

Clarisse

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

RESUMO

	Págs.
EDITORIAL	
Reforma ou Revisão Constitucional	3
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
ESTUDOS GERAIS	
Salário-Educação — Estanislau Fischlowitz	5
O Cérebro e a Máquina — Miranda Netto	13
SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR	
Poder, Responsabilidade e Administração Pública: Passado e Presente — Prof. David Mars	25
ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA	
POLÍTICA FISCAL	
Reforma do Aparéculo Arrecadador do Ministério da Fazenda — Paulo Coriolano Tunis Viana	33
Reforma Tributária — Chagas Melo	46
TREINAMENTO	
Métodos a serem empregados no treinamento — Francisco Gomes de Matos	55
ARTES GRÁFICAS	
O Serviço de Revisão de Provas Tipográficas — Francisco Wlasek Filho	71
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
Município e Municipalização — Manoel de Oliveira Franco Sobrinho	78
REGISTRO ADMINISTRATIVO	
O Serviço de Administração do D.A.S.P. Tem Novo Diretor — Menos Política e Mais Técnica	118
	119

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS — BLOCO 7

Brasília — D. F.

PALÁCIO DA FAZENDA — 6º e 7º andares
Rio de Janeiro
B r a s i l

ENDERECO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Wagner Estelita Campos

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

Belmiro Siqueira

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 1939)

ANO XXVII JULHO / AGOSTO e SETEMBRO - 1964 VOL. 96 - N.º 3

SUMÁRIO

Págs.

EDITORIAL

Reforma ou Revisão Constitucional 3

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ESTUDOS GERAIS

Salário-Educação — Estanislau Fischlowitz 5

O Cérebro e a Máquina — Miranda Netto 13

SERVIÇOS DE ESTADO MAICR

POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO

Poder, Responsabilidade e Administração Pública: Passado e Presente — Prof. David Mars 25

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

POLÍTICA FISCAL

Reforma do Aparelho Arrecadador do Ministério da Fazenda — Paulo Coriolano Tunis Viana 33

Reforma Tributária — Chagas Melo 46

TREINAMENTO

Métodos a Serem Empregados no Treinamento — Francisco Gomes de Matos 55

Págs.

ARTES GRÁFICAS

O Serviço de Revisão de Provas Tipográficas — Francisco Wlasek Filho

71

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Município e municipalização — Manoel de Oliveira Franco Sobrinho

78

REGISTRO ADMINISTRATIVO

O Serviço de Administração do D.A.S.P. tem novo Diretor ..

118

Menos Política e Mais Técnica

119

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

PORTARIAS

Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento

Instruções gerais reguladoras da realização de concursos promovidos pelo D.A.S.P.

120

PARECERES

Comissão de Classificação de Cargos

Processo nº 2.266/63 — Propostas de readaptação de funcionários de diversas categorias, pertencentes ao Q.P. do D.A.S.P.

125

Comissão de Acumulação de Cargos

Processo nº 14.752/63 — Não é lícita a acumulação de três cargos públicos

128

COMENTÁRIO

A Escola do Serviço Público — Oscar Victorino Moreira

130

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Publicações Recebidas

133

COLABORAM NESTE NÚMERO

Colaboram neste número

137

Reforma ou Revisão Constitucional

As Constituições brasileiras — essa era a tradição — não admitiam o princípio da iniciativa do Executivo em matéria de revisão ou reforma dos seus textos.

Realmente as Cartas Constitucionais brasileiras eram pela exclusividade do Legislativo em propor emendas constitucionais. Constituiu-se em exceção a Carta outorgada de 1937, baseada no princípio político do chamado Executivo forte ou do primado político do Executivo de que nos fala o Prof. B. Mirkin Guetzevitch em seu livro: «As Novas Tendências do Direito Constitucional», escrito em 1932.

Históricamente, na época do Império, a Constituição foi reformada sómente uma vez em 1834, com o Ato Adicional, e na Primeira República, igualmente, a Carta Magna sofreu uma única alteração no ano de 1926.

Para tornar mais flexível o processo legislativo de modificações no texto constitucional, a Carta de 1934 estabeleceu, pela primeira vez, a distinção entre emenda e revisão constitucional, mencionando, previamente, os capítulos que seriam objeto de revisão, compreendendo matérias primordiais como as que importavam na modificação da estrutura do Estado, a organização e competência dos poderes e reforma nos casos mais simples, como uma tramitação maleável e rápida.

“Essa distinção, entre artigos primordiais e artigos acessórios, ou não fundamentais, — diz o Prof. PEDRO CALMON em seu “Curso de Direito Constitucional Brasileiro” — foi uma feliz lembrança do constituinte; deixou que o esforço de adaptação da Lei Magna aos novos problemas da evolução brasileira, se realizasse suave e lógicamente, sem, com isso, se prejudicar a harmonia dos órgãos governamentais, o ritmo das instituições políticas. Resul-

tava êsse liberal propósito da própria multiplicidade de temas abrangidos pela Constituição. Tornando ela direito substantivo o regulamento que impõe à Organização Econômica, as providências relativas à Educação, à Família, ao Funcionalismo, aos deveres de assistência do Estado, tinha de franqueá-lo às emendas aconselhadas pela experiência e ditadas pelo interesse geral".

A Constituição vigente não faz diferença entre reforma e revisão. Diz em seu artigo 217 que será considerada proposta a emenda que for apresentada pela quarta parte no mínimo dos membros da Câmara e do Senado, exigindo-se, para ser aceita, que seja aprovada em duas discussões pela maioria das duas Casas Legislativas, em duas sessões consecutivas ordinárias. Se, porém, obtiver numa das Casas Legislativas o voto de dois terços dos seus membros, será logo submetida à outra; e sendo nesta aprovada pelo mesmo trâmite e por igual maioria, dar-se-á por aceita.

O processo de reforma dos textos constitucionais continuou rígido sem possibilitar que a nossa Constituição se adaptasse às necessidades de evolução do povo brasileiro, sendo que em 18 anos de vigência, e apesar dos reclamos de setores importantes da opinião pública, a Constituição de 1946 continuou intocável em seus aspectos fundamentais.

O Ato Institucional, baixado em 9 de abril do corrente ano, refletindo a evolução do direito constitucional moderno, que estende a iniciativa de reforma constitucional ao Poder Executivo, estabeleceu em seu artigo 3º que o Presidente da República poderá remeter ao Congresso Nacional projetos de emenda à Constituição que serão apreciados em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro de 30 dias, a contar do seu recebimento, em duas sessões, com o intervalo mínimo de dez dias, e serão considerados aprovados quando obtiverem, em ambas as votações, a maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso.

Salário-Educação

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

A BORDANDO o exame da interessante reforma sócio-educacional, levada a efeito pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, cumpre, de início, tornar bem patente o que essa reforma não é.

A denominação da respectiva providência legislativa é, com efeito, absolutamente inexata, carecedora de qualquer sentido. A instituição criada pelo referido diploma legal, não reúne quaisquer características de salários ou sobre-salário. Constitui, em última análise, tributo específico *ad hoc*, puro e simples, cujos ônus recaem sobre os ombros do setor empresarial, vinculado à Previdência Social. Nada menos, porém, também nada mais. Assim, a sua índole jurídico-social não se afasta de modo algum das bases contributivas: adicional, de 1% à contribuição previdenciária patronal para o Banco Nacional de Habitação.

Acontece, todavia, que a flagrante inexactidão semântica acima aludida não afeta apenas o próprio título, evidentemente errado, da respectiva lei. Na redação, manifestamente defeituosa, da referida lei, procurou-se equiparar, erradamente, a solução em aprêço ao salário-família, criado pela Lei nº 4.266, de 3 de outubro de 1963, e que constitui suplemento, real e efetivo, de rendimentos salariais da classe trabalhadora beneficiada pela Previdência Social. O que daí resultou foi a reprodução fiel nos artigos 2º 3º e 8º do diploma legal ora em aprêço das normas sobre o "custo atuarial" do salário-educação e sobre o sistema de "compensação" dêsse custo, as quais tiveram pleno cabimento na Lei de 1963, acrescentando, porém, na lei de 1964 algo absolutamente incompreensível e incompatível com a genuína natureza de salário-educação.

II

Apenas depois de esclarecer, preliminarmente, a essência dessa reforma, afastando-se a sua interpretação bastante comum e visi-

velmente errônea, podemos examinar os propósitos dessa benéfica lei e as técnicas às quais recorre, para, a seguir, apontar algumas deficiências isoladas da solução que consubstancia.

Examinando o texto final dêsse diploma legal, não podemos porém, deixar de tornar bem patente que o projeto governamental do mesmo foi submetido no Congresso Nacional à uma aprofundada revisão, na qual foi possível escoimá-lo de várias e graves imperfeições, sobretudo no tocante ao destino dos respectivos fundos. Conquanto devessem êstes ser distribuídos, de acordo com o projeto, — exclusivamente aos Estados em que fôssem arrecadados, sem qualquer compensação no plano interestadual, o que agravaria ainda, de muito, os atuais desajustes entre os recursos educacionais de uns e outros Estados — a lei, na sua redação final, adotou um mecanismo mais maleável e abaixo exposto, de repartição mais justa e equitativa da receita do "salário-educação" entre as Unidades da Federação, em obediência às suas respectivas necessidades.

III

A lei destina-se a reforçar os existentes recursos orçamentários, previstos para custear os gastos com a educação primária. Eis seu único objetivo, digno de maiores aplausos.

São de conhecimento geral os índices (a) ainda lamentavelmente reduzidos de escolarização primária e (b) os insustentavelmente elevados de analfabetismo, corolário fatal da deficiência dos respectivos recursos escolares, e isto tanto no tocante à população nacional total, quanto no que diz respeito à faixa etária de 7 e 11 anos.

Na realidade, não dispomos de indicações estatísticas, completas e atualizadas, capazes de lançar luz sobre a situação atual, nesse particular, em fins de 1964, sendo de se esperar que o Censo Escolar, recém-organizado, em boa hora, nos possa proporcionar dados exatos a respeito, dos quais tanto precisamos no momento.

Cumpre relembrar que a percentagem de analfabetos dos grupos de idade de 10 a 19 anos era, em 1950, de 52% para os homens e de 51% para as mulheres. A incidência alarmante dêsse flagelo diminuiu, com certeza, até certo ponto (a) nesses últimos 14 anos, num grau que, aliás, ainda não podemos apreciar pormenorizadamente, sendo, porém, de considerar — como tudo nos leva a crer — que as aflitivas discrepâncias regionais e zonais, quanto às taxas de alfabetização e escolarização dos jovens e adultos, atingiram proporção ainda maior que anteriormente.

Os principais fatores de desequilíbrios acima aludidos residem (a) na diversidade de composição etária das populações de áreas urbanas e rurais, assim como (b) na menor capacidade tributária e na maior dispersão demográfica dos habitantes destas. Como é natural, tais elementos, responsáveis pelos desajustes na distribuição dos recursos educacionais, assumem aspectos particularmente angustiantes nas relações mútuas entre regiões economicamente mais adiantadas e industrializadas, as quais já conseguiram estender o ensino primário quase à totalidade de menores de idade, e as subdesenvolvidas, preponderantemente rurais, nas quais aparecem manchas negras de escolaridade deficiente e analfabetismo, sob todas as suas formas, como o manifestam eloquientemente os quadros estatísticos que acompanham o Capítulo XXI ("Educação") do Programa de Ação do Governo (1964-1966), de novembro de 1964.

O Brasil coloca-se, como o comprova a estatística comparativa internacional, entre os países que destinam para o financiamento de setor educacional uma parte relativamente elevada da renda nacional. (b)

Os investimentos públicos nesse setor representam, em 1964, o total de cerca de 755 bilhões de cruzeiros, devendo alcançar, em 1965, aproximadamente, 926 bilhões de cruzeiros, montantes êsses que beneficiam, de um modo preferencial, o ensino primário.

Em 1960 os recursos públicos (federais, estaduais e municipais), aplicados no nível elementar da rede escolar, apresentavam (tomando-se por base os preços de 1964) a importância, à primeira vista impressionante de 120.094 milhões de cruzeiros (Cr\$ 18.76 per capita). (c)

Entretanto, tais investimentos no aprimoramento básico do fator humano, baseados meramente em respectivas verbas de orçamentos públicos, sujeitos, na fase atual de contenção anti-inflacionária, à inevitável compressão, não podem bastar, em hipótese alguma, para fazer face às necessidades mesmo as mais prementes no setor em aprêço.

Para comprová-lo cumpre adiantar que, em consonância com as metas do Programa de Ação, mesmo com a matrícula do ensino primário, igual a cerca de 11 milhões de crianças de 7 a 11 anos, (d) 3 milhões de crianças em idade escolar não estarão ainda alfabetizadas em 1970, sendo que, assim, haverá naquele ano cerca de 19 milhões de analfabetos, isto é 20% da população total estimada. (e)

IV

É nessas condições que aparece a razão de ser da solução prevista na Lei nº 4.440. (f)

Baseia-se, em termos constitucionais, em disposições do artigo 168, III da Carta Magna que determina a obrigação das "emprêsas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalham mais de cem pessoas, de manterem ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes. E' aqui que nos deparamos, desde já, com aspectos juridicamente duvidosos da lei, a qual, abrindo mão da limitação de seu campo em obediência ao critério do vulto das emprêsas, evidenciado pelo número mínimo de seus trabalhadores, expõe os flancos da solução que adota à possível invalidação judiciária, ligada à carência de fundamentos constitucionais de validade inconteste.

No intuito de "suplementar as despesas públicas com a educação elementar", a lei cria para esse fim, "pelo período de três anos" a taxa inicial de 2% sobre a fôlha de salário-mínimo de contribuição previdenciária, que passará a onerar todas as emprêsas filiadas à Previdência Social. Fazendo assim, a lei envereda pelo caminho de menor resistência, aumentando os encargos sociais da economia empresarial. O interesse do setor empresarial, e não sómente social e moral como, mesmo, indiretamente, econômico, quanto à alfabetização e escolarização da mão-de-obra a seu serviço e, mesmo, dos filhos de seus trabalhadores desafia qualquer interpretação controvertida. Entretanto, a consecução desse grande objetivo constitui afinal de conta obrigação elementar e a mais legítima de toda a coletividade nacional, sem que haja razão imperativa para gravar com tais encargos apenas uma determinada camada da população, em virtude da posição que ocupa na economia produtora e distributiva. Por outro lado, as referidas vantagens para com os empregadores ficam um tanto diluídas em virtude da utilização global dos recursos contributivos, sem qualquer vinculação com as realizações capazes de beneficiarem, especificamente, tais estratos da população.

Isto não é ainda tudo. A inclusão do respectivo impôsto *ad hoc* no conjunto de encargos sociais, além de contrariar as regras clássicas de tributação pública, incrementa consideravelmente os existentes ônus sociais, cujo vulto excessivo exerce, no atual ciclo conjuntural, influência prejudicial sobre o transcurso dos processos econômicos. Ora, o total de tais encargos atinge, desde já, uma proporção enorme, ainda não criteriosamente avaliada em termos de sua incidência efetiva, e não apenas nominal. Acresce, ainda, que, a despeito de todas as óbvias restrições que oferece, na atual

fase nevrálgica da conjuntura, o aumento indiscriminado de tais ônus, assistimos, nesses últimos meses, à nova e forte elevação dos mesmos: *a)* salário-família; *b)* contribuição para o Banco Nacional de Habitação; *c)* novo e inevitável aumento das taxas de contribuição previdenciária; *d)* substancial incremento dos encargos relacionados com o regime de previdência e assistência dos rurais; *e)* novos gravames, provenientes das demais partes do Estatuto do Trabalhador Rural; *f)* ônus ligados à reorganização ampliativa dos serviços médico-assistenciais; *g)* substancial extensão dos compromissos da legislação trabalhista, que resultará da substituição da Consolidação das Leis do Trabalho pelo Código de Trabalho; *h)* custeio do futuro seguro-desemprego, cuja introdução nos parece mais que provável; *i)* ônus, diretos e indiretos, da reforma agrária, e, ainda, várias outras e dispendiosas provisões sociais que levarão, fatalmente, à sobrecarga social, quase insustentável, do setor empresarial. Cumpre adiantar que, simultaneamente, as empresas vêm sendo oneradas, dentro dos setores primário, secundário e terciário, por numerosos tributos de mais variada natureza, novos ou melhor, com taxas bem superiores às do passado, mesmo recente.

