cuidadosa e a crítica da conjuntura, assim como prévios e freqüentes exames de situação. Tais análises têm que ser tomadas de modo global e uniforme, classificando antagonismos, pressões e obstáculos, como avaliando as disponibilidades das expressões do Poder, adaptando-se então a um objetivo a ser alcançado. No desdobramento das análises, chegaremos aos setores e agregados os mais periféricos e especializados, para, em uma recomposição, chegarmos aos resultados das análises primitivas e globais.

O processo de desenvolvimento tanto se enquadra intimamente com aquele de evolução social como sofre profundas modificações e alterações específicas, que podem fugir a toda e qualquer determinação doutrinária clássica. Na economia, então, o fato é incontestável. A conceituação econômica guarda a rigidez de seus postulados como ciência e técnica e sua validade permanece de pé. O que se modificam são os fatores influenciáveis e imprevisíveis ligados ao procedimento humano.

Contudo, o imprevisto e a surpresa são a tônica da evolução social do presente século. *Nada existe de mais particular a cada país, região ou zona do que a fisionomia própria de uma consequência econômica.* A Holanda, grande produtora de manteiga, consome margarina e exporta a sua manteiga. Cada grupo social mundial tem gosto especial para misturas de café de várias procedências. Chamam até pelo nome sugestivo de "bouquet" a tal predileção. Toma-se marcas de café, *formando industrialmente sabores próprios.* A maior dificuldade na exportação de tecidos é acompanhar as tendências de variados grupos estrangeiros.

Enfim, a técnica de propaganda tem grande influência na programação industrial e na preparação do processo de organização empresarial. Na propaganda política, Jean Meynaud chegou a dizer o seguinte: "A propaganda política, na época de hoje, não trata somente de informar o cidadão, mas sim levá-lo a pensar de certa maneira, de não lhe deixar nenhuma oportunidade de evadir-se do círculo no qual pretende fechá-lo (a violação dos espíritos)".

### 3.0 — DESENVOLVIMENTO E INDÚSTRIA

O Estado através da Política Nacional deverá ter sempre em vista a perseguição e manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes. Para isto necessita conseguir cada vez maior Poder



Nacional, aperfeiçoando e valorizando as expressões de poder existente como descobrindo novas fontes aproveitáveis e ainda não consignadas como fatores ativos de ação. Este aproveitamento do que existe nada mais é do que o fortalecimento do Potencial efetivo. Outros recursos existem aproveitáveis em futuro imprevisível conforme as características que possa tomar o processo da evolução social. Na sua Política Nacional deve o Estado conciliar a determinação de desenvolver, com o que consegue cada vez maior grau de bem-estar para a Nação, como, acrescentando novos valores ao Poder Nacional, poderá *dispensar a coletividade nacional maior grau de garantia* na preservação e satisfação das aspirações e interesses nacionais, a despeito de antagonismos, pressões e obstáculos de toda ordem, internos ou externos. Toda Política Nacional engloba, pois, a Política de Segurança Nacional.

No desenvolvimento, a par da necessidade de manter um índice de "renda per capita" acima da taxa demográfica de crescimento, de modo a firmar uma acumulação de capital cada vez maior, é preciso ter sempre presente uma estrutura industrial que atenda a uma processo de industrialização variável, flexível e polimorfo, como sirva de fundamento específico para atender a hipóteses graves de controvérsias que possam admitir um conflito armado. Certas atividades são fundamentais e servem de alicerce a outras atividades. No campo da indústria, por exemplo, *chamamos as indústrias de base*. Estas permitem o aproveitamento direto dos recursos naturais no estado em que são extraídos. Exigem grande quantidade de matérias-primas, assim como, de energia e de transportes. Estes três grupos, mineração, produção de energia e transportes, são denominados indústrias de infra-estrutura.

Excetuadas estas indústrias de infra-estrutura, as *indústrias de base* são as que tratam as matérias-primas naturais, conseguindo produtos essenciais das indústrias de transformações. São as seguintes: indústrias químicas, metalúrgicas e mecânicas. Em cada grupo há atividades de base e há indústrias derivadas. Assim, a produção de celulose é uma indústria de base, mas o papel não, as indústrias de ácidos são básicas, mas a pólvora e explosivos já são um ponto acima da escala de classificação; toda metalurgia de primeira fusão (parte dos minérios e passa pela via líquida) é básica; a fabricação de ligas especiais já não o é (ex. antifricções, ligas leves de alta resistência mecânica ou resistentes à corrosão, aços para ferragens e certos aços especiais); a indústria mecânica de máquinas-ferramentas em geral, de veículos, de material elétrico leve não são básicas, mas sim, derivadas das indústrias pesadas. As chamadas indústrias-chave, derivadas ou dependentes das de base, são indispensáveis ao desenvolvimento industrial de um país e, especialmente, à produção de meios e



recursos técnicos de defesa. São elas: a indústria ótica, de aparelhos de medida, a mecânica de precisão, a de veículos de toda espécie, a de borracha sintética, a de rolamento, a de papel, a de pólvora e explosivos, e de outros produtos intermediários na química orgânica, a de corantes, e de fermentos, etc.

A produção dos três ácidos minerais sulfúrico, azótico e clorídrico é essencial na economia industrial de um país. *Um ponto fraco na economia brasileira e mesmo no sentido de Segurança Nacional é a falta de enxofre. Importamos mais 100 t. dos E.U.A., anualmente.* É a matéria-prima de fabricação do ácido sulfúrico. A fabricação dos dois outros ácidos não apresentam problemas intransponíveis. O ácido azótico retirado do ar atmosférico resulta em uma gama de outros produtos aproveitáveis e indispensáveis: oxigênio, ar líquido, gases etc. O ácido clorídrico tem suas bases na soda e a sua fabricação também envolve uma série de outros produtos de amplo emprego na indústria, como hidrogênio, sulfato de sódio etc.

As indústrias químicas e mecânicas de base originam uma imensa quantidade de transformações, matérias-primas e produtos que são a fonte de numerosas utilidades da vida moderna.

Enfim, as indústrias mecânicas e elétricas pesadas são as últimas que se montam num país em curso de industrialização. Exigem capitais vultosos e técnica apurada. Volta Redonda já fabrica peças de 100 t. Prensa hidráulica de 2.000 T. já funciona em São Paulo. A indústria mecânica pesada está cam'nhando bem no país, não se podendo dizer o mesmo da indústria pesada elétrica. Nada sabemos das atividades das firmas Brown Boveri e Siemens Schuckert em S. Paulo.

Assim pois, em uma Política de Desenvolvimento, não se pode deixar de atender ao problema de infra-estrutura fundamental da economia nacional.

#### 4.0 — DESENVOLVIMENTO E ECONOMIA

O exame metódico numa conjuntura econômica importa na pesquisa e análise dos processos de criação dos montantes da produção referentes a bens e serviços, a sua estrutura e os processos de formação do Produto e a expressão em termos monetários. A análise possibilitaria o reconhecimento dos desequilíbrios, tanto estruturais como conjunturais, firmando a decisão e o equacionamento das ações visando o *acréscimo do produto em caráter extensivo* e aquele que seria provocado pelo melhor aproveitamento dos fatores de produção. São da ordem de três categorias o campo que prende a atenção do economista: a produção, a renda e o consumo.



Na Produção teríamos que considerar a prevenção do desperdício estabelecendo a racionalização do emprêgo dos fatores visando:

- a) seleção
- b) combinação
- c) ampliação
- d) aglutinação

E o aumento da produtividade (Fortalecer o Potencial) e acrescentando outros valores ao Poder, encetando ações relativas a:

- a) instrução
- b) aquisição
- c) manêjo
- d) manutenção

No mesmo passo seriam removidos os pontos de estrangulamento em tôdas as operações que possam dar lugar à formação de um resultado final, bem ao serviço. Na indústria, a operação começaria na produção ou extração da matéria-prima, beneficiamento, comercialização, transportes, etc., até chegar às mãos do consumidor.

A transferência e importação de fatores de produção na estratégia de sua mobilização e de seu uso.

O contrôle cuidadoso da exportação dos fatores de produção. Enfim, a produtividade levando a uma seleção dos fatores ocupados e os dos bens produzidos, conduzindo a uma melhoria e aperfeiçoamento de equipamentos, mão-de-obra e organização do trabalho na sua máxima eficiência.

Na Renda, conseguir estimular a popupança, para dispor de maiores investimentos e:

- a) seleção dos investimentos, pela natureza, localização e melhor aplicação de recursos;
- b) contenção do processo inflacionário, pela política de crédito e fiscal, impostos, relativo equilíbrio orçamentário e disciplinação da Política financeira;
- c) estímulo à capitalização, máxima para reinvestimentos;
- d) despertar confiança ao capital internacional para concorrer igualmente com o esforço de capitalização e investimentos nacionais;
- e) essencialidade, prioridade, hierarquização, sugestões para investimentos seletivos no plano geral de desenvolvimento;



f) regularização econômico-financeira das empresas de economia mista;

g) supressão gradativa das subvenções aos empreendimentos que não apresentem reais fundamentos econômicos indiretos;

h) fiscalização e controle dos empréstimos e financiamentos a entidades oficiais, tendo representante na administração como fazem as agências internacionais de financiamentos (Estados e Municípios).

No consumo, atender a pressões impostas pela taxa demográfica, defendendo os níveis de consumo "per capita". Trataria da flexibilidade dos suprimentos, da adequação dos níveis e de acompanhar ou persuadir novos hábitos mais consentâneos com a análise levada a efeito na conjuntura e decorrente de um exame de situação. Na indústria de alimentação, por exemplo, ficaria bem mais simplificado o problema de abastecimento e preço, e, especificamente, o aproveitamento racional da produção, quando a matéria-prima se localiza distante dos grandes campos de consumo.

*E' muito difícil no país estabelecer uma exatidão rigorosa em qualquer planejamento econômico.* Por variados motivos fogem das estatísticas oficiais um sensível volume de bens consumidos ou marginais a qualquer processo de fiscalização e controle. Quase toda a produção industrial, realmente formando dentro de uma gama de produtos gozando evidente monopólio estatal e em benefício de certos grupos econômicos, foge de controles fiscais e estatísticos. Assim, pois, tanto pelo fato acima mencionado como pela tradicional forma de economias circulares e mesmo fechadas, grande parte da produção e do consumo não figura nas estatísticas oficiais. Decorrendo disto, vemos a baixa produção e consumo de manteiga, proteínas animais, produtos agrícolas, açúcar, doces, etc.

*Com bastante convicção estamos inclinados a aceitar a tese de que o quadro sombrio brasileiro que conhecemos e expomos ao mundo acerca de subnutrição, baixo nível de produção, estacionamento ou baixa de nível de vida, está equivocado em cerca de 40%.*

As distorções da atividade econômica brasileira sob aspecto conjuntural, afirmando dentro de uma forte dinâmica o seu caráter pioneiro e aventureiro, não é melhor nem pior do que o quadro histórico verificado em quase todas as Nações mais desenvolvidas de hoje. Estas Nações e a Humanidade muito deveram aos aventureiros. Resguardados os graus naturais, toda a atividade econômica se ressentir de riscos maiores ou menores. Os grandes monopólios semi-oficiais sempre existiram. Nas insipiências educacionais, em pontos históricos considerados, sempre se serviram os homens públicos das atividades econômicas acobertadas pelo



Estado para se enriquecerem. Acreditamos, pois, que o Brasil "sofre" a sua história. Foi o "sofrimento" aventureiro da história da corrida do petróleo nos Estados Unidos que contribuiu, em boa parcela, para a grandeza daquela Nação.

#### 5.0 — INTEGRAÇÃO DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO

O Produto Nacional Líquido, tomado como referência, é índice prático e significativo, na base "per capita", para diagnosticar o crescimento, quando há aumento. E' preciso ressaltar que o Produto, e não a Renda, indica crescimento. No cálculo desta entram as relações de trocas que podem resultar de melhorias ocorridas no setor externo. Estas melhorias podem não refletir crescimento na resultante de combinação dos fatores de produção no campo territorial. O aumento do Produto Interno Líquido, real, documentando um desenvolvimento, só se consegue com inovações, transformações e modificações contínuas na estrutura econômica. O fator mais importante desta mobilidade é a Tecnologia. Em salutar entrosamento, combinam-se a ciência aplicada, a técnica e a organização. Duas condições sociais importantes devem estar em cogitação para manter "tênicamente" um Grau de Desenvolvimento Nacional: 1 — grupos sociais dinâmicos que tenham à sua disposição um quadro institucional contínuo e politicamente planejado de pesquisas científicas e técnicas, de modo a permitir um aperfeiçoamento e uma atualização de novas técnicas e métodos de organização; e, visando incentivar "novas frentes" de atividades produtivas, favorecendo, em consequência, a formação de capital; 2 — disposição e determinação popular de subtrair ao consumo uma parcela ponderável de sua renda de modo a manter alta a taxa de investimentos, concorrendo assim para ampliar a capacidade dos fatores de produção.

A combinação fundamental para um desenvolvimento econômico é quanto ao progresso tecnológico e a acumulação de capitais. Assim, pois, é preciso "descobrir" as necessidades tecnológicas, ter o plano preestabelecido para atendê-las e saber como levar os empresários a aplicar as inovações, as transformações e as evoluções do processo tecnológico. Quanto à acumulação de capitais, tanto exige a predisposição social, atitude ou caráter propenso à poupança como uma Política adequada para conseguir a captação de capitais e a adequação conjuntural conveniente nos investimentos setoriais. Para se chegar a esta concepção de integração será preciso um trabalho gigantesco de pesquisas, perquirições, informações, a partir de setores amplos e caminhando em desdobramentos periféricos e particularizações, girando sempre em torno da origem e da formação de bens e serviços, das intercor-



relações, das relações, dos fatos sociais e das características de evolução, para que sejam reconhecidos os pontos fracos da formação do produto.

E' da coleta cuidadosa de tais elementos que resulta aquela integração sintética de que falamos. O estudo analítico decorre da disponibilidade das estatísticas e informações e das possibilidades de ir da periferia, dos fenômenos parciais, das amostragens, dos dados, e dos fatos repetidos, levando a que se possa caminhar na concentração e ao mesmo tempo na amplitude do raciocínio, com certa segurança para que seja desvendado o todo, o "universo" econômico. E' dêste universo econômico que devem partir os estudos conjugados para que seja determinada a Política do Desenvolvimento que é a fase suprema da integração. O curioso é que as dificuldades, deformações, anomalias, tropeços e irregularidades das diversas fases e operações da formação dos bens e serviços e sua influência na constituição do "produto", tomam inclusive denominações características das tendências individuais e profissionais do pesquisador. Assim, o economista encontra o "estrangulamento"; o analista e o programista, "o ponto crítico"; na Segurança Nacional encontramos "a pressão ou obstrução" e o sociólogo "a fator negativo". O economista mostra suavemente a condição técnica a ser solicitada para remover o "estrangulamento"; o analista e o programista não estabelecem maior classificação para o assunto deixando o arbítrio de decisão a outrem; a Segurança Nacional que deve "determinar" sobre a técnica ou pela técnica classifica como "pressão ou obstrução" *que deve ser vencida*. Impõe pois, com mais veemência a ação do Poder. O sociólogo "constata" o "ponto negativo".

Na Segurança Nacional, no seu realismo definido, encontramos a decisão e o imperativo da determinação de ajustar. E' pois, a autoridade na legitimidade de seu poder que age vencendo "obstáculos e pressões", máxime, quando se encontram acessíveis na qualidade e na quantidade (valor) das possibilidades do Poder.

### 5.1 — O Estudo Setorial

Não podemos dar a amplitude de um estudo setorial, em todos os seus desdobramentos, particularidades, fatores, etc., em um espaço de tempo tão limitado. Contudo, sendo a primeira fase de um caminho divergente longo e múltiplo, com uma série de ramificações e de cujo retôrno conclusivo resultará a visão e a análise do "universo" econômico, fundamento das Diretrizes Políticas, é preciso uma exposição sintética. Por outro lado, será



a mesma trilha a ser seguida nas linhas da programação, onde encontramos o Planejamento e os planos. *E' o trabalho de diagnóstico, com o reconhecimento dos sintomas e a pesquisa etiológica que afirmará e firmará a decisão da terapêutica, com a assistência permanente e as revisões indispensáveis; a biologia social muito se assemelha ao organismo humano.* Em verdade existe sòmente uma biologia — a social e a individual, intimamente integradas.

"O conhecimento efetivo da situação dos diferentes setores produtivos ou, pelo menos, daqueles considerados de maior importância, é condição essencial para fixar-se corretamente as metas de produção e orientar-se adequadamente após investimentos. E' fácil compreender-se, portanto, a importância dos estudos setoriais para programação econômica", escreveu José Pelúcio Ferreira, Chefe da Divisão de Estudos Setoriais do BNDE. Alinhou o mencionado autor alguns itens de investigações para focalizar os aspectos relevantes de um setor ou setores no programa de investimentos que são os seguintes:

a) Características históricas do seu desenvolvimento. Responsabilidade dos agentes público e privado, em sua evolução. Papel e contribuição de fatores institucionais e econômicos;

b) Posição no quadro geral de desenvolvimento da economia nacional;

c) Financiamento: origem e processos de captação de recursos para seu desenvolvimento;

d) Estrutura e formas de organização do setor. Características dominantes das unidades componentes.

e) Estrutura e composição do estoque de capital. Características técnicas;

f) Utilização do estoque de capital;

g) Fôrça de trabalho. Capacitação técnica. Produtividade;

h) Outros fatores de produção; características; e

i) Posição do setor no mercado nacional.

(Revista do BNDE-1 — Jan.-março — 1964)

Cada setor possui evidentemente seus desdobramentos e suas categorias a serem investigadas dentro do mesmo espírito de conseguir a integração setorial e seu papel próprio na Política de Desenvolvimento, ao formar nos grupos dos setores que englobam tôdas as atividades da dinâmica social.



## 6.0 — Regimes Políticos e Desenvolvimento

Qualquer que seja o regime político considerado não pode sofrer alterações profundas a doutrina e a técnica econômicas. A substância da diferenciação nós vamos encontrá-la na "imposição" de certas condições que favorecem a capitalização e a prioridade essencial que se dá ao *sentido coletivo dirigido e forçado de consumo*, nos sistemas totalitários e mesmo ditaduras. Toda autoridade exerce um poder de coação. Contudo, no regime representativo popular *da vontade livremente expressa pelo voto*, a força da autoridade decorre de uma coação *consentida* e regulada pela vontade de uma maioria através da garantia das leis. Estas disciplinam as relações entre o Estado, seu governo e o povo. Este por delegação de seus legítimos representantes, *estampa nas leis a forma e as condições em que se sujeita a ser coagido*. Verifica-se logo que o Estado foi uma criação jurídica e o governo uma forma de autoridade, ambas destinadas a servir ao povo. Nos governos autoritários e especificamente totalitários, o cidadão é obrigado a servir ao Estado como fim e na democracia é o Estado que deve servir aos cidadãos.

Dentro, pois, do contexto da evolução política, o governo autoritário ou totalitário é um retrocesso ao Poder do Estado na era feudal que servia apenas aos interesses das oligarquias dominantes. Por outro lado, nos acontecimentos históricos que nos séculos XVIII e XIX reforçaram a tendência do povo de ser a fonte autêntica de poder político, foram firmados fatos marcantes de uma evolução e renovação sociais, com o fortalecimento de uma classe produtora de bens: a burguezia. Em realidade, a escola liberal econômica firmou-se no século XVIII, na França, com os fisiocratas. Tomou amplitude e adeptos com Adam Smith, Malthus, Ricardo e Stuart-Mill, na Inglaterra e Say, na França. A idéia dos fisiocratas partia de idéias pré-industriais e enfatizavam as atividades agrícolas. A escola clássica foi Adam Smith (1723-1790). Era o princípio da inteira liberdade individual de iniciativa, dando ao autor clássico citado a oportunidade de proclamar a eficácia da divisão de trabalho que tem a "virtude de aumentar a produtividade total de maneira maravilhosa". Contudo, na sua própria escola, apareceram as considerações pessimistas de Malthus e Ricardo (1766-1836) e (1772-1823) respectivamente. O primeiro dizia que a população tenderia a aumentar mais depressa do que as subsistências necessárias a sua manutenção (leis de Malthus). Ricardo acreditava que os proprietários do solo tenderiam a enriquecer-se cada vez mais em detrimento das outras classes da nação (leis de Ricardo). Os salários e os lucros ten-



deriam a aumentar, às expensas uns dos outros; os lucros baixariam e a indústria se estagnaria. Era o futuro desolador previsto pela ciência econômica da época. Ela é, verdadeiramente, uma ciência da desgraça, escrevia Carlyle. Foi com Stuart-Mill, apesar de enaltecer o individualismo e a inteira liberdade da iniciativa privada, sem freios, sem disciplina, sem contrôle e sem fiscalização ao sabor da atitude expectante do Estado e a intervenção de Augusto Comte e o Saint-Simonismo, que se iniciou a ação do Estado na direção das atividades econômicas. U'a multidão de opositores surgiu a combater as idéias liberais, sendo de ressaltar aquelas de Wagner, com a *relatividade* e a *mobilidade* do meio social se contrapondo ao duplo caráter de *permanência* e *universidade* da escola econômica clássica. Dizia êle: "A propriedade privada e o salariado nem sempre existiram e nem sempre existirão sob a forma que hoje conhecemos, pois a lei por excelência é a da evolução". As medidas legislativas devem, pois, também, variar no tempo e no espaço, para ajustar-se às necessidades de cada povo, dizia Wagner. Estava prevista a Democracia Social no século seguinte.

Contudo, a voz mais violenta contra o sistema econômico liberal partiu de Carl Marx que com seu companheiro Engels foi justamente refugiar-se na pátria do liberalismo econômico, a Inglaterra, em meados do Século XIX. Estava tão forte o liberalismo, que o Estado liberal se dava ao desprante de acolher o seu mais ferrenho inimigo, escorraçado do continente.

A economia liberal da Inglaterra era excepcionalmente auxiliada pelo mundo inteiro. Do Brasil, através de seus tratados com Portugal e, especificamente, o tratado de Methuen, de 1703, haviam sido drenados um milhão de quilos de ouro ou um terço da quantidade mundial existente. Mas, como o mercado se expandia, em virtude de terem-se combinado as seis condições citadas por ELLUL em sua obra *La Tecnologia au l'enjeu do XX<sup>e</sup> Siècle*, construiu o liberalismo a Tecnologia. Com esta tomou nôvo sentido a ciência econômica na direção do Desenvolvimento e houve possibilidade de estruturar as bases do Estado Democrático. Felizmente, para a Humanidade, foram mais ou menos concomitantes as declarações dos direitos da pessoa humana, de Voltaire, em 1781, e a Revolução Francesa que deslocou a nobreza feudal dos favores e privilégios da posse e gôzo de certos bens e serviços.

Contudo, a Tecnologia serviu durante muitos anos e ainda serve para favorecer a certo grupo de nações que gozaram dos benefícios do liberalismo e, em consequência, da aquisição dos va-



lores tecnológicos. Ainda vigorou muito intensamente o liberalismo nas relações internacionais, mas, com vantagens inegáveis para os que possuíam a Tecnologia.

No entanto, hoje, apesar de tudo, estão todos compreendendo o exato significado da filosofia democrática de vida. Por razões que não nos importam discutir, já se nota certa tendência de igualdade de nações, grandes e pequenas, de acordo com as teses ardorosamente definidas por Ruy Barbosa na Corte de Haya, em 1907.

O Estado Moderno Democrático tomou a seu cargo uma série de medidas e iniciativas tendentes a "humanizar" a economia. À medida que cresceu o organismo econômico em profundidade, extensão e complexidade, pôs-se logo a necessidade de regulamentar melhor a sua atividade. A expansão dos transportes e comunicações, o amplo emprêgo da energia, a ação importante da técnica de propaganda, o gigantismo de grandes empresas econômicas, a importância da educação no setor da produtividade, o aumento populacional etc., trouxeram a mais ampla responsabilidade do Estado na regulamentação, na fiscalização, no controle, na suplementação e no atendimento dos interesses e necessidades coletivos. O Estado tem obrigação de estabelecer um clima favorável de progresso e de desenvolvimento.

Assim sendo, tem que conseguir os meios necessários e indispensáveis para levantar o quadro universal da economia e fundamentar a Política Nacional. Atuando assim, não poderá deixar de conciliar a necessidade de aumentar cada vez mais o grau de bem-estar da nação e ao mesmo tempo proporcionar a máxima garantia. No primeiro caso, cuidará de uma Política de Desenvolvimento e no segundo, da Política de Segurança Nacional.

A Economia que foi a ciência da riqueza de alguns e a ciência da miséria e da desgraça, segundo Carlyle, é hoje a ciência da prosperidade dos povos, do progresso, da evolução e da paz social. Na função de governar, que é a Arte e Técnica de equacionar problemas, ela é sustentáculo do Planejamento, base fundamental da racionalização de ações, possibilitando, determinando, provendo, prevendo, controlando e fiscalizando. E' na conjugação de Economia e Planejamento que nascem as Diretrizes para o Desenvolvimento dos povos, cada vez mais exigentes na sua demanda de maior bem-estar.

Nas mãos da Economia, da Ciência e da Tecnologia e do Planejamento está o destino das multidões que lotarão o planeta nos anos vindouros.



## ANEXO 1

## BRASIL

## IMPORTAÇÃO DE MINERAIS E PETRÓLEO

1963

Produtos	T	US\$ 1.000
Alumínio e suas ligas .....	26.273	13.502
Amianto .....	20.206	4.323
Carvão betuminoso .....	572.209	8.755
Carvão de Pedra .....	293.276	4.850
Cassiterita .....	2.989	6.810
Chumbo .....	15.789	2.934
Cobre .....	48.643	33.638
Fosfatos naturais .....	205.454	3.718
Salitre .....	51.296	2.188
Zinco .....	39.351	10.027
Outros .....	793.771	57.233
Adubos minerais e químicos .....	462.087	23.866
Inseticidas e semelhantes .....	8.030	7.884
Subtotal .....	2.539.374	179.726
Óleo cru .....	10.374.467	176.056
Derivados do petróleo .....	822.026	42.080
Total .....	13.735.867	398.162

## IMPORTAÇÃO DE ALIMENTOS

Produtos	T	US\$ 1.000
Azeite de oliveira .....	5.190	4.490
Bacalhau .....	29.779	16.731
Frutas .....	75.582	15.275
Malte .....	50.006	9.526
Trigo em grão .....	2.175.629	164.008
Outros .....	150.550	40.633
Total .....	2.486.736	250.663



## ANEXO 2

## PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA

EVOLUÇÃO DO RENDIMENTO MÉDIO POR UNIDADE ÁREA PLANTADA

1947—1961

Discriminação	Rendimento médio (kg/ha)		Índice
	1947-1951	1957-1961	1947-1951 100
<i>I — Mercado Interno</i>			
1. Alimentos			
Cana de açúcar .....	38.439	41.921	109
Milho .....	1.273	1.287	101
Arroz .....	1.582	1.598	101
Trigo .....	753	593	80
Mandioca .....	13.098	13.117	100
Feijão .....	686	681	99
Batata-inglesa .....	4.790	5.432	115
Laranja (frutos/ha) .....	15.246	15.309	100
Banana (cachos/ha) .....	28.980	28.040	97
Amendoim .....	1.002	1.331	133
2. Matérias-primas			
Algodão .....	434	498	115
Fumo .....	786	779	100
<i>II — Mercado Externo</i>			
Cacau .....	464	374	81
Café .....	406	749	187
Mamona .....	810	852	105

## Produtividade em alguns países:

Milho .....	E. U. A.	2.200 quilos
Milho .....	Argentina	1.690 quilos
Milho .....	Chile	1.795 quilos
Batata .....	Holanda	29.000 quilos
Batata .....	Irlanda	24.000 quilos
Batata .....	Argentina	7.000 quilos
Batata .....	E. U. A.	19.000 quilos
Feijão .....	Libano	1.300 quilos
Feijão .....	E. U. A.	1.100 quilos
Feijão .....	Chile	915 quilos
Feijão .....	Argentina	880 quilos
Arroz .....	Espanha	5.000 quilos
Arroz .....	Austrália	5.000 quilos

Fonte: 1 Encontro de Técnicos em Agricultura — Campinas — Agosto — 1964.



## ANEXO 3

## CONTRIBUIÇÃO DA TÉCNICA-ORGANIZAÇÃO NA PRODUÇÃO INDUSTRIAL

(Professor Aukrust — período — 1900 — 1955)

*Noruega*

Aumento de capital .....	5,6% — anual
Aumento de trabalho .....	0,6% — anual
Taxa de progresso econômico .....	3,4% — anual

*Distribuição da taxa de progresso*

Contribuição do capital .....	1,12% — anual
Contribuição do trabalho .....	0,48% — anual
Contribuição técnica e organização .....	1,81% — anual
Total .....	3,39

*Inglaterra — 1948 — 1954 — (Comissão econômica)*

Incremento do produto industrial — M£ 1948 —

Contribuição do trabalho .....	£ 314,8
Contribuição do capital .....	£ 311,9
Contribuição técnica-organização .....	£ 553,6

*E. U. A. — 1900 — 1949 — (Prof. Robert Solow — MIT)*

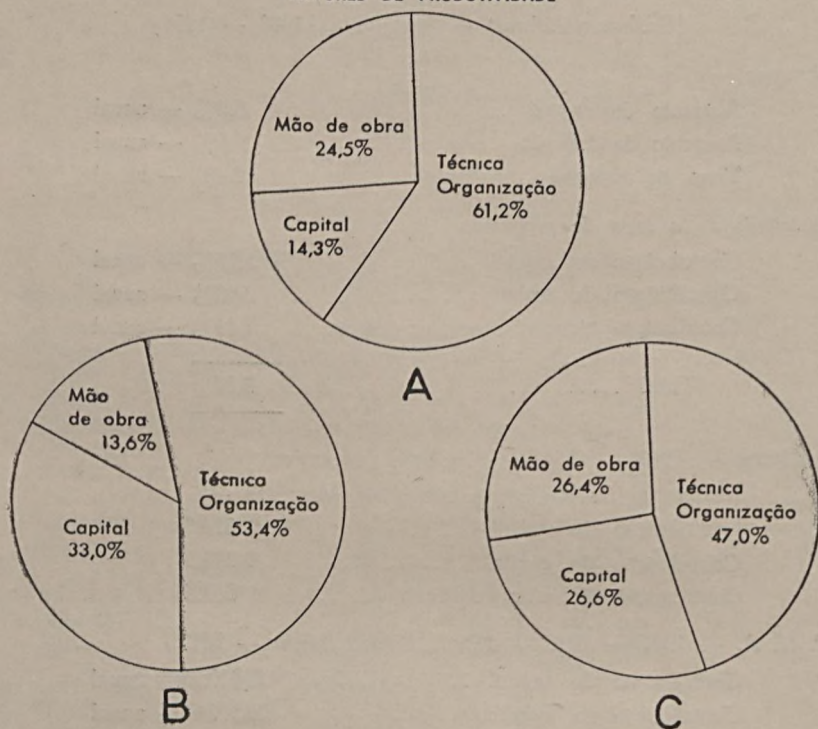
Contribuição do capital .....	US\$ 0,35% anual
Contribuição do trabalho .....	US\$ 0,65% anual
Contribuição técnica-organização .....	US\$ 1,5 % anual

*Observação importante.* — Para o progresso e o desenvolvimento teve influência destacada a *técnica-organização sobre capital-trabalho juntos*. Segundo o Prof. Solow, não havendo constante acréscimo de novas técnicas na indústria norte americana, em duas décadas a "renda per capita" descerá a quase "0".



E.U.A.

## FATORES DE PRODUTIVIDADE



Fontes — Prof. Aukrust — Noruega. Prof. Robert Solow — MIT. E.U.A. Inglaterra — Comissão de economistas — José de Almeida Rios — Da Conferência «Desenvolvimento e Fortalecimento do Potencial Nacional. — ADESG — 1964



## ANEXO 5

## INFLUÊNCIA DA TÉCNICA — ORGANIZAÇÃO NA PRODUÇÃO

O Professor Arkrust, da Noruega, fez pesquisas de 1900 a 1950 para verificar os fatores de produção e a influência de cada um na formação do produto final. Para cada 1% de capital houve 0,20 de aumento do produto. Para cada 1% de aumento de mão-de-obra, houve 0,76 de aumento do produto.