O próprio sistema de arrecadação, sob forma de adicional à cota patronal da Contribuição Geral de Previdência Social não apresenta nada de novo, aplicando-se, a respeito, as normas rotineiras, observadas no recebimento pelo I.A.P. das contribuições a favor de entidades fora do seu campo operacional.

Convém apenas acrescentar que ficam isentas da respectiva contribuição, por um lado, as empresas com mais de 100 empregados que mantiverem serviço próprio de ensino primário ou que instituírem inclusive mediante convênios, celebrados sobretudo com o SESI e o SESC, sistema de bolsas de estudo no mesmo grau de ensino, e, por outra parte, as próprias instituições de ensino e educação, bem assim os hospitalares e demais organizações assistenciais sem fins lucrativos.

Qual será o rendimento financeiro dessa nova fonte de recursos de ensino primário? Na exposição de motivos, de 22 de maio de 1964, foi orçada tomando-se como base o total, mal computado de 4.800.960 de segurados ativos, em 1962 (na reali-

dade, 4.311.000), em Cr\$ 41.480.294.400,00. Se, como nos parece, dêsse conjunto não foi deduzida a parcela de salários de contribuição equivalente à remuneração superior à mínima, em compensação tal cálculo subestima o total de segurados o qual, depois de atingir, em 1963, 4.432.000 e, em 1964, 4.558.000, deverá acusar poderoso incremento, (g) dada a extensão do âmbito pessoal da Previdência Social, preconizada pelo projeto governamental de Reformulação da Previdência Social, de dezembro de 1964, a trabalhadores domésticos e rurais, e, ainda, dentro do "Plano Mínimo", a vários outros e numerosos grupos da população, com conseqüente ampliação considerável das fontes de respectiva receita.

Qual será, por seu turno, o destino específico, dado aos fundos assim arrecadados? Deduzida a parcela de 9,5% relativa às despesas de arrecadação, serão distribuídos, em 50% aos Governos estaduais, beneficiando os Fundos Estaduais de Ensino Primário, e em 50% ao Fundo Nacional de Ensino Primário e para aplicação em todo o território nacional, segundo os critérios de distribuição dêsse Fundo, estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação, levando-se em conta, sobretudo, os respectivos índices de analfabetismo em cada uma das entidades da União.

A lei adianta que nos três primeiros anos de vigência da lei 40%, 50% e 60%, respectivamente, dos recursos do salário-educação serão aplicados em despesas de custeio e o restante em construções e equipamento de salas de aula.

Pode ser que a divisão paritária da receita entre os Estados de arrecadação e o Fundo Nacional de Ensino Primário seja ainda, sujeita à crítica, eis que possa, apesar do abandono da fórmula contraproducente e acima aludida do projeto, talvez, aproveitar de um modo excessivo os Estados de São Paulo, da Guanabara etc., já com estado de matrícula escolar primária quase próxima do ideal, com detimento do atendimento das necessidades dos Estados, sob êsse prisma, acentuadamente desprivilegiados.

Finalizando, não podemos calar certas dúvidas que nos inspira a orientação dessa reforma, subordinada exclusivamente à luta contra o analfabetismo e à espansão dos recursos de ensino pri-

mário. Sob o ponto-de-vista econômico e social, estariamos dispostos a atribuir importância igual, ou, até, superior ao maior desenvolvimento, quantitativo e qualitativo dos programas de formação profissional, inclusive aprendizagem. Ninguém ignora as pavorosas deficiências e as aflitivas distorções de tôdas as nossas realizações atuais nesse setor, totalmente divorciadas do panorama do Brasil de 1965. No momento em que temos que enfrentar o paulatino agravamento da situação no mercado de trabalho da mão-de-obra simples, não qualificada, particularmente da juvenil, e, em que, ao mesmo tempo a nossa economia exige os maiores investimentos na qualificação dos recursos humanos é lastimável a falta de atenção prestada a esse magno problema na lei em aprêço, que poderia distribuir para o refôrço financeiro dos respectivos programas uma parte razoável de seus elevados recursos.

E' triste o número de brasileiros que não sabem ler e escrever. Entretanto, tais conhecimentos elementares não capacitarão ainda, por si só, os grupos, cada vez mais numerosos, de menores que, todos os anos entram no mercado nacional de trabalho — consequência da notória explosão populacional: — a exercerem trabalho, necessário para o sustento dêles e para a prosperidade da economia nacional.

Em suma o Salário-Educação não é panacéia contra todos os males de nosso panorama educacional. Contudo e a despeito de vários defeitos acima aflorados, é um poderoso passo à frente na campanha rumo à valorização integral dos recursos humanos.

a) Aliás, apenas em termos relativos e não absolutos.

b) Não só da renda nacional, mas também do orçamento público, apesar de sob esse segundo aspecto, ser inferior, no plano hemisférico, à respectiva parcela orçamentária da Guatemala (26%). Bolivia (23%). El Salvador (22%). México (20%). Nicarágua e Panamá (18%).

c) O Orçamento do Ministério da Educação e Cultura cresceu de 159.058 bilhões em 1964 e nada menos de 417.968 em 1965.

d) Ou seja, 150 matrículas do ensino primário por 1.000 habitantes.

c) Quanto à programação ampliativa da matrícula, do ensino elementar consta, do quadro a seguir, tirado do capítulo respectivo do Sistema de Ação.

QUADRO ILUSTRATIVO

DA PROGRESSÃO DOS PROJETOS BÁSICOS PARA AMPLIAÇÃO
DA MATRÍCULA DO ENSINO ELEMENTAR
(Executados com os recursos de todas as fontes)

Histórico	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Total
Matrícula Urbana	0.03	0.04	0.05	0.06	0.07	0.08	0.33
Matrícula Rural	0.40	0.45	0.50	0.60	0.65	0.70	3.30
Matrícula Total (milhões) ..	0.43	0.49	0.55	0.66	0.72	0.78	3.63
1.000 matrículas = 15 salas							
Urbana	0.45	0.60	0.75	0.90	1.05	1.20	4.95
Rural	5.15	6.75	7.50	9.00	9.75	10.50	49.65
Total (milhares)	6.60	7.35	8.25	9.90	10.80	11.70	54.60
Prédios							
1 p/5 salas U	0.09	0.12	0.15	0.18	0.21	0.24	0.99
1 p/2 salas R	3.08	3.37	3.75	4.50	4.87	5.25	24.82
Total (milhares)	3.17	3.49	3.90	4.68	5.08	5.49	25.81
Novos Professores							
Total (milhares)	6.60	7.35	8.25	9.90	10.80	11.70	54.60

NOTA: Não foram quantificados os recursos para reequipamento e conservação da rede existente, bem como para a ampliação da rede de prêmios para a formação de professores.

f) O Decreto nº 55.551 regulamenta a Lei nº 4.440, de 27-10-64 que institue o Salário-Educação e dá outras providências (D. O. de 13-11-65).

g) Que ocorrerá em futuro próximo.

O Cérebro e a Máquina

MIRANDA NETTO

O professor MIRANDA NETTO, da Universidade do Brasil, pronunciou, em fevereiro último, no Departamento Administrativo do Serviço Público, em Brasília, aplaudida conferência sobre cibernetica, ciência que vem empolgando o mundo moderno.

Em vista do grande interesse despertado, o conferencista prontificou-se a escrever, sobre o assunto, para a R.S.P.

"O cérebro e a máquina" consubstancia o cumprimento daquela promessa e nos propicia a oportunidade de maior familiarização com a história da automação do trabalho e os sistemas que a regem, desde as remotas épocas da Idade Média, quando surgiram o que poderíamos considerar como os robôs primitivos, até o momento atual, com o seu aperfeiçoamento máximo: os cérebros eletrônicos.

Lendo o trabalho do professor Miranda Netto, entendemos a razão do sucesso de sua conferência, em Brasília. — (NOTA DA REDAÇÃO).

* * *

Os autômatos sempre encantaram os homens. Em uma noite de gala em Versalhes, o excelente Roentgen apresentava a Luís XVI, rei de França, e à sua augusta consorte uma pequena obra-prima: A tocadora de címbalon, vestida de brocado, ricamente bordado. Roentgen dá corda ao autômato e a boneca, deliciosa boneca, com altaneira graça começa a mover os martelos de marfim, um minueto, elegante e seco, começa a soar. Terminada a peça a boneca volta a cabeça e saúda a assistência, como que agradecendo os aplausos. Houve quem achasse, sob a perua

empoada, traços de Maria Antonieta. A tempestade já escurecia os céus de França, mas a Corte ainda se divertia com os seus bonecos animados. Em breve cairia, na guilhotina, a linda cabeça que inspirara o autômato de Roentgen. Os autômatos, ou robôs como os chamados hoje, não são nenhuma novidade. Aristóteles já fala de uma Vênus, construída por Dédalo, movida por motor de mercúrio.

A automação chegou hoje a um ponto que deixa longe todos os sonhos do passado, tôdas as fantasias científicas do século XIX. Há quem receie até uma revolta dos robôs, uma guerra dos cérebros eletrônicos, capazes de pensar e agir, contra os seus criadores. Há quem veja nessas imensas máquinas dotadas de sagacidade quase humana, uma espécie de monstro de Frankenstein. Também isto não é nôvo. Os gregos falam das estátuas "dedalicas", baseadas no princípio da Vênus de Dédalo e construídas pelos ferreiros de Creta e de Rodes.

De noite tinham de ser encadeadas, para que não cometesssem atentados contra os homens e os deuses. Fantasia de cronistas helênicos, dados a mitologias, idênticas a dos desenhistas de "comics" que usam e abusam da revolta de autômatos. A Idade Média também viu seus robôs nos relógios-calendários, onde se moviam anjos, santos, damas, cavaleiros, dragões e monstros, em danças caprichosas.

No século XVIII surgem os grandes construtores de autômatos: VAUCANSON, VON KNAUSS, JAQUET-DROZ, LESCHOT, nos deram pequenas obras-primas, algumas das quais são hoje preciosidades nos museus da Europa.

E' curioso notar que JAQUET-DRUZ aplicou no seu "Escritor", um boneco capaz de assinar o nome com uma pena de ganso, um sistema de engrenagens e transmissões verticais que obedecem ao mesmo princípio que rege a estação de ligações ao telefone automático de STROWGER.

Mas os robôs trabalham apenas. Obedecem às ordens simples que lhes são dadas pelas engrenagens, seguem trajetórias marcadas, não decidem. São escravos. A própria palavra robô significa isso. Foi dada aos autômatos pelo tcheco CAPEK. "Robot" é "trabalhador". Em eslavo, trabalho é Robota. (oriundo de grego *Ergon*, ação, execução, que também deu o alemão ARBEIT).

Mas, os homens queriam mais. Queriam autômatos capazes de decidir, de substituí-los no trabalho cerebral. Do esforço que fizeram, antes das máquinas que chamamos vulgarmente de cérebros eletrônicos, nasceram teorias. O caminho da ciência é sempre o mesmo: através da observação dos fatos constroem-se teorias, com estas teorias descobrem-se novos fatos e novas combinações

de fatos, que gerarão novas Teorias. A técnica, informada pela ciência permitiu a construção dos grandes computadores, capazes de resolver problemas de matemática mais rapidamente que qualquer homem, por mais dotado que seja, capazes ainda de escrever poemas, de pintar quadros abstratos, de escrever poemas de amor, de fazer diagnósticos médicos, de responder a perguntas de História e de Geografia. Essa ciência chama-se "cibernética". E o homem que a desenvolveu e batizou, NORBERT WIENER.

NORBERT WIENER, físico e matemático norte-americano desenvolveu principalmente a teoria da "ligação de retorno" ou "alimentação de retorno" que em geral se designa pela expressão inglesa: *feed-back*. Há quem empregue a expressão retroação. "Ligação de retorno" é uma expressão que tem a vantagem de ser idêntica à russa (*Obratny sviaz*) e à alemã (*Rückkopplung*). Empregaremos entretanto o termo inglês, mais generalizado, ao lado de "alimentação de retorno". Um exemplo simples mostrará o que é o *feed-back*: a datilógrafa que bate um texto impulsiona a máquina de escrever através das teclas. Mas o texto, que vai surgindo, influi sobre a datilógrafa, que corrige os erros que aparecem, que aciona o carro quando chega o fim da linha. Outro exemplo está no termostato, que regula a temperatura de um congelador doméstico. O termostato liga a corrente e o compressor, funcionando, faz baixar a temperatura. Quando a temperatura atinge a um certo grau, o termostato corta a corrente e o compressor pára: sobe a temperatura. E assim se regula um congelador. Há duas espécies de alimentação de retorno: o *feed-back* negativo e o *feed-back* positivo. A alimentação de retorno negativo faz com que a variável (na operação que se considera) flutue dentro de uma faixa predeterminada. Praticamente o valor se mantém "constante" (convergência). Neste caso o fenômeno tem como representação matemática uma função convergente e como representação mecânica um sistema estável.

A alimentação de retorno positiva faz com que a variável se afaste cada vez mais da posição estável. Matematicamente teremos uma função divergente e mecânicamente um sistema instável.

Demos um exemplo de *feed-back* negativo: o termostato, já citado, ou o piloto automático de um avião, que corrige os desvios da rota, mantendo a direção e a altura prefixadas. Um exemplo de *feed-back* positivo está no mecanismo da inflação, onde cada "informação" (reajuste de salários, alta de preços, aumento de taxa de juros) em vez de "corrigir" o desvio o acentua e faz com que cresça a inflação, afastando cada vez mais o valor da moeda do ponto de equilíbrio.

WIENER não fêz senão dar uma forma matemática perfeita a um fenômeno que já era muito conhecido desde o século XVIII. Mais ainda: a alimentação de retorno é uma constante em Biologia: nos mamíferos superiores, por exemplo, a regulação da temperatura do corpo e da tensão arterial constitui um mecanismo admirável de *feed-back*. Mas isso só foi relacionado ao *feed-back* mecânico depois dos trabalhos de WIENER e seu grupo, onde estavam vários médicos e biólogos.

Mecanicamente as aplicações de *feed-back* começaram com o regulador de WATT. E' o conhecido regulador de esferas. Duas esferas estão ligadas, a um eixo vertical, que por sua vez se conjuga como volante da máquina a vapor (as máquinas a vapor dos fins do século XVIII, evidentemente). Quando a velocidade aumenta as esferas se afastam do eixo, devido à força centrífuga. WATT aproveitou esse fenômeno e ligou as hastes que sustentam as esferas à válvula de admissão de vapor. Assim, quando cresce a velocidade, o afastamento das esferas, por um sistema mecânico simples, provoca o fechamento da válvula de admissão. Com menos vapor, diminui a pressão e a velocidade, do êmbolo. Mas com a queda das esferas abre-se novamente a válvula e assim a máquina fica regulada perfeitamente. E' um exemplo típico de *feed-back* negativo. Hoje, evidentemente, há sistemas muito mais perfeitos, nem mais existem máquinas de pistão do tipo de WATT. Os que quiserem vê-las terão de ir a museus especializados, como o famoso Deutsches Museum, de Munique, que possui um modelo da primitiva máquina de WATT. Os cariocas, entretanto, são muito mais felizes: podem ver o regulador de WATT e um balancim nas antigas barcas da Cantareira, que circulam entre o Rio e Paquetá, barcas que qualquer museu compraria por bom preço para seu acervo histórico. Como sucedeu com um dos velhos bondes de São Paulo, vendido por muitos dólares a um museu norte americano, como venerável preciosidade.

Os dispositivos, mecânico ou biológicos que trabalham em *feed-back* negativo, mantendo o sistema em estado constante, chama-se homeostáticos. (*hómose*, advérbio grego que significa "na mesma direção").

ASHBY construiu aparelhos capazes de reproduzir mecanicamente um "comportamento de adaptação", baseados em um modelo matemático de processo dinâmico, capaz de descrever a "adaptação" — de um organismo a uma faixa que determina o máximo e o mínimo na oscilação de cestas variáveis.

Descreveu um mecanismo prático, o Homeostato, capaz de provocar uma série de estados aleatórios (*randomo states*), que levam à estabilidade dinâmica, em um limiar previamente fixado.

Também é possível construir um mecanismo que provoque estados semelhantes ao da inflação isto é, mecanismo de *feedback* negativo. Tais aparelhos entretanto não teriam aplicação prática, pois levariam a perturbações cada vez maiores, quando o que buscamos, na técnica, é a estabilidade de um sistema.

WIENER denominou *Cibernética* ao estudo dos processos que se desenrolam nos sistemas dinâmicos complexos, orientados para um determinado fim. A Cibernética estabelece as ações que devam ser exercidas para que o sistema passando por diversos estados, no processo, atinja o fim visado com um máximo de economia.

A palavra vem também do grego. "Kubernetes" é o piloto. O que faz o piloto? Manobra para que no processo que é a navegação, sujeito a tantas variáveis (ventos, correntes, defeitos mecânicos na nave) a rota se mantenha fixa. De "Kubernetes" vem também a palavra governo. De fato governar é manter-se ao leme, o que infelizmente nem sempre acontece por êsses mundos desgovernados dos nossos tempos. WIENER, em sua obra fundamental *Cybernetics, or control and communication in the animal and the machine*, publicada em primeira edição em 1948 e largamente corrigida na segunda (1961), mostra que o primeiro a escrever sobre a alimentação de retorno (*feed-back*) foi CLERK MAXWELL, o grande físico inglês, há quase cem anos, empregando a palavra cibernética em um sentido bastante próximo do atual. (O trabalho encontra-se nos Anais da Royal Society de Londres, vol. 16, 1868, págs. 270-283).

Infelizmente o livro de WIENER tem um caráter puramente matemático, o que torna inacessível ao grande público não especializado e até mesmo aos que não possuem conhecimento maior de probabilidade e processos aleatórios. Para o grande público, WIENER escreveu um livrinho mais ameno *The human use of human beings*.

O principal resultado das pesquisas teóricas de WIENER foram os calculadores eletrônicos. Já em 1942 surgiam nos Estados Unidos os primeiros "cérebros", como são chamados vulgarmente, construídos por uma equipe cujo animador era VANNEVAR BUSH.

O problema não era totalmente novo. Nos primeiros anos do nosso século um engenheiro de origem alemã, HERMANN HOLLERITH, teve a idéia de fixar em cartões perfurados os dados do recenseamento norte-americano.

O sistema Hollerith, primitivamente mecânico foi logo transformado em elétrico, ganhando elasticidade e rapidez.

As clássicas máquinas IBM, introduzidas no Brasil por VALENTIM BOUÇAS, são no fundo as máquinas primitivas de HERMANN

HOLLERITH, com alguns melhoramentos, que lhes deram uma tremenda versatilidade: as conferidoras, as duplicadoras, as separadoras contadoras, a perfuradora alfa-numérica, os painéis amovíveis, nas tabuladoras permitem, quase que instantâneamente, a mudança de toda uma rotina de operações.

Também as máquinas de calcular elétricas, cada vez mais aperfeiçoadas, capazes de dividir e radicar automaticamente, foram novos passos na solução do problema de substituir o homem em operações cada vez mais complexas de computação.

Mas eram máquinas mecânicas. Poderá dizer-se que, até certo ponto, uma tabuladora Hollerith (hoje IBM) toma "decisões, isto é, separa, escolhe e soma o que lhe está ordenado no painel. São decisões idênticas às da deliciosa tocadora de címbalon que ROENTGEN apresentou a Luís XVI. São autômatos, aparelhos mecânicos e não aparelhos homeostáticos. Duas coisas representam absoluta novidade nos computadores, quando os comparamos às mais aperfeiçoadas máquinas eletromecânicas em uso:

1º) os computadores são capazes de analisar e corrigir as próprias operações, tomando "decisões", de acordo com a programação feita;

2º) os computadores trabalham com velocidade infinitamente maior que a da mais aperfeiçoadas máquinas eletromecânicas da atualidade.

A máquina mecânica era como que um prolongamento da mão do homem. Um engenheiro, por exemplo, estabelece fórmulas e quadros para o cálculo de uma estrutura. Uma vez organizados os quadros e as fórmulas, o calculista, que não precisa conhecer coisa alguma de estática, é capaz de efetuar as operações indicadas e apresentar os resultados finais. Uma máquina IBM não eletrônica poderá fazer cálculos desse tipo, sendo até possível resolver problemas bastante complicados de matrizes com tabuladores IBM. A máquina cibernetica, entretanto, é o prolongamento do cérebro do homem. Até agora as máquinas mecânicas substituíam o homem em seu trabalho servil, multiplicando a força do braço, aumentando a potência dos seus sentidos, ou quando muito, perfazendo operações matemáticas puramente mecânicas, que qualquer aprendiz seria capaz de realizar.

As máquinas ciberneticas, capazes de "decisão", executam operações mais complexas, ao nível do especialista.

Os grandes computadores eletrônicos se dividem em duas categorias: os analógicos e os digitais. Baseia-se a subdivisão na forma pela qual os números, com que opera a máquina, lhe são apresentados.

Nos computadores analógicos os números são representados por "quantidades físicas" cujo valor, medido em uma unidade preestabelecida, corresponde únicamente a esse número.

Essa quantidade física pode ser um ângulo, a intensidade de uma corrente, um comprimento, um volume. Temos exemplos elementares de computadores analógicos, tipo mecânico, na régua de cálculo e no planímetro. Na régua de cálculo cada número está representado por um comprimento medido na parte fixa e no cursor em escala logarítmica. Todo o funcionamento da régua de cálculo se baseia nas propriedades dos logarítmicos: um produto se transforma em soma, uma divisão em subtração, uma raiz em divisão, uma potência em multiplicação. Assim a translação do cursor, de uma certa quantidade, em relação à origem, equivale à soma. Como a escala é logarítmica, o produto poderá ser lido diretamente na escala da parte fixa. No planímetro um estilete corre sobre um contorno e um tambor vai "integrando" esse percurso, dando como resultante a área procurada (o planímetro AMSLER, por exemplo, se baseia nesse princípio).

Os computadores analógicos mais modernos são capazes, mediante emprêgo de truques de *feed-back*, de efetuar operações mais complexas que a soma, a subtração, a multiplicação ou a divisão simples. O analisador diferencial por exemplo, em vez de somar ou subtrair pode efetuar operações de diferenciação através de um eixo semelhante ao do diferencial dos automóveis.

No fundo tôdas as operações se reduzem a duas, soma e subtração, pois a multiplicação é uma soma de fatores iguais e a divisão uma subtração iterada. Potenciação e radiciação reproduzem o fenômeno em relação à multiplicação e divisão.

Assim, mediante um programa dado os computadores analógicos são capazes de resolver difíceis problemas matemáticos, analisando tôdas as circunstâncias e levando em conta as dificuldades que vão surgindo na cadeia das operações. Mais ainda: mediante um dispositivo especial de alimentação, de retorno (*feed-back*) o computador poderá corrigir os próprios erros ou indicar que o problema é insolúvel.

O defeito dos computadores analógicos é sua precisão reduzida. Como os números são representados por quantidades físicas, a medida dessas quantidades depende da escala. Exemplifico: em um duplo decímetro a maior precisão que posso obter, marcando um comprimento será a de um terço de milímetro, um quarto no máximo. Entretanto, usando o número em si mesmo, não representado por um comprimento, poderei indicar a tração que desejar, indo ao centésimo, ao milésimo e até ao milimésimo de milímetro, podendo sempre acrescentar novos algarismos decimais. Digital

vem de "digitus", dedo, adjetivo que também se aplica aos números. Em um computador digital decimal, o número é representado da mesma maneira que no sistema decimal convencional, isto é, por uma seqüência de algarismos ocupando um lugar, que indicará a classe (unidade, dezena....). Os números decimais serão representados por um sistema de "vírgulas". Assim em uma calculadora manual simples, poderei levar as operações até o ponto desejado, sendo a única limitação a capacidade do tambor da máquina.

Em um computador analógico a operação é feita através de quantidades físicas, mediante um processo físico (traslação, rotação, adição de correntes, intercalação de resistências...). No computador digital a operação obedece a processos puramente lógicos, regras da operação, como no cálculo.

Em um computador digital decimal são usados dez símbolos diferentes, o zero e nove algarismos significativos. O princípio de todas as operações no sistema decimal pode reduzir-se a um impulso dado em cada sucessão de dez passagens. Isso é possível realizar-se na máquina mediante uma série de engrenagens construída de tal forma que, ao chegarmos à décima posição, seja dado automaticamente um impulso para o contador seguinte. É o princípio descoberto por Pascal no século XVII, que ainda hoje rege a construção de todas as máquinas de calcular decimais, elétricas ou não. As tabuladoras IBM não são mais que máquinas de Pascal altamente aperfeiçoadas, capazes de imprimir os resultados segundo um plano preestabelecido (a programação do painel).

A grande revolução nos computadores eletrônicos foi a adoção do sistema binário de numeração. O nosso sistema decimal de numeração não é o único possível, embora estejamos tão acostumados com élle que não imaginemos outra maneira de contar. O sistema decimal tem dez símbolos, o binário dois, que por facilidade, se representam por 0 e 1.

A regra para aumentar o "tamanho" de um número, isto é, para dar-lhe mais uma "casa", é a mesma em qualquer sistema. Esgotadas as possibilidades de combinações de símbolos n a n , na ordem do repertório inicial, passamos a casa $n + 1$, representada pelo primeiro símbolo do sistema, seguido de n símbolos de posição, isto é, de zeros. Assim na classe das centenas ($n = 3$) depois de esgotadas todas as combinações ordenadas chegamos a 999. O próximo número terá mais uma casa ($3+1$), composto pelo primeiro símbolo, 1, seguido de três zeros ($1 + 000 + 1000$).

No sistema binário há apenas dois símbolos, 0 e 1. Para compor o número "dois" já não há símbolo. Mesma regra. 1

seguido de um zero. Assim no sistema binário o número dois será representado por 10. Esgotadas as combinações chegamos ao número quatro, representado por 100, ao número oito, representado por 1000.

No sistema decimal as potências de dez são representadas pelo símbolo 1 seguido de um número de zeros igual ao grau da potência:

10^0	1
10^1	10
10^2	100

no sistema binário teríamos a mesma notação, que se leria porém, em nosso sistema:

2^0	— 1
2^1	— 2
2^2	— 4
2^3	— 8

representados 2, 4, 8, pelos símbolos 10, 100, 1000.

Qual a vantagem desse sistema, que aumenta consideravelmente o número de algarismos necessários para representar um número? Tomemos, 2^1 , igual a 2048, número que o sistema decimal se escreve com quatro algarismos. No sistema binário o número 2048 é representado pela unidade (1) seguida de "onze" zeros.

Foi apenas uma circunstância a que levou os construtores do computador eletrônico à adoção do sistema binário: o sistema decimal exige um eixo e engrenagens.

A maior velocidade possível na rotação de um eixo com engrenagens não passará de alguns milhares de giros por segundo. O sistema binário, tendo apenas dois símbolos, pode ser representado pela abertura e fechamento de uma corrente. Zero, corrente fechada, um corrente aberta. Todos os números poderão ser representados por uma seqüência do tipo:

1001110000101...

Isto é por sucessivas aberturas e fechamentos de corrente. Com uma válvula eletrônica osciladora poder-se-á chegar a bilhões de aberturas e fechamentos por segundo. Cada abertura e cada fechamento corresponderá à marcação de um algarismo em um computador decimal. Assim, enquanto os computadores elétricos decimais (tipo IBM clássico) trabalham na base do número de operações por "minuto", os computadores eletrônicos binários tra-

balham na base do número de operações por "milésimo de segundo".

As unidades de tempo empregadas na computação eletrônica são o micro-segundo o milimicro-segundo e o nano-segundo, divisões milesimais de um segundo. Isto significa que um grande computador poderá realizar teóricamente um trilhão de operações por segundo.

Foi isso que levou um físico americano a dizer com espírito: "Os computadores eletrônicos são uma espécie de débeis mentais, que só sabem somar e subtrair e contam só com dois dedos. Mas como são capazes de combinar essas somas e subtrações com a velocidade da luz, e de qualquer maneira, não haverá sábio que os bata".

Para o leigo a possibilidade de realizar tôdas as operações matemáticas a partir de somas e subtrações (e a rigor poderíamos falar apenas de somas, se introduzirmos o conceito de direção, com vetores negativos) é algo de incompreensível.

No fundo as operações não são mais que isso e os computadores o provam.

O que o computador sabe fazer, tornando-se com isso semelhante ao homem, é coordenar as ordens recebidas e cotejá-las com sua "memória" tendo um perfeito controle da operação, em qualquer de suas fases.

Esse conceito de "memória" aplicação à máquina veio justamente da aplicação da cibernetica ao sistema nervoso, e às funções do cérebro.

A memória terá um sentido puramente operacional? Eis uma pergunta que foi respondida pela primeira vez por Mc CULLOCH e PITTS em 1934. (*A logical calculus of the ideas immanent in neurons activity, in Bull. Mathematical Biophysics, V-113-133*). E' aqui esboçada uma teoria do sistema nervoso central baseada em um modelo matemático, ou melhor lógico-matemático. Os outros apresentam um modelo abstrato de neurônio, considerado como elemento de transmissão e formulam as seguintes propriedades do neurônio:

- 1º) possui dois estados estáveis e sómente dois;
- 2º) possui um limiar de excitação determinado abaixo do qual não poderá ser estimulado (há também um limiar superior, subentendido); e
- 3º) possui um condutor de saída e vários condutores de entrada, êsses últimos podendo ser excitadores ou inibidores. Exactamente o esquema da memória de um computador.

E' curioso notar que o estudo dos computadores eletrônicos veio trazer um grande progresso à neurologia. O esquema das ligações de um computador é o das ligações nervosas de um animal. S. C. KLEENE, formulou um esquema de operações do que poderíamos chamar de "pensamento lógico". (*Representation of events in nerve nets and finite automata*, na série *Automata Studies*, de Mac. Carthy-Shanon, 1956) que permite estabelecer o princípio: "tudo o que é estritamente e uniformemente formulável, isto é todo processo (atividade, seqüência dinâmica) que corresponda a regras uniformes, poderá ser programado em um computador".

Isso levou bem mais longe o campo de ação dos computadores. Já não se limitam a resolver, com incrível velocidade, problemas matemáticos que exigiram anos de trabalho de uma boa equipe de operadores, humanos, mas abordam alguns "divertimentos" que mostram a sua grande versatilidade.

Um deles é a tradução automática. Haverá oito anos surgiu impresso o primeiro livro traduzido por uma computadora. *Teoria das equações de derivados parciais* de WRIGHT, edição de Moscou, que tinha como subtítulo: "Traduzida do americano pela máquina B.S.M.-1".

Desde 1948, BOOTH e RICHERS trabalhavam em uma tradutora automática. Evidentemente não se tratava de verter, palavra por palavra, o texto de uma língua para outra. Isso seria possível até mesmo com uma máquina não eletrônica, ou por um homem apenas letrado, com o auxílio de um dicionário. O que se queria era "ensinar" ao computador a sintaxe de uma língua, era aparelhá-lo para resolver problemas difíceis, com a tradução construíram uma "tradutora", a IBM 701, que traduziu um texto russo para o inglês.