Para um aumento anual de capital de  $5,6\% \times 0,20 = 1,12$

Para, um aumento de mão-de-obra de  $0,6 \times 0,76 = 0,46$

A técnica e organização contribuiu com ...  $= 1,81$

A taxa econômica de crescimento foi de ...  $= 3,4$

O Professor Robert Solw, nos EE.UU. fez as mesmas pesquisas chegando a resultados aproximados, assim:

O capital contribuiu com .....  $0,35$

A mão-de-obra com .....  $0,60$

A Técnica e Organização .....  $1,50$

(1900 a 1949) (MIT) .....  $2,45$

Na Inglaterra, uma Comissão de Economistas fez o mesmo estudo de 1948 a 1954:

O capital contribuiu com ..... £ 311,9

A mão-de-obra com ..... £ 314,8

A Técnica-Organização ..... £ 553,6

## ANEXO 6

## BRASIL

## A QUALIFICAÇÃO POPULACIONAL E O PROGRESSO ECONÔMICO

Renda "per capita" — (1960) — Cr\$ 1.000

Brasil = 27,3

*Estados*

*Percentagem de anal-  
fabetos — população  
maior de 5 anos  
(1950)*

Amazonas .....	18,1	63%
Pará .....	15,2	58%
Maranhão .....	9,1	78%
Piauí .....	7,6	78%
Ceará .....	11,9	73%
Paraíba .....	14,3	75%
Rio Grande do Norte .....	15,0	72%
Pernambuco .....	15,9	73%
Alagoas .....	13,5	80%
Sergipe .....	14,5	71%
Bahia .....	14,9	73%
Minas Gerais .....	19,1	62%
Espírito Santo .....	17,2	59%
Rio de Janeiro .....	25,5	50%
Guanabara .....	82,3	20%
São Paulo .....	47,4	41%
Paraná .....	29,9	54%
Santa Catarina .....	23,9	43%
Rio Grande do Sul .....	32,1	41%
Mato Grosso .....	21,0	56%
Goiás .....	14,5	72%



## ANEXO 7

## QUALIFICAÇÃO POPULACIONAL E PROGRESSO ECONÓMICO

## A RENDA SOCIAL PELA EDUCAÇÃO

Renda social gerada no período de vida útil pelas categorias de ensino (cruzeiros de 1959 — milhões):

Analfabeto .....	2,2
Curso primário completo .....	9,2
Curso secundário completo .....	14,0
Curso superior .....	40,0
Curso de pós-graduação .....	72,0

*Salários recebidos no período de vida útil*

Sem escolaridade .....	1,4
Curso primário completo .....	4,4
Curso secundário completo .....	6,8
Curso superior completo .....	9,8
Curso de pós-graduação .....	11,7

*Recuperação dos custos sociais e dos custos diretos*

Curso elementar completo — custo social — 10 meses	
Curso médio completo — custo social — 12 meses	
Curso médio completo com salários-diretos — 3 anos	
Curso superior completo — custo social — 3 anos e 4 meses	
Curso superior completo com salários-diretos — 3 anos	
Curso pós-graduação — custo social — 1 ano	
Curso pós-graduação com salários-diretos — 4 anos	

*Nota importante* — No custo social entra a contribuição da sociedade e da falta da renda do trabalho.

*Pesquisas e cálculo semelhante nos E. U. A.*

	US\$	Índice
1) Não escolarizados .....	58.000	100
2) 1-4 anos (escolaridade) .....	72.000	124
3) 5-7 anos .....	93.000	160
4) 8 anos (ensino elementar) .....	116.000	200
5) 9-11 anos (curso médio) .....	135.000	233
6) 12 anos (curso médio completo) ..	165.000	284
7) 13-15 anos (curso superior) .....	190.000	328
8) 16 anos (curso superior completo)	268.000	462
Média ponderada .....	115.000	195

*Fontes:* "Americal Sociological Review" jui — 1956 — pág. 307 — Slick and Müller. CAPES "Formação de Pessoal de Nível Superior e Desenvolvimento Econômico — 1960. Seminário de Ensino Superior, Chicago, 1960 — janeiro.

## ANEXO 8

## PRODUTIVIDADE NA AGRICULTURA

Em países desenvolvidos é comum haver 200 agrônomos veterinários por 10.000 pessoas ocupadas na agricultura.

*Número de técnico-agricola por número de estabelecimentos*

São Paulo .....	1 —	548
Argentina .....	1 —	1.140
Chile .....	1 —	1.920
México .....	1 —	1.870
Inglaterra .....	1 —	256
Dinamarca .....	1 —	350
Noruega .....	1 —	450

*Aluguns Estados Norte-Americanos*

Califórnia .....	1 —	225
Montana .....	1 —	832
Indiana .....	1 —	573

(Reunião dos técnicos agrícolas — Campinas — SP. — Agosto — 1964).

*Relação entre número de trabalhadores agrícolas e população*

E.U.A. ....	1/26 pessoas
Inglaterra .....	1/23 pessoas
Dinamarca .....	1/17 pessoas
Alemanha Ocidental .....	1/9 pessoas
França .....	1/8 pessoas
Itália .....	1/7 pessoas
Brasil .....	1/5 pessoas

*População total dependente da agricultura e área agrícola cultivada por pessoas dependente da agricultura*

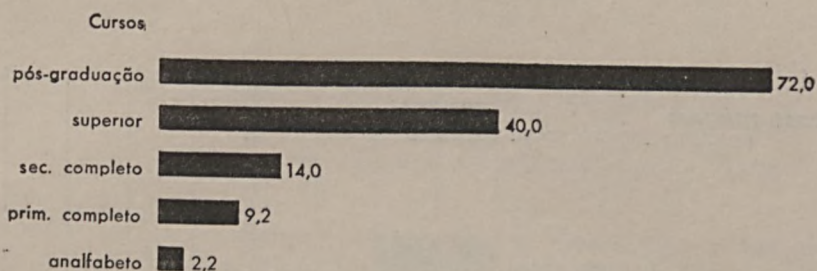
<i>Países</i>	<i>População dependente</i>	<i>Área — Ha/Hab.</i>
E.U.A. ....	14%	7,9
Canadá .....	16%	15,3
Argentina .....	30%	5,0
Chile .....	37%	2,1
Venezuela .....	48%	1,0
Colômbia .....	53%	0,6
Brasil .....	63%	0,5

Documentário do CNE, Relatório.

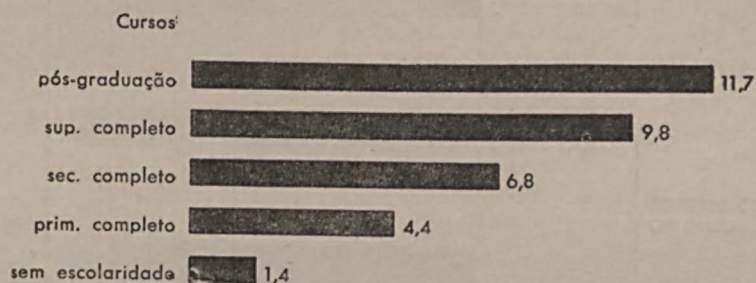


SSN/MEC

## REDA SOCIAL GERADA NO PERÍODO DE VIDA ÚTIL PELAS CATEGORIAS DE ENSINO



## SALÁRIOS RECEBIDOS NO PERÍODO DE VIDA ÚTIL SEGUNDO O GRAU DE ESCOLARIDADE



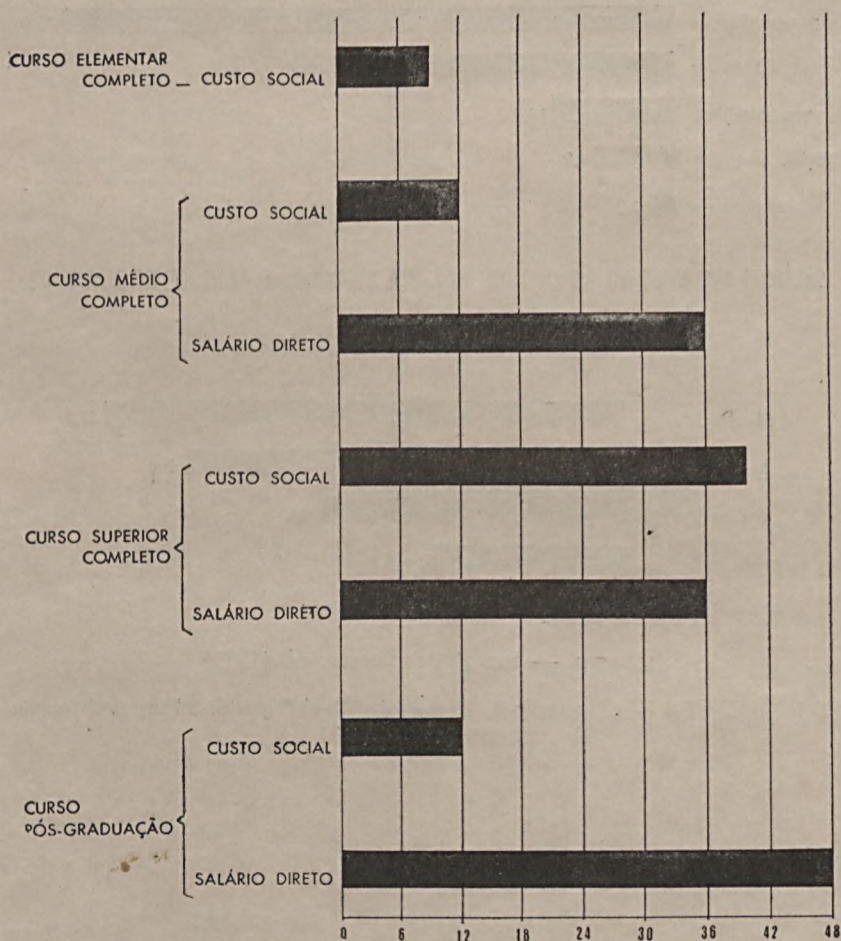
LEGENDA — MILHÕES DE CRUZEIROS (1959)

Fonte — CAPES — «Formação de Pessoal de Nível Superior e Desenvolvimento Econômico» — 1960

SSN/MEC

ANEXO 10

## TEMPO DE RECUPERAÇÃO DO CAPITAL INVESTIDO NA EDUCAÇÃO ESCOLAR



ESCALA EM MESES.

Fontes — «Americal Sociological Review» — Juin — 1956, pg. 307 — Slick & Müller. CAPES — «Formação de Pessoal de Nível Superior e Desenvolvimento Econômico», 1960. Seminário do Ensino Superior, Chicago, jan. 1960.



### *A Chefia e a Reforma Ministerial*

PAULO CORIOLANO TUNIS VIANA

*Paulo Coriolano Tunis Viana volta a nos oferecer trabalho sobre a reestruturação do aparelho arrecadador do Ministério da Fazenda, desta vez sob o título "A Chefia e a Reforma Ministerial".*

*Como bom conhecedor do assunto, em suas diversas nuances, o autor detalha em linhas rápidas trabalho anteriormente empreendido, quando de sua permanência na chefia da Seção de Orientação e Inspeção de Coletorias Federais.*

*O assunto merece exame e consideração, no momento em que se cogita da reforma do Ministério da Fazenda. (NOTA DA REDAÇÃO)*

A REFORMA do Ministério da Fazenda, de cuja realização se acha incumbida a Fundação Getúlio Vargas, e que ora se encontra em fase de plena elaboração, levada a efeito por uma comissão composta de destacados técnicos, deve estar intimamente vinculada ao problema da chefia no serviço público federal, sem o que não poderá alcançar seu inteiro objetivo, qual seja o de proporcionar aos órgãos que integram o sistema fazendário um desejável padrão de dinamismo e eficiência, reclamado pelo presente momento da vida nacional, em substituição a uma estrutura que de há muito se apresenta irremediavelmente gasta e insustentável.

Quando de minha permanência na chefia da Seção de Orientação e Inspeção do Serviço de Coletorias Federais, da Diretoria das Rendas Internas, órgão que tem por função sistematizar os serviços a cargo das 2.100 coletorias federais disseminadas pelo território nacional, e controlar a inspeção dessas repartições arrecadadoras, realizada através de uma rede de 81 Inspetores de Coletorias, fui chamado a examinar o texto dos Decretos números 49.592 e 49.593, ambos datados de 27 de dezembro de 1960, e que tratam da regulamentação e classificação das funções gratificadas do Serviço Civil do Poder Executivo, com o fim de verificar as repercussões do conteúdo desses decretos, no tocante às



diversas chefias dos órgãos compreendidos no setor administrativo fazendário, que dirigem e controlam as coletorias federais.

Para os que se interessarem mais diretamente sobre a questão, devo dizer que o resultado dêsse despretencioso trabalho por mim realizado consta de um longo comentário que deu origem ao processo SC nº 18.430-61, do Ministério da Fazenda, no qual focalizo o tema sob o ponto-de-vista da hierarquia funcional, analogia das funções e importância, vulto e complexidade das respectivas atribuições, elementos êsses que constituem o fundamento da regulamentação e classificação estabelecidas pelos referidos decretos.

Em linhas gerais, nesse pronunciamento evidenciei, no que diz respeito às funções gratificadas relacionadas com o Serviço de Coletorias Federais, que a classificação ali adotada não obedeceu ao princípio de hierarquia, pois que foram atribuídos a funções hierárquicamente iguais símbolos diferentes, e a funções subordinadas símbolos iguais ou maiores que os conferidos a outras manifestamente mais elevadas na escala hierárquica, verificando-se, assim, não uma observância, mas antes uma subversão da ordem estabelecida por êsse princípio.

Naquele articulado, insurgi-me com certa veemência (talvez porque falasse por meu intermédio o espírito de classe), contra o fato de haver sido suprimida das tabelas de classificação das funções gratificadas, anexas ao Decreto nº 49.593 acima citado, a correlação entre o cargo de exator e tôdas as funções administrativas relacionadas com o aparelho arrecadador federal, ou mais precisamente, com tôdas as funções vinculadas ao setor de coletorias federais. E lamentava, com indisfarçável amargura, o não figurarem os cargos de Coletor e Escrivão de Coletoria correlacionados com qualquer das funções constantes daquelas tabelas, numa exclusão absoluta, como se não existisse no quadro do pessoal do Ministério da Fazenda essa espécie de funcionário. Entendia, então, que o fazer coincidir a função do Oficial de Administração com as chefias de Serviços e Seções compreendidas no setor de coletorias, representava uma distorção, ou mais que isto, uma usurpação, que significava a formação de castas dirigentes, no seio da administração fazendária federal. E citava, como exemplo para argumentação, a função de Delegado Fiscal do Tesouro Nacional nos Estados, cuja analogia de funções, tal como figura na tabela de classificação, corresponde às atribuições de cargo de Oficial de Administração, quando se torna evidente que, dada a natureza das tarefas desempenhadas pela Delegacia Fiscal, órgão predominantemente controlador das coletorias federais e orientador da fiscalização, no âmbito de sua jurisdição melhor estariam correlacionadas as funções de seu titular — o Delegado



Fiscal — com as de qualquer dos integrantes de nível superior das classes compreendidas no Grupo Ocupacional Fisco.

O tom enfático com que, então, defendia o meu ponto-de-vista não refletia apenas o interesse de grupo, ou solidariedade com a minha classe, que eu julgava prejudicada, mas se apoiava também nos dados da moderna ciência da administração, segundo a qual se exige do ocupante dos cargos de chefia um mínimo de capacidade técnica, pertinente às tarefas executadas pela empresa ou órgão administrado, que, no caso focalizado, se traduzia no conhecimento específico das atribuições inerentes às coletorias federais.

Todavia, com o passar do tempo, refletindo mais detidamente sobre o assunto, posso hoje formar a seu respeito um juízo mais sereno e amadurecido, admitindo já agora, sem incorrer em contradição, a vantagem, senão necessidade se destinarem, no corpo da administração pública federal, certas e determinadas classes, em número reduzido, ao desempenho das funções de chefia, mesmo a de órgãos que têm por finalidade a execução de serviços especializados, como os que integram, na administração fazendária, os setores de arrecadação e fiscalização.

Nada impede, por exemplo, que as funções de Auxiliar de Assessor de Gabinete, bem assim as de chefia de Direitorias, Departamentos, Divisões, Serviços e Seções do Ministério da Fazenda, inclusive as repartições de escalão mais elevado, tais como a Direção-Geral da Fazenda Nacional, Diretoria das Rendas Internas, Diretoria das Rendas Aduaneiras e Divisão do Imposto de Renda, para só mencionar os órgãos de cúpula mais estreitamente ligados à arrecadação, nada impede, dizia, que essas chefias sejam ocupadas por Técnicos ou Oficiais de Administração, desde que preencham, é claro, os indispensáveis requisitos referentes à capacidade moral, intelectual e prática do ocupante, inclusive a necessária experiência técnico-administrativa para o exercício dessas altas funções.

Semelhante tirocínio, parece-me que se pode adquirir mediante a ação conjugada de adequada preparação de servidores, julgados com aptidão para o desempenho de cada uma dessas chefias, com o conhecimento prático obtido através do trato constante com os assuntos administrativos da alçada dos órgãos respectivos, o que se poderá alcançar com os meios seguintes:

a) seleção dos servidores integrantes das classes de Técnico de Administração e Oficial de Administração que demonstrem pendor para as funções de chefia dos órgãos que compõem o sistema arrecadador federal;

b) criteriosa escolha das matérias que devem constituir os cursos a serem ministrados ao servidor, de maneira gradativa e



sistemática, como condição para se poder ocupar cada uma das chefias, escalonadas segundo a ordem hierárquica dos órgãos correspondentes;

c) exigência de um razoável período de permanência do servidor, à guisa de estágio, na chefia de escalão inferior, como condição para ingresso no curso que, uma vez concluído, o credenciará a ocupar a chefia imediatamente superior.

Quanto às matérias a serem transmitidas aos candidatos ao preenchimento de cargos de chefia de órgãos controladores das repartições arrecadadoras, tais como Diretoria das Rendas Internas, Diretoria das Rendas Aduaneiras, Delegacias Fiscais, Serviço de Coletorias Federais, etc., além das disciplinas gerais, como sejam, direito administrativo, estatística e outras constantes dos cursos de preparação para as chefias dos demais setores administrativos do Ministério da Fazenda, para aqueles casos deverá ser incluído, obrigatoriamente, não apenas a parte referente à legislação fazendária, contabilidade pública e direito financeiro, mas também o conhecimento prático dos serviços próprios de uma Recebedoria, Coletoria ou Mesa de Rendas Alfandegada, adquirido através de estágio realizado, durante um certo período, nessas estações arrecadadoras.

Desta forma, o critério para a escolha do titular dos órgãos administrativos fazendários, de efeitos tão decisivos para a normalização deste importante setor da administração federal — mormente nos casos de maior relevância, ligados à chefia das repartições de categoria superior — ficaria escoimado dos vícios que hoje o empanam, afastando as influências estranhas ao verdadeiro interesse público, ao erigir o *curriculum vitae* funcional como o único meio adequado para a seleção do chefe administrativo decorrendo daí a necessidade urgente da criação de Escolas de chefia, destinadas à formação e treinamento desse tipo de servidor, que terá por missão conduzir, com eficiência, os negócios públicos, na esfera administrativa.

Voltando ao assunto abordado no início deste comentário, sobre a exclusão do cargo de exator da correlação de funções constantes das aludidas tabelas, aceito hoje sem relutância, como afirmei, a orientação adotada pelo citado Decreto nº 49.593 de 1960, justificando esta mudança de opinião sobre a questão, na consideração de que, dada a importância com que se apresenta, no quadro das atividades estatais, a função de arrecadar as rendas públicas, e seu indispensável complemento — a fiscalização dos tributos que as constituem — cuja peculiar complexidade exige técnica própria na sua execução (de que, por isto mesmo, somente um corpo de agentes especializados dela se pode encarregar satisfatoriamente), esses agentes — exator e fiscal — uma vez incor-



porados aos respectivos quadros, depois de habilitados para nêles ingressarem, não devem ser deslocados de suas funções. Isto para que não ocorra sejam perturbados os serviços de que se acham incumbidos, com resultados danosos para o setor em que atuam, e, conseqüentemente, para todo o organismo do Estado, que se mantém por via da arrecadação das rendas públicas.

Reformo, igualmente, minha opinião anterior quanto à iniciativa de se restringir aos ocupantes de umas poucas e determinadas classes funcionais, como sejam, Técnico de Administração e Oficial de Administração, a prerrogativa de exercer função de chefia, com exclusão de outras categorias funcionais, pois vejo hoje nesta medida a vantagem de concentrar num limitado e bem selecionado grupo o esforço de preparação, desde o ingresso de seus componentes no serviço público, para a difícil missão de dirigir, não havendo nisso o perigo da formação de castas funcionais no seio da administração, alegado por mim no citado pronunciamento, visto que o acesso às classes funcionais destinadas a exercer cargos de direção, é franqueado a todos, sendo que para o caso de funcionários pertencentes a outras carreiras, que aspirem a ocupar cargos de chefia, ou revelem aptidão para tal, haverá o recurso da readaptação, previsto no nosso direito administrativo.

Como está patente, as considerações aqui expedidas não têm outro propósito que o de focalizar o problema da chefia dos órgãos de controle, integrantes do sistema arrecadador federal, bem como ressaltar a necessidade urgente da criação de estabelecimentos de ensino, destinados à preparação e treinamento de chefes, que atuarão na administração pública, em geral, e fazendária, em particular.

Alimento a convicção de que, com o aprimoramento sistemático dos conhecimentos técnico-administrativos dos atuais servidores federais que exercem cargos de chefia; com a formação de novos elementos humanos, que com mentalidade mais robusta, virão integrar a equipe dos futuros chefes do serviço público; e com a conseqüente introdução de novos padrões de aferimento de valores, decorrente dessa nova orientação, dentro de um breve espaço de tempo estará a crise de chefia, que constitui um dos mais sérios problemas com que se debate, presentemente, a administração pública, inteiramente debelada.

Está nas mãos dos atuais responsáveis pelos destinos do país, o dispor as coisas neste sentido. Da atual Direção-Geral do D.A.S.P., que tem à sua frente um técnico de notória competência, e da comissão que ora se empenha em promover a reforma do Ministério da Fazenda, muito se pode esperar, neste particular, de cujo esclarecido esforço poderá surgir a desejada solução, para a momentosa questão aqui debatida.

## *Município e Municipalização*

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

*Este importante estudo do Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — Município e Municipalização — constitui-se de vários capítulos com a a matéria assim distribuída: I — Município e Descentralização. II — A Ação do Estado e Administração. III — Centralização ou Descentralização? IV — Autonomia e Tutela Administrativa. V — Fundamento Econômico dos Serviços de Interesse Público. VI — O Interesse do Serviço Público. VII — Estatização ou Municipalização? VIII — Ação do Poder Municipal. IX — Municipalização do Serviço de Interesse Público. X — Extensão do Direito Administrativo e "Municipalização". No presente número serão apresentados os capítulos de V a X. (NOTA DA REDAÇÃO)*

### V

#### FUNDAMENTO ECONÔMICO DOS SERVIÇOS DE INTERESSE PÚBLICO

1. A incapacidade da ação privada para estímulo e solução das necessidades de ordem coletiva generaliza esse aspecto moderno do Estado interventor.

Ao atuar, visa o poder público duas espécies de objetivos: os chamados essenciais e que se referem à administração privada do patrimônio público e os de caráter supletivo com função integrativa e ordenadora.

Ambos os objetivos não escapam de se determinarem por efeito de economia, e quase sempre dizem respeito ao bem-estar e progresso geral da sociedade.

Se tôdas as necessidades coletivas fôsem da mesma espécie e natureza, certo o *interesse público* seria facilmente qualificável.



Mas a diversificação da atividade estatal encontra-se precisamente na variedade das ações administrativas que se intentam em benefício do *bem-comum*.

A doutrina tem-se apresentado de tal forma contraditória quando trata de investigar juridicamente tais conceitos, que não resta outra oportunidade ao investigador que examinar os casos tais quais se apresentam, — pelo seu conteúdo e forma.

Ora, ninguém nega que o simples fato de satisfazer o Estado as necessidades coletivas acarreta tôda sorte de pesados gastos financeiros. Essa é a razão por que nem todos os serviços pertencem à alçada do poder administrativo e escapam à administração direta do Estado.

No entanto, para cada serviço, essencial ou supletivo, há uma espécie qualificada de tributo. A utilidade do serviço, mesmo daquele que exige uma contraprestação de direito e obrigações, não é facilmente negável, embora muitos autores cheguem a particularizar de tal modo o conceito, afastando para segundo plano o critério do *objetivo público* ou a *noção do bem-comum*.

Devemos ao esforço de doutrinadores mais atuais a colocação do fenômeno nos seus devidos termos e a sua conceituação na esfera do direito público moderno. Não é sem razão que alguns dêsses doutrinadores buscam no sentido da finalidade a caracterização jurídica da *coisa em espécie*.

A doutrina como os autores entendem que sem se precisar o objetivo do serviço que se presta, seja essencial ou supletivo, nada há que fazer com relação aos elementos que atuam na complexidade de funções administrativas e políticas do Estado orgânico de nossos dias.

— Parece não haver o menor sinal de contradição entre os autores modernos. Um dos maiores, ALESSANDRO GROPPALLI, estuda o assunto de forma a satisfazer o espírito curioso (Veja-se *Dottrina Dello Stato* — ed. de 1937). Um autor brasileiro, estuda com bastante acuidade as relações do Estado com as necessidades coletivas, e a existência dos serviços públicos gerais e especiais. Mostra como eles se resumem em objetivos de economia, assistência, bem-estar e progresso geral da sociedade (Ver TEOTÔNIO MONTEIRO DE BARROS FILHO — *As Taxas e seus Principais Problemas Teóricos* — ed. de 1941). Buscando um sentido mais utilitário, tôda a literatura norte-americana, desde JOHN BAUER até ELIOT JONES e C. T. BIGHAM (Veja-se *Effective Regulation of Public Utilities* — ed. de 1935 — e *Principles of Public Utilities* — ed. de 1937). A mesma orientação já se vem seguindo no Brasil com os trabalhos de REZENDE TOSTES e MEIRELES TEIXEIRA (Veja-se *Serviços de Utilidade Pública e sua Base de Tarifas* — ed. de 1940 — e *O Problema das Tarifas nos Serviços Públicos Concedidos* — ed. de 1941). RAFAEL BIELSA, na Argentina, com menos rigor tem orientado os seus trabalhos no mesmo sentido (Cite-se como exemplo os seus *Principios de Regimen Municipal* — ed. de 1940). Outro autor brasileiro, que estudou o assunto com precisão matemática é o professor ANÍBAL MELO, no interessantíssimo trabalho *Problemas Econômicos dos Serviços de Utilidade Pública* — ed. de 1940).



Quanto a essa relação de objetivo ou de finalidade, temos em FLEINER um grande apologista. Da mesma forma GASTON JÈZE. Trata-se da utilização de processos industriais e comerciais ou de métodos inspirados nesse processo. Eu não diria com LOUIS ROLLAND, que seria difícil o saber quando uma empresa de interesse geral constitui ou não serviço público (Veja-se *Précis de Droit Administratif* — ed. de 1938 — pág. 22). Se há interesse geral o serviço que se presta em nome desse interesse geral não poderá deixar de ser serviço de ordem pública. É, portanto, serviço público. Diz muito bem LUÍS DELGADO: "O serviço público, em qualquer de suas modalidades, tem um fim último comum — a satisfação das necessidades coletivas — e um regime comum — o de exercício pelo Estado. Subordiná-lo porém, a um sistema único de execução e de trabalho, seria desconhecer a realidade poderosa dos seus fins próximos. Desses fins particulares e específicos decorre indiscutível necessidade de organização especial, de métodos próprios e, em certos casos, de poder próprio de decisão, pois não se compreenderia o órgão diretor obrigado a mover-se dentro de rígidos moldes predeterminados, que, não podendo prever casuisticamente tôdas as hipóteses deparáveis, deixariam a direção inativa e imóvel, se ela não pudesse apreciar e resolver diretamente. A impossibilidade de tudo prever, a necessidade de decidir e, em qualquer hipótese, a conveniência de adaptar as fórmulas genéricas da lei aos casos concretos, estão na base da discricionariedade reconhecida aos atos administrativos. No desenvolvimento e na ampliação das mesmas idéias, vamos encontrar a concessão de poderes relativamente largos de autonomia a certos serviços especializados, com relação à administração central" (Ver *Autarquias: Função Social e Aspectos Jurídicos* — ed. de 1940 — págs. 46 e 47). Ninguém poderá discutir o interesse do Estado. Desde que não se discutam os objetivos, se não houver a gestão direta ou a consagração pela autonomia que se confere às entidades supletivas do serviço público e a co-respectiva tutela administrativa.

2. Afirmamos antes, que o Estado utiliza o seu *police power*, com a preocupação de restringir atividade particular sempre que esteja em conflito com os interesses gerais e o bem-comum.

Na sua evolução, o conceito de Estado tem passado por fases as mais contraditórias. E desde que se definiu como consequência de uma idéia de direito e força soberana, há de se convir que os agrupamentos locais e as entidades de serviço só possuem os poderes expressos que lhes são delegados.

A concepção mais em voga na Europa firma-se em torno da manutenção absoluta da *ordem pública*. Dentro dessa ordem pública está o princípio da autoridade. Sem o princípio da autoridade não há o poder de força soberana. Será através da concepção que possamos ter de ordem pública e de autoridade que chegaremos a fixar os limites de ação das entidades e entidades supletivas de serviço público, — dos serviços essenciais e supletivos.

A idéia de controle está no centro nervoso da atividade de toda preocupação de governo. Já nos Estados Unidos da América do Norte, país por excelência padrão, o poder de polícia assume proporções até ontem inconcebíveis.



Não sòmente os livres doutrinadores receberam o influxo das idéias de além-oceano, mas os próprios tribunais de justiça acompanhando as surpreendentes decisões judiciárias da Suprema Còrte.

Alguna coisa se transformou dentro dos limites do direito público. Logo que se pretendeu uma interpretação viva para os textos constitucionais enrijecidos pela ação lenta do tempo, — atualizou-se rapidamente a forma de compreensão dos altos problemas humanos, individuais ou coletivos.

Para que melhor observe as direções do pensamento moderno a ação de policia se efetiva pela ação administrativa. Urge elaborar regulamentos com o fim de assegurar ao povo a saúde, a paz, a moral, a educação e a boa ordem pública. Mas exige-se que lhe protejam e aumentem as indústrias, desenvolvam seus recursos, aumentem sua riqueza e prosperidade.

Esse o papel de maior relevância que se atribui ao Estado. A expressão *ordem pública* não se refere sòmente às possibilidades de garantia da segurança pessoal. Vai mais além: acautela os interesses econômicos da sociedade na proteção contra a fraude e o abuso das livres contribuições coletivas. Trata-se naturalmente de proteger o trabalho, os bens de consumo obrigatório, e regulamentar a exploração dos recursos naturais do povo no sentido de defesa da riqueza coletiva.

Moralizar a concorrência, disciplinar a produção e estabelecer bases para uma racional repartição da riqueza, — eis alguns itens de um justo e honesto programa de govêrno. O *police power* estende sua noção à necessidade de proteção *integral* da vida e bem-estar geral.

— O avanço do pensamento jurídico norte-americano apresenta algo de excepcional e notável. As decisões da Suprema Còrte contra a frigidez dos textos constitucionais caracteriza verdadeira revolução nas idéias políticas que consolidaram o regime clássico. Veja-se, entre nós, a opinião de OLIVEIRA VIANA — *Problemas de Direito Corporativo* — ed. de 1938 — págs. 11 e seguintes. Outro exemplo temos nessa decisão proferida pela Suprema Còrte, no caso *Barbier v. Conolly*, onde melhor se verifica a direção nova assumida pelo pensamento jurídico norte-americano: "E' o poder de criar regulamentos com o fim de assegurar ao povo a saúde, a paz, a moral, a educação e a boa ordem pública; é também o poder de legiferar para aumentar as indústrias do Estado, desenvolver seus recursos, acrescer sua riqueza e prosperidade". Ver, também a título de consulta, o trabalho de ERNST FREUND — *The Police Power* — public policy and constitutional rights — ed. de 1904. Consultemos também CHARLES A. BEARD — *American Government and Politics* — ed. de 1939. Há um ensaio, que obteve alta repercussão cultural e que merece ser mencionado, pelas idéias que veio revelar em favor dessa nova orientação: GEORGES RENARD e LOUIS TROTATAS — *La Fonction Sociale de la Propriété Privée* (Le point de vue philosophique: La pensée chrétienne sur la propriété privée. De point de vue technique: Le régime administratif de la propriété civile) — ed. de 1930. "A policia se resolve, pois, em ação administrativa" (Ver RAFAEL BIELSA — *Derecho Administrativo* — ed. de 1939 — vol. 3º



— p. 79). A doutrina geral ensina que o poder de polícia do Estado deve atualmente ser estendido à proteção integral e bem-estar geral. Ela resolve-se com a adoção de uma série de limitações imposta ao indivíduo e à propriedade no sentido de manter a segurança, a saúde, o conforto, a prosperidade enfim (Ver BIELSA — *ob. cit.* — vol. 3º — pág. 81). Estamos vendo que tanto a atividade individual como o direito de propriedade se limita no interesse do bem público. A própria Constituição Argentina, como informa BIELSA, após regulamentar os direitos atribuídos ao indivíduo, faz questão em determinar as limitações de interesse público que lhe são impostas. *Em determinar e realizar essas limitações consiste essencialmente o poder de polícia* (Art. 14 — BIELSA — *ob. cit.* — vol. 3º — pág. 79). Há um capítulo da obra de FRITZ FLEINER, que assim se denomina: *As Obrigações Administrativas dos Cidadãos*. Nêle temos o poder governativo e as limitações governativas impostas à livre atividade dos cidadãos. Nessa limitação, FLEINER inclui todo o poder e autoridade de polícia. Essas limitações surgem da própria essência do poder de Estado, mesmo que varie segundo épocas (*Ob. cit.* — págs. 309 e segs.). JOHN BAUER, no ensaio *Public Utility Valuation For Purposes of Rate Control* — ed. de 1943 — declara o interesse público como fundamental e supremo, podendo ser ampliado e aplicado de maneiras diversas, de acordo com as necessidades sociais. Quanto aos interesses privados, acha que devem ser razoavelmente tratados (*reasonably treated*). O interesse público (*public interest*) deve estar ajustado aos fins públicos, no sentido de que as restrições ao interesse privado não encubram violações abusivas de lei (Veja-se BAUER, nesse ensaio escrito em colaboração com NATHANIEL GOLD — ed. de 1934 — pág. 367). Há um outro trabalho cujas conclusões já nos orientam em nosso estudo. É o de FRANKLIN D. ROOSEVELT — *Looking For Ward* — ed. de 1933. Além de BAUER, poderíamos citar, na mesma orientação, o trabalho de FÉLIX FRANKFURTER, professor da Universidade de Harward e atualmente juiz da Suprema Corte — *The Public and Lits Governement* — ed. de 1930). Em todos êles predomina a orientação de nosso ponto-de-vista. Antes de tudo, o interesse do bem público.