A IBM 701 aprendeu seis regras fundamentais, elaboradas por grandes lingüistas. (Outra consequência da cibernetica foi a criação de uma lingüística matemática). Com cem regras "decoradas", o computador será capaz de traduzir um romance com finura maior que a de nossos tradutores comuns. Ainda recentemente lemos em uma tradução de Verlaine "violon" traduzido por "violão". E houve quem lendo em francês "le serment du Jeu de la Paume", pusesse em português: "o sermão de jôgo da palma" — E no inglês, "santos Céus que maravilhas andam pelas nossas edições!"

As máquinas resolvem problemas, aparentemente difíceis de resolver, através da "memória". Suponhamos que um computador está vertendo do francês para o inglês. Depara com a palavra "temps". Como o traduzirá? "Time" ou "Weather"? (com o

alemão apresentar-se-ia o mesmo problema). A máquina age exatamente como um tradutor humano. Analisa o contexto: para isso a sua "memória" tem um repertório bastante grande. Se o texto fala de duração, de qualquer unidade de tempo, de lapso decorrido, de intervalo entre dois acontecimentos, a máquina traduzirá "Time" (tudo isso está "decorado" não nos neurônicos mas em núcleos de ferro magnético, em fitas magnéticas ou em discos). Se, ao revés, aparecem palavras como chuva, vento, tempos meteorológicos ou os adjetivos comuns ao tempo como estado atmosférico, a máquina traduzirá "Weather".

Ainda mais interessantes são os computadores denominados marcovianos.

O nome vem de um matemático russo, ANDREI ALEXANDROVICH MARKOV, que resolveu estudar matematicamente um poema de Puchkin, "Evgeni Onegin", o mesmo que TSCHAIKOWSKI transformou em brilhante ópera. MARKOV descobriu no poema certos "encadeamentos" que o levaram a formular uma teoria, hoje conhecida como "cadeias de Markov".

O resultado da aplicação das cadeias de Markov à programação de computadores permite obter poemas, quadros abstratos, cartas de amor, inteiramente feitos pela máquina.

Os problemas de terminologia farmacêutica estão sendo estudados nos Estados Unidos por computadores marcovianos. A firma PROCTOR e GAMBLE usa um computador para batizar os seus sabonetes. Há outro que dá conselhos matrimoniais.

Trabalham para o Vaticano pelo menos três computadores, na análise da "Summa" de Santo Tomás, e da Biblia e de textos antigos, incompletos ou incompreensíveis. Toda a paciência beneditina de trezentos frades não faria, em cem anos, no trabalho de seleção e correção, o que um computador pode fazer em minutos.

Ainda há uma aplicação nova dos computadores: a composição musical. A música eletrônica, tão em voga atualmente, usa a linguagem dos computadores. ABRAHAM MOLES presumiu êsses resultados em um livro fascinante *Les musiques experimentales*.

O assunto é fascinante mas nos levaria longe demais.

Encerro estas considerações com as palavras do matemático francês LE LIONNAIS, "Não esqueçamos de cultivar o homem, que, apesar de seus grandes defeitos, ainda é a máquina mais preciosa, a que apresenta as mais belas qualidades".

SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR

POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO

Poder, Responsabilidade e Administração Pública: Passado e Presente

PROF. DAVID MARS

da Universidade do Sul da Califórnia.
Trad. de Maria de Lourdes Modiano.

E' com prazer que publicamos na Revista do Serviço Público o presente artigo, do Prof. DAVID MARS, que, além de representar uma contribuição válida para o estudo da relação Poder-Responsabilidade—Administração Pública foi expressamente escrita para esta Revista.

O pesquisador americano, atualmente participante junto à Fundação Getúlio Vargas da equipe de Assistência Técnica da Agência para o Desenvolvimento Internacional, dos Estados Unidos, (USAID-B) deverá continuar a sua colaboração à Revista do Serviço Público, sendo este artigo, portanto, o primeiro de uma série.

Na seção a isto destinada poderão os leitores encontrar o curriculum vitae do professor DAVID MARS. — (NOTA DA REDAÇÃO).

HÁ vários meses atrás fomos solicitados a preparar um volume de textos selecionados sobre administração pública. A série *Textos Selecionados de Administração Pública* é criação do grupo de professores da Universidade do Sul da Califórnia comissionados para prestar assistência técnica à Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas.

Os volumes já publicados versam sobre assuntos de Direito Administrativo, organização e métodos, administração de pessoal, administração financeira, orçamento público e outros assuntos tradicionalmente considerados da esfera da administração pública. O tema que nos coube foi "poder e responsabilidade", o que muito nos agradou, por ser justamente matéria de Ciência Política, esfera de nossa especialização.

Eis o que escrevemos no Prefácio dos textos selecionados: "Há vinte e cinco anos atrás, um volume sobre poder e responsabilidade provavelmente não seria incluído numa série de estudos referentes a Administração Pública. À época dois fatôres a isso se opunham".

Os dois fatôres a que aludíamos serviram de ponto de partida para o presente trabalho. São êles: a orientação basicamente técnica de Administração Pública em sua fase "clássica" e a dicotomia rigorosamente prescrita Política—Administração.

Consideremos agora cada um desses fatôres isoladamente. (1)

Na fase clássica da Administração Pública, as atenções se voltaram principalmente para seus aspectos técnicos. Sob a influência dos primeiros tratadistas, como FREDERICK W. TAYLOR, e de outros mais recentes como LUTHER GULICK, o objetivo básico em matéria de Administração Pública, era descobrir o método mais eficiente de executar a tarefa para, em seguida, aplicá-lo. Ao mesmo tempo, procurava-se expor ou descobrir os "princípios" de administração, partindo do pressuposto de que, uma vez aceitos ou descobertos êsses princípios, bastaria pô-los em prática para realizar uma administração pública eficiente.

A moderna Administração Pública ainda é, em grande parte, motivada por essas considerações. A despeito das mudanças drásticas verificadas, conforme veremos adiante, o "bom" administrador ainda hoje é muitas vezes aferido em termos de eficiência. Mesmo nos Estados Unidos, onde, possivelmente as transformações foram mais intensas, o fantasma do POSDCORB DE GULICK ainda não foi conjurado.

Colocados nessa posição cômoda, no passado os administradores não precisavam preocupar-se com problemas de poder e responsabilidade, isto é, com inter-relações políticas dentro de suas repartições, entre estas e outras, e entre êles próprios e o público em geral. O "bom" administrador era aquêle que sabia como fazer bem uma análise administrativa, como preparar um bom plano de salários, de classificação de cargos ou como elaborar um bom orçamento. Logo começaram a surgir cursos destinados a ensinar essas técnicas em inúmeros colégios e universidades, especialmente nos departamentos de Ciência Política. A orientação essencialmente mecânica do estudo e da prática desse tipo de administração pública está bem ilustrada pelo desprezo que os teóricos da Ciência Política, nos Estados Unidos, votavam à Administração Pública, chamando-a de "parafusos e porcas" da

(1) Convém não esquecer que o presente artigo baseia-se nas condições norte-americanas e não nas brasileiras, embora por vezes a diferença não seja grande.

Ciência Política e cognominando de "bombeiros remendões" àquêles que a estudavam e praticavam.

Justapondo-se à ênfase dada à técnica na era clássica da Administração Pública erguia-se a dicotomia entre política e administração. A opinião ortodoxa sobre o assunto, que remonta a um livro publicado em 1900, (2) era a de que política e a administração constituíam duas esferas diferentes de atividades e interesses, exigindo aptidões, preparo e orientação diversas. A primeira — dizia-se — era algo criado por um corpo legislativo, de mandato eletivo, tal como um conselho municipal, uma assembléia estadual ou um congresso nacional. A segunda era o processo através do qual a política era posta em prática, isto é, administrada. Em outras palavras, o legislador estabelecia a política, cabendo depois ao administrador executar ou implantar essa política, usando para isso todas as técnicas que lhe tinham sido ensinadas. Era quase como se os dois elementos — embora ambos claramente voltados para a meta comum do interesse público — estivessem operando em compartimentos estanques. O "bôlo" político era assado na câmara do legislativo e depois entregue à administração para ser cortado em fatias e distribuído. Mas os padeiros e os distribuidores na realidade não se comunicavam nem se consultavam, a não ser à distância.

Durante estas últimas décadas, dois movimentos surgiram em cena, com raízes bem idênticas. Embora tenham ocorrido fora da Administração Pública, seu efeito foi reduzir grandemente a influência de ambos os conceitos de administração pública, que discutimos até aqui. Foram êles: o movimento das relações humanas e o movimento das ciências do comportamento.

O movimento das relações humanas, de regra associado em suas origens às famosas experiências de Hawthorne (a primeira das quais realizada de 1927 a 1932), foi responsável primordialmente pelo desprestígio da técnica em matéria de administração. O que as experiências de Hawthorne demonstraram gráficamente (3) foi que a produtividade de um operário pode, de fato, depender de fatores outros que aquêles geralmente considerados necessários à eficiência, tais como leiaute da fábrica, boas máquinas, boa iluminação, etc. A produtividade — comprovou-se —

(2) FRANK J. GOODNOW, *Politics and Administration: A Study in Government* (Nova Iorque: The Macmillan Company, 1900).

(3) Veja-se: FRITZ J. ROETHLISBERGER and WILLIAM J. DICKSON, *Management and the Worker: An Account of a Research Program Conducted by the Western Electric Company Hawthorne Works, Chicago* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1939). Veja-se também FRITZ J. ROETHLISBERGER, *Management and Morale* (Cambridge: Harvard University Press, 1941).

é muito relacionada às condições de trabalho e às mudanças sociológicas que ocorrem dentro dos grupos de trabalho envolvidos nos estudos. A implicação é evidente: os operários são seres humanos, com toda uma bagagem de necessidades, desejos, paixões e preconceitos. Qualquer filosofia industrial (ou administrativa) que não leva em conta êsses fatos e resolva basear-se apenas em princípios de economia e eficiência de inspiração mecânica estará procurando aborrecimento.

A dicotomia política-administração começou a sofrer críticas antes mesmo de surgir o movimento da ciência do comportamento, o que se pode considerar ter acontecido mais ou menos à época da eclosão da segunda guerra mundial. Tornou-se evidente que os administradores se haviam envolvido profundamente no processo político como, por exemplo, quando certo administrador profissional traçou diretrizes para um órgão legislativo local. Evidenciou-se então, por outro lado, que o órgão legislativo não deu ouvidos às considerações administrativas e, isso, em detrimento próprio. Aquilo que, estudado no interior de uma assembléia legislativa, parecia acertado, não raro provava ser administrativamente impraticável e os efeitos planejados pelos legisladores muitas vezes eram deturpados ou até mesmo destruídos pelas dificuldades que surgiam na esfera administrativa.

O movimento da ciência do comportamento trouxe ainda maior desprestígio à dicotomia política-administração por desviar a administração da idéia simplista de que política e administração constituem elementos separados. As contribuições dos psicólogos, sociólogos e antropólogos tiveram o efeito de revelar a administração como um processo complexo e palpítante, com suficientes dimensões para manter, até mesmo um administrador ativo e intelectual, interessado pela administração como tal.

Ao mesmo tempo, é claro, as contribuições da ciência do comportamento muito ajudaram para afastar ainda mais a administração pública de sua orientação técnica.

Assim, ao invés de preocupar-se exclusivamente com aquilo que o administrador da década de 30 considerava importante, o administrador público de hoje volta suas vistas para outras coisas, tais como relações humanas, comunicação, capacidade de liderança, de tomar decisões etc. Também se preocupa com as relações de poder e em sua unidade governamental, perfeitamente cônscio de que, no fundo, o processo administrativo é um processo político. Finalmente, preocupa-se com sua responsabilidade perante o público, além das simples questões de relações públicas.

A transição do velho tipo de administração pública clássica, ortodoxa, para o tipo moderno, novo, talvez não encontre exem-

plo mais expressivo do que na profissão de administrador municipal nos Estados Unidos. (4) Nascido da dicotomia política-administração, o administrador municipal foi considerado desde o início como um técnico experimentado, contratado por um Conselho municipal para administrar a política traçada pelo Conselho. A que ponto poder-se-á afirmar que o moderno administrador municipal tenha surgido dêsse conceito? É o que se vê nas palavras de ORIN NOLTING, Diretor-Executivo da Associação Internacional de Administradores Municipais no prefácio que escreveu para uma declaração de política recém-adotada relativa a pesquisa sôbre administração urbana:

Tradicionalmente, o administrador municipal profissional tem sido chamado a solucionar problemas imediatos. Suas funções refletiam as necessidades dos governos locais nas décadas de 20, 30 e 40. Essas necessidades invariavelmente referiam-se a indagações de "como fazer". As prefeituras não tinham normas orçamentárias sistemáticas, sistemas de pessoal, medidas de eficiência de obras públicas e outras coisas mais.

* * *

No fim da década de 50 o cargo de administrador municipal adquiriu novas dimensões. O administrador municipal cada vez mais é chamado a ajudar a desenvolver e executar programas novos destinados a atender problemas que surgem na América urbanizada. Suas preocupações já não se limitam a "como fazer" mas abrangem os problemas sutis de criar um ambiente em que o povo possa viver sob princípios democráticos, vivendo a própria vida sem mêsma da pobreza, da discriminação ou da perda de identidade individual. (5)

A mudança na maneira pela qual o administrador municipal considera hoje seu papel é parte da questão bem mais ampla, qual a da posição da administração pública na moderna sociedade. O

(4) O plano do administrador municipal, que teve início em 1912 nos Estados Unidos é uma forma de governo municipal na qual um conselho municipal eleito pelo povo contrata um administrador profissional para exercer o cargo de administrador municipal. O administrador não tem prazo certo de mandato. É demissível *ad nutum* pelo Conselho Municipal. É diretamente subordinado ao Conselho na administração do governo municipal. Para a lista das atribuições e responsabilidades do administrador municipal veja-se: CHARLES R. ADRIAN, *Governing Urban America*, 2^o ed. (Nova Iorque: McGraw-Hill Book Co., 1961), pág. 249. Um trabalho clássico sôbre o funcionamento do plano do administrador municipal é: H. A. Stone, D.A. Price e K. H. STONE, *City Manager Government in the United States* (Chicago: Public Administration Service, 1940).

(5) The International City Managers' Association, *Long Range Program for Urban Research: A policy Statement* (Chicago: ICMA, 1964).

papel dinâmico e sempre mutável da moderna administração e dos administradores públicos está bem descrita na declaração acima citada.

Já se alegou ser obsoleto o conceito de governo local que se limita ao mecanismo da troca de serviços por dinheiro de impostos. O governo local — governo municipal especialmente — pode ser definido de modo mais realista como meio de prestar serviços, regular atividades, proteger os membros da sociedade local prejudicados por circunstâncias físicas, emocionais ou econômicas, proporcionar a máquina adequada para levar avante programas que, no consenso estadual ou nacional, dêem oportunidade ao máximo número de pessoas, de trabalhar na democracia e de proporcionar empregos estáveis sob condições adequadas de trabalho para parte da mão-de-obra local.

A ser certo o conceito de que os governos locais que preenchem essas funções tendem a prosperar, enquanto aquêles que se limitam à prestação de serviços não prosperam, tornam-se evidentes as implicações quanto à administração urbana. O POSDCORB deu uma grande contribuição à administração pública e continua a ser um útil e importante instrumento de análise de cargo. Entretanto, conforme houve quem sugerisse, o problema da administração urbana de hoje pode ser formulado mais como NAACP do que como POSDCORB. (6)

E o próprio LUTHER GULICK, pai do POSDCORB já insinuou que a administração pública orientada pela técnica, das décadas de 30 e 40 evidentemente não se ajusta à de 60. Eis o que disse: "Alguém poderá pensar que as maiores necessidades de uma cidade sejam água, esgotos, ruas mais largas, escolas ou mais habitações. Quem assim pensa está completamente enganado. O que precisamos é de cérebro, caráter, decisão, organização e liderança". (7) Nos termos de nossa presente discussão, podemos dizer entre as verdadeiras necessidades da moderna administração pública inclui-se a de administradores que se preocupem também com poder e responsabilidade.

Que significa tudo isso para o moderno administrador público, em termos das preocupações diárias de seu cargo? Primeiro, que ainda deve conhecer e compreender as técnicas básicas de administração pública, embora não possa mais parar aí. Ainda

(6) *Ibid.*, págs. 20-21. NAACP é a sigla da National Association for the Advancement of Colored People (Associação Nacional para o Progresso das Pessoas de Cór), e figura nesse trecho para lembrar a luta que se trava em inúmeras cidades norte-americanas a propósito dos problemas raciais.

(7) Impresso no frontispício do livro da Associação Internacional de Administradores Municipais, *Program of Professional Development for Urban Management: A Policy Statement* (Chicago: ICMA, 1964).

precisa ser capaz de reconhecer e apreciar um plano de vencimentos bem feito, um bom plano de classificação de cargos ou uma boa análise administrativa. Deve saber onde ir buscar assessoramento e assistência técnica nesses setores e deve ser capaz de contratar e supervisionar os técnicos para cada uma dessas especialidades.

Entretanto, enquanto há vinte anos atrás isso seria considerado suficiente, o administrador público de nossos dias precisa fazer inúmeras outras coisas, inclusive, pelo menos, as seguintes:

- a) manter-se a par das pesquisas sobre a natureza e a dinâmica de sua comunidade, inclusive sobre a grande variedade de problemas de política e poder, e mesmo, ocasionalmente, supervisionar essas pesquisas;
- b) idem quanto à própria organização administrativa, com ênfase ainda maior nas questões de política e poder, algumas das quais referidas como a organização informal que funciona dentro de tôda organização formal;
- c) esforçar-se constantemente por aperfeiçoar o processo de comunicação dentro de sua organização, especialmente comunicação para cima;
- d) estabelecer uma atmosfera dentro da qual os pequenos grupos funcionando em sua organização possam executar o trabalho com o máximo de eficiência e presteza;
- e) estabelecer uma atmosfera dentro da qual sejam aproveitadas ao máximo as contribuições dos indivíduos de espírito criador; e
- f) proporcionar treinamento, instrução e trabalho de desenvolvimento para si e seus subordinados, requisito necessário para as delicadas e exaustivas tarefas acima enumeradas.

Tendo feito referência a treinamento e instrução, justo será agora levantarmos a seguinte questão: que significa tudo isso para o preparo educacional do moderno administrador público? A resposta, neste ponto, já nos parece óbvia.

Em primeiro lugar, é mister reduzir o número de cursos técnicos que o administrador deve seguir.

Segundo, é preciso dar maior ênfase ao trabalho destinado a proporcionar preparo em matéria de chefia, comunicação, tomada de decisões e interação. Muitos desses conhecimentos não poderiam ser transmitidos à maneira tradicional, isto é, em aula. Para aprender a comunicar bem ou a tomar decisões, o estudante tem de participar, de algum modo de situações de trabalho simuladas ou de processos de decisão também simuladas. Assim sendo, a aquisição dos conhecimentos acima citados terá que ser feita

através de métodos pedagógicos relativamente novos, tais como representações, exercícios de simulação (isto é, a técnica de "caixa de entrada"), casos de vários tipos e outras técnicas destinadas a atender às exigências de formação do moderno administrador.

Finalmente, convém dar mais ênfase à pesquisa. Sendo mais complexas do que dantes, as organizações administrativas de nossos dias, baseiam-se mais que nunca na necessidade de informações e a pesquisa é a chave da informação. Já vem, aliás, despontando a idéia de que a pesquisa nada mais é que um aspecto do ensino e deve ser usada para enriquecer e dar novas dimensões ao processo de ensino. (8)

A administração pública modificou-se grandemente nestas últimas décadas. Tornou-se mais complexa, mais exigente e mais difícil. Contudo, ao mesmo tempo tornou-se mais interessante, mais palpável e mais satisfatória.

(8) Essa opinião já tem adeptos no Brasil. O Professor José Rodrigues de Senna, da Universidade da Bahia, escreveu o seguinte, com referência a cinco projetos de pesquisas em andamento no setor de Administração Pública do Instituto de Administração daquela Universidade: "A par desse objetivo de produzir material sobre a realidade baiana, o programa de pesquisa está sendo utilizado como instrumento de ensino, isto é, cada assunto de currículo escolar é estudado sob o ponto de vista teórico, através de leituras, palestras, etc., e sob o ponto-de-vista existencial da situação na Bahia, através da pesquisa de que participam professores e alunos. É esta, segundo pensamos, a característica mais marcante e inovadora do programa desse Setor, pelo menos quanto ao grau de sistematização e de objetividade da aprendizagem que se está alcançando com esse emprêgo de pesquisa como método de ensino".

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

POLÍTICA FISCAL

Reforma do Aparelho Arrecadador do Ministério da Fazenda

PAULO CORIOLANO TUNIS VIANA

Completando pontos de vista expendidos em número anterior da *R.S.P.*, a respeito de reformulações de organismos exatores do Ministério da Fazenda, o autor, PAULO CORIOLANO TUNIS VIANA, fornece-nos o que denomina "Anteprojeto de Lei, Sobre Modificações no Aparelho Arrecadador do Ministério da Fazenda".

No mesmo anteprojeto, — que sintetiza e interpreta a opinião de nosso colaborador, — além das modificações em diversos órgãos exatores, com novas denominações e atribuições, é prevista a criação e zoneamento de 350 Coletorias Federais, cujas competências e atividades são também detalhadas.

O trabalho, dada a atualidade do assunto, face aos estudos que vêm sendo empreendidos, para a reforma administrativa do País, servirá, talvez, como subsídio aos mesmos estudos, trazendo argumentos e opiniões novas, ao debate do assunto. — (NOTA DA REDAÇÃO).

CONTINUA em evidência o tema das reformas de base, dentre as quais se destaca a reforma administrativa, filiada à qual se avulta a do setor fazendário, dada a relevância com que se apresenta o ordenamento das finanças públicas perante os grandes problemas nacionais, alvo invariável para onde necessariamente converge a atenção dos atuais responsáveis pelo destino do nosso país.

É oportuno, pois, que se dê divulgação a todo trabalho que possa contribuir de alguma maneira a ajudar aos nossos dirigentes a encontrarem a solução certa para essas momentosas questões, de que tanto dependem a prosperidade e a paz do povo brasileiro.

Não é outro o propósito dêste despretensioso trabalho, consistente de esboço de lei contendo medidas destinadas a melhorar o sistema arrecadador federal, acompanhado da respectiva justificação da matéria.

A sua elaboração resulta de estudos realizados, de algum tempo a esta parte, quer no exercício das funções de chefe da Seção de Orientação e Inspeção da Diretoria das Rendas Internas, quer como participante do Grupo de Trabalho criado por ato da Direção-Geral da Fazenda Nacional, para estudar o reaparelhamento das Coletorias Federais e a dinamização de seus serviços, trabalho êste que representa não sómente os dados de minha experiência pessoal, colhidos no trato constante com os serviços atinentes à arrecadação das rendas da União, ou no conhecimento de tudo que as anteriores administrações fazendárias realizaram nesse campo, como também as observações, sugestões e estudos de distintos colegas de serviço, que igualmente dedicam seus esforços no melhoramento dêsse importante setor fazendário.

Não é ignorada, evidentemente, a existência atual de uma Comissão integrada por competentes técnicos pertencentes à Fundação Getúlio Vargas, incumbida pelo Governo Federal de elaborar a reforma do Ministério da Fazenda, nos termos da Lei nº 4.155, de 1962.

Igualmente conhecida é a opinião de alguns de seus mais destacados membros, no tocante à reestruturação do aparelho arrecadador federal, os quais defendem o ponto-de-vista de que, por ser mais econômico e por permitir solução mais imediata, deve ser definitivamente atribuída aos bancos particulares a função de arrecadar as rendas federais, como órgãos auxiliares das repartições arrecadadoras do Ministério da Fazenda, de modo a dinamizar a execução dêsses serviços, solução esta, aliás, já antecipada pela autorização constante da Portaria Ministerial número GB-431, publicada no *Diário Oficial* de 12 de dezembro de 1963.

Como tese aqui defendida é contrária a êste respeito, por entender-se que a função de arrecadar as rendas federais, por suas características especiais, deve ser confiada, exclusivamente, a repartições fazendárias; e que o estendê-las a bancos particulares, sujeitos êles próprios às leis fiscais, implicará na criação de um sistema misto, cujo hibridismo só pode resultar em maiores perturbações aos serviços de arrecadação das rendas públicas, por forçar, ou melhor dizendo, por violentar a ordem legal existente — conforme já foi manifestado em comentário sobre o assunto, publicado no número anterior desta Revista — o trabalho aqui apresentado, que preconiza a solução do problema através da reestruturação racional do aparelho arrecadador federal, traduz a

objetivação dêste meu ponto-de-vista, ao mesmo tempo que mostra a viabilidade da reforma do sistema, sem precisar recorrer a medidas estranhas que usurpem as suas prerrogativas e deformem a sua verdadeira constituição.

Entrego ao alto descortínio das superiores autoridades que tiverem de decidir sobre o assunto, o julgar do acerto, oportunidade e conveniência do que se propõe neste trabalho.

Eis, na íntegra, o texto do esboço e justificação, que submeto à crítica dos doutos e interessados no assunto:

LEI N° DE 196

Introduz modificação no aparelho arrecadador do Ministério da Fazenda.

Art. 1º Com base no sistema de pluralidade de exatorias situadas em centros demográficos em que o índice de arrecadação das rendas federais seja expressivo, admite-se a existência, em uma só localidade, de tantas estações arrecadadoras quantas forem necessárias à boa execução dos serviços.

Art. 2º A instalação de Coletorias Federais, pela Administração da Fazenda Nacional, em localidades que comportem mais de uma exatoria, será precedida de divisão da localidade em zonas fiscais, cuja jurisdição será estabelecida segundo o número de habitantes e de estabelecimentos comerciais e industriais existentes.

Art. 3º As Coletorias Federais de uma mesma localidade serão situadas em pontos centrais de fácil acesso, devendo guardar entre si distância razoável, a juízo da Administração da Fazenda Nacional, de modo a atender, satisfatoriamente, ao público contribuinte.

Art. 4º Compete às Coletorias Federais, com exclusividade, arrecadar os impostos internos devidos à União, ou a cargo desta, assim compreendidos todos os tributos federais, excetuados os de importação e afins, cuja arrecadação é da competência das estações aduaneiras.

Art. 5º A Administração da Fazenda Nacional procederá, dentro do prazo de sessenta (60) dias, ao levantamento das localidades sedes de Mesas de Rendas Alfandegadas, de expressivo índice de arrecadação de impostos internos, baseado no qual o Poder Executivo proporá ao Legislativo a criação de Coletorias Federais, para funcionarem nessas localidades.

Art. 6º Salvo os casos excepcionais, a Administração da Fazenda Nacional promoverá a anexação, à congênere mais próxima, de tôda Coletoria cuja arrecadação da receita orçamentária não atinja, em um exercício, valor igual a cinqüenta (50) vêzes o mais elevado salário-mínimo vigente no País.

Parágrafo único. Só poderá ser criada Coletoria em Municípios que assegurem, segundo levantamento de dados precisos, a renda igual ou superior à indicada neste artigo e que possuam mais de duzentos (200) contribuintes dos impostos de consumo e renda.

Art. 7º São criadas trezentas e cinqüenta (350) Coletorias Federais, localizadas nos seguintes Municípios, assim distribuídas: Amazonas: três Coletorias em Manaus; Pará: cinco em Belém; Maranhão: duas em São Luiz; Piauí: três em Terezina e duas em Parnaíba; Ceará: cinco em Fortaleza; Rio Grande do Norte: duas em Natal; Paraíba: três em João Pessoa e duas em Campina Grande; Pernambuco: dez em Recife, uma em Cabo, uma em

Caruaru, uma em Pesqueira, uma em Garanhuns e uma em Igaraçu; Alagoas: três em Maceió; Sergipe: três em Aracaju; Bahia: dez em Salvador, uma em Maragogipe, uma em Feira de Santana, uma em Jaguaribe, duas em Ilhéus, duas em Itabuna, uma em Santo Amaro e uma em Vitória da Conquista; Minas Gerais: dez em Belo Horizonte, três em Juiz de Fora, duas em Uberlândia, duas em Uberaba, uma em Ituiutaba, uma em Araguari, uma em Governador Valadares, uma em Teófilo Otônio, uma em Montes Claros, uma em Curvelo, uma em Poços de Caldas e uma em Ponte Nova; Espírito Santo: quatro em Vitória, uma em Cachoeiro do Itapemirim, uma em Mimoso do Sul; Rio de Janeiro: dez em Niterói, duas em Campos, uma em Nova Friburgo, duas em São Gonçalo, duas em Petrópolis, duas em Nêva Iguacu, uma em Terezópolis, uma em Nilópolis, uma em Barra Mansa, uma em Volta Redonda, uma em Barra do Piraí, duas em Duque de Caxias, uma em São João de Meriti e uma em Mendes; Guanabara: quarenta no Rio de Janeiro; São Paulo: quarenta em São Paulo, cinco em Campinas, três em Ribeirão Preto, duas em Jundiaí, duas em Taubaté, duas em Bauru, uma em Jacareí, uma em São José dos Campos, uma em Mogi Mirim, três em Santo André, três em São Bernardo do Campo, uma em Mogi Guaçu, duas em Sorocaba, duas em São Caetano do Sul, duas em Mogi das Cruzes, duas em Santo Amaro, dez em Santos, uma em Botucatu, uma em Guaratinguetá, uma em Marília, uma em Limeira, uma em Rio Claro, uma em São Carlos, uma em Araraquara, uma em Araras, uma em Presidente Prudente, uma em Americana, duas em Piracicaba, uma em Araçatuba, uma em Franca, uma em São José do Rio Preto e uma em Barreto; Paraná: dez em Curitiba, duas em Ponta Grossa, duas em Londrina, uma em Apucarana, uma em Jacarézinho e duas em Paranaguá; Santa Catarina: três em Florianópolis, duas em Blumenau, duas em Brusque, duas em Jaraguá do Sul, uma em Lages, duas em Itajaí, duas em Joinville e duas em São Francisco do Sul; Rio Grande do Sul: dez em Pôrto Alegre, uma em Bagé, duas em Cachoeira do Sul, duas em Caxias do Sul, duas em Santa Cruz do Sul, duas em São Leopoldo, duas em Santa Maria, três no Rio Grande, duas em Livramento, duas em Uruguaiana, uma em Santo Ângelo, uma em Passo Fundo, uma em Bento Gonçalves, quatro em Pelotas e uma em Nôvo Hamburgo; Goiás: cinco em Goiânia, duas em Anápolis, uma em Dianópolis, uma em Formosa e uma em São Gabriel; Distrito Federal: dez em Brasília; Mato Grosso: duas em Cuiabá, duas em Campo Grande; e duas em Corumbá.

Art. 8º As atuais Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional nos Estados passarão a denominar-se Delegacias Regionais das Rendas Internas (D.R.R.I.).

Parágrafo único. As D.R.R.I. terão a mesma organização e atribuições que os órgãos por elas substituídos.

Art. 9º Ficam criadas duas (2) D.R.R.I., com jurisdição e sedes respectivas no Distrito Federal e Estado da Guanabara.

Parágrafo único. Para funcionarem junto às D.R.R.I., a que se refere este artigo, são criadas duas (2) Contadorias Seccionais.

Art. 10. As D.R.R.I. são diretamente subordinadas, administrativa e tecnicamente, à Diretoria das Rendas Internas.