3. Estamos certos de que não há idéia mais imprecisa para se definir que a de *serviço público*. Definí-lo juridicamente — não há maior dificuldade. No entanto, sabemos que existe, e da sua importância na ordem política e econômica. Há quem chegue a afirmar que toda atividade da administração pública, em qualquer dos seus setores, é *serviço público*.

Não vamos porisso procurar definí-lo quando a doutrina não encontra solução para as inúmeras demandas teóricas. Basta saber da sua existência. Basta compreender que existe ou executado pelo Estado ou executado de forma diferente. Basta saber que é sempre prestado de maneira regular e se constitui por quem possua atribuições legais para tanto.

Qualquer pessoa jurídica ou entidade de direito, cuja atividade interesse ao Estado, parece exercer funções de serviço público. E elas não são poucas devido ao enorme desenvolvimento dos problemas de vida coletiva e social.

Existem necessidades que são comuns a todos os indivíduos. Não falando daquelas que hoje em dia se inscrevem como direitos individuais, tal como a de assistência, saúde, educação e trabalho. Existem mais as que são profundamente econômicas e



envolvem a obrigação de contribuição financeira da parte dos indivíduos.

Se quiséssemos traçar um esquema elucidativo de todos aqueles serviços que se prestam ao público e de que se tira uma retribuição financeira, não encontraríamos tempo e espaço para tanto. E' a luz, a água, o gás, e principalmente, os transportes coletivos.

Em todos êles, quer os prestados diretamente pelo Estado ou não, há a conseqüente obrigação de retribuir — a tarifa de cobrança que estabelece a medida do valor do serviço que se oferece normalmente ao público.

O que quer dizer que se os serviços são de natureza pública, êles exigem da parte do público que concorra para a sua efetivação, realização e manutenção.

Até hoje a doutrina não encontrou serviços dessa natureza que se prestassem gratuitamente. Mesmo aqueles enumerados — educação, saúde, assistência, trabalho — que, apesar de não possuírem fundamento essencialmente econômico, se encontram subjetivamente retribuídos por efeito de um sistema fiscal que arrecada para o Estado uma prestação pecuniária, taxa ou imposto, na forma de tributo particular ou público.

Ninguém nega que a satisfação das necessidades coletivas traz para o Estado pesados e profundos gastos. Exigem-se sob a denominação de *tributos* e contribuições pecuniárias variadas, destinadas a concorrer para garantia das despesas resultantes da execução dos vários serviços.

No cerne de tôdas as organizações de serviço público, — é a própria prática quem o diz — há êsse fundamento econômico: a necessidade da retribuição como razão financeira e fundamental de equilíbrio.

Neste ponto, foi-nos bastante útil o empirismo dos norte-americanos. Não que êstes possuam consciência dêsses amplos processos de estatização. Mas pelo motivo de em tudo exigirem a fixação do *justo valor*, em paga das vantagens especiais que se conferem ao indivíduo, pela prestação de um serviço que lhe é indispensável. Possuem como poucos o senso da contraprestação obrigatória e equivalente.

— "Tanto no domínio do Direito Administrativo como no da Ciência da Administração, não há, quicá, idéia ou noção mais imprecisa que a relativa ao serviço público. Em toda coletividade civilizada se concebe o serviço público como estabelecido para todos, e que os membros dessa coletividade podem aproveitar ou utilizar individual e diretamente, gratuitamente ou mediante preço uniforme e unitário" (RAFAEL BIELSA — *Ciência de la Administración* — ed. de 1937 — pág. 54). Não admitimos, no entanto, a generalização adotada pelos autores franceses, entre êles GASTON JÈZE (*Obs. cit.*). Preferimos ficar com as conclusões de BIELSA e admitir, com ambos, que se toda atividade da administração pode ser serviço público, nem todo serviço público é atividade de administração (Veja-se BIELSA — *ob. cit.* págs. 54 e



seguintes). E preferimos ainda BIELSA, quando afirma que o que caracteriza o serviço público é a sua regularidade e continuidade (*Ob. cit.* — pág. 56). Nesse caso, damos razão aos que defendem, como os norte-americanos, a idéia da contraprestação. Se o serviço público já para o Estado traz uma série de gastos, está claro que da mesma forma o traz para o particular. Na primeira parte — cap. 1º — de seu ensaio citado, TEOTÔNIO MONTEIRO DE BARROS FILHO, defende a mesma tese. Temos diante de nós a evidência de uma necessidade coletiva pública e a necessidade individual. De qualquer forma são indispensáveis aos sistemas tributários — a contraprestação. Dir-se-á que identificamos essa contraprestação com a noção geral do imposto. Mas, particularizando, poderíamos aceitar o conceito do imposto em espécie. O trabalho de Seligman é bastante ilustrativo (*Ver Essais Sur L'Impôt* — trad. franc. — ed. de 1914). Se assim não fôra, teríamos o serviço sem uma fonte de renda — o que quer dizer de receita. Podíamos concluir que um primeiro elemento do serviço público, pelos elementos que o cercam, seria um poder de polícia, e o segundo o fundamento econômico, retribuição que permita vida própria e independente. Sobre o *poder de polícia*, na existência dos serviços públicos, temos a contribuição de BIELSA (*Ob. cit.* — pág. 69) e HAURIU (*Ver Précis Elementaire de Droit Administratif* — ed. de 1925). E mais ainda a contribuição de uma grande literatura norte-americana, orientada por JOHN BAUER, OSWALD RYAN, HENRY SPURR, L. R. NASH, e outros. O importante é que o serviço público satisfaça uma necessidade coletiva. Dai o ser protegido e regulado pelo Estado.

4. Aprofundando mais nosso conhecimento do fenômeno chegamos à conclusão lógica e natureza de que o serviço público não existe por conta própria.

Em primeiro lugar, consideramo-lo serviço de Estado. Como serviço que pertence ao Estado exige absoluta ação de controle do poder administrativo. Exercido, direta ou indiretamente, não é de forma alguma alienável.

Para que se efetive o serviço público, mantê-se nêles os poderes de função político-administrativa que lhe são indispensáveis. Podêres êsses inerentes ao Estado. E podêres que não se alienam mas se tornam delegados.

Econômicamente dependem dos resultados obtidos. Financeiramente não são independentes. Dai a obrigatoriedade de quem os usar, pagar o tributo justo pelo seu uso. É a contraprestação de que falamos.

Já vimos que não é somente o ponto-de-vista econômico que predomina. Permanece o interesse do Estado quando delega poderes: o interesse do serviço público para satisfação do bem comum e bem-estar geral.

## VI

### O INTERESSE DO SERVIÇO PÚBLICO

1. Realmente o serviço público não perde o seu conceito de interesse porque antes de tudo é público e sendo público visa à satisfação de uma necessidade de natureza coletiva.



Por definição é próprio e exclusivo do Estado. Não se altera o seu conteúdo apesar de concedido ou delegado — apesar da concessão ou delegação. A concessão ou a delegação obedece razões econômicas mas não desvirtua nem altera a natureza jurídica e política do fenômeno.

Precisamente, são essas conseqüências econômicas — as razões econômicas — que permitem que o serviço se distribua entre a administração e particulares.

Estamos com a maioria dos autores: enquanto unicamente público pertence à administração e quando predominarem os motivos econômicos poderão ser executados ou pela própria administração ou pelos particulares.

Dentro do limite da sua utilidade — a utilidade do serviço — compete à administração bem decidir. As doutrinas apenas procuram investigar a forma do seu exercício ou os meios da sua execução.

— Diria MÁRIO MASAGÃO: "Precisamente porque o serviço concedido é público, o seu exercício implica o de poderes pertinentes à administração pública (Ver *Natureza Jurídica da Concessão de Serviço Público* — ed. de 1933 — pág. 65). Já por definição o "serviço público é próprio e exclusivo do Estado, mas este o confia ao particular. A delegação obedece a motivos econômicos, mas não desfigura nem altera a instituição. Por ser de conseqüência econômica permite-se que o serviço se reparta entre a administração e o particular; enquanto público, pertence à administração; enquanto econômico pode ser executado pelo particular" (Veja-se RECAREDO FERNANDEZ DE VELASCO — *Los Contratos Administrativos* — ed. de 1927 — pág. 256). No entanto, Velasco esquece de lembrar que também o Estado poderá executar os serviços econômicos, e não só os essencialmente públicos. Está claro que, nos concedidos ou delegados, como quer o mesmo Velasco, o concedente (no caso o Estado) se propõe realizar um fim público, mas o concessionário (no caso o particular) um fim privado. Temos, então, a satisfação de uma necessidade pública e, para o particular, os rendimentos provenientes do serviço prestado (VELASCO — *ob. cit.* — pág. 257). O particular, na maioria das vezes, absorve o aspecto econômico do serviço (*ob. cit.* — pág. 257), mas não quer dizer que o Estado não o possa explorar tendo em mira os dois objetivos: o fim de interesse público e os rendimentos — o fim econômico. No entanto para a maioria dos autores há indispensabilidade em se partir da noção do serviço público: porque ao Estado pode interessar (???) o fim econômico. Veja-se CARLOS GARCIA OVIEDO — *La Teoría del Servicio Público* — Ed. de 1924. ARNALDO DE VALLES — *I Servizi Pubblici* — ed. de 1924. E mais Hauriou, Posada e o próprio Velasco. Convém lembrar: serviço é ação e efeito de servir; servir é executar algo, exercer uma função, cumprir um fim, satisfazer uma necessidade ... (Consulte-se SANTAMARIA DE PAREDES — *Derecho Administrativo* — ed. de 1914 — pág. 723). Razão pela qual, quando se trata de interesses do Estado ou da satisfação de necessidade coletiva, lhe atribuir a denominação de *serviço público*; ação e efeito de servir em benefício coletivo, do público, do Estado, da sociedade.

2. Partimos, portanto, do princípio de que nem todos os serviços possam ser prestados pelo Estado. Mesmo assim não



perdem absolutamente seu grau de interesse e muito menos a qualidade que os torna em *serviço de natureza pública*.

Todo argumento em contrário seria inadmissível. Basta não ser *coisa em comércio* — porque em direito não se aceita a livre exploração de indivíduo ou de indivíduos — para que se não o alienem.

Ora, se considerarmos o serviço público como não podendo ser alienável, os poderes que se delegam a quem o execute também não se alienam. Não será nunca demais repetir que ficam apenas delegados ou concedidos — qual seja a expressão que se use.

Por consequência permanece simplesmente o argumento do *interesse público*. E' freqüentíssimo, no domínio das teorias de Estado, encontrar quem receba a influência da forma e não da finalidade — e por essa razão não admita a intervenção de controle do poder de administração.

A exposição que fizemos demonstra que o que menos preocupa é a forma na execução do serviço público. Será preciso não adotar conclusões inaceitáveis e perigosas para o *conceito do interesse público*.

Em tempo algum as normas do direito privado poderão estabelecer as bases para a organização e funcionamento dos serviços públicos, e, muito menos, verificar o limite do exercício dos poderes que se delegam em virtude de um *interesse de força maior* — de um interesse que é público.

— Lembrando o sentido exato do vocábulo *inalienar*, veremos que significa *não tornar alheio*, e inalienável, o que não se pode alienar ou ceder. Para MÁRIO MASAGÃO, não se discute a inalienabilidade do serviço público: "Em primeiro lugar, o serviço público não é uma coisa. Em segundo, tal serviço não é alienado pela concessão. Pelo contrário, esta é apenas uma forma pela qual a administração executa aquêle: a forma do exercício indireto. Ao serviço acompanham os poderes necessários para que ele se efetive. Mas esses poderes não se alienam. Ficam simplesmente delegados" (ob. cit. — pág. 65). A mesma opinião possui Arnaldo de Valles: "Para que esse exercício seja possível e rendoso, são necessárias faculdades especiais de polícia, de expropriação, de execução, em resumo, de império, que não podem ser alienados pelo ente público, mas cujo exercício ele pode delegar" (ob. cit. — pág. 418). O interesse individual se submete à ação administrativa, e o governo deve impor sua autoridade para que o Estado não experimente dano algum com a intervenção de particulares no serviço público. E' a lição de VELASCO (ob. cit. — pág. 56). — "Jamais as normas de direito privado poderão regular a organização e o funcionamento do serviço público, e muito menos o exercício dos poderes que aquêle funcionamento exige" (MASAGÃO — ob. cit. — pág. 84). Demonstrar que tudo isso é objeto do direito público, e principalmente das normas do Direito Administrativo, seria o mesmo que recordar princípios elementaríssimos, e discorrer sobre coisas por si próprias evidentes" (MASAGÃO — ob. cit. — pág. 85). Nada mais certo.

3. No exemplo do fenômeno da desapropriação — que sucede ao ato de império mais característico do Estado encontramos a permanência desse interesse que é *público*.



Se todos êsses serviços que se obriga o Estado a prestar ao particular fôsem da mesma categoria, nada mais fácil que estabelecer uma classificação sistemática.

Mas não o são. Êles variam e surgem conforme as conveniências coletivas — as necessidades de vida.

No entanto, só com a satisfação dessas necessidades de vida, se desincumbe o Estado da sua complexa missão política.

São essas mesmas necessidades de vida ou necessidades de interesse geral, que a administração pretende satisfazer, por sua livre conta ou com auxílio de particulares.

Não esquecendo que a função essencial do Estado, em sentido amplo, é a de polícia, e que os serviços não realizados pelo Estado constituem função anexa, consideremos êsse *poder de polícia* em caráter de controle permanente.

A finalidade do poder de Estado não se confunde com a finalidade dos serviços que êle realiza. Podemos considerá-los como manifestação do seu dinamismo em favor do bem ou do interesse público.

— Afirmando que a variedade dos serviços públicos são manifestações de atividade estatal, contrariamos o pensamento de GASTON JÈZE, que pretende submeter tôda a teoria do Estado à noção de serviço público (*Ob. cit.*). E saberemos que o serviço público não é a meta que pretende o Estado atingir — mas apenas o meio mais propício. O objetivo final, a meta a se atingir é o interesse público. E concordando com GEORGES RENARD, adotamos o direito público como sendo o direito do Estado (*Ob. cit.* — 1º vol. — pág. 475). "A unidade do Estado provém, não de que êle seja um empreiteiro de serviços públicos, mas de que é um poder. Os múltiplos serviços que assume são variadas manifestações do mesmo poder. A finalidade própria do poder estatal transcende a finalidade própria de cada serviço, e concatena essas finalidades" (TITO PRATES DA FONSECA — *Aufarquias* — *ob. cit.*, pág. 28). "A função essencial do Estado é aquela que Renard e Hauriou denominam de polícia em sentido largo. Nada produz, entretém um meio propício, onde a iniciativa privada produz. François Geny prende o poder monetário do Estado a essa função essencial de polícia. A série de serviços administrativos constitui uma função anexa, de suprimento, do Estado" (Idem — *ob. cit.* — pág. 29). Para Tito Prates as fronteiras entre a iniciativa privada e os serviços públicos são flexíveis. A sua fixação é uma questão de prudência política (*Ob. cit.* — pág. 30). O fato é que os fins visados concretizam em serviços prestados ao agregado social. "Não sendo nem superior, nem estranho ou contrários aos indivíduos que o compõe, presta o Estado serviços para a satisfação de interesses e necessidades comuns" (MONTEIRO DE BARROS FILHO — *ob. cit.* — pág. 78). Será num sentido de finalidade que verificaremos a justificativa da ação do Estado. Tanto que o problema que se nos depara é o da regulamentação daqueles serviços que escapam à verificação direta do Estado. "A regulamentação dos serviços públicos, segundo insistentemente observa Bauer, e com êle a generalidade dos autores norte-americanos, é primeiramente função legislativa: todos os atos positivos da mesma regulamentação, do interesse público são fundamentalmente legislativos em seu caráter, competindo ao legislador fixar e demarcar o interesse público, bem como assegurar os meios de tornar efetiva a sua defesa" (MEIRELLES TEIXEIRA — *ob. cit.* — pág. 264). O que nos fica, portanto, é o interesse público.



4. Não vale o serviço público apenas pelo que representa: vale o interesse que o justifica em relação das finalidades do Estado.

Quando a administração desenvolve essa função anexa e supletiva é porque não encontrou da parte da iniciativa privada elementos propícios à satisfação dos objetivos estatais.

Qualquer serviço poderia ter a sua existência garantida mesmo envolvendo o bem-comum. Mas desde que haja a predominância do interesse estatal, do interesse de serviço público, nada há que acrescentar com respeito à ação de controle do Estado. Daí o não se confundir esse *interesse* com a utilidade.

As *utilidades* dos norte-americanos estão fixadas no primeiro exemplo: dos serviços que são úteis ao bem-comum. O interesse do serviço que pode ser considerado público, e que na maioria das vezes se concretiza como meio para o Estado realizar as suas finalidades, é bem mais amplo, porque coordena consigo funções inerentes ao poder do próprio Estado.

Prevalece como vemos o interesse do serviço público e não apenas a utilidade do serviço público. Enquanto somente útil poderá ficar, em condições que poderão ser previstas, sob a administração livre das empresas privadas. Quando predomina o interesse, a intervenção do Estado se torna mais efetiva.

## VII

### ESTATIZAÇÃO OU MUNICIPALIZAÇÃO ?

1. O princípio geral aceito em teoria e doutrina, com relação aos danos que se possam verificar no patrimônio privado é o de responsabilidade pelo exercício da atividade plena do Estado.

Certo que existirão *conseqüências* do funcionamento dos serviços públicos. Nem sempre eles se realizam normalmente, e não é caso de admirar, quando da sua efetivação decorre prejuízo para bens do patrimônio particular.

Se admitirmos como incontestável o fato da responsabilidade do Estado, possivelmente não acode idéia de que não possa o poder público exercer funções próprias de controle da ação privada, quando a ação privada envolver serviço de interesse público.

Aqui temos o caso típico e lógico da reciprocidade de posições que não colidem. Se o Estado responde praticamente pelas *conseqüências* do funcionamento de um serviço público, ninguém mais autorizado que ele para verificar das condições de sua execução e controlar os meios por que legalmente se efetiva.

Não se compreende que se preocupe apenas imputar o Estado. Tal situação ocorre da natural reciprocidade de obrigações



e direitos. A condição de reparar os danos causados envolve o mesmo dever de responsabilidade.

De um lado temos o patrimônio privado, inviolável e sagrado. Do outro, o simples interesse público, mas inalienável.

— São bastante expressivas as palavras de Odilon C. Andrade: "Que o direito privado não serve para solucionar tais problemas provam-no de sobra os cem anos de confusão e decisões infelizes que até hoje ainda amarram a administração pública, concorrendo em grande parte para a sua ineficiência e até desmoralização; e não serve porque nas situações regidas pelo Direito Administrativo entra sempre em jogo um elemento que por natureza deve preponderar sobre os outros e essa preponderância é contrária ao espírito e ao sistema do direito privado. Esse elemento é o interesse público" (ob. cit. — págs. 147-8). Preciso será, portanto, que se conceba, como o fazemos, objetivamente esse interesse público. "Mas apesar das divergências doutrinárias e da multiplicidade das teorias sobre o assunto, o princípio da responsabilidade do poder público pelos atos de seus representantes ou, mais amplamente, pelas consequências da sua atividade, é hoje geralmente reconhecido e aplicado" (Ver ALCINO DE PAULA SALAZAR — *Responsabilidade do Poder Público por Atos Judiciais* — ed. de 1941 — pág. 13). E' bem claro o art. 15 do nosso Código Civil: "As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano". Porém, parece mentira, o Decreto nº 24.216, de 9 de maio de 1934, deu menor elasticidade ao dispositivo civil, responsabilizando o Estado pelos atos criminosos dos seus representantes: "A União Federal, o Estado ou o Município não respondem civilmente pelos atos criminosos dos seus representantes, funcionários ou prepostos, ainda quando praticados no exercício do cargo, função ou desempenho dos seus serviços, salvo se nêles forem mantidos após a sua verificação". Também a teoria da irresponsabilidade é repudiada, não merece o menor crédito. A finalidade do Estado não é incompatível com o seu dever de obrigação. Assim são os trabalhos de Paul Duez, Mário Cozzi e Henri Lalou, já citados. E o princípio, em grande número de países, passou a dogma constitucional, tal a importância do problema que envolve.

2.. Não seria possível nem justo personalizar-se a falta ou a culpa e nem sequer a autoria da falta ou da culpa.

O dano caracteristicamente pessoal e a punição respectiva não irresponsabiliza o Estado enquanto não ressarcido.

O que se espera é a conseqüente e imediata consciência do fato em relação daqueles direitos consagrados, legítimos que foram violados.

Nada mais louvável que se admitir a regra da solidariedade. Sem respeito a ela seria completamente ineficiente as determinantes histórias do *suum cuique tribuere*.

Está claro que a responsabilidade do Estado não é a do seu representante ou entidade de direito público. O princípio da representação escapa aos limites da relação de contrato que se estabelece entre o Estado e o funcionário — entre o Estado ou a entidade de serviço público.



Embora esta seja a regra geral, sem dúvida que o princípio contrário constitui uma exceção. Uma vez que aceitamos o direito público como o direito do Estado, o ato dos seus representantes — funcionários ou entidades delegadas — são também naturalmente atos de Estado, ou atos de direito público.

Não basta a responsabilidade dos agentes ou delegados. Se de um lado, possui o poder público as garantias inatas à sua natureza, de outro lado, há direitos e interesses apreciáveis que resguardar.

— PEDRO LESSA, jurista e filósofo, foi dos primeiros a esclarecer: “A doutrina da irresponsabilidade do poder público é hoje repudiada pelos juristas e vai sendo pouco a pouco desprezada pelos legisladores” (Ver *Do Poder Judiciário* — ed. de 1915 — pág. 162). Não serve a opinião de Gabba: “*La non responsabilità è la regola e la responsabilità e l'eccezione*” (apud Amaro Cavalcanti — ob. cit. — pág. 112). Bastante esclarecido é um trabalho antigo de LEON DUGUIT: *La Question de la Coexistence de La Responsabilité de L'Etat et de la Responsabilité Personnelle des Fonctionnaires in Revue du Droit Public* — Março de 1923. Entre nós, contra essa teoria da irresponsabilidade, temos MATOS DE VASCONCELOS. (ob. cit. — Vol. II — pág. 501) e ALCINO SALAZAR (ob. cit. — págs. 37 e segs.). “Não basta a responsabilidade do funcionário, o direito de ação contra ele, o recurso, a título gracioso, para se obter a revogação ou a reforma do ato prejudicial. A garantia constitucional e administrativa exata é a responsabilidade do Estado pelo dano causado ao patrimônio particular por um serviço de fim coletivo” (Ver HERMES LIMA — *Atividade Administrativa do Estado* — cd. de 1937 — pág. 50). Procurem-se os argumentos expedidos por RAFAEL BIELSA, em notável conferência — *Relaciones delCodigo Civil con el Derecho Administrativo* — ed. de 1923.

3. Aceita a responsabilidade do Estado temos admitido maior interesse, da parte do poder administrativo, na execução e realização dos serviços que lhe estão afetos e daqueles que forem delegados ou concedidos.

Esse maior interesse não busca condição legal para efetivar-se. Possui na tutela dos empreendimentos administrativos o seu ponto de maior convergência. E, para isso, basta buscar justificativa na necessidade de Estado viver à altura da sua responsabilidade.

Se o Estado se limita no uso do seu direito para não ferir direitos alheios, e se a própria atividade do poder administrativo se encontra limitada à esfera de disposições legais, nada mais aconselhável ao Estado que salvaguardar seu interesse e seus direitos ameaçados juridicamente por fatos de qualquer natureza.

A limitação do uso de um bem público ou de fins públicos não importa em perda do direito que lhe assegura a posse. Mas ao Estado correspondem compromissos que envolvem situações jurídicas de responsabilidade.

A limitação de uso, na maioria dos exemplos, pertence à polícia administrativa — a essa capacidade do Estado em tutelar



os interesses, ou os direitos, que fazem oposição aos *fins de bem comum*.

Ora, desde que a limitação ao uso não atinja direito fundamental, é da atribuição do poder administrativo lançar mão dos recursos ao seu alcance, no sentido de conseguir satisfazer as necessidades elementares da sociedade ou dos agrupamentos coletivos.

Estamos frente à teoria da *razão suficiente* e em vista dos *imperativos de causa*, que é o motivo mais forte, ou de força maior. Sob o aspecto social, a idéia de *fim corresponde* a uma atitude que possivelmente determinará o ato regulamentar. A causa final será o motivo que estruturará a vontade que se transforma em ato.

*Cessante causa legis cessat lex*. No direito público, e principalmente no Direito Administrativo, o motivo determinante ou a idéia de causa apresenta importância maior que em todo direito privado. Pressupõe-se imediatamente a noção do interesse público. Ou o fim de direito público.

— “A limitação de uso não importa, é evidente, em perda de propriedade. E’ mesmo razoável asseverar que atinge o volume do direito de propriedade, porquanto todos sabemos que o direito de propriedade, absoluto em si, é, não obstante, condicionado em relação à coletividade” (Ver GUIMARÃES MENEGALE — *ob. cit.* — vol. II — pág. 107). A limitação ao uso, na maioria dos casos, pertence à polícia administrativa...” (idem — *ob. cit.* — pág. 108). “A natureza jurídica mesma da limitação ao uso pressupõe as condições em que deve operar: a limitação não pode atingir direito fundamental; a limitação é ato da administração; a limitação pode consistir num fato da administração; a limitação deve corresponder a uma regulamentação do uso” (idem — *ob. cit.* — vol. II — pág. 110). IHERING inicia o seu *Zweck im Recht* com este trecho: A teoria da razão suficiente nos ensina que nada, no universo, acontece por si mesmo — *causa sui*. Todos os acontecimentos, quer dizer, todas as modificações do mundo físico resultam de uma modificação anterior, necessária à sua existência. Esse postulado da razão, que a experiência confirma, é o fundamento daquilo que denominamos *lei da casualidade*. Essa lei rege também a vontade. E’ tão inconcebível manifestação de vontade sem razão suficiente, como, sem ela, um movimento da matéria” (apud TITO PRATES DA FONSECA — *A Causa em Direito Administrativo in Direito* — Vol. XIV — pág. 33). Assim escreve TITO PRATES: “A causa não triunfou, em direito público, como poderia parecer, com o advento da teoria de publicistas franceses, que centram a sua doutrina na idéia de *fim*” (idem — *Direito* — vol. XIV — pág. 39). Para DUGUIT, a causa final é que move a vontade do ato. “No sentido de sociedade o ato vale, não pela vontade donde emana, mas pelo fim a que tende” (Ver *Traité de Droit Constitutionnel* — *cit.* — vol. II — págs. 380 e seg.). Veja-se BIELSA — *ob. cit.* — vol. III — págs. 451 e seg.). “Conclui-se daí que a causa do ato juridico-administrativo reside na idéia, que influencia a vontade e leva à ação, à manifestação da vontade” (TITO PRATES *in Direito* — vol. *cit.* — pág. 45). A idéia da causa ou do motivo determinante possui, em certos casos, maior importância do que em direito privado” (Veja-se BIELSA — *Anuário do Instituto de Direito Público* — Faculdade de Ciências Econômicas



e Políticas de Rosário — Tomo I — pág. 133) — apud TITO PRATES DA FONSECA — *Direito* — Vol. cit. — pág. 48). Não levando em consideração o conceito de interesse público e o fim constitucional visado.

4. Dado que à administração preocupe a prestação dos serviços públicos, sem dúvida que ela visa, para a consecução desses fins de serviço, o interesse público.

Desde que a administração, ou o Estado, seja responsável perante terceiros pela prática de atos seus, dos seus representantes ou delegados, além desse interesse público, outra força não menos importante obriga, no sentido positivo desse interesse, ao resguardo permanente dos serviços que executa — o seu controle, a sua fiscalização.

A indagação dos motivos por que intervém na atividade privada ou na atividade dos que exercem fins de serviço público se encontra nessa obrigação, que envolve responsabilidade do Estado — de sempre resguardá-los, controlá-los, fiscalizá-los ou tutelá-los.

Daí essa tendência, hoje em dia tão discutida, de se trazer para a órbita da competência pública todo o serviço que envolve interesse público. Sendo que o Estado é responsável por danos de representantes seus no exercício de funções essenciais ou supletivas, ou de serviço essencial ou supletivo (está claro que será sobre o seu imediato controle, que se verificará a garantia dessa prestação de serviço, e a conseqüente fiscalização da prática dos atos administrativos indispensáveis à sua efetivação.

Se pesarmos bem a causa do motivo da execução dos serviços públicos, verificar-se-á que a causa primordial é sempre o interesse público. Mesmo que a prática de atos danosos não afetassem a responsabilidade do Estado surgiria em detrimento da sua boa execução e, portanto, da sua causa fundamental: o interesse público — o interesse do serviço público.

A controvérsia assume aspecto todo especial. Cumpre sentir o valor da causa em relação ao efeito. Tudo isso para concluir: que se o Estado é responsável duplamente — pelo ato dos seus representantes ou delegados e pelo destino do serviço indispensável que se preste ao público — melhor para ele, que se os elementos de que puder dispôr, fiquem não só ao alcance da sua competência, mas envolvam e tragam para si a gestão direta, o controle efetivo, a fiscalização permanente das entidades que praticam fins de serviço de interesse público.

— Os serviços públicos naturalmente que devem ser prestados pelo Estado porque é uma atribuição jurídica da administração pública para responder pelas necessidades de ordem pública. Porém causas econômico-financeiras mudam-lhe juridicamente o destino. Deste modo, só excepcionalmente é que pode o Estado conceder ao particular a competência para a exploração do



serviço público (Consulte-se RODOLFO PICCIRILLI — *El Privilegio en las Concesiones de Servicios Públicos* — aspecto jurídico, social, econômico y político de la cuestión en el derecho público — Prólogo de RAFAEL BIELSA — ed. de 1936 — págs. 11-12). “A criação de certos serviços públicos origina muitas vezes gastos elevados e exige uma administração especial”. (GARCIA OVIEDO — *La Concesion de Servicio Publico* — ed. de 1924 — pág. 16). Mas mesmo assim não poderá nunca o Estado descuidar-se do que possa envolver o interesse público. Quando acontece agir em função de seu poder de polícia pratica atividade jurídica normal. Referindo-se aos contratos de concessão, escreve Piccirilli, que mesmo sobre ele pesa o poder de polícia. Pelos motivos: 1º) em direito público, a administração é responsável pelo bom funcionamento do serviço público; 2º) a exploração dos serviços públicos é uma faculdade privativa da administração, surgida da própria atribuição jurídica; 3º) o Estado, na organização dos serviços públicos, contrata para o interesse coletivo, e não como faria um simples particular; 4º) o Estado quando contrata uma concessão o faz como representante dos administradores; 5c) a concessão de serviços públicos está subordinada à idéia do serviço: o serviço é anterior e superior à concessão (*Ob. cit.* — p. 16). “O interesse geral é a causa da concessão dos serviços públicos. A administração é quem assegura aos serviços públicos por meio da polícia geral ou pela polícia específica de serviço público” (PICCIRILLI — *ob. cit.* — pág. 16). Esse poder de vigilância e controle pertence à administração. Veja-se RAFAEL BIELSA — *Principios de Regimen Municipal* — ed. de 1930 — pág. 129). Quando há intervenção do Estado ela se manifesta por dois aspectos: o administrativo e o econômico. O serviço será sempre anterior ao ato do Estado que delega poderes e funções. Primeiro que tudo devemos considerar a satisfação da necessidade pública. E incumbe, ao Estado, determinar quando o serviço é de utilidade pública ou de interesse público. O Estado realiza, intervém ou suspende em relação das exigências de interesse público. (PICCIRILLI — *ob. cit.* — pág. 41).

5. Não confundamos administração com Estado. Se ao Estado se atribui força de poder soberano, à administração se atribui a executividade dos atos de soberania.

O conceito da unidade jurídica do Estado não subentende uniformidade de sistema administrativo ou a concentração de funções administrativas em mãos de um mesmo órgão de poder.

Federado ou unitário, o Estado apresenta aspectos de organização administrativa que se caracterizam pela distribuição de funções entre órgãos e sub-órgãos de administração.

Fixando o exemplo do caso brasileiro — organização federativa, — será fácil verificar que a administração pública não se confunde com o Estado — o poder político soberano.

Basta o critério territorial para se concluir que a distribuição de funções entre os órgãos e sub-órgãos de administração obedecem a determinantes, cujo caráter político ou geográfico extravasam as conveniências dos que pretendem comunicar o princípio essencial da unidade do Estado com a unidade dos negócios administrativos.

Temos claramente: a unidade do Estado e a conseqüente centralização dos negócios políticos; e a dispersão das funções de



administração entre órgãos e sub-órgãos e a conseqüente descentralização administrativa.

Assim sendo, os serviços públicos, que necessita o Estado realizar no sentido do interesse geral, são distribuídos entre esferas diferentes de competência administrativa.

Entre a União — o Estado administrativamente em atividade — e as unidades federadas e os municípios, já constitucionalmente se distribuem toda a série dos variados serviços públicos, atribuídas à competência do Estado como poder político.

Tanto na esfera do federal, do estadual como do municipal, os serviços públicos se apresentam em seu aspecto localista. Considerado o município — e não pode ser de outra forma — como unidade política originária de que parte o poder de força soberana do Estado — é ele quem compõe, política e administrativamente, as próprias circunscrições federadas.

Em sentido absoluto não há precisamente, usando da expressão peculiar ao nosso direito constitucional, o serviço público que não seja municipal. Mesmo delegados pela União ou pelos Estados, dentro em suas atribuições administrativas, a situação do *local* em que se acham os serviços é que fala do interesse geral ou do bem público.

Diremos: o serviço público existe para as coletividades independentes, para os núcleos políticos, ou mais praticamente, para o município.

— Não é só a permanência dos dois poderes — o federal e o estadual — que caracteriza o Estado federal. Há mais o poder municipal. Cada uma dessas esferas de atividade co-responde a limite de funções e competência — em razão das atribuições políticas que lhe são conferidas. “Importante elemento, determinante da extensão do poder federal, encontra-se nas condições materiais da vida moderna. O transporte rápido, o telégrafo e a evolução da produção e do comércio, em uma escala jamais sonhada, quebraram as barreiras econômicas anteriormente existentes. Comunidades originariamente distintas na sua vida econômica passaram por um completo amálgama industrial. Onde indústrias e comércio se fundiram em uma só vida econômica é impossível separar-lhe a regulamentação em distritos territoriais distintos. Torna-se, então, de absoluta necessidade que os poderes do governo federal sejam estendidos, ou por dispositivo expresso, ou por via de interpretação, a fim de abranger a inteira engrenagem da vida econômica, nos múltiplos aspectos que, passando dos limites dos Estados-membros, se tornaram nacionais” (Ver STEPHEN LEACOCK — *Political Science* — apud OSW A. BANDEIRA DE MELO — *ob. cit* — pág. 93). Como vemos: é total o poder de regulamentação. Mas a regulamentação se refere ao desenvolvimento da vida econômica através de distritos territoriais distintos. Se bem verificarmos a descentralização que se processa em nossa organização política e administrativa, no sentido puro, encontra seu último objetivo no município — ou se realiza “por via do município autônomo” (Ver CASTRO NUNES — *Do Estado Federado e sua Organização Municipal* — ed. de 1920 — pág. 124 — nº 60). Vejamos Pontes de Miranda: “O caráter público da função municipal somou mais argumentos às suas provas anteriores e seria absurdo transplantarmos ao Brasil



a concepção de só ser administrativa a função municipal" (in *Comentários à Constituição dos E. U. do Brasil* — ed. de 1936. Vol. I — pág. 397). Da vida do município dependerá a sorte do organismo estadual. Maior razão possui Francisco Campos: "... a vida política do município é permanentemente ativa. A vida política do município é que absorve, efetivamente, o interesse do povo". (Ver *O Estado Nacional e suas Diretrizes* — ed. de 1937 — pág. 26). Procura-se saber, portanto, onde é mais positivo e real o interesse do povo, o interesse público e geral. Nunca chegaríamos a uma conclusão fora do senso de conhecimento dos interesses municipais. Aconselhamos RAFAEL BIELSA — *Princípios de Regimen Municipal* (ob. cit.). "Não existe relação de dependência, de subordinação entre os Estados e a União. Cada qual deve girar dentro da órbita de ação que lhe é traçada, com prevalência, é certo, da União, em benefício da unidade nacional. Não vemos como se pretender elevar o conceito de *autonomia à soberania*". (Ver MATOS DE VASCONCELOS — ob. cit. — vol. I — pág. 79).

6. Na função do município se encontram as genuínas necessidades da administração geral. A descentralização política, no caso, e se houver, será consequência política da descentralização territorial.

A organização municipal se caracteriza de perto pela especialização dos serviços que lhe são atribuídos. A finalidade, sem dúvida, está em realizar a administração do Estado.

A esfera de ação das entidades municipais *rationali locici* surge da limitação específica das atribuições que se lhes confere. Dentro da evolução da ordem jurídica sempre o município precedeu o Estado, e nunca o antecedeu.

Jamais pôde o poder municipal emancipar-se da força de poder do Estado. E jamais se criaram tantos problemas — técnicos, econômicos, de indústria — como atualmente, e que exigem grande compreensão dos altos negócios de administração política que ficam afetos à ação municipal.

## VIII

### AÇÃO DO PODER MUNICIPAL

1. No Estado moderno a razão fundamental da existência do município encontra base no princípio científico da divisão do trabalho político-administrativo.

O exemplo que trouxe a revolução francesa, com a imposição de tendência caracteristicamente individualista, encontrou na reação do poder central a condição de ordem e disciplina das funções isoladas de administração, que tornavam os núcleos municipais em entidades soberanas.

Por mais positivo que seja nosso critério de análise do fenômeno da centralização, e levando-se em consideração as funções que se atribuem ao Estado, a administração só pode realizar-se em virtude de uma repartição específica de funções.



Reside aqui o princípio que vimos defendendo: a descentralização não exclui a centralização. Na ordem político-administrativa ambos os fenômenos se interpenetram e correspondem à capacidade de ação do Estado em relação dos seus objetivos essenciais.

Argumento comum mas cientificamente verdadeiro: a parte não pode existir sem o todo e *possivelmente* o todo poderá subsistir sem a parte. Se aceitarmos a prioridade da existência das organizações municipais, o município como anterior ao Estado, ou, se a comunidade, hoje transformada em município, houvesse precedido à comunidade total, certo teria o Estado coincido com o município, ou o município, pelas funções que lhe eram afetas, teria sido o próprio Estado.

Por eficiente que se admita o efeito da descentralização, só na ordem do Estado poderá ser compreendida a comunidade jurídica infra-estatal. Embora pesassem outros argumentos em contrário, a personalidade jurídica do município não ultrapassa a esfera de competência que lhe é determinada, como sujeito de administração ou como pessoa jurídica de direito público. Politicamente se encontra *condicionado* a uma delegação estatal de poderes e funções.

Esquecendo que a orientação moderna é dar ao município tendência técnico-administrativa, e, portanto, tirar-lhe ascendência para decisão dos negócios políticos, os atos administrativos do município *in limine* serão considerados atos do Estado. O que quer dizer que se admite a existência das comunidades locais dentro da ordem da comunidade jurídica estatal.

Não serão outras as características dos chamados *entes autônomos*. Repele-nos a idéia de que o simples conceito de autonomia seja de natureza soberana e represente tão somente o ideal da descentralização. A própria autonomia sucede a uma ordem total de valores político-jurídicos, e a descentralização não será mais que a sistematização de uma escala hierárquica dêesses valores políticos de administração.

— Eis o motivo porque nunca admitimos a descentralização como característica dos regimes federados. Repetimos o nosso ponto-de-vista: um fenômeno não exclui o outro. "A particularidade em ser a comunidade local produto da descentralização, faz esquecer a relação essencial da unidade em que aquela comunidade se acha para com o Estado a que pertence. Só dentro dêle pode a comunidade jurídica infra-estatal ser admitida, por muito mais amplo que seja o grau de descentralização" (Ver HANS Kelsen — *Teoria General del Estado* — ed. de 1934 — pág. 240). Da mesma forma compreendemos que o município tenha sido anterior ao Estado. "Se isso é verdade, ou, se a comunidade parcial, hoje existente com o nome de município, tivesse precedido à comunidade total, que conhecemos só o nome de Estado, é que o Estado teria coincido com o município, ou o município teria sido o Estado" (Idem — *ob. cit* — pág. 245). Diria Pedro Calmon: "Os Estados são naturalmente



unitários. Dividem-se administrativamente, não politicamente, em municípios". (Ver *Curso de Direito Constitucional Brasileiro* — ed. de 1937 — pág. 93). Não obstante sua preocupação pelas condições de autonomia municipal, Levy Carneiro não esquece a subordinação política e jurídica ao poder central, provincial ou federal (Ver *Problemas Municipais* — ed. de 1931). "Logo, o município tem uma justificação lógica. A jurisdição da existência de um instituto não é sempre a mesma em todos os tempos. Assim, a justificação do município terá tido motivos diferentes, desde que a sua forma social seja apreciada dentro do espaço-tempo relativo, ligado ao seu sistema próprio de referência, que é a organização estatal. Na época atual, a justificação da existência do município repousa, principalmente, no princípio de divisão do trabalho político-administrativo. Por maior que seja a centralização política da organização estatal, a administração pública só se pode processar com eficiência, pela repartição de funções" (Ver Ivo D'Aquino — *O Município* — Sua conceituação Histórica e Jurídico-constitucional — ed. de 1940 — págs. 198-9). Exemplo dessa realidade temos no Decreto-lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939. Por ele vemos que depende de prévia e expressa autorização do governador ou interventor os atos legislativos referentes à concessões de serviços públicos ou rescisão dos já existentes (Veja-se o art. 34). O espírito no referido decreto-lei é subordinar às entidades municipais à vida nacional. Mantém o princípio da descentralização quando especifica a atribuição de poderes e funções. Mas subordina essas entidades às condições ou imperativos do Estado. O Ministro Francisco Campos chega a afirmar que o referido decreto não procurava efetuar a centralização administrativa. Visava apenas a centralização política (Ver *Estado Nacional* — ed. de 1940 — pág. 171). O próprio art. 29 da Constituição de 10 de novembro de 1937 reconhece aos municípios da mesma região capacidade para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. Voltamos aqui ao conceito de interesse público. E a autonomia, que os caracteriza, na ordem político-constitucional brasileira, afirma que os municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse (art. 26). Poderíamos aqui afirmar com Pontes de Miranda, o que o ilustre escritor já havia dito a propósito do mesmo dispositivo da Constituição de 1934: E' que ela ainda deixa do lado de fora elementos que se tem de pedir à doutrina, sobre o que seja autonomia (Ver *Comentários à Constituição Brasileira* — ed. de 1934 — vol. I — pág. 388). A tradição continuou com a Constituição de 1946.

2. Vimos que a administração municipal, mesmo autônoma, é manifestação da atividade do Estado. Toda intervenção na administração municipal corresponde à proteção dos serviços públicos de interesse geral.

O *bem-comum* continua sendo o objetivo primário. Trata-se, mesmo com respeito à administração autônoma do município e das atribuições especificamente municipais, de coordenar a sua ação, de mantê-la no seu âmbito legal, ou de verificar a execução dos serviços que dizem com o interesse público.

O mesmo significa: o poder municipal recebe essa capacidade específica do próprio poder de Estado. Por isso, as oscilações do conceito de Estado e suas funções afetam matéria administrativa. Se considerarmos função de administração como função de Estado, a atividade política não se resume a limites que possam contrariar os objetivos do interesse público ou do bem-comum.



Não é possível Estado sem administração. Esta será assim o começo de toda atividade estatal. No exemplo da organização constitucional brasileira: o município está para o Estado federado como o Estado federado para o Estado federal.

— Escreve MARCELO CAETANO: "Vimos que na administração municipal há funções exercidas em relação com os serviços públicos de interesse geral, quer por órgãos que são cumulativamente do conselho e do Estado, quer por delegação no município de atribuições do Estado. Mas, na própria administração autônoma do município e no exercício, portanto, das atribuições especificamente municipais, admite a lei a intervenção do governo com o fim de coordenar a ação dos municípios, manter a administração municipal dentro do seu âmbito legal e corrigir os desmandos dos seus órgãos ou remediar a incapacidade demonstrada para o gozo e exercício da autonomia concedida" (*Ob. cit.* — pág. 179). Serve-nos a opinião do professor da Faculdade de Direito de Lisboa. Não deixando nunca de levar em consideração as oscilações do conceito de Estado... E verificando que não é possível um Estado sem administração... Ou considerando que a administração seja o começo da atividade estatal (ADOLFO MERKL — *ob. cit.* — págs. 62-83). É-nos valiosa a lição de Pedro Calmon: "Segundo esse sistema de divisão vertical (não mais de divisão horizontal) não é verdade que a execução e legislação, que administração e jurisdição formassem funções distintas, que devessem ser confiadas a órgãos diversos, em razão da mesma variedade. Consideram, Kelsen e seu discípulo Merkl, impossível a separação das manifestações relativas às normas de uma coletividade política..." (Ver *Curso de Direito Público* — *cit.* — pág. 259). Verifique-se a opinião de LLORENS — *La Autonomia en la Integracion Política* — *cit.* — ed. de 1932). O que há é uma nova dimensão de poderes (Vejam-se os comentários de STEFAN YANEFF in *La Constitution de L'Union R. S. S.* — ed. de 1934). Procure-se BIELSA: *Principios de Regimen Municipal* (*cit.*); *Questiones de Administracion Municipal* (Ed. de 1930); *El Problema de la Descentralizacion Administrativa* (*ob. cit.*).

3. Reconhecem a doutrina e a prática constitucional um mínimo e um máximo de autonomia. O município objetivamente analisado, dentro em suas condições naturais de vida, é o governo local, mais natural do que jurídico, mais humano do que democrático.

Examinando-se com melhor precisão o significado da palavra temos imediatamente a noção de uma circunscrição territorial fechada, com os seus problemas de vida íntima, com os seus recursos de vida econômica ou com as suas necessidades políticas de natureza pública.

Ser *municípe* não era apenas o direito decorrente de haver nascido em determinada cidade: mas um privilégio concedido que se transmitia de pais a filhos. Privilégio de gozar dos recursos públicos, de ocupar cargos administrativos, de auferir as vantagens que a cidade proporcionava aos seus habitantes.

O que se pretendia, portanto, eram os benefícios que proporcionava esse privilégio. Quer no período romano ou na Idade Média, quer nos tempos modernos, a cidade significa a integração do indivíduo na comunidade social e jurídica.



O *self government* local não será mais que o conhecimento de uma situação de fato. Governo para os que dêle vivem e contribuem. Capacidade privada de autodeterminação administrativa e capacidade pública com que interfere na ordem social-local — eis em resumo os dois pontos limites, o mínimo e o máximo de autonomia.

— O município é uma instituição mais social do que política, mais histórica do que constitucional, mais natural do que jurídica, mais humana que democrática. E' o governo local, o dos vizinhos, o dos interesses simples, primeira adaptação... "(Ver PEDRO CALMON — *Curso de Direito Constitucional Brasileiro* — ob. cit. — pág. 91). Pela mais velha tradição romana "ser munícipe não era direito decorrente de alguém ter nascido em determinada cidade, mas o privilégio concedido, para o desempenho de cargos locais. Esse privilégio se transmitia de pais a filhos. A regra geral era que o filho seguia o privilégio municipal do pai e, excepcionalmente, o da mãe". (Veja-se IVO D'AQUINO — ob. cit. — págs. 9-10). Veja-se mais THOMAZ GOOLEY — *Princípios Gerais de Direito Constitucional* — trad. de Alcides Cruz — ed. de 1939). E mais HENRY CAMPBELL BLACK — *Handboob of American Constitutional Law* — ed. de 1910. Falando do caso do Brasil poderíamos afirmar com Alcides Cruz que as atribuições de que dispõe o poder municipal tem sido latas, e mesmo já chegaram a ultrapassar a sua verdadeira natureza — ob. cit. — pág. 122. "Depois, a expressão *autonomia municipal* não pode ser sinônimo de *soberania* (idem — ob. cit. — págs. 122 e seg.).

4. Será dentro dessa esfera natural e politicamente limitada de ação que se busca o conforto e o bem-estar — o interesse público e o bem-comum.

Os objetivos do Estado transmitem-se naturalmente ao município: transmitem-se para que consiga, do conhecimento das suas necessidades peculiares, atingir nível de possibilidades que oferece a vida em conjunto.

O enorme desenvolvimento da vida urbana, em qualquer quadrante do mundo civilizado, sugere problemas que buscam solução imediata. Todo serviço que se presta à coletividade torna em serviço de natureza pública.

Exigem-se o oferecimento desses serviços não obstante a diferenciação nos processos de execução. Obriga-se o município intervir diretamente sempre que possível, determinando-se ao poder municipal, muitas vêzes, o aumento de sua atividades para explorar serviços que, até então, eram do livre contrôle das empresas particulares.

O problema assim se criou: em países pouco industriais e de recursos financeiros precários, os serviços que deviam constituir verdadeiro monopólio da administração passaram à administração de empresas comerciais, cuja finalidade é o fornecimento do produto e o conseqüente lucro certo.

No entanto, nada mudou a natureza do serviço. Pela sua prestação permanente, seja qual fôr o caso, responde o Estado.



Conquanto sejam muito debatidas as questões que possamos suscitar, o incontestável é que o *público* continua como da atribuição do Estado, como o direito público é o direito do Estado. Incontestavelmente.

## IX

### MUNICIPALIZAÇÃO DO SERVIÇO DE INTERESSE PÚBLICO

1. Nessa distribuição de funções de administração entre o Estado e o município, fica em conclusão estabelecido como regra geral: ao município só devem competir aquelas funções relativas aos interesses locais.

Uma vez que os interesses não sejam locais ou sempre que os interesses sejam totais, ou excedam, pela própria natureza a esfera da competência circunscricional ou territorial, a função deverá ser do Estado.

Nesse limite fica determinada toda ação do poder municipal. Há interesses que escapam ao controle do município e há interesses que lhe são absolutamente exclusivos.

Ninguém contestará: desde que existam interesses que sejam absolutamente *exclusivos* do município, ao poder municipal compete a sua tutela, e em consequência da tutela, o seu controle.

— Escreve MÁRIO MASAGÃO: "Na distribuição de funções entre o Estado e o município, uma regra fundamental existe, acolhida em todas as legislações: ao município somente devem competir funções relativas aos interesses locais. Sempre que se trata de tutela interesses gerais, isto é, excedemos das circunscrições territoriais dos municípios, a função deve caber ao Estado" (Ver *Municipalização de Serviços Públicos in Revista da Faculdade de Direito de São Paulo* — vol. XXXVI — fase III — págs. 451-2). Interessante será observar-se a opinião de BIELSA: "Temos a distinção entre serviços públicos próprios e serviços públicos impróprios: a) próprios são os prestados pela administração pública, direta ou indiretamente, segundo a esfera política (estatização, municipalização, etc.); b) impróprios são os prestados por particulares, sem concessão, por mera autorização, sujeitos a um regime administrativo que assegure a continuidade do serviço e a uniformidade de tarifas" (Ver *Ciencia de la Administracion* — ed. de 1937 — págs. 69-70). CLONMIRO ZAVALIA é mais simples na exposição do seu conceito: "Pode ocorrer que a autoridade comunal, em vez de outorgar uma concessão, tome ao seu cargo diretamente a prestação de algum dos serviços públicos chamados industriais. Nesse caso se afirma que existe *municipalização* do serviço". (Ver *Tratado de Derecho Municipal* — ed. de 1941 — pág. 593). A noção que nos chega não pretende investigar das vantagens do serviço que o Estado ou o particular presta. Isto porque está em jogo o serviço, o interesse público, e não as possibilidades de lucro certo e imediato, como acontece com as empresas particulares.

2. Afirmamos que o serviço público deve ser assegurado pelo *poder de policia*. Na sua tutela, ou no controle dos interesses que



a êle estão ligados, caracteriza-se a intervenção do poder administrativo.

Contudo há autores que só acreditam na existência do fenómeno da *municipalização*, quando permanece o caráter de monopólio da parte dos municípios. Basta, no entanto, a simples interferência administrativa, a tutela ou o contrôlo, para que a municipalização se efetive funcionalmente.

As questões que envolve e sugere não passam de problemas administrativos. O que se pretende não é que o serviço seja executado diretamente pelo Estado ou município. Mas que o serviço, desde que esteja em jôgo o interesse público, seja legitimamente assegurado.

Atendendo que a idéia de administração corresponde à idéia de *poder público*, ninguém mais que a administração possui competência jurídica de proteção dos interesses totais ou de regulamentação das atividades privadas que envolvem objetivos qualificados de interesse público.

A preocupação do lucro em absoluto sobrepõe-se às conveniências coletivas. Não se estabelecem monopólios de direito para os serviços municipalizados. Apenas se pretendem que sejam devidamente prestados, com regularidade e segurança; pois o princípio fundamental da administração encontra raiz na defesa dos interesses gerais.

— O serviço público, com efeito, deve ser assegurado pelo poder de polícia. A nosso juízo é indispensável o fator *poder público*. Veja-se RAFAEL BIELSA — *ob. cit.* — pág. 69. Veja-se também HAURIU — *Précis Elémentaire de Droit Administratif* — ed. de 1935 — págs. 8-10. "A idéia de administração pública comporta a idéia de poder público (Ver BIELSA — *ob. cit.* — pág. 75). Eis a opinião de MARCELO CAETANO: "O serviço municipalizado tem autonomia administrativa, embora limitada, e autonomia financeira: não tem personalidade jurídica. A lei não estabelece monopólio de direito para os serviços municipalizados" (*ob. cit.* — pág. 178). Quanto à personalidade jurídica muito já se tem discutido. Mas, como Marcelo Caetano generaliza, não explicando quais os serviços que não possuem personalidade jurídica, não temos oportunidade em contraditá-lo. Será necessário ficar bem claro: o poder público não pretende a exploração industrial e comercial de caráter privado. "... o município assegura a prossecução do interesse público acima de tudo, impedindo que a preocupação do lucro se sobreponha às conveniências da coletividade" (Ver MARCELO CAETANO — *ob. cit.* — pág. 179). "A defesa dos interesses gerais é a regra suprema da administração pública: daí a necessidade em se adotar na esfera nacional, provincial e comunal órgãos administrativos especializados em serviços públicos, com o objeto de controlar o seu funcionamento em virtude dos múltiplos interesses que se encontram em jôgo. Por um lado o público que deseja um serviço cômodo, contínuo e tarifas reduzidas, por outro, o Estado como tutor econômico-financeiro, como o empresário que deseja obter o máximo de utilidades" (Ver RODOLFO PICCIRILLI — *ob. cit.* — pág. 92).

O Estado, quando atua e intervém, não busca subjetivamente a utilidade geral, senão o interesse e o bem-estar da sociedade (Ver PICCIRILLI — *ob. cit.* — pág. 156).



3. Antes de tudo, convém lembrar que o fenômeno corresponde à manifestação de tendência do Estado.

Tal como usamos da expressão *municipalização*, poderíamos substituí-la pelas de *nacionalização*, *estatização* ou *socialização*.

O processo jurídico e político, para a aplicação de qualquer das expressões, não difere muito. Representam aspectos distintos da vida social politicamente organizada.

O ponto que defendemos é o *interêsse municipal*: porque as outras formas usáveis de absorção das livres iniciativas privadas importam em larga integração política da administração a toda atividade da economia.

A aplicação do mesmo princípio de intervenção, em esfera menor de competência, será mais racional e melhor compreensível, para os que se dedicam à solução de problemas administrativos de execução e de base.

Tanto a *nacionalização*, como a *estatização* ou a *socialização*, trazem aspectos de um único e mesmo problema político: a absorção das iniciativas ou atividades privadas e a integração na economia pública, dos meios de produção de empresas cujo trabalho importe em objetivo de interêsse público — municipal, social, nacional, estatal.

*Municipalização*, como o próprio nome já indica, possui maior significado administrativo. Enquanto que as outras formas são mais de natureza *política* que *administrativa*.

— “Nacionalização, estatização, socialização e municipalização correspondem a manifestações semelhantes de uma mesma tendência — são formas usadas pelo Estado para absorver as atividades ou iniciativas privadas. A socialização representa o maior grau de intervenção, porque, de acôrdo com o emprego mais corrente dado a esta expressão, a socialização importa na integração completa no Estado de certa atividade ou de toda a economia. Constitui, levada a extremos, uma das finalidades essenciais da política marxista: a socialização de todos os meios de produção. Esta é, porém, uma aplicação extrema do princípio; a socialização pode ser parcial, pode compreender apenas alguns meios de produção... atendendo, assim, a interêsses preponderantes da economia pública, da defesa nacional, etc. Representa, então, a socialização uma modalidade da estatização, ou pelo menos uma tendência de todo em todo semelhante. Por sua vez, a municipalização é, apenas, a aplicação do mesmo princípio a uma esfera política e administrativa mais restrita como a cidade ou o município” (Ver TEMISTOCLES B. CAVALCANTI — *ob. cit.* — vol. II — pág. 273). Veja-se GASCÓN Y MARIN — *Municipalización de Servicios Públicos* — ed. de 1904). Consulte-se GUIDO ZANOBINI — *L'Amministrazione Locale* — ed. de 1936. Para Masagão, a expressão *municipalização* tem em Direito Administrativo, e em Ciência da Administração, dois sentidos bem distintos. “No primeiro, é referente à atribuição, aos municípios, de serviços que, para êsse efeito, são retirados da esfera de ação do Estado. Sob êste aspecto, a municipalização é atinente ao problema da centralização ou descentralização administrativa. No segundo sentido, a expressão significa atribuição aos municípios, com caráter de monopólio, de serviços que comumente são executados por particulares. (MÁRIO MASAGÃO — *trab. cit. loc. cit.* —



pág. 451). "... as municipalidades ficaram subordinadas durante meio século às exigências de empresas particulares, e com o sacrifício do interesse geral" (MURATTI — *Municipalización de los Servicios Públicos* — Estudo econômico, financeiro, político, jurídico y social — ed. de 1928 — pág. 75).

4. Há, efetivamente, grande importância no fenômeno da municipalização. A sua maior importância, no entanto, não é aquela que decorre da condição de território ou de espaço geográfico.

Quem sabe a *municipalização* não possua maior relevância que a *socialização* ou a *estatização*? Com relação a estes fenômenos muito mais difícil seria o controle do poder administrativo que não se efetivasse no sentido da ação municipal.

O Estado preside enorme conjunto de interesses pessoais e coletivos. Para suprir a especulação, para assegurar a tutela desses interesses pessoais e coletivos — necessita naturalmente de elementos esparsos que se integram na ordem administrativa geral.

Toda hierarquia de funções importa politicamente em se considerar como fato incontestável, o monopólio de competências no exercício de atos funcionais específicos.

Nessa ordem de valores políticos, o município será o objetivo final, como é o objetivo inicial. De modo que, dentro dele, sob a sua esfera de ação, surgem os problemas mais complexos em matéria administrativa e pública.

No segrêdo da *competência hierárquica* se estabeleceram as fórmulas políticas próprias de administração. Fora do núcleo municipal, os interesses públicos são mais de natureza política que administrativa. Não resta dúvida.

Eis quando afirmamos que, em se tratando de serviços que exigem a interferência do Estado, nada se fará de positivo sem o conhecimento *local* do chamado *interesse público*.

Tanto a estatização como a socialização encontram no município, na força do poder municipal, que é também poder delegado, o ponto de aproximação do princípio político com a iniciativa administrativa.

Não há privilégio estabelecendo restrições à liberdade que não possua o seu funcionamento jurídico. Será, neste sentido, que o Estado e o município, principalmente o município, exercem atividade com exclusão de toda a competência privada.

A raiz histórica ou o fundamento jurídico dos direitos públicos que se atribuem ao Estado ou ao município, constituem até certo ponto uma regalia. Regalia fundada na realidade social.

— "O problema da municipalização compreende uma esfera de atividade muito menos ampla que a do Estado. O seu conceito confunde-se com o do município, interessando principalmente o conjunto dos problemas urbanos. Re-



presenta a municipalização um papel econômico relevante, refletindo-se o fenômeno não somente sobre a própria entidade pública mas também sobre a economia das empresas privadas e de todos os cidadãos" (Ver TEMISTOCLES CAVALCANTI — *ob. cit.* — vol. II — pág. 257). "Segundo a conhecida fórmula do Estado de direito, todo privilégio que comporta restrições à liberdade deve possuir o seu fundamento jurídico. Conforme nosso conceito, a natureza dos serviços públicos está na existência do monopólio, e sua prestação é própria e exclusiva do Estado para a satisfação de uma necessidade pública" (Ver PICCIRILLI — *ob. cit.* — págs. 99-100). Não se poderá nunca alegar direito exclusivo do Estado — direitos que por si só garantem a existência do poder de soberania. Sem dúvida: existem atividades que o Estado e os municípios exercem com exclusão da competência privada. A raiz histórica, ou o fundamento de todos esses direitos públicos exclusivos constitui uma regalia. (Veja-se FLEINER — *ob. cit.* — pág. 275).

5. Inúmeras são as limitações impostas à propriedade em razão do interesse público, sob qualquer regime político.

Não é da nossa intenção fazer crer na vantagem da interferência pública. Mas, se política ou administrativamente essa interferência é uma realidade inegável, ultrapassando muitas vezes o campo da economia, não será preciso negar, em relação do interesse maior, uma contribuição mais efetiva da parte do Estado.

Nos serviços públicos teríamos a municipalização: mas sem aquela preocupação e justificativa de que o Estado é sempre mau comerciante. Não se trata do comércio e dos lucros proporcionais à atividade comercial: trata-se do serviço de interesse público que urge realizar.

As limitações já existem em razão de conseqüências de natureza política. As restrições de controle ou tutela melhor aproximarão o serviço de quem por ele tiver o interesse maior: interesse na sua execução, na sua permanência e continuidade — e na sua prestação ao público.

Não se poderá afirmar em contrário, a não ser que se destrua o que dá melhor solidez ao direito público: uma necessidade (ou um serviço) só se torna objeto de utilidade pública (ou de interesse público) quando o Estado intervém no seu fornecimento, direta ou indiretamente, explorando ou concedendo a sua exploração.

De qualquer forma resta o interesse maior e geral. Não obstante considerar que também ficam sujeitos a regras e princípios de comércio, às possibilidades de lucro ou prejuízo.

Por amor das idéias claras — será possível afirmar — aceitamos a interferência do Estado como medida pura de segurança: para os serviços prejudicados por uma concorrência desastrosa, para os que não satisfazem em eficiência ou para aqueles que nada oferecem e tudo exigem do público.



— Ver RAFAEL BIELSA — *Limitaciones Impuestas a la Propriedad en Interés Público* — Restricciones y Servidumbres Administrativas — Ed. de 1923. Senão, compreenda-se: "Uma necessidade só se torna objeto de um serviço de utilidade pública quando o Estado intervém no funcionamento desta, explorando-a diretamente ou concedendo a sua exploração" (ODILON C. ANDRADE — *ob. cit.* — pág. 65). Está claro: "... a teoria do Estado afasta das suas cogitações — em princípio, — tudo que tenha caráter econômico, atribuindo-lhe não sômente finalidades ideais, inconversíveis em dinheiro. A vida moderna porém é de tal modo entrosada e os seus lances de tal forma se penetram e influem uns nos outros, que muitas vêzes os bens morais não podem ser atingidos sem satisfações materiais de ordem. E daí a obrigação que não raro corre ao Estado de, precisamente para o melhor desempenho das suas funções, assumir encargos à primeira vista exorbitantes de seus fins, transformando-se em industrial ou comerciante. Pela concepção de Estado ainda vigente nos países mais adiantados, essa transformação não se repele a priori, por amor à teoria; aceita-se, pelo contrário, em casos determinados, entre os quais o de assegurar a eficiência e regularidade de uma prestação de serviço indispensável" (idem — *ob. cit.* — págs. 65-6). Parece-nos que somos pela afirmativa. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata ou imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta. O interesse público é o ponto de interseção entre os direitos do indivíduo e as atividades normais do Estado (n/t *Serviços de Utilidade Pública* — *cit.* página 108). Lembremo-nos da teoria de Geny, em que adota a idéia da colaboração do particular com a administração (Ver BERNARD GENY — *La Collaboration des Particuliers Avec L'Administration* — ed. de 1930). Interessante seria recordar a obra de Leon Duguit e especialmente o seu *Transformation du Droit Public*. Veja-se o prefácio de CLODOMIRO ZAVALIA no trabalho de E. C. Zarate — *El Control de las Concesiones de Servicios Publicos* — ed. de 1937.

6. As entidades de serviço público encontram sua conceitualização científica no sentido do exercício da função que lhe é delegada pela administração ou parte da administração.

Na concepção jurídica comum, essas entidades se classificam pela natureza da função e pelos fins de origem que lhes são próprios e atribuídos pelo Estado — como poder público e administrativo — força de expressão política.

Não se nega, portanto, certo grau de subordinação mesmo para as entidades autárquicas, de governo próprio, ou autônomas. Mas na órbita municipal, muito maior é a ingerência do Estado, porque os serviços nela contidos, quer de administração direta ou indireta, afetam interesses vitais. São como prolongamentos do domínio público ou mesmo da administração pública.

Nesse caso, tôdas as entidades de tal natureza devem estar sujeitas a um regime de coisa pública. E sempre o que define a coisa pública é a função, o regime administrativo e a finalidade. Não basta apenas o caráter da utilidade. Será necessário sentir o objetivo que se pretende, e definir, se possível, o serviço que se presta à coletividade.