Art. 11. Subordinadas às respectivas D.R.R.I., são criadas quarenta (40) Delegacias Seccionais das Rendas Internas (D.S.R.I.), nos seguintes Estados, assim distribuídas: Ceará: duas; Paraíba: uma; Pernambuco: duas; Bahia: três; Minas Gerais: nove; Espírito Santo: uma; Rio de Janeiro: duas; São Paulo: nove; Paraná: três; Santa Catarina: três; Rio Grande do Sul: quatro e Goiás: uma.

Parágrafo único. As sedes das D.S.R.I. serão localizadas, de preferência, nas cidades onde existir Delegacia Seccional do Imposto de Renda.

Art. 12. As D.S.R.I. terão a mesma organização e funcionamento que as D.R.R.I. a que estão subordinadas, guardadas as proporções do âmbito de ação dêsses órgãos.

Art. 13. A jurisdição das D.S.R.I. será determinada em ato do Diretor-Geral da Fazenda Nacional, mediante proposta do Diretor das Rendas Internas.

Art. 14. Subordinadas às Contadorias Seccionais junto às D.R.R.I., são criadas as seguintes Subcontadorias Seccionais, que funcionarão junto às respectivas D.S.R.I.: Ceará: duas; Paraíba: uma; Pernambuco: duas; Bahia: três; Minas Gerais: nove; Espírito Santo: uma; Rio de Janeiro: duas; São Paulo: nove; Paraná: três; Santa Catarina: três; Rio Grande do Sul: quatro e Goiás: uma.

Parágrafo único. As Subcontadorias Seccionais terão, atendido o seu âmbito de ação, a mesma organização e atribuições que as Contadorias Seccionais a que estão subordinadas.

Art. 15. Fixada, pela Administração da Fazenda Nacional, a lotação dos órgãos administrativos instituídos por esta lei, o Poder Executivo proporá ao Legislativo, dentro de sessenta (60) dias, a criação dos cargos correspondentes, sem prejuízo do aproveitamento, com absoluta prioridade, do pessoal remanescente dos órgãos que foram transformados em virtude desta lei.

Art. 16. A Administração da Fazenda Nacional procederá à revisão da lotação das Recebedorias Federais em São Paulo, Estado da Guanabara e Belo Horizonte, tendo em vista adaptá-la, face à nova estrutura do aparelho arrecadador, prevista nesta lei, às necessidades e conveniências dos serviços dêsses órgãos.

§ 1º O pessoal, que em virtude da revisão de que trata este artigo, exceder da lotação dêsses órgãos, será, com absoluta preferência, aproveitado no preenchimento das vagas existentes nas D.R.R.I. e Coletorias Federais criadas por esta lei.

§ 2º É assegurado aos funcionários lotados nas Recebedorias Federais, o direito de optar, no prazo de sessenta (60) dias, por sua lotação nas Coletorias Federais situadas na respectiva localidade, após transferência para nível equivalente da classe de Auxiliar de Coletoria, mediante requerimento dirigido ao Diretor-Geral da Fazenda Nacional.

Art. 17. Dentro de sessenta (60) dias da vigência desta lei, o Diretor-Geral da Fazenda Nacional expedirá as normas destinadas a estabelecer a distribuição e coordenação dos serviços, entre os órgãos subordinados e subordinantes, criados por esta lei.

Art. 18. A lotação numérica e nominal das Coletorias Federais será organizada pelo Serviço do Pessoal da Fazenda, com a colaboração da Diretoria das Rendas Internas, e aprovada pelo Diretor-Geral da Fazenda Nacional, tendo em vista o índice de serviço e o volume de arrecadação da exatoria, cujo quadro funcional constará, no mínimo, de um Coletor, de um Escrivão e de um Auxiliar de Coletoria.

§ 1º Quando a Coletoria fôr provida de mais de um Coletor, a chefia dela caberá ao de nível mais elevado; em caso de igualdade de nível, ao mais antigo na classe, e, por fim, ao que possuir maior tempo de serviço.

§ 2º Os Coletores serão substituídos, nos seus impedimentos legais, na chefia da Coletoria, pelos Escrivães e estes pelos Auxiliares de Coletoria, com observância do disposto no parágrafo anterior.

Art. 19. A movimentação do pessoal lotado nas Coletorias Federais far-se-á a pedido ou "ex-officio", no interesse da administração, mediante ato

do Diretor-Geral da Fazenda Nacional, com a audiência da Diretoria das Rendas Internas.

Art. 20. Ficam criados, na Parte Permanente do quadro do Pessoal do Ministério da Fazenda, os seguintes cargos das classes que se mencionam, integrantes do Grupo Ocupacional AF-300:

350 (trezentos e cinqüenta) cargos de Coletor — Código AF-306.15A.

350 (trezentos e cinqüenta) cargos de Escrivão — Código AF-307.12A

1.400 (um mil e quatrocentos) cargos de Auxiliar de Coletoria — Código AF-308.8A.

Art. 21. É vedada a nomeação em caráter interino, para preenchimento de vagas referentes à série de classes de Coletor, Escrivão e Auxiliar de Coletoria.

Parágrafo único. A Direção-Geral da Fazenda Nacional diligenciará, junto ao órgão competente, para a realização periódica de concursos públicos, destinados à habilitação de candidatos ao preenchimento de vagas das classes mencionadas neste artigo, de modo a não haver claros na lotação das Coletorias Federais.

Art. 22. Para integrarem a lotação das Coletorias Federais, ficam criados, na Parte Permanente do quadro do Ministério da Fazenda, 1.500 (um mil e quinhentos) cargos da classe de Servente — Código CL-104.5.

Art. 23. Para preenchimento dos claros existentes na lotação das Coletorias Federais criadas por esta lei, terão preferência os atuais Coletores, Escrivães e Auxiliares de Coletoria, bem como o pessoal a que se refere o art. 16, § 2º, atendida a legislação vigente.

§ 1º Mediante requerimento dirigido ao Diretor-Geral da Fazenda Nacional, por intermédio dos respectivos chefes imediatos, o funcionário solicitará sua remoção para a Coletoria Federal que preferir, podendo indicar mais de uma Coletoria, até o número de três (3), escalonadas segundo a ordem de preferência.

§ 2º Se houver mais de um candidato para o mesmo claro, a escolha obedecerá ao critério indicado no § 1º do art. 18.

§ 3º Os chefes imediatos dos candidatos ao preenchimento dos claros a a que este artigo se refere, darão conhecimento, por telegrama, ao Serviço do Pessoal da Fazenda, dos requerimentos de remoção que lhes foram encaminhados.

Art. 24. O direito à preferência estabelecida no artigo anterior, prescreverá em sessenta (60) dias da data da publicação da presente lei.

Art. 25. O Poder Executivo proporá ao Legislativo a criação de Tesouraria na Coletoria Federal que durante vinte e quatro (24) meses consecutivos de dois (2) exercícios financeiros apresentar renda mensal igual ou superior a cinco mil (5.000) vêzes o valor mensal do maior salário-mínimo vigente no País, e contar com mais de quatrocentos (400) contribuintes do Impôsto de Consumo e oitocentos (800) do Impôsto de Renda.

§ 1º É extensivo à Tesouraria de que trata este artigo, no que lhe for aplicável, o disposto no Decreto nº 8.740, de 11 de fevereiro de 1942, alterado pelos de ns. 12.571, de 15 de junho de 1943, e 21.948, de 14 de outubro de 1946.

§ 2º As Tesourarias que forem criadas em virtude deste artigo ficarão sujeitas, no que lhes disser respeito, aos órgãos seccionais da Contadoria-Geral da República, sob cuja jurisdição estiver a respectiva Coletoria.

§ 3º Para efeito deste artigo, são considerados contribuintes do Impôsto de Consumo os fabricantes de produtos sujeitos a esse tributo e os comer-

ciantes atacadistas e varejistas, que nos termos do respectivo regulamento, estejam obrigados ao recolhimento de dito impôsto. Para o mesmo fim, consideram-se contribuintes do Impôsto de Renda as pessoas físicas ou jurídicas que apresentem, no exercício, declaração de rendimentos não isenta.

Art. 26. Dentro do prazo de sessenta (60) dias, contados da data da publicação desta lei, o Poder Executivo proporá ao Legislativo a criação de Tesourarias, para integrarem as Coletorias Federais sediadas em municípios que satisfaçam as condições previstas no artigo anterior.

Art. 27. Ficam criadas, na Parte Permanente do quadro do Pessoal do Ministério da Fazenda, dezenove (19) funções gratificadas, símbolo 2-F, de Inspetor de Coletorias.

Art. 28. Para atender às despesas decorrentes desta Lei, é o Poder Executivo autorizado a abrir, pelo Ministério da Fazenda, o crédito especial de Cr\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de cruzeiros), com vigência em cinco (5) exercícios consecutivos.

Parágrafo único. O crédito a que se refere este artigo será automaticamente registrado pelo Tribunal de Contas e distribuído ao Tesouro Nacional para aplicação pela Diretoria das Rendas Internas.

Art. 29. As Agências de Arrecadação sediadas na cidade do Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, e no bairro denominado Campinas, em Goiânia, Capital do Estado de Goiás, serão extintas, quando instaladas as Coletorias Federais que as substituam, das criadas por esta lei.

Art. 30. Ficam revogados os artigos 13, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 45, 69, 70, 71, 72, 74 e 79 da Lei nº 1.293, de 27 de dezembro de 1950, bem assim o artigo 3º e seu parágrafo, da Lei nº 2.584, de 1º de setembro de 1955, e demais disposições em contrário.

Justificação

O artigo 1º do presente projeto de lei, ao restabelecer o critério de pluralidade de exatorias, já adotado, anteriormente, na estruturação do sistema arrecadador federal, e aplicável às localidades em que o índice de arrecadação seja expressivo, obedece aos mais sólidos e difundidos princípios estruturais dentre os quais se sobressaem o da descentralização das funções de execução; o da divisão do trabalho e o da comodidade da clientela.

A experiência passada demonstrou, contudo, que, para se conseguir o maior rendimento possível da aplicação do sistema de pluralidade de exatorias no aparelho arrecadador, seria necessário condicionar a um prévio e criterioso zoneamento das circunscrições fiscais, de modo a garantir um perfeito atendimento dos respectivos núcleos populacionais, evitando-se, ao mesmo tempo, confusão na jurisdição e competência dos órgãos arrecadadores. Daí adotar-se o critério do número de habitantes e o de estabelecimentos comerciais e industriais existentes na localidade, aplicável à divisão das zonas fiscais, que, aliás, já era observado na legislação passada. Esse critério, inserido no artigo 2º do presente projeto, combinado com o disposto no artigo 3º, relativo à localização das sedes de Coletorias, e com o estabelecido no artigo 6º e seu parágrafo único, relativamente à criação e anexação da Coletoria, completa o conjunto de condições que devem presidir a existência do órgão arrecadador, assegurando-lhe um harmônico funcionamento.

Paralelamente à implantação do sistema de multiplicidade de exatorias, visando ao descongestionamento de suas funções, segundo o princípio da divisão do trabalho, tida como a medida mais necessária à regularização dos serviços de arrecadação das rendas federais, coloca-se, no mesmo plano, outra medida referente à distribuição das funções inerentes aos órgãos integrantes

do aparelho arrecadador do Ministério da Fazenda, consoante a natureza de cada um, a fim de que não haja desvios prejudiciais à economia do conjunto. Ao discriminar-se quais as espécies de tributos que devam ser arrecadados pelas exatorias subordinadas à Diretoria das Rendas Internas e quais as que o serão pelas repartições arrecadadoras dependentes da Diretoria das Rendas Aduaneiras, esta ordenação virá corrigir, de imediato, uma anomalia, que há longo tempo se observa no aparélio arrecadador federal, no tocante às repartições alfandegárias, segundo a qual lhes é atribuída, juntamente com a função de arrecadar os impostos de importação e taxas de serviços aduaneiros, também a de cobrar os impostos internos, sobrecarregando-as, assim, de incumbência estranha à sua natureza, que as desvirtua de suas verdadeiras atribuições legais, como sejam a execução dos serviços de repressão ao contrabando e sua apreensão; o policiamento fiscal dos mares territoriais, costas, rios, lagos e águas interiores, assim como das fronteiras terrestres, ancoradouros, portos, cais e docas; fiscalização de aeroportos, entrepostos, armazens e trapiches alfandegados, além da arrecadação dos mencionados tributos de importação e afins. Tal disciplinamento e benefícios resultados dêle decorrentes, é o que objetiva alcançar o artigo 4º do presente projeto de lei, indicando-se no art. 6º, completado pelo que lhe precede, dentre as novas Coletorias a serem criadas, quais as que serão instaladas em localidades, cuja arrecadação de impostos internos, até agora, vem sendo realizada por repartições aduaneiras, a fim de que sejam desobrigadas dêste mister.

Deve-se prevenir contra a alegação dos que, por qualquer motivo ou interesse, se opuserem a essa salutar medida, de que o retirar das repartições aduaneiras a função de arrecadar impostos internos viria causar-lhes prejuízos, não a aceitando por improcedente, porque pesadas e importantes tarefas elas têm a cumprir, dentro das atribuições que lhes são próprias, como, por exemplo, o combate ao contrabando, que, por deficiente, graves danos ocasiona ao País, e mesmo porque, o cumprimento da lei, que é o que se pretende conseguir com a proposição de que se trata, a ninguém pode pre-judicar.

O preconizado desdobramento dos órgãos que integram o sistema arrecadador federal, conforme o princípio da descentralização das funções de execução, para alcançar o seu pleno rendimento, não deve restringir-se, apenas, às exatorias propriamente ditas, mas estender-se até às Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional, a que aquelas se acham subordinadas, porque também estas padecem do mesmo mal da hipertrofia, decorrente do excesso de encargos que lhes são cometidos. Esses importantes órgãos fazendários, sediados nas Capitais dos Estados, são, ao mesmo tempo, órgãos de execução e de controle. Sob a sua responsabilidade são realizados os mais diversos e complexos serviços, dos quais enumeraremos, a título de ilustração, os seguintes:

- a) Superintender e executar o serviço da despesa da União, na área de sua jurisdição;
- b) Julgar, em primeira instância, os autos de infração e representação lavrados no território de sua jurisdição e, em grau de recurso, as notificações julgadas pelos exatores que lhes são subordinados;
- c) Supervisionar, orientar, controlar e inspecionar os serviços de arrecadação a cargo das Coletorias Federais sediadas no território a elas jurisdicionado;
- d) Executar os trabalhos relativos à dívida ativa da União;
- e) Dirigir, no âmbito de sua competência, a fiscalização do Impôsto de Consumo, do Impôsto do Selo nas operações bancárias, do Selo Penitenciário, da Garimpagem e do Comércio de Pedras Preciosas, etc.

Para se desincumbirem dessas funções, as Delegacias Fiscais realizam as mais variadas tarefas, que são executadas sempre tumultuadamente, devido, principalmente, ao acúmulo de serviços, de que se acham incumbidas.

Há necessidade, pois, de se dividi-las em dependências *seccionais*, que se incumbam dos mesmos serviços, em âmbitos jurídicos mais extensos.

O artigo 8º e seu parágrafo único e mais os artigos 9º, 10, 11, 12 e 13 tratam, respectivamente, da transformação das atuais Delegacias Fiscais em Delegacias Regionais das Rendas Internas (D.R.R.I.) e sua organização; da criação de duas D.R.R.I., para funcionarem, uma no Distrito Federal, e outra no Estado da Guanabara; da subordinação de todas elas à Diretoria das Rendas Internas; da criação, organização e funcionamento das Delegacias Seccionais das Rendas Internas (D.S.R.I.); e, finalmente, do modo como se determina a jurisdição destas últimas repartições, estando, assim, previstas neste Projeto de lei as condições fundamentais de existência e funcionamento desses novos órgãos fazendários.