Se entendermos que há subordinação, não há como negar a necessidade da tutela, ocasional ou permanente. Não será bastante a condição de personalidade jurídica individualizada para se conseguir a isenção do Estado, quanto ao livre desenvolvimento dessa personalidade.

As funções advêm do poder centralizado, mas ao passar de um poder para outro, de órgão para sub-órgão, não mudam de aspecto jurídico ou dos elementos jurídicos que lhes são caracterizantes. Não é outra a razão: em torno dos *municípios* é que se processa a evolução política. Dentro deles, e em relação da sua capacidade integradora da unidade jurídica e nacional, desenvolve-se a história das nações soberanas.

— Para definir e classificar a *coisa pública* somos obrigados a considerar, quase simultaneamente, a função administrativa e o regime administrativo (Ver RAFAEL BIELSA — *Relaciones del Código Civil con el Derecho Administrativo* — ed. de 1923 — pág. 64). Temos em vezes o Estado como empresa e não como poder (idem — *ob. cit.* — pág. 64). Tentando, apenas, realizar o seu objetivo — ou aquilo que tem como obúetivo. Bem escrev Ruben Rosa: "Aliás, é em torno dos municípios que se desenvolveu a nossa evolução política" (Ver *Direito e Administração* — ed. de 1940 — pág. 206). Preocupavam, antes, os problemas locais, os problemas próximos dos problemas da terra. Veja-se PEDRO CALMON — *Espírito da Sociedade Colonial* — ed. de 1935. Também: CASTRO NUNES — *Do Estado Federal e sua Organização Municipal* — ed. de 1920; RICARDO ROJAS — *Las Provincias* — ed. de 1927; e ADOLFO POSADA — *El Regimen Municipal de la Ciudad Moderna* — ed. de 1927. Não podemos deixar de considerar o município como sendo a instituição primária de todos os povos. No processo inicial de formação dos povos a primeira preocupação não podia deixar de possuir caráter urbano. Durante muito tempo o Estado é a cidade. Veja-se CLODOMIRO ZAVALIA — *ob. cit.* — pág. 19. A lei de 5 de abril de 1884, que deu organização municipal a tôda França, servir-nos-ia de exemplo. O serviço do Estado e a descentralização, o contróle administrativo e a uniformidade de organização — eis os característicos (Ver ROGER BONNARD — *Précis de Droit Administratif* — ed. de 1935 — pág. 308).

7. Não há, portanto, como parece, monopólio de *serviço*: há, ao que parece, monopólio de *função*.

Em qualquer dos aspectos o fenômeno da municipalização é sempre característico da livre ação política do poder municipal.

A expressão *municipalização dos serviços públicos* encontra significação jurídica no exame das funções que se atribuem ao município e que definem o seu regime privativo de competência.

Não fugindo à regra geral que determina que ao município sòmente se devem atribuir funções relativas aos interesses locais — tanto sejam êsses interesses particulares como coletivos, a ação do poder municipal se restringe ou se amplia em razão do seu regime específico de competência.



Seria fácil, mas não científico e sistemático, tudo atribuir à atividade social do Estado e não admitir fronteiras à ação do município. Mas o Estado é aquêlê todo — integração de forças — que não vive sem as partes.

Se ao menos buscarmos o critério da utilidade veremos que sob êsse critério se esconde um limite de ação, não apenas teórico, mas de grande conveniência política e administrativa.

Não se admite, atualmente, a função pública que não seja uma função delegada do Estado. O que nos faz concordar e afirmar: tôdas as funções municipais só se justificam pela delegação do Estado. São públicas e são políticas.

— Fusinato defende a teoria de que a ação social do município se acha fixada nos limites atinentes à própria atividade social do Estado. Borsi prefere o objetivo, volta-se para a preocupação do objetivo, e reserva para o critério da utilidade a justificativa para a ação do poder administrativo. Daí ser lícita qualquer ação social que convenha ao interesse dos municípes. Veja-se Borsi, no segundo volume do tratado de ORLANDO — *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano — Con La Collaborazione di altri giureconsulti italiani*. Vejam-se as conclusões de Masagão — *trab. cit.* — *loc. cit.* "Sempre que a lei do Estado atribua ao município determinada função, esta fica justificada pelo simples fato da delegação, que a atribuição encerra. A teoria da delegação ganha cada dia terreno, no campo da doutrina. E o próprio BORSI, em recente artigo publicado na *Revista di Diritto Publico*, declara que, hoje tôdas as funções municipais, na Itália, só se justificam pela delegação do Estado" (Ver MASAGÃO — *loc. cit.* — pág. 453). Será lógico concluir que a tutela se atribui a êsses serviços que são considerados surgidos de função delegada. Na esfera municipal, êsses serviços são inúmeros (Consulte-se — F. E. BENDICENTE — *Comisiones de Servicios Municipales* — ed. de 1936). Consulte-se também os trabalhos: E. C. ZARATE — *El Control de las Concesiones de Servicios Publicos* — ed. de 1937; BIELSA — *Consideraciones Sumarias sobre la Concesion de Servicios Publicos* — A propósito de La quarta Conferencia Nacional de Abogados — Buenos Aires, 1937. Veja-se, sobre o mesmo assunto, FRITZ FLEINER — *ob. cit.* — págs. 90 e seg. A municipalização será assim a ação direta de contrôle, de fiscalização ou tutela dos interesses públicos. Releva também sentir a insuficiência das empresas privadas.

8. Em conclusão, resume-se o pensamento doutrinário: a municipalização possui dois significados bem diferentes.

O primeiro dêles, de ordem constitucional, apenas determina a atribuição e competência do município.

O segundo é o que se refere a ação do poder municipal no seu exercício contínuo de contrôle e de tutela, exercendo, como o Estado, em esfera maior, verdadeiro monopólio de função.

A municipalização constitui-se uma teoria digna de experiências, e mais tarde, quem sabe, por sucessivas razões de ordem jurídica, um instituto cujo crédito, indiscutível do ponto-de-vista político, virá provar que será possivelmente mais que um tema de discussão doutrinária.



## X

## A EXTENSÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E "MUNICIPALIZAÇÃO"

1. O Direito Administrativo não se limita somente à existência da *administração pública*. Sua expansão foi assombrosa em todos os setores da atividade humana e social. Cresceu a se desenvolveu como técnica e ciência nas mais variadas dimensões. Onde está o indivíduo está ele. Onde está o grupo também está. É social, é econômico, é político, é governamental, chegando mesmo ser até administrativo. Alcançou profundidade sem limites nas *formações industriais*. Em resumo: organiza, prevê, comanda, ordena, coordena e controla.

As formas de vida material exigem do Direito Administrativo elementos de *ordenação* e de *coordenação*, principalmente. Espreadiu-se pelo campo jurídico usando das instituições de *direito privado*. Tornou-se fiador de *direito constitucional*. Aplica normas na composição dos órgãos internacionais. Responde pelo funcionamento das instituições políticas. Atua na mecânica das decisões judiciais. É jurisdicional em todos os sentidos da atividade estatal. Também participando do poder que *legisla* dá-lhe elementos de *processo* para a elaboração legislativa.

Refletindo a realidade social, é *fato* e é *direito*. Quando se faz sujeito do Estado e organiza juridicamente as instituições, a importância do Direito Administrativo vai do *município* ao *distrito* para tutelar o homem nas suas mínimas manifestações de existência comum. É *trânsito* nas grandes e pequenas cidades. É sinal *vermelho* e sinal *verde*. É *papel* nas repartições públicas. É *protocolo* nas solenidades. É *ritual* nas religiões. É hierarquia nas funções. É serviço público. É Estado. É a nação. É, por assim dizer, a comunidade internacional organizada.

— "Deriva de uma situação de fato e de direito", no pensar de JUAN P. RAMOS (Ver *La Concesión de Servicios Públicos* — B. Aires, 1937 — p. 5). "Todos os Estados modernos assumem funções administrativas" (Ver M. HAURIU — *Précis de Droit Administratif et de Droit Public* — Paris, 1933 — p. 1). O trabalho de HENRI FAYOL mostra a extensão particular do Direito Administrativo. Ver: *Administracion Industrial y General* — Buenos Aires, 1942. Jacobo Wainer fala em "organização científica da administração pública e privada" (Ver *Racionalizacion Administrativa* — Buenos Aires, 1943). A ação administrativa nos executivos do Estado moderno está presente num trabalho conjunto de J. Djordjevic, J. W. Grove, J. E. Hodgetts, A. Iorich, Pierre La-roque, Roy C. Macridis e Jean Meynaud (Ver *O Papel do Executivo no Estado Moderno* — Belo Horizonte, 1959). Alguns autores merecem lembrança: HANS Kelsen — *Teoria General del Estado* — Madrid, 1934; HERMAN FINER — *Theory and Practice of Modern Government* — N. York, 1949; ALBERTO DEMICHELI — *El Poder Ejecutivo* — B. Aires, 1950; DWIGHT WALDO — *The Administrative State* — N. York, 1948 e JAMES M. LANDIS — *El Poder Administrativo* — B. Aires, 1951.



2. Em traço espectral, o que vemos no Direito Administrativo? Recursos materiais e de técnica que o permitem animar as leis e ativar as regras jurídicas. A ordem econômica na vida social ou a ordem jurídica na vida física encontram no Direito Administrativo amplas perspectivas de estudo e procedimento. Difícil, em qualquer ponto das atividades comuns, não encontrarmos regras de *administração*. Não existe dúvida: há muito que aprender e discutir com o Direito Administrativo. Desde que se invoque sua natureza, ele é evolução histórica das instituições humanas. Não demanda *conflitos*, mas harmoniza fins.

Podíamos dizer: toda lei se interpreta pela lógica natural do *conhecimento*. Como poderíamos também dizer: toda lei se aplica pela lógica natural do *procedimento* administrativo. O estudo da *economia* e da *administração* se confundem em muitos pontos convergentes. Sob qualquer aspecto o Direito Administrativo é *tempo e movimento*. Não prescinde nunca da *ciência política*. Ou da antropologia cultural e da sociologia. Não escapa aos efeitos da *psicologia social*. Atinge os negócios privados e de economia privada. Em razão da *história* guarda elementos próprios de compreensão e atendimento dos fatos sociais.

*Fins e meios* se entrosam na dinâmica administrativa. A *dicotomia* política-administração cria valores essenciais ao funcionamento do Estado. No sentido de valor a *administração*, buscando o *bem comum*, busca o próprio bem na prática do governo. Reconhece, de plano, o princípio da igualdade entre os homens. É verdade essencial em qualquer tipo de comunidade humana. Os problemas técnicos para a realização de certos e determinados fins obriga a existência de uma economia de meios. A necessidade jurídica se confunde com a realidade social. Daí o Direito Administrativo pressupor situação de *fato* e situação de *direito*.

— Juan P. Ramos exalta o Direito Administrativo em termos inequívocos. De fato, poder algum, se efetiva sem força de ação administrativa. Deriva, esse *direito*, de uma situação de fato e de direito (Ver — *ob. cit.* — p. 5). Para DWIGHT WALDO é problema de “ampla perspectiva” (Ver *Estudio de la Administración Publica* — págs. 96 e segs.). Outros da mesma maneira assim pensam. Vejamos: LEONARD D. WHITE — *Trends in Public Administration* — New York, 1933; ELWOOD STREET — *The Public Welfare Administrator* — New York, 1940; HAROLD STEIN — *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration* — New York, 1948; PEDRO MUÑOZ AMATO — *Introducción a la Administración Pública* — México, 1954. “O traço característico da época juridico-social que atravessamos está na cooperação, na formação dos grupos, na autonomia, na boa constituição dos órgãos e dos organismos” (TITO PRATES — *ob. cit.* — p. XXVIII). Já afirmamos em certa oportunidade: “*Administração é mecanismo orgânico. Organismo é composição de órgãos harmônicos. Órgão é função. Sem função não se vitaliza o órgão*”. (Ver OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *Classificação de Cargos e Plano de Pagamento* — Curitiba, 1955).



"Entende-se por *administração*, em seu sentido mais amplo, toda atividade humana planejada para alcançar determinados fins humanos" (Ver ADOLFO MERKL — *Teoria General del Derecho Administrativo* — Madrid, 1935 — p. 8). Em sentido restrito "a atividade total do Estado para alcançar seus fins" (MERKL — *ob. cit.* — p. 9). Também: BENJAMIN VILLEGAS BESAVILBASO, estudando a "estrutura jurídica da administração" (Ver *Derecho Administrativo* — vol. II — Buenos Aires, 1950). Entre o *direito* e o *fato* a administração se realiza como *processo social e público*.

3. Daí os efeitos naturais da *descentralização* em todos os seus menores aspectos sociais, políticos ou jurídicos. Os conceitos se amplificam de tal forma que o fenômeno da descentralização se transforma em *municipalização*. A administração *local*, dentro da infra-estrutura do Estado, é ponto de origem. Pequenos problemas, face formulação institucional, crescem para formar o *todo* orgânico estatal. As questões de *centro* se transportam para a *periferia*. Olhando a *história*, o Direito Administrativo é tão antigo quanto ela própria.

Onde *forma política* existiu, mesmo sem princípios que originassem *direito político*, as raízes do *Direito Administrativo* são tão remotas quanto a existência do *Estado*. A ordem *natural* também é ordem de hierarquia administrativa. A cidade antiga, como as civilizações passadas, admitindo posturas militares, regulamentos policiais, traçados urbanísticos, construções públicas, aplicação da justiça, mostravam a existência de normas comuns, reguladoras, ordenativas, bastante semelhantes às que atualmente conhecemos.

Onde e quando o município romano ou a cidade grega foram diferentes em composição social das comunidades modernas? Somente as leis não fazem direito. Mas prevalecem, na formação dos grupos humanos, em função do homem em sociedade, características que impõem a justa harmonia comum enquanto vivem num mesmo círculo de atividades orgânicas. A *divisão do trabalho*, por categoria de ofício ou especificação de funções, criou a *primeira norma* de Direito Administrativo. Assim o município voltou a ser o que sempre foi: o começo e o centro das ações e reações de vida social e coletiva.

— A "união" de que fala TONNIES, é *união* na ordem administrativa. Quando os homens permanecem "unidos apesar de todas as separações", uma força maior deve necessariamente existir (Ver FERDINAND TONNIES — *Comunidad e Sociedad — Teoria de La Sociedad* — Buenos Aires, 1947 — p. 65). Spiegel desmerece, com bons argumentos, a posição do *direito político*. Assim afirma: "o *direito político* é o direito novo; o *administrativo* é mais antigo". (*Ob. cit.* — p. 14). De fato, no substratum da ordem social, está a norma administrativa. As transformações essenciais, ou as reformas de base, não se completam sem exercício de procedimento normativo. O município passa a ser o Estado *pequeno*. Também expressão em síntese da comunidade. ZANNOBINI estudou todas essas funções que são municipais. (Ver *L'Amministrazione Locale* — Padova, 1936). O problema econômico dos serviços de utilidade



pública alcança uma literatura imensa. Consulte-se: LUÍS DE ANHAIA MELLO — *Problemas de Urbanismo* — S. Paulo, 1930; GASTON JÈZE — *Les Contrats Administratifs* — Paris, 1927; R. PICCIRILLI — *El Privilegio en las Concesiones de Servicios Publicos* — Buenos Aires, 1936; NATALIO MURATTI — *Municipalización de los Servicios Publicos* — *Estudio econômico, financeiro, político, jurídico y social* — Buenos Aires, 1928; RAFAEL BIELSA — *Principios de Regimen Municipal* — Buenos Aires, 1930. O território e a instituição atuam nas formações autônomas (Ver DONATO DONATI — *Principii Generali di Diritto Administrativo e Scienza Dell Amministrazione* — Padova, 1932 — p. 53). A divisão do trabalho administrativo está bastante bem exposta no trabalho de MUÑOZ AMATO (cit.). Lembro: ALBERT LEPAWSKY — *Administration: The Art And Science of Organization And Management* — New York, 1949. Também o organismo humano é uma forma de organização administrativa: possui funções, órgãos e serviços.

4. *Municipalização* não passa de melhor distribuição ou divisão do trabalho científico administrativo. Ao Direito Administrativo compete copleender o fenômeno e situá-lo. Compreendê-lo e situá-lo em toda extensão jurídica. Na coordenação estará capitulada toda a *unidade municipal*. Depois da coordenação, o princípio da *ordenação natural* em função da natureza das coisas, estabelece rigidez na mecânica dos fatos jurídicos e também políticos. Nunca haverá planificação sem o pressuposto da *realidade*. Por que?

A resposta não faz complexo social: porque os *organismos* institucionais possuem recursos de vida no homem e na terra, na coexistência e na geografia. No *homem* também como *unidade* e na *terra* como condição dessa unidade. Fortalecer o corpo-unitário será trabalhar cientificamente em favor da ordem administrativa. Numa nação consolidada pela *história* não sobram temores de divisionismo político quando se trata de respeitar o cidadão na sua vivência comunal. Os elementos de sobrevivência e progresso são *locais*. Estão no *habitat*.

Se a *divisão* orgânica existe, como desconhecê-la? Mesmo na *autocracia* os elementos vitais se desenvolvem na periferia. No fundo das coisas naturais políticas, está o *município*. Quem sabe esteja o *distrito*. Também os entes autônomos no exercício das funções públicas delegadas. Os fenômenos administrativos precisam ser olhados de conjunto e estudados através da *soma* dos elementos que compõem a *administração*. Emana da própria essência política que as partes estejam integradas no *conjunto*. No conjunto do todo nacional.

— FUSTEL DE COULANGES muito ensina da observação da história (Ver *Cidade Antiga* — Lisboa, 1920). A geografia humana pesa na conclusão de qualquer análise de vivência social. Pode também ser geografia política. O princípio da *nacionalidade* não existiria sem a *geografia*. Até mesmo sem os imperativos da geografia física que é discriminatória. Cito dois autores: ARTHUR DIX (Ver *Geografia Política* — Madrid, 1929) e JEAN BRUNHES — *La Géographie Humaine* — Paris, 1925). Hermann Heller estuda com bastante pre-



cisão aquilo que chama de “condições geográficas da atividade estatal” (Ver *Teoria del Estado* — México, 1942 — p. 163). Os fatos geográficos ganham importância para a vida estatal. Na administração se alcança toda a realidade geográfica, tomando ela a forma constitucional que as determinantes políticas juridicamente obrigam. Mesmo não falando em *municipalização*, HANS Kelsen destaca o princípio imperativo da descentralização. (Ver *Teoria General del Estado* — Madrid, 1934 — págs. 234 e segs.). Jellinek admitiu a descentralização por *Estados e cantões* (Ver *Teoria General del Estado* — Madrid, 1926) GEORG FISCHBACH fala em descentralização *local e provincial* (Ver *Derecho Politico* — *ob. cit.* — p. 277). No fundo, sob reflexos de governo, de autonomia dos negócios públicos, está o princípio da *municipalização*. A *municipalização* e a descentralização como fatos conseqüentes de uma mesma estrutura de formação social.

5. Na *municipalização* está tudo quanto impõe a dinâmica administrativa face às necessidades inerentes à própria administração pública. Os três elementos básicos — supervisão geral, análise administrativa e administração do pessoal — caracterizam na sua permanência dois fatores: o fator da *autonomia* e o fator da *gestão* para prática de atos funcionais de execução de serviço. Porque a administração *municipal* também é unitária. Se faz unitária através de duas obrigações: aplicação do *orçamento* e controle *patrimonial*.

Na relação com o *governo central* prevalecem os controles *constitucionais* com resguardo pleno da autonomia municipal. A uniformidade no funcionamento das *instituições políticas* se ampara na infla-estrutura dos governos locais. Toda *situação* administrativa corresponde a fases executivas distintas de procedimento jurisdicional. Torna-se claro que a função geral do *Estado*, cuja sinonímia deve ser *administração*, não pode ser compreendida de outra forma. Do contrário nunca haverá aplicação mecânica dos preceitos legais.

Busca-se tão somente a realidade dos fatos e das coisas institucionais. Se o município existe terá que ser aceito como *ser vivente* capaz de direitos e de obrigações. A amplitude na sistemática do Direito Administrativo envolve problemas fundamentais: o problema da *organização* e o problema da *direção*. Quando as categorias funcionais se espriam cumpre reconhecê-las na expressão de *direito* e justificá-las no sentido da *política*. Abstrair o município, aqueles serviços que são municipais, será substituir a *verdade* pela *convenção*.

— “Neste momento está adquirindo força a tendência à descentralização” (Ver MUÑOZ AMATO — *ob. cit.* — p. 44). Muratti encontra dois fundamentos em favor da *municipalização*: os econômicos e os sociais (*ob. cit.* — p. 104). No prefácio à obra de Natálio Muratti, escreve RAFAEL BIELSA: “A eficácia do sistema de *municipalização* supõe uma organização jurídica e tecnicamente organizada” (*ob. cit.* — p. 8). Existem alguns trabalhos de relevo científico e histórico: FERNANDO BUNGUE — *El Gobierno de las Comunas* — Buenos Aires, 1924; LUDOVICO EUSEBIO — *Municipalizzazione dei*



*Publici Servizi* — Turin, 1916; GASCÓN Y. MARIN — *Estudio Jurídico de la Municipalización de Servicios en España* — Madrid, 1919; CAMILO MEZZANOTTE — *Municipalizzazione dei Servizi Pubblici* — Milão, 1905; GUSTAVO ABEL — *De L'Organisation Regionale des Services Publics* — Bruxelas, 1919. "Toda situação jurídica tem seus elementos administrativos" (Ver MUÑOZ AMATO — *ob. cit.* — p. 35). Dwight Waldo oferece explicação para os termos *organização* e *direção*. Assim explica: "*organização é a anatomia; direção, a fisiologia*" (*ob. cit.* — p. 15). Veja-se THOMAS HARRISON REED — *Municipal Management* — New York, 1941. Indispensável sentir o *município* na sua condição natural. Repetimos: como *realidade* histórica, social e econômica. Encarado sob os aspectos de território, de função e de lei. Como *divisão* na consecução do trabalho político e constitucional. Com capacidade de se *administrar*. Como autêntica comunidade jurídica infra-estatal. Aceitando que "as entidades locais em essência não são outra coisa senão ordem jurídica, ainda quando esta esteja condicionada a fatos naturais" (Ver HANS Kelsen — *ob. cit.* — p. 245). Na divisão do trabalho político-administrativo, o *município* é, ao mesmo tempo, universalidade e contingência constitucional.

6. A doutrina e a legislação ainda não fixaram o conceito próprio de *municipalização*, refletindo sobre os teóricos certa indecisão em definir e situar juridicamente o *fenômeno*. No entanto, a *municipalização*, sob qualquer ângulo de análise social, constitui forma de descentralização administrativa. Pela tradição, o *município* representa o círculo primeiro de organização política e jurídica.

A atuação do Estado, o desenvolvimento característico das suas funções de intervenção — funções necessárias, supletivas ou delegadas — encontra no município o seu limite de atividade administrativa. Nunca seria possível a tutela dos interesses gerais sem a proteção dos interesses locais. Aqui está a *municipalização* na importância do seu aspecto político. A descentralização do poder como indispensável à satisfação das necessidades imediatas de ordem pública.

Nunca seria possível a proteção dos interesses locais se aos *municípios* não competissem funções específicas. Na ação municipal também está a tutela do direito. Como o conceito de *planejar* encerra no seu conteúdo a idéia de *prever*, a condição municipal impõe condições à ordem geral constitucional. Aqui está o equilíbrio essencial para a harmonia dos poderes políticos. Equilíbrio que alcança o Estado na extensão de capacidade administrativa e jurisdicional.

#### REPERTÓRIO BIBLIOGRÁFICO

(Aqui ficam relacionadas as obras que orientaram as conclusões do presente estudo e permitiram ao seu autor possibilidades de realizar a sua tentativa de sistematização).

GUSTAV RADBRUCH — *Filosofia do Direito* — ed. 1934.

GIORGIO DEL VECCHIO — *Filosofia del Diritto* — ed. 1930.



- MEDINA ECHEVARRIA — *La Situacion Presente de la Filosofia Juridica* — ed. 1936.
- GEORGES GURVITCH — *Le Temps Présents et L'Idée du Droit Social* — ed. 1932.
- TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro* — ed. 1938.
- LEON DUGUIT — *Les Transformations du Droit Public* — ed. 1915.
- ALOIS DEMPFF — *Filosofia de la Cultura* — ed. 1933.
- PAUL LOUIS — *Les Idées Essentielles du Socialisme* — ed. 1931.
- ARTURO LABRIOLA — *Essais Sur La Conception Matérialiste de L'Histoire* — ed. 1928.
- MIGUEL REALE — *Teoria do Direito e do Estado* — ed. 1940.
- LEON DUGUIT — *Droit Constitutionnel* — ed. 1923.
- ANATOL RAPPOPORT — *Die Marxistische Rechtsauffassung* — ed. 1927.
- MIRKINE-GUETZEVITCH — *Las Nuevas Constituciones del Mundo* — ed. 1940.
- ALVINO LIMA — *Da Culpa ao Risco* — ed. 1938.
- MÁRIO COZZI — *La Responsabilità Civile Per Danni da Cose* — ed. 1935.
- PUAL DUEZ — *La Responsabilité de la Puissance Publique* — ed. 1927.
- AMARO CAVALCANTI — *Responsabilidade Civil do Estado* — ed. 1905.
- HENRI SALON — *La Responsabilité Civile* — ed. 1928.
- GEORGES RIPPER — *La Régime Democratique et le Droit Civil Moderne* — ed. 1936.
- JOSEPH BÉRTHELEMY — *Traité Elemeitaire de Droit Administratif* — ed. 1926.
- ALCIDES CRUZ — *Direito Administrativo Brasileiro* — ed. 1914.
- FRITZ FLEINER — *Instituciones de Derecho Administrativo* — ed. 1933.
- LUDWIG SPIEGEL — *Derecho Administrativo* — ed. 1938.
- ROGER BONNARD — *Précis de Droit Administratif* — ed. 1935.
- HAROLD J. LASKI — *Communism* — ed. 1927.
- PAUL ALPERT — *L'Économie Organisée* — ed. 1933.
- WILHOUSHTY e ROGERS — *An Introduction to The Problem of Government* — ed. 1924.
- JOSÉ DE LA VEGA — *Democratie et Sovietisme* — ed. 1931.
- FRANKLIN D. ROOSEVELT — *Looking Forward* — ed. 1933.
- HAROLD J. LASKI — *Derecho y Política* — ed. 1933.
- TRISTÃO DE ATHAYDE — *Introdução ao Direito Moderno* — ed. 1933.
- TITO PRATES DA FONSECA — *Direito Administrativo* — ed. 1939.
- ODILON C. ANDRADE — *Serviços Públicos e de Utilidade Pública* — ed. 1937.
- JUAN P. RAMOS — *La Concesion de Servicios Públicos* — ed. 1937.
- MARCELO CAETANO — *Manual de Direito Administrativo* — ed. 1937.
- GASTON JÈZE — *Los Principios Generales del Derecho Administrativo* — ed. 1928.
- ADOLFO MERKL — *Teoria General del Derecho Administrativo* — ed. 1935.
- J. RODRIGUES VALLE — *Curso de Direito Administrativo* — ed. 1941.
- J. GUIMARÃES MENEGALE — *Direito Administrativo* — ed. 1939.
- J. MATTOS VASCONCELLOS — *Direito Administrativo* — ed. 1936.
- CH. DURAND — *Les États Fédéraux* — ed. 1930.
- HANS KELSEN — *Teoria General del Estado* — ed. 1934.
- OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO — *Natureza Jurídica do Estado Federal* — ed. 1937.
- LOUIS LE FUR — *États Fédéral et Confédération D'États* — ed. 1896.
- MARCEL DE LA BIGNÉ DE VILLENUEVE — *Traité General de L'État* — ed. 1929.
- M. MOUSKHELI — *Teoria Jurídica del Estado Federal* — ed. 1931.
- LOUIS LE FUR — *Races, Natinalités, États* — ed. 1930.
- FRITZ FLEINER — *Droit Admin'stratif Allemand* — ed. 1933.
- SABINO FRAGA JÚNIOR — *Derecho Administrativo* — ed. 1934.
- RAFAEL BIELSA — *El Problema de la Descentralización Administrativa* — ed. 1935.



- OLIVEIRA VIANA — *Problemas de Direito Corporativo* — ed. 1938.  
 PEDRO CALMON — *Curso de Direito Público* — ed. 1938.  
 TRISTÃO DE ATHAYDE — *Política* — ed. 1932.  
 GUSTAVE COMBÈS — *La Doctrine Politique de Saint-Augustin* — ed. 1927.  
 ROGER BONNARD — *Le Contrôle Juridictionnel de L'Administration* — ed. 1934.  
 LOUIS LE FUR — *Les Grands Problèmes du Droit* — ed. 1937.  
 LOUIS LACHAUNE — *Le Concept de Droit Selon Aristote et S. Thomas* — ed. 1933.  
 DICEY — *Introduction a L'Étude du Droit Constitutionnel* — ed. 1902.  
 RUI CIRNE LIMA — *Princípios de Direito Administrativo Brasileiro* — ed. 1938.  
 JOÃO MENDES JÚNIOR — *Soberania, Autonomia, Federação* — ed. 1911.  
 RAFAEL BIELSA — *Estudios de Derecho Público* — ed. 1932.  
 MARCHI — *L'Istituto Giuridico Dell'Autarchia* — ed. 1904.  
 MONTAGU HARRIS — *Local Government in Many Lands* — ed. 1933.  
 GUIDO ZANOBINI — *L'Amministrazione Locale* — ed. 1935.  
 TITO PRATES DA FONSECA — *Autarchias Administrativas* — ed. 1935.  
 RODOLFO BULLRICH — *Curso de Derecho Administrativo* — ed. 1929.  
 GEORGES RENARD — *La Théorie de L'Institution* — ed. 1933.  
 ANTONIO ROYO e SEGISMUNDO ROYO — *Elementos de Derecho Administrativo* — ed. 1934.  
 LOUIS TROTATAS — *Éléments de Droit Public et Administratif* — ed. 1938.  
 ALESSANDRO GROPPALI — *Dottrina Dello Stato* — ed. 1937.  
 T. BANDEIRA DE BARROS FILHO — *As Taxas e Seus Principais Problemas Teóricos* — ed. 1941.  
 JOHN BAUER — *Effective Regulation of Public Utilities* — ed. 1925.  
 ELIOT JONES e BIGHAN — *Principles of Public Utilities* — ed. 1937.  
 RESENDE TOSTES — *Serviços de Utilidade Pública e sua Base de Tarifas* — ed. 1940.  
 MEIRELLES TEIXEIRA — *O Problema das Tarifas nos Serviços Públicos Concedidos* — ed. 1941.  
 RAFAEL BIELSA — *Princípios de Regimen Municipal* — ed. 1940.  
 ANHAIA MELLO — *Problemas Econômicos dos Serviços de Utilidade Pública* — ed. 1940.  
 LOUIS ROLLAND — *Précis de Droit Administratif* — ed. 1938.  
 LUIZ DELGADO — *Autarquias: Função Social e Aspectos Jurídicos* — ed. 1940.  
 CHARLES A. BERARD — *American Government and Politics* — ed. 1939.  
 LOUIS TROTATAS — *La Fonction Sociale de la Propriété Privée* — ed. 1930.  
 RAFAEL BIELSA — *Derecho Administrativo* — ed. 1939.  
 FELIX FRANKFURTER — *The Public and Government* — ed. 1930.  
 RAFAEL BIELSA — *Ciencia de la Administración* — ed. 1937.  
 HAURIOU — *Précis Elementaire de Droit Administratif* — ed. 1925.  
 MÁRIO MASAGÃO — *Natureza Jurídica da Concessão de Serviço Público* — ed. 1933.  
 RICARDO F. DE VELASCO — *Los Contratos Administrativos* — ed. 1927.  
 CARLOS GARCIA OVIEDO — *La Teoría del Servicio Público* — ed. 1924.  
 ARNALDO DE VALLES — *I Servizi Pubblici* — ed. 1924.  
 SANTAMARIA DE PAREDES — *Derecho Administrativo* — ed. 1914.  
 ALCINO DE PAULA SALAZAR — *Responsabilidade do Poder Público por Atos Judiciais* — ed. 1941.  
 HERMES LIMA — *Atividade Administrativa do Estado* — ed. 1927.  
 RAFAEL BIELSA — *Relaciones del Código Civil con el Derecho Administrativo* — ed. 1923.  
 RODOLFO PICCIRILLI — *El Privilegio en las concesiones de Servicios Públicos* — ed. 1936.  
 GARCIA OVIEDO — *La Concesion de Serviço Público* — ed. 1924.  
 LEVY CARNEIRO — *Problemas Municipais* — ed. 1931.