Tratam o artigo 14 do Projeto em apreço, e seu parágrafo único, da criação de Subcontadorias Seccionais, em número igual ao das D.S.R.I., junto às quais funcionarão, subordinadas às respectivas Contadorias Seccionais, que por sua vez funcionarão junto às D.R.R.I., ficando, desta forma, igualmente descentralizados os serviços contábeis dessas repartições, ao passo que o artigo 15, seguinte, cuida da lotação dos órgãos administrativos ora criados, dando-se preferência absoluta para o aproveitamento do pessoal oriundo dos órgãos anteriormente existentes, que foram transformados em virtude da proposição de que se trata, dispositivo este que, juntamente com o que se lhe segue, resolve, da maneira mais justa e econômica, o problema de pessoal dos novos órgãos criados.

Neste ponto, em que passamos a examinar o conteúdo do artigo 16 e seus parágrafos, cabe expenderem-se, em rápidas palavras, algumas considerações em torno das Recebedorias Federais, para precisar-lhes a natureza e posição, em face do sistema arrecadador federal. Começaremos por notar que as Recebedorias são exatorias de grandes proporções, com a mesma finalidade que uma coletoria comum, desta diferenciando apenas no tamanho, mas com atribuições idênticas. No entanto, sabe-se que a desmedida extensão territorial sob a jurisdição desses agigantados órgãos arrecadadores, que assume proporção anormal, os condene a irremediável inaptidão para bem cumprir suas finalidades, razão principal de seu comprovado funcionamento defeituoso, confirmado no mau atendimento do público contribuinte, situação considerada tanto mais grave quando se atenta para o fato de que esses órgãos arrecadadores se acham localizados justamente nos maiores centros demográficos do País, como, por exemplo, a Capital de São Paulo e Cidade do Rio de Janeiro, onde o índice de arrecadação se apresenta mais elevado. Incapacitadas essas repartições arrecadadoras pelos vícios de constituição que as tornam ineptas, vêem-se as autoridades administrativas compelidas a apelar para o recurso, também vicioso, de atribuir a bancos particulares a incumbência que só deve caber às repartições arrecadadoras do Ministério da Fazenda — por lhes ser inerente — de arrecadar as rendas da União, medida esta manifestamente prejudicial, não sómente aos legítimos interesses da Fazenda Nacional, mas os da própria Nação, por ser profundamente anárquica e perturbadora do sistema financeiro do País, seja público ou privado, consoante já se fêz sentir em recente e conscientioso pronunciamento proferido sobre o assunto, por determinado setor fazendário, que não vem a pélo ser aqui mencionado. Não obstante, adotou-se, no presente Projeto, a orientação de não determinar a extinção sumária destes órgãos, considerados, com justa razão, como os principais responsáveis pelas deficiências do atual sistema arrecadador federal, que cada vez mais se acentuam, preferindo-se, ao invés, atribuir à Administração Fazendária a incumbência de os ir adaptando, gradativamente, ao novo sistema instituído neste Projeto, dando-se-lhes, afinal, uma estrutura idêntica à das demais Coletorias, sendo esse o objetivo colimado pelo artigo 16 e seus parágrafos, acima citados.

Cuida o artigo 17 da distribuição e coordenação dos serviços a serem realizados pelos órgãos subordinados e subordinantes, criados pelo Projeto

incumbência esta atribuída à Direção-Geral da Fazenda Nacional, que terá o prazo de sessenta dias para expedir as normas respectivas, tarefa que será muito facilitada, recorrendo-se aos regimentos ora em vigor, que dispõem sobre o funcionamento das atuais Delegacias Fiscais e Contadorias Seccionais.

Ao dispor sobre a lotação numérica e nominal dos servidores das Coletorias Federais, o artigo 18 do Projeto propõe as seguintes modificações, destinadas a produzir benéficos resultados, no tocante à matéria, a saber:

a) colaboração da Diretoria das Rendas Internas na organização do quadro do pessoal da exatoria, cuja lotação será integrada, no mínimo, por um coletor, um escrivão e um auxiliar de coletoria, a qual será fixada mediante ato da Direção-Geral da Fazenda Nacional; e

b) possibilidade de a coletoria, quando necessário, ser provida de mais de um coletor.

Presentemente, a incumbência de elaborar e controlar a lotação das exatorias federais, no tocante a coletores, escrivães e tesoureiros, é cometida, apenas, ao Serviço do Pessoal da Fazenda, a qual é fixada mediante decreto do Presidente da República. Em relação, porém, à atual classe de auxiliares de coletorias, pelo menos durante o tempo em que esta categoria de funcionários se constitua, simplesmente, em uma série funcional de extranumerário, tal atribuição era reservada à Diretoria das Rendas Internas, que fixava e controlava a lotação dos auxiliares de coletoria, organizada por Estados, através do seu Serviço de Coletorias Federais, sendo que a localização desses servidores, nas respectivas Coletorias, se efetivava mediante ato do Delegado Fiscal, a cuja jurisdição pertenciam.

Por ser uma das principais finalidades da Diretoria das Rendas Internas o acompanhar, *pari passu*, o funcionamento cotidiano das exatorias federais, em virtude de preceito regimental, nenhuma outra diretoria do Tesouro Nacional está mais capacitada do que ela para decidir sobre assuntos que dizem respeito a essas estações arrecadoras, daí o acerto da lei ao determinar a sua participação direta na organização do quadro de pessoal das coletorias federais.

Notamos, igualmente, que, dispondo a lei que dita lotação seja fixada por ato do Diretor-Geral da Fazenda Nacional, que é a autoridade máxima que superintende os assuntos administrativos do Tesouro Nacional, ao mesmo tempo que desobriga a Presidência da República de uma atribuição administrativa secundária, garante, sem quebra de segurança, maior presteza e flexibilidade na movimentação dessa classe de servidores, tão necessária ao bom andamento dos serviços atinentes a este importante setor fazendário.

De outra parte, ao estabelecer que a lotação de uma coletoria se componha, no mínimo, de um coletor, um escrivão e um auxiliar, qualquer que seja o seu índice de serviço, assegura a lei proposta, no tocante a pessoal de coletoria, condições as mais favoráveis, que hoje não se verificam, para o normal funcionamento desses importantes órgãos arrecadadores das rendas da União, cuja paralisação de suas atividades, que, na maioria das vezes, ocorre em virtude de impedimento do seu quase sempre único servidor, acarreta, invariavelmente, graves prejuízos ao Erário público e ao contribuinte. Considera-se, por último, a vantagem de se permitir seja a coletoria provida de mais de um coletor, porque também neste particular não deve haver restrições à Administração em resolver casos concretos, como o que atualmente se verifica, por exemplo, com relação às Coletorias Federais em Goiânia, Curitiba e tantas outras, em que, por circunstâncias especiais, houve necessidade de provê-las de mais de um coletor, tanto mais que o problema da chefia da repartição, que é exercida pelo coletor, em tais casos é resolvido de acordo com o disposto nos parágrafos 1º e 2º do aludido artigo 18 do Projeto, completados pelo artigo seguinte.

Correspondente ao número de coletorias, cuja criação se propõe no artigo 6º deste projeto, é criado pelo artigo 20 número igual de coletores e de

escrevães, sendo que, quanto a auxiliares de coletorias, o quadro respectivo é ampliado com mais 1.400 cargos, na razão de quatro auxiliares para cada nova coletoria. O número quatro vêzes maior de cargos de auxiliar, criados por este dispositivo, em relação aos de coletor e escrivão, se explica no fato de que a totalidade das coletorias criadas pelo citado artigo 6º se localiza em Capitais e grandes cidades do interior do País, havendo, por isso, necessidade de a lotação delas ser integrada por um número satisfatório de auxiliares de coletoria.

Pelo artigo 21 do Projeto em aprêço, proíbe-se a nomeação interina de coletor, escrivão e auxiliar de coletoria. Esta medida se justifica plenamente, se considerarmos que as funções do exator são, como na realidade o são, eminentemente especializadas, exigindo-se, destarte, dos que pretendem exercê-las, que tenham uma preparação adequada, e, ao ingressarem na carreira, demonstrem possuir, a par da instrução de nível médio sobre matérias básicas, como Português e Matemática, sólidos conhecimentos especializados sobre Legislação Fazendária, Contabilidade Pública, Estatística, noções de Direito Administrativo e Datilografia, sem o que não estarão aptos a exercer, satisfatoriamente, as funções inerentes a êsses cargos. Por essa razão, trata o parágrafo único do dispositivo em foco da realização periódica de concursos públicos para o ingresso nessas carreiras, a fim de que seja garantido o permanente preenchimento das vagas existentes, por elementos comprovadamente habilitados, para o exercício dessas funções.

Dispõe o artigo 22 sobre a criação de 1.500 cargos de Servente para integrarem a lotação das Coletorias, número suficiente para atender às que tenham maior índice de serviço, já existentes ou por instalar. Idêntica disposição figura na legislação vigente, conforme se vê nos artigos 28 e 80, da Lei nº 1.293, de 27 de dezembro de 1950, que determinam a admissão de serventes, para terem exercício nas coletorias federais sem que até agora, decorridos treze anos de vigência dessa lei, haja sido feita uma nomeação sequer dessa espécie de servidor, para as exatorias. Considera-se, no entanto, semelhante medida como imprescindível à regularização dos serviços das coletorias, pois não é admissível que os trabalhos próprios desta categoria funcional sejam executados pelo coletor ou pelo escrivão e mesmo pelo auxiliar de coletoria, sem prejudicar a boa ordem dos serviços a cargo dessas repartições arrecadadoras.

Tem em vista o artigo 23 a preferência que se deve dar aos atuais servidores de coletorias, no preenchimento dos claros existentes na lotação das exatorias criadas por este Projeto, preferência que se estende aos servidores atualmente lotados nas Recebedorias Federais, que optarem para servir nessas Coletorias, na forma prevista no § 2º do artigo 16. Tal prioridade, sobre ser justa, por procurar favorecer antigos servidores que, na maioria dos casos, vêm prestando bons serviços à administração fazendária, durante longos anos, dando-lhes a possibilidade de exercerem em coletorias que lhes ofereçam melhores condições, principalmente por estarem sediadas em localidades mais adiantadas, propiciando, igualmente, à Administração oportunidade de prover as novas coletorias que, na sua maioria, devem apresentar elevado índice de arrecadação, de servidores experimentados e eficientes. Os parágrafos que se inserem no referido artigo 23 dispõem sobre os requisitos a serem satisfeitos para a concorrência dos candidatos ao preenchimento dos claros existentes nessas novas exatorias, requisitos êsses baseados em critério já adotado na legislação vigente, para casos semelhantes, cujo direito à preferência estabelecida nesses dispositivos tem o seu prazo de prescrição fixado no artigo que se lhes segue.

Referem-se o artigo 25 e seus três parágrafos à criação de tesourarias, para funcionarem integradas às coletorias federais, renovando, aliás, dispositivo constante na legislação em vigor. As duas principais modificações introduzidas na atual proposição, destinadas, sem dúvida, a aperfeiçoar as condições

para a criação desses importantes órgãos que integram o aparelho arrecadador federal — firmadas no volume de arrecadação e no número de contribuintes atendidos pela coletoria, em dois exercícios consecutivos — consistem, a primeira dessas modificações, na elevação do coeficiente da arrecadação mensal da exatoria, cujo montante em cruzeiros é fixado com base no valor mensal do maior salário-mínimo vigorante no País, para a garantia de uma variação automática, em face da instabilidade monetária, a que se relaciona, intimamente, o valor dos salários; e a outra, na definição clara e precisa, para o caso, do conceito de contribuintes do imposto de consumo e do imposto de renda.

No artigo 26, é dado um prazo razoável de sessenta dias para que a administração fazendária proceda ao levantamento das coletorias que satisfazam às condições previstas no artigo anterior, a fim de que o Poder Executivo proponha ao Legislativo a criação de tesourarias.

A fim de que não fiquem sobrecarregados os serviços de inspeção de coletorias, com a criação das trezentas e cinqüenta coletorias, de que trata o artigo 7º deste Projeto, prevê o artigo 27 a criação de dezenove funções de Inspetor de Coletorias, que, somadas às oitenta e uma funções já existentes, perfazem um total de cem funções, número suficiente para atender, satisfatoriamente, aos serviços de inspeção de cerca de duas mil e quinhentas coletorias disseminadas por todo o território nacional, tocando uma média de vinte e cinco para cada inspetor.

O crédito especial de dez bilhões de cruzeiros, previsto no artigo 28, foi estabelecido com base em criteriosa estimativa, a que se procedeu no Serviço de Coletorias Federais, órgão especializado da Administração Fazendária, calculando-se cada espécie de gasto destinado à instalação das coletorias criadas pelo Projeto, segundo o título orçamentário próprio, assim discriminado:

	Custeio	Cr\$
Material de Consumo e de Transformação	150.000.000	
Material Permanente	1.500.000.000	
Serviço de Terceiros	1.500.000.000	
Encargos Diversos	2.500.000	
<i>Investimentos</i>		
Equipamentos e Instalações	2.500.000.000	
Soma	5.652.000.000	

Quanto às despesas de instalação dos órgãos administrativos, cuja criação ou transformação também se propõe no Projeto, tais como Delegacias Regionais e Seccionais das Rendas Internas, Contadorias Seccionais e Subcontadorias Seccionais, por serem de difícil previsão, reservou-se, para satisfazê-las, a parte restante do crédito autorizado neste artigo, depois de feita a dedução da quantia acima discriminada, destinada às coletorias.

Sendo gradativa a aplicação do dito crédito, a juízo da Administração, que o utilizará, na medida das necessidades, durante o período de vigência, fixado em cinco exercícios financeiros consecutivos, não se imporá, pois, maiores encargos às finanças públicas, que, ao contrário, serão largamente compensadas, com incalculáveis vantagens advindas da implantação de um sistema racional de disciplinamento dos serviços de arrecadação das rendas da União, alcançado através das medidas aqui propostas.

Determina o artigo 29 a extinção das atuais agências de arrecadação existentes, três no Estado da Guanabara e uma em Goiânia, Capital de Goiás.

quando forem instaladas as coletorias federais das criadas pelo Projeto, que substituirão as ditas agências. Trata-se de medida plenamente justificável, em abono da qual transcreve-se, a seguir, trecho de pronunciamento que sobre o assunto proferiu o Serviço de Coletorias Federais:

"Cabe aqui uma observação quanto à medida que está sendo preconizada para solucionar a momentosa questão da descentralização dos serviços de arrecadação das rendas federais, qual seja a da criação de Agências de Arrecadação, medida esta que de maneira alguma atenderá ao necessário desdobramento das funções de execução, para maior eficiência desses serviços. Muito ao contrário, virá agravar o problema, visto que essas estações arrecadadoras não gozam de plena autonomia executiva e administrativa, com escrituração de seu movimento distinta da de outro órgão arrecadador, exatamente como uma coletoria comum, que arrecada as rendas, escritura-as, efetua pagamento e recolhe o produto arrecadado diretamente ao Banco do Brasil, à conta da União, ou por intermédio da Delegacia Fiscal, a que estiver subordinada. Ao passo que, controlada pelas Recebedorias, estas passariam a acumular as funções de órgão arrecadador com as de órgão controlador, à semelhança de uma Delegacia Fiscal, agravando, assim, a sua atual situação de sobrecarga de serviços, e comprometendo mais ainda a arrecadação, causando, portanto, maiores danos à Fazenda Nacional. A agência de arrecadação, tal como é criada, não passa, pois, de um órgão mutilado, que não tem condições de exercer as funções a que se destina; que nem sequer tem autonomia para pagar os seus próprios servidores, de vez que a renda por ela arrecadada se incorpora à da Recebedoria a que é subordinada, em cujo balancete deve figurar, a despeito de todos os inevitáveis inconvenientes que, na prática, acarreta essa circunstância, condição que a reduz a um triste apêndice de uma entidade fossilizada".