- IVO D'AQUINO — *O Município* — ed. 1940.
- PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição Brasileira* — ed. 1934.
- PEDRO CALMON — *Curso de Direito Constitucional Brasileiro* — ed. 1937.
- TOMAZ COOLEY — *Princípios Gerais de Direito Constitucional* — ed. 1909.
- HENRY CAMPBELL BLACK — *Handbook of American Constitutional Law* — ed. 1910.
- CLDOMIRO ZAVALIA — *Tratado de Derecho Municipal* — ed. 1941.
- GASCÓN Y MARIN — *Municipalización de Servicios Públicos* — ed. 1904.
- MURATTI — *Municipalización de los Servicios Públicos* — ed. 1928.
- RAFAEL BIELSA — *Limitaciones a la Propiedad en Interés Público* — ed. 1923.
- BERNARD GENY — *La Collaboration des Particuliers Avec L'Administration* — ed. 1930.
- E. C. ZARATE — *El Control de las Concesiones de Servicios Públicos* — ed. 1937.
- RUBEN ROSA — *Direito e Administração* — ed. 1940.
- CASTRO NUNES — *Do Estado Federal e sua Organização Municipal* — ed. 1920.
- RICARDO ROJAS — *Las Provincias* — ed. 1937.
- ADOLFO POSADA — *El Regimen Municipal de la Ciudad Moderna* — ed. 1927.
- F. BENEDICENTE — *Comisiones de Servicios Públicos Municipales* — ed. 1936.
- RAFAEL BIELSA — *Consideraciones Sumarias sobre la Concesion de Servicios Públicos* — ed. 1937.
- MAX FLEUSSI — *História Administrativa do Brasil* — ed. 1923.
- J. GUILHERME DE ARACÃO — *Administração e Cultura* — ed. 1951.
- FRANCISCO MACHADO VILA — *O Município no Regime Constitucional Vigente* — ed. 1952.
- CAPISTRANO DE ABREU — *O Descobrimento do Brasil* — ed. 1929.
- CAIO PRADO JÚNIOR — *Evolução Política do Brasil* — ed. 1952.
- HÉLIO VIANA — *História das Fronteiras do Brasil* — ed. 1948.
- PEDRO CALMON — *História Social do Brasil* — ed. 1937.
- J. C. DE MACEDO SOARES — *As Fronteiras do Brasil no Regime Colonial* — ed. 1939.
- ARAÚJO CASTRO — *A Nova Constituição Brasileira* — ed. 1936.
- ARÃO REIS — *Direito Administrativo Brasileiro* — ed. 1923.
- F. J. GOODNOW — *Politics and Administration* — ed. 1914.
- W. B. MUNRO — *The Government of American Cities* — ed. 1920.
- JOSÉ CRETILLA JÚNIOR — *Da Codificação do Direito Administrativo* — ed. 1951.
- GASCÓN Y MARIN — *Tratado de Derecho Administrativo* — ed. 1950.
- A. POSADA — *El Regimen Municipal de la Ciudad Moderna* — ed. 1916.
- CASTRO NUNES — *Do Estado Federado e sua Organização Municipal* — ed. 1920.
- F. HERMANN JÚNIOR — *Funções Específicas dos Municípios* — ed. 1945.
- ENRIQUE SAYAQUES LASO — *Tratado de Derecho Administrativo* — ed. 1953.
- JEAN BRUNHES — *La Geografie Humaine* — ed. 1925.
- HERMANN HELLER — *Teoria del Estado* — ed. 1942.
- FERNANDO BUNGE — *El Gobierno de las Comunas* — ed. 1924.
- LUDOVICO EUSEBIO — *Municipalizzazione dei Publici Servizi* — ed. 1916.
- GASCÓN Y MARIN — *Estudio Juridico de la Municipalisacion de Servicios en España* — ed. 1919.
- CAMILO MEZZANOTTE — *Municipalizzazione dei Servizi Publici* — ed. 1905.
- GUSTAVO ABEL — *De L'Organization Regionale de Services Publiques* — ed. 1919.
- T. HARRISON REED — *Municipal Management* — ed. 1941.
- JACQUES HODIN — *Relativité Humaine, Politique et Sociale* — ed. 1963.
- RENÉ COURTIN e PIÉRRÉ MAILLET — *Économie Géographique* — ed. 1963.



- JOSÉ NICOLAU DOS SANTOS — *Instituições de Direito Público e Teoria Geral do Estado* — ed. 1950.
- GEORG FISCHBACH — *Derecho Político General y Constitucional Comparado* — ed. 1928.
- JACOBO WAINER — *Racionalización Administrativa* — ed. 1943.
- HERMAN FINER — *Theory and Practice of Modern Government* — ed. 1949.
- ALBERTO DEMICHELI — *El Poder Ejecutivo* — ed. 1950.
- DWIGHT WALDO — *The Administrative State* — ed. 1948.
- JAMES M. LANDIS — *El Poder Administrativo* — ed. 1951.
- DWIGHT WALDO — *Estudio de la Administración Pública* — ed. 1961.
- LEONARD D. WHITE — *Trends In Public Administration* — ed. 1933.
- ELWOOD STREET — *The Public Welfare Administrator* — ed. 1940.
- HAROLD STEIN — *The Administrative State: A Study of Political Theory of American Public Administration* — ed. 1948.
- PEDRO MUÑOZ AMATO — *Introducción a la Administración Pública* — ed. 1954.
- BANJAMIN VILEGAS BASAVILBASO — *Derecho Administrativo* — ed. 1950.
- FERDINAND TONNIES — *Comunidad y Sociedad* — ed. 1947.
- RAFAEL BIELSA — *Principios de Regimen Municipal* — ed. 1930.
- DONATO DONATI — *Principii Generali di Diritto Amministrativo e Scienza Dell'Amministrazione* — ed. 1932.
- FUSTÉL DE COULANGES — *Cidade Antiga* — ed. 1920.
- ARTHUR DIX — *Geografia Política* — ed. 1929.

### *Transmissão de Cargo*

(Discurso do Sr. Wagner E. Campos)

O Ministro Wagner Estelita Campos transmitindo o cargo de Diretor-Geral do D.A.S.P. ao Prof. José Maria Arantes pronunciou o discurso que a seguir publicamos. Faz uma síntese de suas atividades no período difícil de sua gestão e exalta o alto gabarito da equipe de que dispõe o Departamento, ressaltando ainda a necessidade de restabelecer-se uma posição de cúpula do Serviço Público Federal, a "carreira de Técnico de Administração — espinha dorsal do D.A.S.P." (NOTA DA REDAÇÃO).

**E**IS o seu discurso:

A 11 de maio do corrente ano assumi a direção geral do D.A.S.P. em condições particularmente difíceis: com a saúde abalada, consciente dos problemas agudos que teria de enfrentar, alguns deles de caráter urgente mas, acima de tudo, vendo-me na contingência de tomar a responsabilidade da direção de um órgão então desprestigiado, não por culpa de seus dirigentes e servidores, mas como decorrência de um conjunto de circunstâncias, nelas avultando o precário e às vezes mesmo inexistente apoio que este Departamento vinha merecendo de Governos anteriores e o aviltamento dos níveis da carreira de Técnico de Administração — a espinha dorsal do D.A.S.P. Não destaco nem mesmo refiro nesta rápida enumeração o caráter inevitavelmente impopular das atividades de um órgão cuja missão é, por natureza, restritiva e disciplinadora.

Tôdas essas circunstâncias expu-las, com franqueza, ao Senhor Presidente da República, no primeiro contato que tive com Sua Excelência, como Diretor-Geral. Sua Excelência, com a visão segura que possui dos problemas administrativos, fêz então a promessa, exemplarmente cumprida, de integral apoio às atividades do D.A.S.P. Restabeleceu-se o indispensável despacho semanal do Diretor-Geral com o Senhor Presidente, o Diretor-Geral passou também a entender-se diretamente com os Ministros de



Estado e dirigentes do mesmo nível hierárquico e as atividades do D.A.S.P. mereceram inteiro prestígio da autoridade presidencial.

Este o principal motivo, Senhor Diretor-Geral Prof. José Maria Arantes, por que lhe entrego hoje um D.A.S.P. recuperado em seu prestígio, discutido como sempre, vítima da injustiça de uns, objeto da compreensão de outros, mas respeitado por todos. E o que é mais importante, com respeitável bagagem de realizações em tão limitado período de poucos meses. Por outro lado, a carreira de Técnico de Administração já se acha incluída, como começo de sua recuperação, nos degraus iniciais dos níveis universitários.

É de justiça destacar, entretanto, que o apoio presidencial, indispensável e prioritário, não foi o único fator de êxito: deve o D.A.S.P. também, em grande escala, a situação que hoje desfruta à competência e espírito público de uma brilhante equipe de dirigentes, ocupantes de cargos em comissão e funções gratificadas, e à inescdível dedicação de seus servidores, dos mais graduados aos mais modestos. Seguramente em tudo isso o fator de menor pêso foi a atuação do Diretor-Geral, que teve em todos os momentos, da parte de seus auxiliares e assessôres, tôda a colaboração de que necessitava, e da parte do Senhor Presidente da República, o honroso apoio de que foi alvo.

Não pretendo, Senhor Diretor-Geral, transformar este pequeno discurso num relatório, o que destoaria das finalidades e do caráter ameno e festivo desta reunião, mas sempre assinalar, inclusive para documentar que procurei cumprir os compromissos assumidos por ocasião de minha posse, algumas das principais realizações e iniciativas dêste período de pouco mais de cinco meses.

Antes disso, entretanto, é oportuno acentuar que o problema de maior gravidade que o D.A.S.P. enfrentava em maio e ainda enfrenta hoje, embora em escala mais atenuada, é o do panorama de distorções e desigualdades na política salarial. Vale transcrever, a respeito, trechos iniciais de um roteiro de trabalho que apresentei ao Senhor Presidente da República logo no início de minha gestão. Dizia o documento:

"O estabelecimento de uma política salarial alicerçada em bases sólidas, justas e duradouras representa um dos problemas de maior relevância e, no momento, de maior repercussão em tôda a atividade governamental.

As distorções existentes, resultando, inclusive, numa subversão da hierarquia salarial sem precedentes em nosso histórico, significam fator de perturbação em tôda



a administração de pessoal do Governo e constituem condição impeditiva, pelo seu alcance nas finanças do país, de um eficaz combate à inflação. Trata-se, de resto, de fenômeno verificado na área dos Três Podêres e em tôdas as esferas administrativas”.

De fato, as distorções e até as iniquidades do panorama salarial não apenas apresentava repercussões técnicas e financeiras senão que também, e até talvez pudéssemos mesmo dizer principalmente, um fator de profundas conseqüências psicológicas e morais na massa do funcionalismo, afetando de maneira marcante o moral dos grupos de trabalho.

Nossa primeira responsabilidade, no sentido da atenuação dêsse mal, foi solicitada quando do exame do anteprojeto de que afinal resultou a Lei nº 4.345, de 1964. Vale assinalar as circunstâncias acentuadamente ingratas com que tive de me aproximar do assunto: de um lado, a Comissão Interministerial incumbida do exame inicial do problema, já se encontrava em fase final de trabalhos e com um tabela de sua autoria divulgada na imprensa; de outro lado, o teto que o Senhor Ministro da Fazenda havia fixado para a Comissão Interministerial foi sensivelmente reduzida por S. Ex<sup>a</sup> para orientação dos trabalhos do D.A.S.P., o que exigia, inevitavelmente, um esforço maior de contenção. Além disso os titulares da Fazenda e do Planejamento, imbuídos dos mais louváveis propósitos, ainda se batiam por que a nova Tabela de vencimentos passasse a vigorar apenas no próximo ano, concedendo-se, no ano corrente um aumento de somente 100%. Não foram poucos nem pequenos os esforços que o D.A.S.P. teve de desenvolver, colaborando com o trabalho desenvolvido pelo Relator da matéria no Congresso, o Deputado Paulo Sarazate, no sentido de que a referida Tabela passasse a vigorar desde 1º de junho do corrente ano.

A Lei nº 4.345, apresentando as falhas inevitáveis de todo trabalho elaborado nas circunstâncias em que o foi, significa, entretanto, um avanço muito grande em relação a diplomas semelhantes anteriores, tendo em vista as distorções que atenuou e as irregularidades que deteve. Da iniciativa e da responsabilidade do D.A.S.P. foi a supressão de algumas vantagens que vinham sendo objeto de reiterados abusos e desvirtuamentos e a conseqüente criação dos níveis 19 a 22, chamados universitários.

Decorrencia da Lei nº 4.345, a revisão dos quadros das autarquias proporcionou ao D.A.S.P. um de seus momentos mais difíceis, tais as irregularidades que cumpria corrigir. O clamor que então se levantou, inclusive em certos setores da imprensa, foi, entretanto, da responsabilidade principal de grupos privile-



giados relativamente pequenos mas poderosos pela sua influência e pela sua esfera de relações. A tarefa gerou incompreensões, até mesmo de elementos altamente responsáveis nos quadros governamentais. E' certo que a revisão não poderia ser feita *ex-abrupto* sob pena de grandes repercussões nos quadros de algumas autarquias e que, por outro lado, não se poderia retardar a concessão do aumento com tanta ansiedade aguardado por numeroso grupo de servidores. Por isso mesmo, tivemos de transigir, não quanto aos princípios fundamentais mas quanto ao tempo e aos processos de atingir-se uma solução corretiva. Registre-se, neste passo, a atitude de elevada compreensão com que se houve, relativamente ao problema, o Ministro Juarez Távora, pois precisamente na área do seu Ministério é que os casos mais agudos se apresentaram.

Outra tarefa de grande envergadura que solicitou nossos esforços foi a resultante do anteprojeto de que se originou a recente lei relativa aos vencimentos da Magistratura, Ministério Público e Serviço Jurídico da Administração direta e indireta da União.

A situação, nessa área, era a mais caótica possível, bastando referir a tremenda disparidade dos cálculos que, na gíria administrativa, passaram a constituir a chamada "bola de neve", de que resultavam os pagamentos de vencimentos e vantagens, acarretando desigualdades e ilegalidades flagrantes e subvertendo inteiramente a hierarquia. Esse quadro, aliás, foi descrito, em côres fortes mas realistas, no relatório da Comissão integrada pelos Senhores Procurador e Consultor Geral da República e Procurador Geral da Fazenda Nacional. A solução afinal dada, sem ser a ideal, atenuou, pelo menos, de muito as distorções existentes e colocou ordem onde a desordem era a regra.

Ainda no sentido de atenuar, já que impossível corrigir, as distorções da política salarial foi a iniciativa, do que o D.A.S.P. participou, da Emenda Constitucional chamada da isonomia ou da paridade estebelecendo uniformidade nos Planos de Classificação e Pagamento na área dos Podêres Executivo, Legislativo e Judiciário e nos diversos níveis federativos. E' assunto recentemente reformulado em Mensagem remetida ao Congresso Nacional e que certamente merecerá cuidadosa atenção e patriótico exame de nossos legisladores. Na realidade, nada há que justifique as tremendas disparidades ora existentes na área dos Três Podêres e que poderão ser corrigidas, de futuro, resguardada a situação dos atuais funcionários.

Problema que mereceu nossa especial atenção foi o da tentativa de restabelecimento do sistema do mérito, que moraliza e democratiza o ingresso na função pública. Diversos fatores vinham, ultimamente, perturbando e quase impossibilitando o fun-



cionamento do sistema, dentre eles se destacando as diversas leis de efetivação de funcionários internos e a proliferação de cargos isolados de provimento efetivo. Os resultados, infelizmente, a esse respeito, não surgiram na proporção de nossos ingentes esforços. Adotaram-se providências no sentido de abreviar o processamento da noção de concursados. Está em vias de produzir resultados esse esforço na área da providência social, sendo de ressaltar, a propósito, a eficiente colaboração do Ministério do Trabalho. Ainda nesse setor importa registrar que o D.A.S.P. conseguiu levar a termo um Concurso que há 12 anos não se realizava: o de Agente Fiscal do Imposto de Consumo, de grande interesse para o Fisco. Realizou-se, também, o Concurso para Auxiliar de Coletoria, além de dezenas de outros para a administração direta e indireta. Demais disso, é importante ressaltar que a Lei nº 4.345 reforçou a exigência do concurso público, estendendo-a aos cargos isolados.

Empenhou-se igualmente o D.A.S.P. em preservar a sua competência para a realização de Concursos nas autarquias e órgãos autônomos, competência que lhe foi atribuída pela Lei nº 3.780, mas que vinha sendo ilidida em certos setores. Encontram-se em fase de realização os Concursos para Postalista e Agente Fiscal de Impostos Internos.

Nos setores de pessoal, cujos problemas foram, inegavelmente, os que mais predominaram, pela sua natureza e pelo seu caráter urgente em minha gestão, desejo ainda destacar, sem comentários que seriam longos, as seguintes medidas, sem falar em diversas outras que também poderiam ser mencionadas: — Regulamento de acesso dos funcionários públicos civis do Poder Executivo — Decreto dispondo sobre a revisão dos Quadros e Tabelas das autarquias federais, para efeito de aplicação do aumento pela Lei nº 4.345-64 — Regulamento da concessão das Diárias de Brasília — Classificação, nos níveis 19 a 22, dos cargos técnicos de nível superior, ou equivalentes — Normas, aprovadas em Decreto, para o regime de trabalho dos ocupantes dos cargos em comissão e de funções gratificadas. — Regulamentação do Regime de Tempo Integral — Normas, baixadas em Decreto, destinadas a disciplinar o ingresso em cargos públicos e a nomeação de candidatos habilitados em concurso. — Normas para a concessão de gratificação pela representação de Gabinete. — Normas para a concessão de "jetton" de presença em órgãos de deliberação coletiva — Adoção do Horário único em Brasília.

No setor de orçamento e organização há que destacar, antes de mais nada, a reformulação do Orçamento Geral da União em consequência da Lei nº 4.320, de 1964, que estatuiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos



e balanços da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

Medida de grande alcance foi o decreto que dispôs sobre a elaboração orçamentária das entidades autárquicas e paraestatais da União com o objetivo de, em cumprimento da Lei, disciplinar e uniformizar matéria de importância fundamental para a vida financeira da União.

Outro decreto instituiu, em Brasília, os órgãos de planejamento e execução das transferências de repartições públicas e da construção, reconstrução, restauração e reforma de unidades residenciais e de edifícios públicos.

Propôs ainda o D.A.S.P. ao Senhor Presidente da República medida visando a criação de um órgão que centralize, discipline e fiscalize a aplicação dos Auxílios e Subvenções concedidas no orçamento da União.

Deixo, em fase final de redação, um anteprojeto que poderá ser submetido já na próxima semana ao Senhor Presidente da República, no sentido de criar os órgãos destinados à Consolidação definitiva de Brasília. Cogita-se, para isso, da criação do Conselho de Consolidação de Brasília, de reaparelhamento do G.T.B. e da instituição de um Fundo Rotativo.

Já é tempo, realmente, de institucionalizar devidamente as atividades relativas à Consolidação de Brasília, tarefa estreitamente ligada à da Reforma Administrativa.

Menção especial deve merecer, neste rápido esboço de nossas atividades, a iniciativa, aprovada pelo Senhor Presidente da República, da realização de censo do funcionalismo federal e autárquico, medida básica a adotar para chegar-se ao conhecimento correto de dados imprescindíveis à imperiosa revisão do sistema de classificação de cargos, à elaboração dos quadros definitivos de pessoal, à revisão da classificação de cargos, à lotação numérica e nominal das repartições e a outras informações da mesma natureza.

Permito-me também referir, de passagem, à colaboração dada pelo D.A.S.P. à instalação do Ministério do Planejamento.

Todo esse esforço, Senhor Diretor-Geral, notadamente o relativo aos setores de pessoal, custou-nos canseiras e sacrifícios. Exigiu-nos, principalmente, a fortaleza de espírito para enfrentar críticas sem fundamentos, incompreensões de toda sorte e até mesmo apodos e injúrias. Nada disso nos entibiou o ânimo e a nossa única preocupação foi a de que se inquietaram, desnecessariamente, dezenas de milhares de funcionários, com a intencional e maldosa divulgação de boatos sem fundamento, tais como os relativos à propalada demissão indiscriminada e em massa de interinos.



Seja dito, aliás, que no fundo dêses ataques sempre foi possível identifcar interesses pessoais contrariados pelo conjunto de medidas moralizadoras que a Revolução não poderia deixar de lado.

Circunstância curiosa é a de que se procurou às vêzes, por ignorância ou má fé, descrever o D.A.S.P., como o algoz do funcionalismo.

Mas facilmente se esquece que o D.A.S.P., ao lado das providências de disciplina e contenção que de resto consultam aos mais legítimos interesses do funcionalismo, toma iniciativas de cunho caracteristicamente liberal e humano, que passam, entretanto, quase sempre despercebidos.

Citarei alguns exemplos ilustrativos.

Resultou de parecer do Consultor-Jurídico do D.A.S.P., endossado pelo seu Diretor-Geral, posteriormente pelo Consultor-Geral da República e afinal aprovado pelo Senhor Presidente da República, a orientação liberal adotada inicialmente para apreciação das punições resultantes do Ato Institucional.

Igualmente do D.A.S.P. foi a iniciativa de submeter ao Senhor Presidente da República, projeto de lei que visa a amparar as famílias dos funcionários punidos pela Revolução de forma semelhante à que ocorre com os militares.

Resultou de esforço do D.A.S.P., em colaboração com a Consultoria Geral da República, a interpretação liberal dada ao art. 9º da Lei nº 4.345, no sentido da inclusão de diversas carreiras inclusive a de redator, nos níveis universitários.

Iniciativa igualmente do D.A.S.P. foi a da adoção do horário único em Brasília, velha aspiração dos servidores que labutam na Capital Federal.

Finalmente, posso afirmar, solenemente, que não fôssem os esforços do D.A.S.P. e a superior compreensão do Senhor Presidente da República, os servidores públicos civis da União sòmente teriam, até 31 de dezembro, um aumento de 100%, ficando a vigência da nova Tabela retardada para o próximo ano.

Senhor Diretor-Geral:

Reune V. Exª tôdas as credenciais para assegurar continuidade ao programa de atividades do D.A.S.P. Não lhe faltam, ao contrário lhe sobejam, os predicados morais e intelectuais para conduzir, em perfeita integração com os ideais revolucionários, a difícil, espinhosa, muitas vêzes incompreendida mas sempre necessária missão dêste órgão. Sua cultura geral, seu longo tirocínio de vida pública, sua intimidade com a doutrina e a prática da administração, sua capacidade de transigência nos métodos e processos dentro da intransigência de princípios, certamente per-



mitirão que a sua gestão conduza a bom termo o que iniciamos e corrija o que acaso merecer correção.

Dois fatores decisivos não lhe faltarão como a mim não faltaram: o apoio e a superior orientação do Presidente Castelo Branco, que de maneira tão segura, prudente e patriótica vem conduzindo os destinos do país; e a colaboração da brilhante e excepcional equipe de dirigentes e assessôres do D.A.S.P., apoiada numa infra-estrutura de um funcionalismo exemplar em sua dedicação ao trabalho e eficiente no cumprimento de seus deveres. Enfrentará certamente V. Ex<sup>a</sup> dificuldades e obstáculos, os maiores dos quais dizem respeito ao desaparelhamento do D.A.S.P., em termos quantitativos de pessoal e em termos absolutos de recursos materiais e financeiros.

As providências iniciais que pudemos tomar, no torvelinho dos problemas diários e absorventes, requerem continuidade e melhor solução.

E' preciso, inclusive, que a carreira de Técnico de Administração recupere, integralmente, a posição de cúpula no Serviço Público, de que gozava quando de sua criação em 1940.

V. Ex<sup>a</sup> contará, repito, com uma excepcional equipe de dirigentes e executores, teimosa equipe que soube, com a melhor de suas virtudes, embora desfalcada numéricamente, assegurar moral elevada mesmo nos períodos mais tormentosos do D.A.S.P.

Permita, Senhor Diretor-Geral, que eu registre aqui, finalmente, como um dever de consciência, os meus agradecimentos a todos os meus auxiliares, dos mais graduados aos mais modestos, lotados em Brasília ou no Rio, aos diretores, chefes, assessôres, pessoal de meu Gabinete, pela inestimável colaboração que me deram, com tanto entusiasmo e espírito público.

Agradeço ainda a diversos setores do Congresso Nacional e da imprensa, sem cuja preciosa colaboração não poderíamos levar a bom termo nossos propósitos.

Agradeço, finalmente o desvanecedor apoio com que me honrou o Presidente Castelo Branco, grande líder, e que a mim, modesto autor de um livro sobre Chefia, proporcionou ao vivo tantas e inesquecíveis lições de chefia e liderança.

Afasto-me, com saudade, da convivência diária dos companheiros do D.A.S.P. e do contato semanal com o Senhor Presidente da República.

Procurarei levar para o novo posto que me foi destinado as nobres e generosas inspirações que tive o privilégio de receber nesta Casa.

Que V. Ex<sup>a</sup>, Senhor Professor José Maria Arantes, seja merecidamente feliz em todos os aspectos de sua gestão, que será certamente das mais brilhantes neste Departamento.

## *O Professor Arantes na Direção Geral do D.A.S.P.*

Ao ensejo da transmissão do elevado cargo de Diretor-Geral do D.A.S.P. ao professor José Maria Arantes, pronunciou S. Ex<sup>a</sup> o discurso que abaixo transcrevemos. E' uma peça segura, sóbria e direta como convém ao clima de austeridade, instaurado no país, após 31 de março.

Antecipou-se S. Ex<sup>a</sup> na fixação de um norte que dará a tônica de sua gestão nesse Departamento, qual seja: reformular e renovar as rotinas administrativas. Destacou outrossim, a difícil e imensa função do D.A.S.P. nesse processo renovador, ao mesmo tempo em que exaltou o papel historicamente reformista do órgão que passa a dirigir. (NOTA DA REDAÇÃO)

**E**IS a íntegra da peça oratória de S. Ex<sup>a</sup>:

Ao empossar-me no cargo de Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público, sucedendo a S. Ex<sup>a</sup> o Senhor Ministro Wagner Estelita Campos, seja-me lícito manifestar quão honrado foi para mim a desvanecedora escolha do Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Vejo bem nítidas as circunstâncias em que a confiança do Presidente Castelo Branco me eleva à direção geral do D.A.S.P. A revolução redentora de 31 de março, ao banir o populismo grosseiro e ao erradicar a subversão comunista, inspirou-se em firmes e inabaláveis propósitos de recuperar esta nação e de restituir-lhe o clima democrático. Engaja-se o país, assim, num amplo e inequívoco processo de renovação e de reforma.

Não receemos desfraldar uma bandeira que é nossa porque é democrática, somente porque alguns aventureiros nela se escudavam para solapar a nacionalidade e submetê-la a regime totalitário.

Afinal quem não sente que a revolução ao efetivar-se carreu, em si mesma, a renovação, a reforma?



Quem em sã consciência não reconhece a ingente necessidade de reformar a obsoleta e tardígrada administração pública?

Quem defenderá a manutenção das rotinas da administração financeira dêste país?

Considero de fundamental importância o papel do D.A.S.P. nesse processo de renovação, nessa tarefa reformista. Desejo, neste ponto, registrar reservas às tentativas de reforma administrativa que se atenha predominantemente aos problemas de estrutura, ainda que introduza melhoramentos nos processos de trabalho e aperfeiçoe a instrumentalidade administrativa.

De fato, reforma exige movimento de opinião pública, repercussões orgânicas e estruturais e especialmente, modificação de hábitos e atitudes.

Nesse aspecto pode-se dizer, sem favor, que o D.A.S.P. realizou, ao seu tempo, verdadeira reforma.

O D.A.S.P. foi reformista na medida em que promoveu a formação de quadros na administração brasileira e ainda está para ser escrita a história referente ao papel que desempenhou na renovação dos valores técnicos e científicos no serviço público.

Por tudo isso, reconheçamos que a reforma administrativa deverá contemplar, enfaticamente, o problema da formação dos quadros de especialistas, de administradores e de chefes.

As idéias básicas da reforma deverão, por outro lado, permeiar o serviço público em todos os seus níveis. O treinamento e o aperfeiçoamento hão de constituir preocupação dominante, a sua pedra de toque.

Ao assumir, assim, a direção dêste Departamento, muito me felicito em poder proclamar que me identifico, entusiasticamente, com as motivações reformistas do Governo de Sua Excelência, o Presidente Castelo Branco.

O D.A.S.P., que já foi o campeão da maior reforma administrativa dêste país, estará a postos, estou seguro, para novas etapas dessa renovação. Sua contribuição nesse sentido será de grande valor.

Senhor Ministro:

Se outros motivos faltassem para que esta investidura constituísse para mim alto e honroso privilégio, bastaria a circunstância de suceder a V. Ex<sup>a</sup> no cargo.

São numerosos e lisonjeiros os títulos com que V. Ex<sup>a</sup> tem honrado sua carreira de Homem Público. V. Ex<sup>a</sup> bem pode orgulhar-se de possuir uma fôlha de serviços inestimáveis para a administração pública brasileira. E se sua carreira começou cedo nos alvares de sua juventude, sua jornada tem sido pontilhada de sucessos e vitórias. Estão-me presentes as inextinguíveis



lições com que V. Ex<sup>a</sup> nos brindou a todos quando Presidente da Comissão de Orçamento da Câmara Federal. Quer no D.A.S.P., quer na administração do antigo Distrito Federal, quer na SUSEME, o traço predominante da gestão de V. Ex<sup>a</sup> foi a justa exação, o alto espírito público, tudo isso prestigiado por um notável saber de ciência da administração. E o sucessor de V. Ex<sup>a</sup> consagrou-o, também, como autor de assuntos de administração, cuja obra, em sua aceitação pelo público informado, atingiu recorde de "best-seller" na bibliografia brasileira.

O livro de V. Ex<sup>a</sup> — "A Chefia, sua Técnica e seus Problemas" — pode ser considerado a mais alentada e substanciosa performance em ciência da administração neste país. Esse livro, esteja certo V. Ex<sup>a</sup>, constituirá marco indelével na história da inteligência nacional.

Registro ainda que a gestão de V. Ex<sup>a</sup> respondeu e correspondeu às esperanças de quantos pugnavam pela recuperação do prestígio do D.A.S.P. como peça fundamental da estrutura do Governo.

A V. Ex<sup>a</sup> deve o D.A.S.P. esse inestimável serviço: o de não ter poupado esforços para bem situá-lo ao nível de órgão coordenador das atividades e problemas de administração geral, auxiliar do Presidente da República. Bem verdade é que o ato do Governo ao trazer V. Ex<sup>a</sup> na primeira hora para dirigir o D.A.S.P. já traduziu inequivocamente o desejo e a decisão de Sua Excelência o Senhor Presidente da República de restabelecer, em toda a sua plenitude, a integridade funcional deste Departamento.

Avalie, portanto, Senhor Ministro, em que medida e em que proporções posso dimensionar as responsabilidades que assumo ao empossar-me no cargo de Diretor-Geral do D.A.S.P., sucedendo a V. Ex<sup>a</sup>.

Muito me servirá o exemplo de V. Ex<sup>a</sup>, assinalo, ainda, que encontro o D.A.S.P. retemperado depois de vencidas algumas formidáveis procelas. A nau já está assim em águas relativamente serenas; o norte é seguro e alto é o moral da tripulação.

Dirijo-me agora aos meus futuros companheiros de trabalho. Espero de Vós mais do que de mim esperareis.

O excelente padrão de trabalho do funcionalismo do D.A.S.P. justifica que dêle exijamos, já não mais apenas a eficiência, mas a eficiência "daspiana" em seu mais lisonjeiro sentido.

Minha fé na democracia ensinou-me a direção democrática.

Entendo mesmo que a administração hoje se faz menos nas mesas de despacho que nas de reuniões.

Os êxitos serão nossos. Os insucessos eu os debitarei ao Diretor-Geral do D.A.S.P.



Permita-me neste ensejo, registrar com desvanecimento o grato privilégio de ter servido até esta data sob a direção do Doutor Marcos Botelho. Posso afirmar que a atual administração do I.P.A.S.E. está correspondendo plenamente às esperanças e aos anseios que inspiraram e motivaram a Revolução de 31 de março. Marcos Botelho pode orgulhar-se de já ter alcançado resultados altamente lisonjeiros à frente do I.P.A.S.E., graças ao seu alto gabarito intelectual, autenticidade e firmeza de propósitos e o entusiasmo de bem servir que a todos contagia, inspira e alenta. Ele é um exemplo a imitar. Dignifica a função pública, honrando-a superiormente.

Minha passagem pelo I.P.A.S.E. fortaleceu-me a fé e renovou-me as esperanças na dedicação do funcionalismo público. Autarquia minada e desorganizada pela ação nefasta de administrações anteriores; desmoralizada pela ineficiência e pelo caos a que foi levada, pôde o I.P.A.S.E. iniciar auspiciosamente uma etapa nova de recuperação em que os seus servidores vêm demonstrando inexcédível padrão de operosidade, competência e amor ao trabalho. Dirijo-me, assim, à valorosa equipe do I.P.A.S.E. para expressar-lhe meu sentimento de orgulho, de simpatia e de confiança.

O Diretor-Geral do D.A.S.P., que ora assume o cargo, tem sido dos seus mais fiéis e intransigentes defensores. Imaginai um jovem, não muito jovem, que em 1939 com outros 6.000 brasileiros, se apresentava às bancas de um concurso para concorrer democraticamente na conquista de um cargo público. Considerai o impacto motivador que para ele foi o ter sido aprovado entre os primeiros e provido, de imediato, em cargo de carreira do serviço público.

Assim foi a minha primeira experiência com o D.A.S.P.

Em 1945, por iniciativa própria, estagiei seis meses numa das Divisões do D.A.S.P. para aprender e aperfeiçoar-me. Como aprendi! Como lucrei com êsse estágio.

De 1952 a 1954 tive o privilégio de dirigir os Cursos de Administração, hoje Escola do Serviço Público. Que grande experiência! Como se me robusteceu a convicção de que o D.A.S.P. representava uma idéia democrática. Hoje tenho o privilégio de voltar a esta Casa para dirigi-la e presidir a equipe do D.A.S.P. cujo maior galardão é o de ter inspirado a criação da expressão: eficiência "daspiana".

No exercício do cargo, considerarei em alta conta a crítica bem intencionada. Teremos nela, permanentemente, fonte de inspiração para nossas decisões. Julgamos mesmo que na ingente tarefa que o atual governo se traçou para o encaminhamento e solução dos graves problemas nacionais, o papel da imprensa,

mais que relevante, é fundamental como formador e veículo da opinião pública.

Vejo neste tão festivo ato, distingo nesta tão cativante afluência, muitas e diferentes significações. Viestes não só prestigiar-me e honrar-me com a vossa presença, mas, trazer-me os augúrios de profícua gestão. Se me desvanece a manifestação calorosa de vossa presença, sabeis, que, sobre tocar-me o coração e o sentimento, me traz a mensagem da solidariedade e do estímulo.

Tende a certeza de que tudo farei para honrar a confiança que em mim depositou Sua Excelência o Senhor Presidente da República. No que me faltar em saber, me sobejará em perseverança sem obstinação, em serenidade sem desfalecimento, em espírito de renovação e, em fidelidade aos princípios e idéias democráticos.



## *O XIII Congresso Internacional de Ciências Administrativas*

O INSTITUTO Internacional de Ciências Administrativas realizará o XIII Congresso que trancorrerá no período de 19 a 23 de julho do corrente ano, na Casa da UNESCO, em Paris.

Serão temas pertinentes à agenda dêste Congresso, versando todos sôbre assuntos de Administração Pública, os que abaixo se relacionam.

1 — Relações Públicas em Administração;

I — A influência do público na Operação de Administração Pública, excluindo-se assunto que trate de direito eleitoral.

2 — Novas Técnicas de preparação orçamentária e Chefia;

3 — Direção Administrativa de Empresas Públicas.

Serão efetuadas reuniões especiais de Representantes de Escolas e Institutos de Administração Pública, tendo em vista debater-se o seguinte:

A função das Escolas e Institutos dedicados à Administração Pública e ao Desenvolvimento da Administração.

Informações mais minuciosas poderão ser obtidas por intermédio do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, localizado: 25 Rue de la Charité, Bruxelles, Bélgica, Europa.

Do roteiro já traçado para aquêlê congresso, cujo teor estamos publicando, acolheremos com prazer as teses que forem ali debatidas, com o fim de propiciar maior divulgação entre nós, das proveitosas conclusões a que levarem o evolver dêsse tão útil seminário.

### *O Planejamento do Sistema de Ensino Superior Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sua Anulação pela Competência de Iniciativa de Leis de Criação de Universidades e Estabelecimentos Isolados*

PAULO ERNESTO TOLLE

Vê o Prof. Paulo Ernesto Tolle o crescimento amorfo e incontrolável de estabelecimentos de ensino, em condições suficientes apenas ao seu funcionamento, como um grande mal que deveria ser estancado, pelos genuínos órgãos a quem cabe estabelecer critérios para a formação de escolas de ensino superior no Brasil.

Os dados estatísticos por ele apresentados, exprimem, com clareza, a situação em que se acha o planejamento do ensino superior no Estado de São Paulo, que serviu de panorama para a focalização das observações aqui apresentadas.

O comentário do ilustre educador permitirá, indiscutivelmente, o debate do assunto em novas côres através destas páginas, auspiciando, assim, que outras luzes sejam lançadas sobre o tema em questão. (NOTA DA REDAÇÃO).

"O nascimento de uma escola superior é menos um ponto de partida que um ponto de chegada, um *aboutissement*, que pressupõe todo um processo de amadurecimento social e cultural do meio. Não se improvisa experiência universitária". (1)

---

(1) Par. 324/63, C.E.Su. aprov. 5-11-63, Conselho Federal de Educação. (aa.) Valmir Chagas, relator. A. Almeida Jr., Clovis Salgado, J. Barreto Filho, N. Sucupira, Maurício Rocha e Silva, A. Renault, Josué Montello, Anísio Teixeira, P. Madureira Pinho. "Documenta" 21, vol. 1, p. 27.



"Contamos com mais de 400 escolas superiores, porém apenas 40 delas têm mais de 500 alunos (...) Nossas Universidades federais e particulares já somam mais de três dezenas (...) mas apenas uma quarta parte delas conta com o mínimo de equipamento didático e de pessoal docente qualificado, indispensável para o exercício de suas funções. Obviamente, a solução destes problemas não se encontra na multiplicação de escolas precárias, como se tem feito até agora" (2)

"Insistimos em demonstrar os graves inconvenientes da proliferação de institutos de ensino superior insuficientemente qualificados". (3)

"A criação indiscriminada de escolas (...) sem uma planificação, sem uma atenção às já existentes que, muitas vezes, à míngua de recursos, penosamente mantêm o ensino em níveis apenas suficientes, constitui um dos grandes entraves ao desenvolvimento de melhores estabelecimentos de ensino superior. Não cabe, infelizmente, ao Conselho Federal de Educação, estancar a proliferação dêsse mal; se os Governos criam escolas e, eventualmente, o Parlamento a elas destina verbas, polpudas ou minguadas, a interferência dêste Conselho tem que ser limitada às atribuições que lhe são ditadas pela Lei de Diretrizes e Bases". (4)

Os trechos acima transcritos são apenas alguns, dos quase incontáveis protestos de educadores, estadistas e administradores, a propósito da cada vez mais freqüente instituição de escolas superiores por via legislativa.

Terá razão o Conselho Federal de Educação, quando se declara incompetente para "estancar a proliferação dêsse mal"? Inexistirá, entre as atribuições que lhe são ditadas pela L.D.B., meio de combate? Estende-se, essa impotência, aos Conselhos Estaduais, com respeito às escolas que o Estado ou o Município cria? (5)

---

(2) Sen. Jarbas Maranhão, ao apreciar mensagem e projeto de criação da Univ. de Brasília. "Plano orientador da Univ. de Brasília", 1962.

(3) Deolindo Couto, Presid. Cons. Fed. Educação. "Documenta" vol. III, p. 19.

(4) F. J. Maffei, relator. J. Faria Góes, Par. 109 C. Sup., aprov. 16-6-62, Cons. Fed. Ed. — "Documenta" 5-6, p. 91-92.

(5) Não sabemos quantos projetos de lei estão tramitando no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas dos outros Estados e nas Câmaras dos Municípios; ou quantas leis já se promulgam, criando universidades e escolas superiores. Há exatamente 3 meses, dirigimos carta ao Presidente da

As respostas, infelizmente, têm que ser afirmativas, se encarmos o problema sob o estrito aspecto jurídico.

E' ao Conselho Federal e aos Conselhos Estaduais que a lei confere poderes para autorizar o funcionamento de escolas superiores, e conceder-lhes, e às universidades, o reconhecimento. Mas é evidente que não podem, no uso dessas atribuições dadas por uma lei, ignorar universidades e estabelecimentos isolados criados por outra lei, recusar-se a lhes dar vida, postergar indefinidamente o processamento de sua instalação.

E assim, os amplos poderes de que a L.D.B. investe os Conselhos, no que diz respeito à organização dos sistemas de ensino, desaparecem. E ante a avalanche de leis criando novas escolas, aluirá qualquer tentativa de construção de um sistema, como tam-

---

Câmara de Ensino Superior do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, anexando alguns dados que, um tanto desordenadamente, havíamos colhido. Dentre estes: a) o Estado de São Paulo tem, além da Universidade de São Paulo (com 16 escolas) e de duas universidades particulares na Capital, e diversas escolas superiores isoladas particulares também na Capital, uma segunda universidade oficial, em Campinas (criada como universidade, mas com uma só escola superior em funcionamento) e 15 estabelecimentos isolados oficiais de ensino superior, no interior (há, ainda no interior, pelo menos 50 escolas superiores particulares); b) leis diversas, promulgadas entre 1957 e 1963, criaram, no interior do Estado, mais 49 escolas superiores oficiais. O erário estadual, uma vez em funcionamento todas as escolas criadas, deverá custear as despesas com 81 institutos de ensino superior. Muitos, desses 81 estabelecimentos, se destinam ao ensino de diversos cursos, para os quais deverá o Estado recrutar pessoal docente; de agosto de 1964 a essa data, quase uma dezena de novas escolas superiores estaduais foram criadas; c) tramitam na Assembléia Legislativa mais de 400 projetos criando novas escolas superiores. Só em 1963, foram apresentados 128 projetos de criação de escolas isoladas e 16 de criação de Universidades, tudo no interior; d) 87 cidades eram contempladas por 420 projetos registrados há 3 meses. Dentre elas, em 1960, 20 contavam com população urbana superior a 50.000 habitantes; e) para cidades que, em 1962, possuía 1.612 alunos matriculados em todos os ramos do ensino médio, dos quais apenas 41 no segundo ciclo, há projetos de criação de 3 escolas superiores; outra, com 7.047 habitantes em 1960, e com zero alunos no curso colegial (e 231 no primeiro ciclo), em 1962, conta com projeto de lei de criação de uma Faculdade de Ciências Econômicas; f) em 1962, S. Sebastião tinha 978 alunos no curso primário, 182 no ginásio, e nenhum no colegial. Mas em 22-8-1963 o *Diário Oficial* publicou o Projeto de Lei número 2.019, criando na encantadora cidade litorânea uma Escola Superior de Pesca; g) apesar de localizada na Capital a Universidade de São Paulo, e de mantida nesta cidade uma Escola de Administração de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas, lei recente criou em São Paulo (e no subdistrito do Ipiranga, se não fôr mantido o veto do Executivo a essa localização) uma Escola de Administração de Empresas como "instituto isolado" oficial; h) se apenas os projetos apresentados em 1963 forem aprovados, o Estado terá mais 14 universidades, 28 escolas de ciências econômicas, 15 de química industrial, 9 de filosofia, 10 de engenharia, 4 de arquitetura e urbanismo, 6 de belas artes, 5 de administração de negócios, 5 de administração de empresas, 11 de serviço social, 8 de medicina veterinária, 9 de agronomia, além de outras, entre as quais a que ministrará o ensino da pesca em nível universitário.



bém se tornarão sem sentido os trabalhos de planejamento, como por exemplo os determinados no art. 92 da Lei de Diretrizes e Bases. <sup>(6)</sup>

Pode-se, por via de emenda constitucional, restringir ou mesmo retirar a competência de iniciativa de legislação sobre a matéria. Mas também se pode, por via legislativa ordinária, disciplinar essa iniciativa, condicionando-a, digamos, à prévia audiência dos órgãos técnicos e à manifestação dos Conselhos de Educação; bem como, à contestação da disponibilidade de recursos, observada sempre sua distribuição harmoniosa para os três graus do ensino.

A sugestão de um amplo e franco debate, entre nós, educadores, e os nossos Licurgos, fizemo-la, verbalmente, numa das primeiras reuniões do Conselho Estadual de Educação de São Paulo. Estávamos, então, principiando a tomar conhecimento dos imensos problemas que teríamos de enfrentar. Hoje, com a experiência de mais de um ano de intenso labor e de muito aprender, continuamos a confiar na sinceridade de propósitos, no discernimento e no patriotismo daqueles que, aqui, estamos criticando. E' possível que com eles esteja a razão. Que o fato de termos, para uma população escolar de 15 milhões de adolescentes na faixa dos 11 aos 19 anos, matriculados apenas um e meio milhão nas escolas de nível médio, <sup>(7)</sup> decorra, não, como nos parece, dessa incoercível tendência brasileira de "ter um filho doutor", mas sim, ao contrário, da falta de doutores para liderarem a Nação e promoverem a educação. Para que disso nos convençamos, o debate é necessário. A comunicação. Por isso, sugerimos que o Conselho Federal de Educação, todos os Conselhos Estaduais de Educação, e os órgãos técnicos ministeriais e estaduais, promovam o exame, sereno e sério, do problema que aqui afloramos e que angustiam, por certo, muitos outros brasileiros.

---

(6) L.D.B., art. 92, § 1º. Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior. § 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo".

(7) *Boletim CAPES*, nº 143, outubro, 1964, p. 17.

## **PUBLICAÇÕES RECEBIDAS**

Recebemos e agradecemos as publicações chegadas à nossa redação durante o último trimestre do corrente ano, conforme vão abaixo discriminadas, e sobre as quais apresentamos ligeiros comentários:

*Américas* — N<sup>os</sup> 6, 7 8 e 9, relativos aos meses de junho, julho, agosto setembro de 1964 — Vol. XVI. Revista publicada mensalmente em português, inglês e espanhol, pela Divisão de Relações Culturais da União Pan-americana, em Washington 6, DC. Seu n<sup>o</sup> 6, correspondente ao mês de junho, apresenta um artigo sobre "Introdução à Pintura Brasileira", de autoria de José Roberto Teixeira Leite, com farto material ilustrado com fotografias da pinacoteca do Museu de Belas Artes do Rio de Janeiro, do qual é Diretor o autor do artigo.

*Anais da Universidade do Ceará* — Tomo V, relativo ao ano de 1959, editado pela Imprensa Universitária do Ceará, consta do Relatório apresentado pelo Magnífico Reitor, Prof. Antônio Martins Filho, à Assembléia Universitária realizada a 3-3-59, a respeito das atividades desenvolvidas no ano de 1958.

*Anales de la Universidad Central del Ecuador* — O tomo XCIII, n<sup>o</sup> 348 de 1964, contém 12 artigos sobre os mais variados assuntos e uma parte de crítica literária, além de citar na contracapa da folha de rosto a relação dos membros do Conselho Universitário, neste ano.

*Administrative Problems of Rapid Urban Growth in The Arab States* — Os problemas administrativos do rápido crescimento urbano nos países da Arábia Unida são estudados nesta publicação, que nos é enviada pelas Nações Unidas, cujos assuntos estão divididos em duas partes. Na

1<sup>a</sup> são feitos estudos relativos a: Causas e efeitos do crescimento urbano; Medidas para controlar a administração urbana; Melhoramentos dos recursos financeiros e sua administração; Departamentos e instituições destinadas ao melhoramento da administração urbana. Na 2<sup>a</sup> parte encontramos os seguintes capítulos: Diretrizes internacionais quanto a uma sólida administração e problemas correlatos à urbanização; Aspectos de saúde e serviços sociais, quando incorporados na administração de urbanização; A assistência das Nações Unidas na Administração Municipal; Aspectos da administração urbana no Iraque, no Jordão, no Líbano, em Marrocos, na Arábia Saudita, Síria, Tunísia e no Rau.

*Boletim Bibliográfico* — O n<sup>o</sup> 8 do Año IV deste boletim, correspondente ao período "Enero-Marzo de 1964", é editado pela Biblioteca da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires, na Argentina, e contém resenhas de livros e publicações diversas que constituem as últimas aquisições desta Biblioteca, catalogados por assuntos.

*Boletim da Contadoria Geral da República* — Nos n<sup>os</sup> 324-5, de novembro a dezembro de 1963, e nos n<sup>os</sup> 326-8 de janeiro a março de 1964, ambos do Ano XXXIX desta publicação, constam do volume correspondente ao último bimestre de 1963, noticiário, artigos de doutrina financeira, colaboração, jurisprudência com pareceres e decisões



emitidos pelo Contador Geral da República, um ementário dos últimos atos oficiais publicados, bem como, de outros de maior realce dados integralmente, e instruções baixadas pela própria Contadoria. São todos os seus números iniciados por um editorial que obedece à epígrafe "Notas e Comentários". No primeiro volume citado, este versa sobre Pessoal de Nível Universitário Superior. No vol. 326-8 atende seu sumário ao mesmo roteiro standard que a publicação apresenta, versando, porém, seus temas sobre assuntos mais recentes, e seu editorial registra o ato de posse do então Contador Geral da República.

*Boletim de Higiene Mental* — Jornal publicado pela Instituição de Assistência Social ao Psicopata, cuja redação se localiza no Hospital Central de Juqueri, em Franco da Rocha (E.F.S.J. — Estrada de Ferro Santos-Judaiá), no Estado de São Paulo. Temos em mãos os números 213-16, cujo fascículo corresponde aos meses de maio-agosto de 1962, e ainda, outro volume com os números 217-28 que corresponde aos meses de setembro de 1962 até agosto de 1963, sendo ambos os volumes do Ano XIX desta publicação. Destina-se ela ao estudo dos problemas psíquicos que são ali debatidos cientificamente. Nestes dois fascículos foram apreciados, com minúcias, o Problema da Delinquência Juvenil, a Alma Infantil, e o Mico do Artista. Estatísticas levantadas em torno do assunto são apresentadas, juntamente com formas de tratamento adequadas, o que torna o jornal de grande utilidade para o público em geral.

*Boletim da Universidade do Ceará* — Os n.ºs 5 e 6 são concernentes aos bimestres setembro-outubro de 1963, e novembro-dezembro do mesmo ano. Os n.ºs 1 e 2 referem-se, respectivamente, aos bimestres janeiro-fevereiro de 1964 e março-abril do mesmo ano. Estes 4 boletins, cujos assuntos são de natureza autenticamente literária, recebem grande co-

laboração universitária. Constan de noticiário das faculdades locais, dos últimos lançamentos livreiros, das deliberações emitidas pelo Conselho Universitário, bibliografia elaborada pela Biblioteca Central da Reitoria da Universidade. O Boletim do Pessoal da Universidade do Ceará também é publicado nesta revista com toda a comunicação dos vários atos oficiais que nele vêm registrados.

*Brasil Açucareiro* — Publicação do Instituto do Açúcar e do Alcool, em que são estudados todos os assuntos referentes à cana de açúcar e seus derivados, e também, os concernentes ao mercado relativo a esse produto, sua matéria-prima e seu plantio, e inclusive, ao próprio Instituto encarregado do trato das coisas pertinentes a essa riqueza vegetal. É o editorial de cada volume invariavelmente entrosado no objetivo da publicação, e nele são sempre expendidos profícuos conceitos e informações em torno das últimas deliberações e notícias a respeito do assunto de que esta revista se incumba.

No volume LXIII — N.ºs 5 e 6, referente a maio-junho de 1964, se insere um índice remissivo, alfabético e onomástico, de atos do Presidente da autarquia e da Comissão Executiva do órgão. Além destes volumes, temos mais os seguintes do ano XXXII: N.ºs 1-2, de janeiro e fevereiro de 1964, volume LXIII; n.ºs 3-4, de março e abril de 1964, volume LXIII; e números 1-2 de julho e agosto do mesmo ano, volume LXIV.

*Bulletin Analytique de Documentation* — Publicado mensalmente sob a orientação da Fondation Nationale des Sciences Politiques e editado por Presses Universitaires de France, cuida este boletim, exclusivamente de documentação política, econômica e social contemporânea, onde é dado a público apenas o nome dos artigos e a variedade dos temas mencionados, considerados particularmente originais ou im-



portantes dentro do campo que êle se propõe analisar. Nesta redação, presentemente, os n<sup>os</sup> 2—3—4—5—6, os quais correspondem todos ao 19<sup>a</sup> année — 1964, Paris, França, Acompanha o n<sup>o</sup> 2 um Índice referente ao ano de 1963 — 18<sup>e</sup> année, *Supplément au Bulletin Analytique de Documentation* n<sup>o</sup> 2, 1964.

*Carta Mensal* — E' editada pela Divisão de Divulgação da Confederação Nacional do Comércio (CNC) e pela Administração Nacional do Serviço Social do Comércio (SESC). Visa cuidar dos problemas nacionais debatidos sempre em artigos esmeradamente estudados por algum dos componentes do Conselho Técnico da Confederação, o qual é presidido por Charles Edgard Moritz, e possui uma plêiade de 33 membros dentre figuras do mais alto gabarito cultural do país, além de pessoas interessadas na solução dos problemas de nossa terra. No n<sup>o</sup> 112 desta publicação, relativo ao mês de julho deste ano, constam os artigos "Lineamentos do

Anteprojeto do Código Civil", de autoria de Orlando Gomes; Subdesenvolvimento e Reformas, de autoria de Eugenio Gudín; e, "Câmbio e Balanço de Pagamentos", de Luiz Cabral de Menezes. O volume relativo a novembro, n<sup>o</sup> 116 apresenta "Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento", estudo feito por Edmundo Pena Barbosa da Silva; e, "Panorama Fiscal do Brasil", de autoria de Alexandre Kafka.

Os dois volumes aqui citados pertencem ao Ano X desta publicação, e em suas contracapas se estampa, numa, a lista dos integrantes do referido Conselho e, noutra, os elementos componentes da Diretoria da Confederação, bem como, de seus suplentes e dos membros do Conselho Fiscal. Esta publicação é impressa no Estado da Guanabara, Brasil.

*Cemento Portland* — E' uma revista pertencente ao *Instituto del Cemento Portland Argentino*, inteiramente dedicada aos assuntos de

construção, apresentando, normalmente, tôdas as novidades em torno disso, como também sobre pavimentação de estradas e de interiores, permitindo ainda a seus leitores manterem-se atualizados a respeito dos descobrimentos mais recentes no campo da maquinaria industrial, inovadas no setor a que a publicação se refere. O n<sup>o</sup> 57, de *Junio*, 1964 mostra em sua capa fotografia do dique florentino Ameghino destinado a fornecer água e energia elétrica à *Provincia de Chubut*, na Argentina.

*Ciencias Sociales* — Do Año VII — volumen II — N<sup>o</sup> 10 — *Febrero de 1964*, é o exemplar chegado, que nos indica tratar essa publicação, primordialmente, de: "Economia — Sociologia — Direito" e, ser o órgão do *Instituto Colombiano de Investigaciones Sociales*. Seu editorial se dirige a seus leitores com uma "*Carta a los hombres de buena voluntad*". E, entre vários outros artigos sobre: Desenvolvimento; Política urbana; Despesas educacionais e administração municipal, apresenta ainda a ata de constituição do próprio Instituto, definindo suas diretrizes. Possui também uma seção bibliográfica sobre autores colombianos.

*La Scienza e la Tecnica Della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione* — Publicação editada em Milão, na Itália, seu slogan nos indica ser a mesma uma revista trimestral de Ciência da Administração Pública e de Técnica Aplicada. O n<sup>o</sup> 3 — do Anno XI, referente aos meses *Luglio-Settembre de 1964*, dedica seu editorial, intitulado "Premessa", a um comentário em torno do editorial do n<sup>o</sup> 94 de 1964, da Revista administrativa editada na França, cujo título era "*Science Administrative?*" E pergunta então, este editorial, corroborando a indagação do outro, se existe realmente a ciência da administração; onde ela começa e onde termina, e, de que consiste afinal isto? Após tecer fartas considerações a respeito do tema, finda, o



mesmo, chamando a atenção do leitor para o ponto-de-vista de que a resposta que ali se pretende dar ao editorial citado só visa a ressaltar o mérito do mesmo, com mais um debate acerca do assunto de *Administração Pública* como ciência.

*Case Histories of Oil and Gas Fields in Asia And The Far East* — Relatório das jazidas de petróleo e gás na Ásia e Extremo Oriente — Desenvolvimento dos recursos minerais; Série: nº 20 — United Nations — New York, 1963, série sobre a exploração dos recursos minerais constando dos seguintes temas: 1) Desenvolvimento e exploração das jazidas de Bruner; 2) Exploração afastada do litoral; 3) Petróleo e gás no Japão.

*Cuadernos Bibliotecológicos* — Da A.L.A. (ou seja, American Library Association) Associação Americana de Bibliotecários nos enviam, por intermédio da Organização dos Estados Americanos, dois boletins, de nºs 20 e 21, do qual, o primeiro contém "Normas para Bibliotecas Gerais Universitárias", em espanhol. O nº 21, entretanto, apresenta em inglês, "Resoluções do 9º Seminário sobre Aquisição de Matérias para Bibliotecas Latino-Americanas". Estes folhetos contêm a indicação de que esta série de assuntos é preparada pelo Departamento de Assuntos Culturais da Biblioteca Colon, da União Pan-Americana, localizada no Distrito de Columbia, em Washington.

*Clube Municipal* — A revista deste Clube é um órgão de imprensa que se dedica a servir aos interesses da classe dos funcionários estaduais da Guanabara, tal como o próprio Clube. Versa em torno dos assuntos decorrentes dos atos do Governo do Estado, como também, das atividades do Clube. O exemplar dos nºs 287-8, de setembro-outubro de 1964, em seu editorial, intitulado "Dias Difíceis", trata do embaraço em que se encontram os

empregados — quer públicos ou não — atualmente, para apresentarem suas reivindicações, particularmente ou por intermédio de suas entidades de classe, que têm o intuito de zelar pelos interesses de seus associados, sem que tal atitude possa ser interpretada como de rebeldia contra os atos dos seus dirigentes.

No nº 298-90, relativo a novembro-dezembro, 1964, o editorial fala dos 32 anos de labor intenso, a serviço do funcionário municipal deste Estado, antes capital da República, que completa a referida entidade, em novembro. E mais adiante, achamos uma alusão ao § 2º do art. 1º da Lei Estadual nº 396 de 28-10-1963, que prescreve que durante o ano de 1965, todos os impressos que forem utilizados pelo Governo do Estado da Guanabara, terão obrigatoriamente os seguintes dizeres: "1965 — Ano do 4º Centenário da Cidade do Rio de Janeiro", bem assim, os papéis de correspondência oficial dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Achamos ainda, sob o título *Pilulas administrativas*, a seção apresentada por José Sebastião Carneiro, que se destina a divulgar conhecimentos elementares de Administração, e tecer sintéticos comentários sobre problemas e assuntos administrativos, de modo geral. Várias outras seções nos fornecem notícias e informações a respeito dos serviços e das inovações nos diversos órgãos do Estado, que vêm provar que é bem enquadrada em suas finalidades a Revista do Clube Municipal.

O *Cultivador* — Jornal que representa o órgão oficial informativo agrícola e cultural do Colégio Agrícola de Santa Teresa, em São João de Petrópolis, no Estado do Espírito Santo, Brasil. Temos em mãos os exemplares relativos ao Ano XVII — Nºs 201-3, que corresponde a março-maio de 1964; Nºs 204-6, correspondente a junho-agosto, 1964; e 207-8, de setembro-outubro do mesmo ano. No volume 201-3, seu



editorial se intitula "Semana Ruralista" e nos fala de uma Semana do Lavrador, de 20 a 26 de julho, que aquêle educandário há 18 anos vem realizando. Ali são apresentados sempre, trabalhos de suma importância que congregam produtores agrícolas e técnicos ligados às lides do campo, para um encontro informal e um debate dos problemas rurícolas, frente a frente.

*Conferência de las Naciones Unidas sobre el Café, 1962* — Resumo em espanhol dos trabalhos realizados nesta conferência, em Nova York, em 1962, de 9 de julho a 25 de agosto, e 28-9-62. O presente volume relata também o programa da Conferência, a lista de seus representantes, resumos das atas das sessões plenárias, texto das resoluções aprovadas pela Conferência, além do texto do Convênio Internacional do Café, em 1962, e outros documentos. O regulamento da Conferência se encontra arquivado na Secretaria das Nações Unidas, onde poderá ser consultado.

*Diário Oficial do Estado de Sergipe* — Chegados as nossas mãos os nºs 14.961 — 14.976 até 15.028, respectivamente, do Ano XLV e correspondentes ao período que transcorre de 3-7-964 a 28-11-64. Nêle são noticiados os atos oficiais do Governo daquele Estado do Brasil. Algumas vêzes, traz anexo um suplemento da Justiça Eleitoral no Estado.

*Economía y Ciencias Sociales de Venezuela* — Revista trimestral de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Venezuela; seu nº 4 del año V, se refere a octubre-diciembre de 1963, segunda época, e apresenta artigos sobre: 1) Morfología del atraso; la estructura económica de los países subdesarrollados; 2) Los ingresos fiscales que percibe Venezuela, provenientes de la explotación de su petróleo; 3) Roles Emergentes — Anomia — Modos de adaptación. Este artigo é também um estudo sobre os economistas; 4) La idea

estadística de probabilidad. O verso de sua fôlha de rosto consigna o rol dos membros componentes daquela Faculdade.

*Economic Survey of Asia And The Far East 1963* — Visão econômica da Ásia e Extremo Oriente, em 1963. Esta publicação apresenta estudos em torno dos diversos assuntos que são: exportação e importação — diretrizes na seleção e organização de indústrias; política de preços; a experiência do Japão; produção industrial e exportação de minérios.

*Finanças do Estado (RGS)* — O volume XIII a nós enviado contém a Análise do Balanço Geral do Estado, relativo ao exercício financeiro de 1961, do Gabinete de Orçamento e Finanças, da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul — Brasil. Contém ainda o Decreto Legislativo nº 1.528, de 21 de agosto de 1961, que aprovou Convênio entre o Estado do Rio Grande do Sul e os de Paraná e Santa Catarina, com a criação do CODESUL, Conselho de Desenvolvimento do Extremo-Sul — e também do BRDE — Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul — e a toda a legislação a isto concernente. Apresenta, além disto, enorme bagagem de legislação com decretos e leis várias, incluindo-se nesta, o Decreto Legislativo nº 13.793-A, de 6-7-962, que cuidou da Consolidação e do Regulamento do Imposto sobre Venda e Consignações no referido Estado.

*El Foro del Mexico* — Revista que trata com exclusividade de assuntos jurídicos. O exemplar integrante do nº 40 — cuarta epoca, de enero-marzo de 1963, tem sua origem no México, Distrito Federal e seu índice nos relata que, como item I dêste volume, encontramos "Información de la Barra Mexicana"; lista de novos membros do Consejo Directivo y Junta de honor; ainda, relação dos atuais membros



da Diretoria que integram a Comissão Editora da Barra Mexicana. A parte II cuida de Doutrina Jurídica; a parte III, de Legislação, onde se insere um comentário a respeito da lei sobre regime de condomínio para o Estado da Guanabara. O nº 41 é referente a abril-junho do mesmo ano e apresenta o programa correspondente a décima conferência de la *International Bar Association*, que se realizará naquela capital, de 27 a 3-7-64. Possui mais ainda a já referida seção sobre Doutrina, e outra, sobre Documentos, onde se encontram consignados, na íntegra, vários discursos que foram pronunciados por diversas autoridades, em diversas solenidades.

*La Gaceta — Publicación del Fondo de Cultura Económica — Año XI — Nº 121 de septiembre de 1964 — publicación mensual.* É um jornal literário da *Universidad del Mexico*, estampa em seu frontispício a notificação de que já tem 10 anos de existência, e 30 años possui o *Fondo*, e dedica sua primeira página a uma biografia de Miguel de Unamuno, cujo centenário de nascimento ocorre em 1964.

Cita também um concurso literário que objetiva marcar a passagem dos 30 anos de fundação dessa editora, que é o *Fondo de Cultura Económica*, no México. Esclarece, ainda, que tal certame tem o propósito de estimular a produção intelectual entre os setores universitários da América e Espanha, e também, o desejo de estabelecer um vínculo mais estreito entre os institutos de ensino superior e o Fundo de Cultura Econômica, visando a perspectiva de poder distribuir prêmios que alcancem até 1.500 dólares, aos autores das melhores teses que forem apresentadas, de acordo com as disciplinas determinadas pelo concurso. As teses premiadas serão publicadas pelo órgão de divulgação do *Fondo de Cultura*.

Dentre as obras de sua publicação, constantes de seu "Catálogo

geral para 1964", aparece a de Gilberto Freyre, intitulada *Interpretación del Brasil*.

*Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira* — Folheto informativo da Editorial Enciclopédia Ltda., existente em Lisboa e no Rio de Janeiro, informa que a referida enciclopédia é ilustrada com cerca de 1.500 gravuras e 400 estampas a cores, e a segunda parte se compõe de 4 volumes. Contém ainda este número *espécime, Mensagem explicativa aos nossos amigos do Brasil*, e a relação da Comissão de Honra e Comissão Executiva, bem como, de alguns dos principais colaboradores brasileiros convidados para cooperarem nesta obra, arrolados aqui, por ordem alfabética.

*Guanabara Industrial* — Órgão oficial do Centro Industrial do Rio de Janeiro e da Federação das Indústrias do Estado da Guanabara. Dois exemplares relativos ao Ano II desta revista, agosto de 1964 — Nº 19; Nº 20 — setembro de 1964. A revista tem por missão informar o que se passa na indústria carioca.

*I. D. O. R. T.* — Ano XXXIII — Nº 391-2 — julho-agosto de 1964. Revista de organização e produtividade, do Instituto de Organização Racional do Trabalho, Comitê Nacional Brasileiro filiado ao Comitê Internacional de l'Organisation Scientifique (CIOS). O presente número de "IDORT" foi dedicado quase exclusivamente ao IV Congresso Brasileiro de Organização Científica, realizado pelo IDORT, de 13 a 17 de julho. O certame, de amplitude nacional, chamou para si a atenção dos círculos econômicos, sociais, políticos e governamentais de todo o País, transformando São Paulo num centro de estudos dos problemas brasileiros de maior atualidade. Foi, sem dúvida, um dos congressos mais sérios e objetivos já realizados no Brasil, com a participação de delegações de vários Estados, e com resultados que representam a soma



de pensamentos de técnicos e empresários das diferentes regiões geoeconômicas sobre assuntos cuja solução se arrasta através dos tempos, fragmentada pela ausência de uma integração total de nossa economia, especialmente nas áreas agrícolas e industrial.

*Informações do Uruguai* — Boletim fornecido pelo Serviço de Propaganda e Expansão Comercial (SEPRO) da Embaixada do Brasil. Informes sobre o Uruguai, correspondentes ao Ano III, meses de julho, setembro, outubro e novembro de 1964 e que tem, respectivamente os números 7, 9, 10 e 11.

*Informativo Comercial* — Publicação da Embaixada do Brasil em Madrid (SEPRO). Este boletim é o nº 10 de outubro de 1964 e consta de Breves Notícias; Estudo de Mercados entre Brasil e Espanha, e, Oportunidades comerciais para quem deseja fazer intercâmbio entre os dois países.

*Informacion Juridica* — Publicação da Comision de Legislacion Extranjera do Ministério de Justicia de Madrid — O exemplar referente aos nºs 252-3, pertencente aos meses mayo-junio de 1964, estampa, na integra, o Código de Processo Penal do Peru. O volume referente aos nºs 254-5, de julio-agosto do mesmo ano, apresenta, também, integralmente, a Constituição da República da Argélia. Apresente, outrossim, a Constituição de 21-2-61, de Gabon; a Constituição de 25-11-60, de Dahomey; e a de 3-11-60, modificada pela Lei de 11 de janeiro de 1963, da Costa do Marfim.

*Jornal da ASPEP* — Um órgão a serviço do funcionalismo paraibano. É uma divulgação da Associação dos Servidores Públicos no Estado da Paraíba, Brasil. No nº 18 — do Ano IV, referente a setembro de 1964, se encontra como artigo de fundo uma sugestão daquela entidade, em memorial dirigido ao Exmo. Sr. Governador do Estado, Pedro Moreno Gondim, em que é

apresentado um "Plano de Aumento de Vencimentos e Salários dos Servidores Estaduais". Outros assuntos relativos a questões administrativas naquele Estado são ali debatidos, além de diversas notícias e comentários de funcionários e informes oriundos de diversos órgãos burocráticos estaduais, daquela unidade de nossa Federação.

*Jurisprudência e Doutrina* — Revista trimestral de divulgação exclusiva de matéria jurídica, publicação essa que é autorizada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, e, outrossim, pelo Tribunal Regional do Trabalho, sediado em Fortaleza (7ª Região), pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará e Ordem dos Advogados (Seção do Ceará), apresentam seus nºs 51 e 52, ambos a nós remetidos, e referentes, respectivamente, a julho, agosto e setembro de 1963, e, outubro-novembro e dezembro do mesmo ano, decisões do Supremo Tribunal Federal; decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará; idem do Tribunal Regional do Trabalho, no Estado do Ceará; e um arrolamento de leis federais. Apresenta ainda, um índice geral de toda essa matéria, resumidamente, e por ordem alfabética, terminando com relações dos Desembargadores e dos Juizes das Varas Cíveis e Criminais de Fortaleza, além de outra, dos Juizes Auxiliares. Como prólogo, abre costumeiramente essa publicação um artigo de fundo pertinente a assunto juridico. Situa-se essa revista na rua Princesa Isabel nº 623, do Estado do Ceará, Brasil.

*Ius Gentium* — Esta publicação de natureza estritamente jurídica conforme o indica sua denominação, apresenta em seu volume VII — Nº 2, um sumário que se divide em uma parte de doutrina, outra de jurisprudência, com meticoloso estudo de um acórdão cujo tema se enquadra em assunto de Direito Internacional, outra de Documentação, e ainda mais uma de bibliografia, dividida em 3 partes que



são: I — pequenos comentários de livros publicados, os quais estudam, preferencialmente, assuntos de legislação, ou de direito comum, ou matéria similar; II — resumos de periódicos de doutrina geral de direito, na qual se inclui uma seleção de artigos publicados em periódicos, porventura chegados àquela redação; III — constando de publicações recebidas. Esta revista que trata de Direito Internacional, é editada em Roma, na Itália.

*Livros de Portugal* — Boletim mensal do Grêmio Nacional dos Editores e Livreiros, editado em Lisboa, Portugal, o qual se delibera a noticiar as novidades, ecos e bibliografia do movimento livreiro mundial. Nêle colaboram sempre figuras de destaque literário internacional, são fornecidas notícias dos últimos assuntos fornecidos pelas diversas editôras até mesma mundiais. Chegaram-nos no presente período os boletins de n<sup>os</sup> 67 a 71, correspondentes, respectivamente, aos meses de julho, agosto, setembro, outubro, novembro de 1964. Em suas capas vêm invariavelmente estampada uma fotografia de um escritor ou escritora, e no volume 71, encontramos a fotografia de Cecília Meireles, poetisa, professora, cronista e escritora brasileira recentemente falecida, a respeito da qual é fornecida uma biografia, na seção intitulada "ECOS".

*Malariologia e Doenças Tropicais* — Publicação da Divisão de Cooperação e Divulgação do Departamento Nacional de Endemias Rurais (D.N.E.Ru.), órgão do Ministério da Saúde do Brasil. Esta revista debate com exclusividade tudo quanto se relacione com: Endemias Rurais — Nutrição e Saúde — Desenvolvimento Econômico e Saúde — Engenharia — Educação Sanitária. Temos em mãos os volumes XV — N<sup>o</sup> 3 — de julho-setembro de 1963; Volume XV (?) — N<sup>o</sup> 4 — de outubro-dezembro de 1963; Vol. XVI — N<sup>o</sup> 1 — de janeiro-março de 1964,

chegados neste período à nossa redação. Contém ainda uma crítica de livros especializados nessa matéria, e também, noticiário de ocorrências a ela relacionadas.

*Mensário Estatístico* — Boletim editado pelo Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda, no qual os assuntos debatidos versam todos, estritamente, sobre os objetivos desta publicação. Em seu sumário, apresenta ela os dados estatísticos mensais a respeito da receita arrecadada, segundo os títulos orçamentários; despesa realizada, segundo os órgãos administrativos; arrecadação do Imposto de Renda, segundo as Unidades da Federação; renda arrecadada pelas Alfândegas do Rio de Janeiro e de Santos. Apresenta ainda levantamentos do movimento bancário do país, acréscido de gráfico demonstrativo, e de vários outros quadros sobre comércio exterior e de cabotagem. Aquêlê Serviço nos remeteu, presentemente, os n<sup>os</sup> 157 de julho de 1964; 158, de agosto, e 159, de setembro do mesmo ano.

*Ministério do Planejamento* — Resumo do programa de ação econômica do Governo Revolucionário, elaborado pelo Gabinete do *Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica*, relativo ao período de 1964-66. Sua apresentação esclarece que o presente trabalho é menos que um resumo, constituindo apenas mera indicação de temas e problemas tratados no *Programa de Ação do Governo Revolucionário*, e que foi realizado pela Assessoria de Imprensa do citado Ministério. Está dividido em 13 capítulos e 5 partes, estudam estas, o Esopo de um programa de Governo, em sua 1<sup>a</sup> parte, com 2 capítulos que apreciam, o primeiro, os *Objetivos e Instrumentos de Ação*; e o segundo, *O Sentido do Planejamento numa Economia Democrática*. Na 2<sup>a</sup> parte, são olhados os *Objetivos do Programa*, esquematizados em 6 capítulos, que



são: Capítulo III — Objetivos globais do crescimento; Capítulo IV — Objetivos do Programa desinflacionário; Capítulo V — Objetivos da Política de Emprego; Capítulo VI — Objetivos da Política de distribuição de Renda.

Em sua 3ª parte, tal programa focaliza os Instrumentos Gerais de ação, e o capítulo VII se refere à Programação financeira; o capítulo VIII se refere à Política tributária; o capítulo IX à Política bancária e mercado de capitais; o capítulo X, à Política do comércio exterior; o capítulo XI, aos Capitais estrangeiros; o capítulo XII, à Política Salarial. O capítulo XIII se destina ao estudo do problema da Habitação, vasculhado em seus meandros quanto à natureza do problema, causas do agravamento dêste, seu aspecto econômico, financiamento do Projeto, e a solução adotada, figurando como resultado da coordenação e controle dessa estrutura financeira, a a criação de um novo órgão — o Banco Nacional de Habitação — entidade de direito público, cujo capital será integralizado com a contribuição de 1% sobre as folhas de pagamento das empresas sujeitas a descontos para Institutos de Aposentadoria e Pensões.

**Paraná Econômico** — É publicado pela Federação de Comércio do Estado do Paraná, em colaboração com a Federação das Indústrias do Paraná, e do Serviço Social do Comércio (S.E.S.C.), contando ainda com a contribuição do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Se.N.A.C.). A Revista é um órgão de defesa dos interesses da produção do Estado, e é redigida em Curitiba, capital do Estado. Dentre os artigos publicados, salientam-se: 1) "Previdência Social", onde a União Cívica Feminina do Paraná promove, em Mesa Redonda, amplo debate sobre a situação da Previdência Social no Brasil; 2) — "Causas não monetárias na inflação", estudo feito acerca da inflação e suas conse-

quências no Brasil"; 3) — "Informativo da Federação do Comércio do Paraná", onde são apresentados alguns esclarecimentos sobre a nova Lei do Imposto de Renda (Lei nº 4.357-64) destacando-se os seguintes tópicos: desconto na fonte sobre salários além de 168.000; esclarecimento sobre as isenções; contribuinte; normas sobre o compulsório; pessoas físicas; abatimentos novos, etc.; 4) — "Os grandes empreendimentos", artigo no qual é apresentado um relatório anual da empresa Usiminas do ano de 1963, em que é prevista a implantação naquele Estado-membro, do Brasil, de uma indústria carbônica de base, dedicada ao aproveitamento dos subprodutos da coqueria da *Usina Intendente Câmara*. Na seção "Estudos Econômicos", foi feito um levantamento sobre o custo de produção de um hectare de trigo nesse mesmo Estado, em maio de 1964, e, na seção "Estatísticas Econômicas" são apresentados quadros de variações percentuais do volume físico da produção; taxa de crescimento da atividade agropecuária; taxa de crescimento da economia brasileira; papel moeda em circulação; aplicação orçamentária nos anos de 1958 a 1964, etc. Numa referência à administração de S. Ex<sup>o</sup> Governador Ney Braga, a seção "Paraná em foco" apresenta os projetos e realizações desse Governo, que estuda a reversão das águas do Rio Negro para o Oceano Atlântico, a fim de aumentar a quantidade de quilowatts, visando a melhorar a energia elétrica no Estado; além da aquisição de um computador eletrônico que possibilitará, dentre outras coisas, o controle e a racionalização dos serviços atinentes à arrecadação tributária. A publicação registra também, um congresso municipalista que se realizou em Curitiba, promovido pelo D.A.T.M., denominado 1º Encontro Municipalista do Paraná. Os presentes artigos constam dos nºs 137-8 de agosto-setembro de 1964, do Ano XII da citada revista.



*Reforma Administrativa Federal de 1963 (Brasil)* — Em nosso poder o volume II, que contém o "Plano de Organização Administrativa do Distrito Federal", e o "Plano de Conclusão da Transferência do Governo Federal para Brasília". Contém o volume, preliminarmente, uma apresentação do trabalho, feita pelo Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, Dr. Ernani do Amaral Peixoto, em que, além disso, apresenta também, o Ministro, as pessoas que colaboraram na elaboração desse Plano, às quais formula seus agradecimentos pela valiosa cooperação prestada. A seguir, vem a Exposição de Motivos do Presidente da República e o Anteprojeto de Lei que dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal. Na parte do Plano de conclusão da transferência para Brasília, também, outra exposição de motivos é encaminhada ao Presidente da República, juntamente com um Projeto de Decreto. Há ainda um terceiro capítulo dedicado ao "Relatório do Grupo de Estudo e Organização Administrativa do Distrito Federal — parte de Anexos — que apresenta ainda, o "Esquema inicial", onde é sugerida a implantação de órgão legislativo no Distrito Federal, local-sede da nova capital da República do Brasil, com a criação de Câmara local prevista na Emenda Constitucional nº 3. Além disso, é apresentado ainda, Anteprojeto de lei visando a dispor sobre a organização administrativa da Prefeitura do Distrito Federal, e dá outras providências, determinando que o Poder Executivo do Distrito Federal deve ser chefiado pelo Prefeito e deve ser composto de mais 10 órgãos, dentre Secretarias e Conselhos, e uma Superintendência Jurídica, havendo também, entidades autárquicas congêneres, e muitas outras determinações mais.

*Relatório Preliminar* — da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. Publicação nº 1, de 1964, inicia uma apresentação do Presidente da

Comissão, e também, Presidente da Fundação Getúlio Vargas, Dr. Luiz Simões Lopes. O índice mostra a distribuição dos assuntos, em 7 capítulos e uma parte de Anexos, numa quantidade de 6. Seus capítulos versam sobre os seguintes temas: Capítulo I — dedicado a assuntos "Preliminares". O Capítulo II — é sobre "As Tentativas de Reforma Isolada do Ministério da Fazenda, abrangendo no período de 1941 a 1956, os Projetos que já foram elaborados ou semi-elaborados, dos quais, alguns já submetidos ao Congresso, outros arquivados ou abandonados até mesmo durante sua tramitação dentro do próprio Ministério, nos quais, vários esquemas já haviam sido organizados. O capítulo III — aprecia "O Ministério da Fazenda nos Projetos de Reforma Administrativa Geral", que foram vários, partindo alguns de partidos políticos, outros do Poder Executivo e até mesmo do Conselho de Ministros, na época do Parlamentarismo Brasileiro, em 1961. O Capítulo IV esclarece que, em 1963, na gestão do Sr. Ministro Carvalho Pinto, foi então, "A Tarefa Confiada à F.G.V.". O Capítulo VI trata do "Planejamento das Atividades". O Capítulo VII expõe as "Considerações Finais", e a seguir, vem uma série de "Anexos", constando de variada documentação ligada ao assunto.

*Relatório de Blumenau* — A presente publicação é uma separata que se intitula "Relatório dos Negócios Administrativos do Município de Blumenau, referente ao ano de 1963". Apresentada à Câmara Municipal daquela cidade do Estado de Santa Catarina, no sul do Brasil, pelo Prefeito Hercílio Deeke, consta êle de informes sobre a situação financeira do município, receita arrecadada num montante de Cr\$ 470.994.508,40 não integralizado em moeda corrente, em virtude da Cota de Retorno ter sido recebida em parte por Obrigações do Tesouro do Estado de Santa Catarina, com vencimentos a poste-



riori. Fotografias das várias obras em execução naquele município, além de melhoramentos que ali vêm sendo realizados, são apresentadas nesta publicação avulsa, que focaliza o Relatório em minuciosa prestação de contas de Executivo ao Legislativo local.

*Report of Latin American Seminar on Housing Statiscs and Programmes* —

A presente publicação que recebemos apresenta estudo dos temas que abaixo relacionamos: 1) Organização e Trabalho do Seminário; 2) Condições mundiais e ações internacionais com respeito à habitação; 3) Formulação e programas de habitação, observando planejamento com respeito às condições sociais e econômicas; 4) Estatísticas essenciais para formulação e incentivo de programas de habitações; 5) Administração e organização necessárias para adquirir datas para levantamentos estatísticos; 6) Incrementação de programas habitacionais, administrativos e organizacionais escolhidos; coleta de dados estatísticos que facilitem o levantamento de programas de desenvolvimento habitacional. Conclusões gerais.

*Proceedings of the Fifth Regional Conference in Asia And Far East* —

Esta publicação das Nações Unidas, Nova York, 1963, trata de assuntos exclusivos de Bangkok, na Tailândia e versa sobre o seguinte: Desenvolvimento de reservatórios de água; poluição e controle das mesmas; Represas; Medidas para controle das enchentes; Métodos e equipamentos utilizados na hidrologia e hidrometeorologia. Pertence ela a uma série da qual é o nº 23.

*Revista da Associação Paulista de Cirurgões Dentistas* —

Volume 16 — Nº 6 — novembro-dezembro de 1962. Publicação bimestral da A.P.C.D. fundada em 1 de abril de 1911. Reconhecida de utilidade pública pelo Decreto estadual número 1.051 de 12-6-951. Filiada à Associação Brasileira de Odontolo-

gia. Esta revista publica artigos referentes a esta profissão.

*Revista Danesa* —

Número especial dedicado à indústria farmacêutica danesa. Publicada em espanhol "por el Servicio de Prensa del Real Ministério de Relaciones Exteriores de Dinamarca, em Copenhague, na Dinamarca". A indústria farmacêutica na Dinamarca caminha em estreita colaboração com a agricultura danesa, de onde extrai matéria-prima para o fabrico de seus produtos. A exportação de produtos farmacêuticos alcança os 210 milhões de coroas. Existe nesta publicação uma nota sobre a OMS, "Organização Mundial da Saúde", e também sobre a UNICEF, "Instituto Nacional de Sorologia", dois importantes órgãos internacionais de pesquisas de laboratórios.

*Revista do D. E. R.* —

Órgão do Departamento de Estrada de Rodagem do Estado de São Paulo, no Brasil, publicação trimestral fundada em 1935 e da Secretaria de Viação e Obras Públicas. Ano XXIX — Vol. XXIV — Nºs 85-6 — março-junho de 1963. Este número é dedicado à IV Reunião da Federação Internacional das Estradas de Rodagem realizada em Madrid, entre 14 e 20 de outubro de 1962 e à qual compareceu uma grande representação do Brasil. Encontra-se ainda neste exemplar uma fotografia da sede da Federação onde se realizou esta reunião, e, outra, mostrando o aspecto da Mesa que presidiu aquela Assembléia Geral.

*Revista de Direito Rodoviário* —

A revista é editada sob os auspícios do Instituto Brasileiro de Direito Rodoviário e no verso de sua capa aparecem os nomes integrantes da Diretoria daquele Instituto, composta de Presidente, membro do D.N.E.R., um Vice-Presidente e vários outros membros, especializados todos em assuntos rodoviários. O editorial do nº 59 do Ano XII, relativo aos meses de setembro, ou-



tubro-dezembro de 1963, Rio, Estado da Guanabara, tem o seguinte título: "Concurso Permanente sobre Direito Rodoviário". Constan ainda, neste volume, um artigo doutrinário versando a respeito de matéria rodoviária; Pareceres de várias comissões do Departamento Administrativo do Serviço Público, além de Jurisprudência dos Tribunais, e, Atas das reuniões da Diretoria do referido Instituto. Terminada o exemplar com um índice geral e remissivo da própria publicação, referente ao ano de 1963.

*Revista Ecuatoriana de Higiene y Medicina Tropical* — "Órgão oficial del Instituto Nacional de Higiene Leopoldo Izquieta Perez". Nas contracapas desta publicação se encontra a relação dos membros da Diretoria daquele Instituto, bem como, de sua constituição jurídica e, ainda, outro rol de seus laboratórios distribuídos pelas diversas províncias do Equador. A revista é específica de assuntos de medicina e de higiene e os exemplares atualmente em nosso poder são: N° 1 — Vol. 20 — de enero-diciembre de 1963; e N° 1 — Vol. 21 — de enero-junio de 1964, editados em Guayaquil, no Equador, país amazônico.

*Revista da Escola de Minas* — Publicada por alunos e reconhecida pelo Diretório Acadêmico da Escola de Minas de Ouro Preto, é um órgão fundado em 1936, e que se dispõe a tratar, especificamente assuntos de Geologia — Engenharia de Minas — Engenharia Civil — Engenharia Metalúrgica. O volume XXIII — N° 3 — de maio de 1964, trata em seu primeiro artigo de informar, através de minucioso estudo, exatamente, "O que a "Usiminas" representa para Minas Gerais". Apresenta também, outro artigo, no qual é debatido um princípio de Aerotécnica, ciência decorrente do ramo da Fluido mecânica, sobre o "Túnel de Vento" do Laboratório de Hidráulica da Escola de Minas. Em seu sumário aparece ainda o artigo a respeito

da nova ciência de lançamento de foguetes espaciais, intitulado "Introdução à Termodinâmica dos Foguetes", de autoria do Prof. do Colégio Naval, Hélio da Rocha Pitta. Esta revista é composta e impressa na tipografia da *Escola de Minas*, no Estado de Minas Gerais, no Brasil.

*Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* — Publicação quinzenal sistematizada, e com explicações e comentários das leis, decretos e decisões administrativas e judiciárias em torno de matéria fazendária. Esta revista, que corresponde ao Ano XXXIV, apresenta o Índice Geral de 1963, da própria revista.

*Revista del Foro* — Editada pelo *Colégio de Abogados de Lima*, no Peru, o n° 3 do Año L desta publicação é relativo a setiembre-diciembre de 1963 e seu sumário relaciona o trato de matéria concernente a: "Editorial, Doctrina, Documentos, Legislacion, Jurisprudencia, Consultas, Informaciones, Bibliografia". A parte pertinente à Legislação cuida da legislação nacional daquele país, com um índice de leis publicadas no diário oficial "El Peruano", no período de setiembre a diciembre de 1963 — e um índice de Decretos e Resoluções publicados no mesmo Diário Oficial. A parte de jurisprudência está dividida em: Civil, Penal, Trabalhista, de Tribunal de Trabalho, e ainda, sobre eleições provenientes "Del Jurado Nacional de Elecciones". Consta neste órgão de imprensa do Colégio de Abogados de Lima, mais uma parte dedicada a consultas, outra a informações e uma outra de bibliografia de obras recebidas pela biblioteca do citado *Colegio*, versando sobre Direito, e também, sobre obras não jurídicas e folhetos diversos.

*Revista de Intendência de Aeronáutica* — Publicação bimensal regulamentar, da Diretoria de Intendência da Aeronáutica, constante de artigo de fundo, que abre a revista com assunto sempre de grande interesse



e objetividade, adequados ao tipo de leitor a que se destina. Apresenta, outrossim, legislação cronologicamente ordenada. Segue-se uma parte de legislação, onde aparecem, sempre, integralmente, leis, decretos, regulamentos, portarias, avisos e demais atos que possam interessar ao funcionário em geral, quer seja ele militar ou civil. Recebemos, presentemente, os números 149-50, de janeiro-fevereiro de 1964; n<sup>os</sup> 151-2, de março-abril de 1964; e 153-4, referentes a maio-junho, também de 1964, sendo todos eles do Ano XV da revista. Outro exemplar, cuja numeração vai de 85 a 88, abrangendo os anos de 1957 a 1958, nos dá a ordenação alfabética remissiva de tudo quanto esta revista já publicou naquele período, com a respectiva numeração de página e de revista, subentendida tal ordenação, também a outro assunto, em cujo título o mesmo artigo possa pertencer.

*Revista de Finanças Públicas* — Elaborada pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda do Brasil, estando este, presentemente, sob a direção do Ministro Octavio Gouvêa de Bulhões. O n<sup>o</sup> 229 de julho-agosto de 1964, é do Ano XXIV desta publicação e contém os seguintes artigos: Governo da União — programa de ação de 1964-66; Imposto de Vendas e Consignações em São Paulo — estudo do comportamento desse tributo no período de 1951-1963, considerados o processo inflacionário e outros fatores; Estrutura da economia brasileira — sua evolução (conclusão de trabalho publicado em números anteriores; Orçamento para 1963 — balanços de 1962: quadros demonstrativos por municípios; Orçamento para 1963 — impostos: despesa por serviço; Balanços de 1962: impostos, taxas, municípios, receita pela natureza, despesas por serviços. O 1<sup>o</sup> artigo citado se divide em 5 partes, das quais a 1<sup>a</sup> apresenta o Escopo do Programa de Governo

e em seu capítulo I estuda os Objetivos e Instruções de Ação do Governo Revolucionário. A segunda parte fixa os Objetivos do Programa, traçando já no Capítulo III quais os Objetivos Globais de Crescimento, olhando a situação do país até 1961. A 3<sup>a</sup> parte estabelece os Instrumentos Gerais de Ação, quanto à programação financeira. Nas partes 4<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup>, são vistos os Programas Setoriais, quanto à Valorização Regional.

*Revista de Hacienda* — Órgão del Ministerio da Hacienda de la Republica de Venezuela, a cargo de la Comisión de Investigaciones Financieras y Económicas. O n<sup>o</sup> 45 do Ano XXVI, é de abril-junio de 1963, e se apresenta com um artigo de fundo que se intitula "Reseña Fiscal del Segundo Trimestre de 1963", o qual compõe a parte primeira da revista. A parte II, dedicada a Documentos, transcreve com integridade dos discursos, uma Exposição de Motivos que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 1964, e resume desse *Proyecto de Presupuesto* para 1964. Em sua 3<sup>a</sup> parte são apresentados estudos e considerações de caráter financeiro. A 4<sup>a</sup> parte, consta de medidas legislativas e administrativas de interesse geral da Consultoria Jurídica, correspondente ao 2<sup>o</sup> trimestre de 1963. A 5<sup>a</sup> parte trata de Informações Gerais e Jurisprudência. Ainda uma 6<sup>a</sup> parte existe, que se compõe de um Apêndice Estatístico, mostrando em vários quadros o movimento geral de ingressos e gastos públicos.

*Revista do Sindicato Nacional da Indústria do Cimento* — Ano XII — N<sup>o</sup> 130 — Agosto de 1964 — Rio de Janeiro, Brasil. Boletim mensal SNIC. Suas contracapas apresentam a relação das empresas industriais, com seus respectivos endereços, filiadas ao Sindicato, segundo a ordem de inscrição no Livro de Registro de associados. Seu editorial — *Cimento nas Américas* — nos fala sobre a capacidade de



produção das fábricas do Novo Continente. Seu sumário consta de 7 artigos vasados todos nos objetivos deste boletim; possui ainda uma seção sobre Direito e Legislação, um noticiário com farto material, e, resenha estatística do produto (cimento), calculado em toneladas, no período de janeiro a junho de 1964. N<sup>os</sup> 128-9 — Junho-Julho de 1964 — neste boletim, o editorial consta de discurso proferido na Federação das Indústrias do Estado da Guanabara, por ocasião do encerramento da semana de festividades comemorativas do *Dia da Indústria*, sob o título, "A Livre Empresa e o interesse social", por Paulo Mário Freire. Cuida ainda, mais adiante, de "Salário-família e sua estabilização, em face do Decreto n<sup>o</sup> 53.153, de 10-11-63". Publica este exemplar também, na seção de Direito e Legislação, resenhas de recursos atinentes ao campo do Direito Fiscal e do Direito Trabalhista, e, sobre legislação, a íntegra da Lei n<sup>o</sup> 4.330 de 1-6-64, no "Diário Oficial" de 3 do mesmo mês, que regula o direito de greve.

*Sanevia* — Boletim técnico do Departamento Nacional de Obras de Saneamento, órgão do Ministério da Viação e Obras Públicas do Brasil. O exemplar de n<sup>o</sup> 26, referente ao Ano 18, é de maio de 1964, e abre este volume o registro da sessão de instalação do 2<sup>o</sup> Seminário Nacional de Grandes Barragens promovido pelo Comitê Brasileiro de Grandes Barragens, ocorrido a 17 de junho do ano findo, na sede do Clube de Engenharia do Rio de Janeiro. Focalizado pelo representante do Ministro da Viação, Professor Francisco Saturnino Brito Filho, o caso de Orós aparece num estudo sobre acidentes em barragens, quando, em nome da Comissão Organizadora do Seminário, teceu comentários em torno do programa do mesmo, aquele orador, e agradeceu o trabalho e o interesse de todos pelo citado conclave. A seguir, são apresentados os roteiros e atas das sessões técnicas, e

alentados estudos de subpressão em barragens, e outros temas específicos do mesmo assunto.

*Scala Internacional* — Revista inespecífica, cuida de assuntos gerais. É editada na Alemanha, em Frankfurt, porém, traduzida para seis idiomas. Aparece mensalmente, no mundo inteiro, nas línguas: português, alemão, espanhol, finlandês, francês e inglês. É remtida ao Brasil numa edição luso-brasileira, e temos no presente trimestre os n<sup>os</sup> de 7 a 12 de 1964, contendo inúmeras reportagens muito interessantes a respeito dos mais variados assuntos e locais do globo terrestre. No exemplar, com um retrato de página inteira, aparece o Presidente da República Federal da Alemanha, Heinrich Lübke, que recentemente nos visitou, e de quem é apresentado em página ao desta fotografia, um comentário a respeito de sua pessoa e de seu governo.

*Síntese Política, Econômica, Social* — N<sup>o</sup> 21, de janeiro-março de 1964 e 22, de abril-junho de 1964, do Ano VI. Órgão oficial do Instituto de Estudos Políticos e Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Este Instituto mantém uma Escola de Sociologia e Política destinada a formar especializados nestas disciplinas; realiza pesquisas sociológicas de âmbito local, regional e nacional; e publica uma coleção de livros destinada a pôr ao alcance do público, grandes obras nacionais e estrangeiras. Como nota típica desta publicação, sua própria capa estampa o sumário de seus artigos com a respectiva numeração das páginas, e sua primeira contracapa apresenta a relação dos membros do Conselho Diretor deste Instituto, dos Diretores de Seções, dos Colaboradores efetivos, e das entidades colaboradoras, além dos endereços e de informações a respeito de assinaturas.

*SUDENE* — A Lei n<sup>o</sup> 4.239, de 27 de junho de 1963 aprova o Plano

Diretor do Desenvolvimento do Nordeste para os anos de 1963 a 1965 e dá outras providências. Criada que foi a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, tem ela a finalidade que sua própria sigla indica, qual seja a de ser o órgão destinado a incrementar o progresso daquela região em nosso país. A separata que nos foi enviada exprime minuciosamente todo o funcionamento burocrático, econômico, social e progressista que aquela entidade vem imprimindo ao nordeste brasileiro, sempre tão assolado pelas mais variadas dificul-

dades climáticas, destacando-se dentre essas, a das secas.

*Vida Universitária* — Revista mensal publicada pela Comissão de Extensão da Universidade de Havana. É uma publicação universitária que focaliza os mais variados aspectos da vida cubana, incluindo-se entre esses, parte política, literária, social e cultural. Recebemos, presentemente, os volumes nº 164 de abril de 1964, e, nºs 165-6 de maio-junho do mesmo ano, ambos os exemplares referentes ao Ano XV daquela revista.

### D.A.S.P.

Obras editadas em 1964

*Circulares da Secretaria da Presidência da República — 1962-1963*

*Circulares da Secretaria da Presidência da República — 1964*

*D.A.S.P. — Organização e Representantes nos Estados*

*Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União e Legislação Regulamentadora*

*Enquadramento e Readaptação — Waldyr dos Santos*

*Formação Profissional: Fórmulas Ideais — Stanislaw Fischlowitz*

*Noções Básicas de Análise — João Luiz Ney*

*Promoção e Acesso (Decreto nº 53.480-64 e 54.488-64)*

*Regimento do D.A.S.P. (Aprovado pelo Decreto nº 50.679, de 31-5-1961)*









# 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)

Diretor: JOAQUIM EMYGDIO DE CASTRO

## Redação e Administração

TELEFONES: Redação .... { 42-7937  
22-9961 Ramal 515

Administração 22-9961 » 530

Expedição .. { 42-7141  
22-9961 » 555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

## Expediente

Assinatura anual (4 números) .....	Cr\$ 700,00
Assinatura anual para o exterior .....	Cr\$ 1.400,00
Número avulso .....	Cr\$ 200,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à «Revista do Serviço Público».

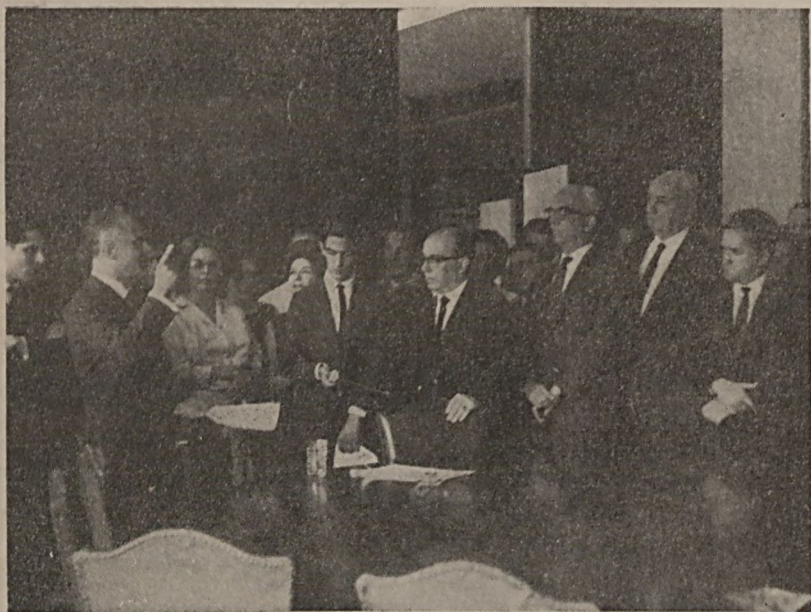
A administração da Revista pede aos Srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar o estudo e debate dos mesmos.

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

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

Tôda correspondência sobre assuntos relacionados com este órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Público» — Palácio da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil. ZC 35



*O Prof. José Maria de Albuquerque Arantes, no momento de sua posse, no Gabinete do Diretor-Geral do D.A.S.P., em Brasília, à qual compareceram figuras de destaque na Administração Pública Federal, além dos funcionários deste Departamento. Na fotografia, vê-se o Dr. Wagner Estellita Campos quando discursava, transmitindo o cargo a seu nôvo ocupante.*