Finalmente, o artigo 30, último do Projeto, declara que ficam revogados diversos artigos da já citada Lei nº 1.293-50, bem assim o artigo 3º e seu parágrafo, da Lei nº 2.584, de 1º de setembro de 1950, e demais disposições em contrário. Esses dispositivos que, por coerência, é determinada sua revogação, referem-se a matéria sumariamente excluída pelo Projeto ou por ele tratada de maneira nova, na maioria dos casos por dizerem respeito a agências de arrecadação, como será fácil verificar, cotejando-os, sendo que, dentre eles destacamos um, que merece, porém, ligeira explicação, à parte. Trata-se do artigo 25 da Lei nº 1.293-50, relativo ao provimento do cargo inicial da carreira de coletor, que, de acordo com esse dispositivo, se efetuará mediante concurso de provas realizado entre ocupantes da carreira de escrivão de coletorias, com mais de dois anos de efetivo exercício no cargo. A revogação de semelhante dispositivo se impõe, porque as restrições por ele impostas ao provimento do cargo de coletor, só têm criado embarracos para a Administração, por dificultar o preenchimento das vagas desta carreira, sem que, por outro lado, se beneficiem os escrivães, garantindo-lhes a passagem para a carreira de coletor sem a concorrência de elementos estranhos ao seu quadro, visto que esta faculdade já lhes é reconhecida pelo direito de transferência conferido pela mencionada Lei nº 1.293-50 e pelo acesso automático assegurado pela Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960, que dispõe sobre a Classificação de Cargos do Serviço Público Civil do Poder Executivo.

Reforma Tributária

CHAGAS MELO

As duas mais importantes reformas da estrutura da organização administrativa e social do Brasil independem de reforma constitucional: a administrativa e a tributária.

Da primeira depende o êxito das demais reformas de base; na segunda repousa qualquer política de desenvolvimento econômico, inclusive a reforma agrária.

Trataremos, como indica o título acima, da reforma tributária e da mais recente tentativa de implantá-la no Brasil.

A uma política de desenvolvimento econômico deve corresponder um sistema tributário adequado, não sómente como um dos elementos de financiamento desse financiamento, como para serem conhecidas as influências da estrutura fiscal no processo de evolução da economia nacional.

O desenvolvimento econômico não é um processo resultante de combinações espontâneas das forças econômicas: ele, necessariamente, decorre da conjugação de dois fatores: o público e o privado.

Nos chamados países subdesenvolvidos, entendidos êsses de uma maneira simplista como os de renda "per capita" baixa, o poder público é chamado a intervir em determinados setores, principalmente no setor das indústrias básicas. Essa intervenção é necessária e plenamente aceita pelos economistas e defensores do liberalismo econômico adaptados a este século, não sómente pelo volume do capital exigido, como pela baixa rentabilidade advinda da exploração de alguns desses serviços.

Os investimentos governamentais são geralmente financiados através de três processos de captação de recursos: a) empréstimos externos; b) empréstimos internos; e c) impostos.

No primeiro caso surgem dificuldades opostas pelos organismos financeiros oficiais ou semi-oficiais, e, por outro lado, pelo pouco interesse dos investidores estrangeiros em indústrias de reduzida rentabilidade, pois, certas indústrias básicas, como a do petróleo, são monopólio do Estado.

Assim, o desenvolvimento econômico dos países pobres deve ser feito não sómente através de recursos externos, mas pela captação de recursos internos, seja por meio de empréstimos compulsórios, seja pela tributação.

O programa de desenvolvimento econômico do Governo brasileiro que está sendo levado a efeito pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico é custeado pelo empréstimo compulsório, criado pela Lei nº 2.973, de 26 de novembro de 1956.

A insuficiência desses recursos obrigou, porém, o poder público a aumentar a carga tributária e a emitir.

Esses processos de financiamento, entretanto, têm os seus limites: os empréstimos compulsórios na capacidade de poupança; os impostos na capacidade contributiva, além da qual seria contraproducente qualquer política de desenvolvimento; o terceiro processo, as emissões, verdadeiro tributo invisível, mais perigoso de todos os processos de captação de recursos pelo efeito sobre o nível geral de preço e, sobretudo, pelo paralelismo que deve existir, necessariamente, entre o processo econômico e a prosperidade social, base sobre a qual deve repousar o próprio regime democrático.

Nestas condições, o desenvolvimento econômico depende em grande parte da iniciativa privada, que deve receber estímulo por parte dos poderes públicos, promovendo através de uma política tributária adequada a elevação do coeficiente de poupança, quer das pessoas físicas, quer das pessoas jurídicas.

A contribuição privada a uma política de prosperidade nacional deve ser levada em conta pelos governos, colocando essa contribuição em condições de criar indústrias que substituam certas importações, habilitando-as a competirem com as similares estrangeiras, que usufruem melhor técnica, melhor produtividade e mais capitais.

Uma perfeita coordenação entre as indústrias governamentais e a iniciativa privada deve existir, competindo aos poderes públicos desenvolver uma infra-estrutura sólida que servirá de base ao aparecimento de indústrias particulares, devidamente protegidas por barreiras aduaneiras e estimulada por uma tributação que nós chamaremos, voltada para o desenvolvimento.

Os impostos perderam as suas primitivas características de mero veículo de angariar recursos para fazer face às despesas do Estado para se transformarem, também, num instrumento de política econômica.

Diziam os clássicos da ciência das finanças — ao tempo em que o Estado apenas mantinha os serviços essenciais de justiça, os serviços administrativos com limitados investimentos e a segurança interna e externa — que o governo devia estimar primeiro

a despesa para depois impor ao público o pagamento desses serviços sem atentar muito para a capacidade contributiva da população. Pela economia clássica a fixação dos gastos públicos precedeu a qualquer exame do efeito dos tributos no processo de desenvolvimento econômico.

O enorme crescimento das despesas do Estado e o consequente aumento das imposições fiscais da intervenção do Estado em esferas que antes pertenciam à iniciativa privada, mudaria a orientação da política financeira do Estado, sobretudo no que concerne à tributação.

O orçamento, que era então um mero balanço de receitas e despesas, tornou-se um documento de grande importância para a vida econômica dos povos, não sómente pela grande responsabilidade do Estado na solução de problemas essenciais, como pela absorção de parte considerável da renda nacional.

Para interpretar essa interdependência entre a economia privada e a economia pública, surgiria uma nova disciplina denominada política fiscal. Desenvolveu-se o conceito de tributação — não mais mero captador de recursos, — mas, sobretudo, um meio de corrigir-se ou atenuar-se os males de uma economia instável. Assim, os fundamentos econômicos da tributação devem prevalecer sobre os aspectos financeiros e políticos.

A intervenção do Estado brasileiro no domínio econômico está sendo feita no setor das indústrias básicas e pioneiras, suprindo as deficiências da iniciativa privada e, por outro lado, criando uma infra-estrutura que incentive o florescimento da indústria privada. Às vezes, porém, essa intervenção alcança outros setores onde o capital privado poderia ter melhor êxito, ocasionando um crescimento enorme das atividades do Estado, que se tornou o maior comprador de bens de produção e consumo, o organismo que dispõe para dispenser de maior soma da renda nacional.

Esse gigantismo do Estado, aliado ao desenvolvimento econômico acelerado, pode gerar um retraimento da atividade produtora interna, ante a progressiva participação do Estado na absorção da renda nacional. Esse impacto, sobretudo no setor de obras não reprodutivas, vem acelerando o processo inflacionário que tem sido agravado, ainda, com as emissões de papel moeda.

Não há a menor dúvida de que as necessidades do nosso desenvolvimento econômico não têm limites, mas elas devem ser pautadas por um fator importante que é a capacidade contributiva expressa na relação entre a renda nacional e a soma dos tributos arrecadados pelo poder público.

O montante dos tributos cobrados pela União, Estados e Municípios, mais o saldo dos ágios, contribuições de previdência

e os vários fundos como o de Marinha Mercante, Portuário e do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem somaram, em 1964, a expressiva soma de Cr\$ 1 trilhão e 900 bilhões de cruzeiros, consumindo, aproximadamente, 30% da renda nacional, soma gasta em quase sua totalidade em despesas de custeio, pois os investimentos estão a cargo das emissões de papel-moeda.

A teoria dos ciclos econômicos, segundo a qual a um período de prosperidade segue-se um de depressão, encontrou na política fiscal o mais importante elemento de atenuação dos efeitos desastrosos, tanto do período depressivo, como do período de euforia que, se não fôr bem controlado, apressará o início do ciclo seguinte.

A economia brasileira vive, desde 1959, um ciclo depressivo que se agiganta, ocasionado por fatôres de duas naturezas: fatôres estruturais e conjunturais.

Os primeiros, inerentes à própria condição de País em desenvolvimento, podem ocasionar um inflação moderada, desde que essa não seja impulsionada por outros fatôres. Os últimos, determinados por circunstâncias ocasionais, podem ser controlados, desde que o Governo adote medidas adequadas, reduzindo os déficits orçamentários, sobretudo os das empresas estatais, incentivando o comércio exterior e a vinda de capitais nos limites ditados pelo interesse nacional.

Na atual fase de desenvolvimento econômico do Brasil deve ser feita uma reforma tributária que auxilie as poupanças para atender às necessidades da crescente demanda de capitais, escassos no mercado internacional.

Aconselham uns economistas gravar mais pesadamente as rendas elevadas e os proprietários, efetivando o que eles chamam de justiça social da tributação. Esqueceram-se, porém, de que o raciocínio acima não pode ser válido para os países subdesenvolvidos onde a realidade econômica preponderante é a escassez de capital.

No Brasil, a tributação recai pesadamente sobre a renda consumida e, desigualmente, o imposto de renda pesa sobre a classe média, deixando quase isento certos setores da vida nacional, como os proprietários rurais que não pagam imposto de renda no Brasil.

O Plano de Estabilização Monetária, elaborado ao tempo do governo do Dr. Juscelino Kubitschek de Oliveira, previa uma nova modalidade de pagamento do imposto de renda para os proprietários rurais, nos seguintes termos:

a) o rendimento computável na cédula G será o lucro líquido apurado em balanço, comprovado por meio de escrituração, de forma a merecer fé;

b) não são dedutíveis as quantias aplicadas na aquisição de bens de qualquer natureza, nem as despesas pessoais do contribuinte, salvo as de alimentação com recursos da propriedade agrícola;

c) os parceiros na exploração agrícola ou pastoril e nas indústrias extractivas vegetal e animal serão tributados separadamente, na proporção do que couber a cada um;

d) no caso de inexistência de escrita regular, o rendimento da cédula G será arbitrado de 15% a 50% do valor da propriedade agrícola.

Infelizmente, não foram adotados os dispositivos acima e os proprietários rurais continuam a não pagar o impôsto de renda, de acordo com a sua capacidade contributiva. O rendimento é determinado em bases abstratas, aplicando-se o coeficiente de 5% sobre o valor da propriedade. Não sendo possível conhecer com exatidão o valor das construções e demais benfeitorias, o impôsto será calculado em 10% do valor venal das terras, de acordo com os registros para efeito de cobrança do tributo.

O pagamento do impôsto territorial é feito com base nos cadastros elaboradores pelos Estados que, antes da reforma constitucional nº 5, arrecadavam o tributo. Agora, compete aos Municípios arrecadá-lo, o que vem diminuir ainda mais as possibilidades de arrecadação do tributo, pois os lançamentos passam a ser feitos diretamente pelos interessados.

A reforma da estrutura do sistema tributário nacional deve orientar-se no sentido de atenuar os efeitos da taxação indireta e, reformulando a legislação do impôsto de renda, taxar os setores que escapam à taxação como o setor agrícola, as empresas de de financiamento e as de propaganda, atenuando, por outro lado, a incidência sobre os que recebem vencimentos.

A arrecadação do impôsto de renda no Brasil, como vimos, assenta, principalmente, na indústria, no comércio e na classe média que vive de salário, numa desigualdade flagrante e injusta para os assalariados que sofrem dupla pressão: a excessiva carga tributária indireta do impôsto de consumo, vendas e consignações e a taxação através do impôsto de renda, ocasionando uma queda do poder aquisitivo de grande massa da população.

Um aspecto importante na reforma tributária é o que diz respeito à sonegação, principalmente do impôsto de renda.

Segundo o Anuário Estatístico do Brasil publicado em 1961, dos 70 milhões de habitantes, apenas 5% pagaram impôsto de renda. Ao tempo, eram considerados contribuintes do impôsto de renda os que tivessem renda líquida superior a Cr\$ 90.000,00 anuais, o que vem revelar a grande evasão do tributo.

A mesma fonte acima indicada, informa que apenas 251 pessoas declararam renda líquida superior a quatro milhões e quinhentos mil cruzeiros anuais e em oito Estados da Federação nenhuma pessoa atingiu essa renda, sendo que no Ceará e no Rio Grande do Norte ninguém teve renda superior a três milhões de cruzeiros.

No Estado de Minas, um dos mais ricos do Brasil, sómente 6 (seis) pessoas declararam renda superior a quatro e meio milhão de cruzeiros. Em São Paulo, o número de contribuintes que excederam esse montante foi inferior ao do Estado da Guanabara, sendo de 89 para o primeiro e 104 para o segundo.

Em 1960, em todo o país, apenas 770 pessoas declararam renda superior a três milhões de cruzeiros pagando apenas um bilhão e meio de cruzeiros na pessoa física, para uma arrecadação superior a 11 (onze) bilhões, o que comprova serem os assalariados e demais componentes da classe média os maiores contribuintes e os únicos que não podem sonegar o impôsto de renda no Brasil.

Outro aspecto importante da política fiscal do governo estreitamente ligado a qualquer programa de desenvolvimento econômico é o efeito anti-inflacionário da taxação. Por exemplo, o impôsto de consumo tanto pode ser um meio disciplinador da procura, evitando a aquisição de bens supérfluos, como um fator inflacionário pelo aumento de preços que pode provocar nos bens de consumo, resultando um encarecimento geral do custo de vida e consequente aumento da espiral inflacionária.

"Taxation helps to prevent inflation by taking spending power away from individuals and business. There clearly are times, however, when inflation does not occur even though government expenditures are not financed by taxes, just as there are times when inflation occurs even though government expenditures are financed entirely by taxes. The relation of taxes to inflation requires more intensive examination". (The Federal Taxing Process — Roy Block — New York 1952, pág. 252).

Outro problema de política fiscal que está a merecer a atenção do governo é o do impôsto do consumo. Qualquer reforma nesse tributo deve aumentar os limites insencionais que protegem as mercadorias consideradas, pela Constituição em seu art. 15, § 1º, como o "mínimo indispensável" a habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica, como também, se fôr necessário, acrescer sómente as incidências sobre os chamados supérfluos ou objetos de uso nas classes abastadas.

O impôsto de consumo no Brasil se receber novos aumentos só virá concorrer para agravar a situação aflitiva das classes trabalhadoras, deixando o rico escapar quase ilesa da nova contribuição.

País de baixa renda "per capita", de subnutridos, com uma massa de população de poder aquisitivo quase nula, aumentar os impostos indiretos, principalmente o de consumo e o de vendas e consignações, é uma insensatez e uma incongruência em face da política de valorização do homem e de expansão industrial do Brasil.

Qualquer aumento de tributos deve recair no impôsto sóbre a renda, principalmente nos que estão isentos, pois, além de facilmente arrecadáveis, são por demais elásticos, isto é, produzem o que é possível, e, quando progressivos, pesam mais sóbre os contribuintes mais fortes, o que satisfaz o princípio do mínimo sacrifício coletivo.

Já é princípio defendido e proclamado por todos os financeiros que sómente um impôsto de incidência direta e progressiva, como o impôsto sóbre a renda, pode servir de base sã e estável ao sistema tributário de qualquer país.

Não advogamos a supressão dos impostos indiretos como sejam os de consumo e o sóbre vendas e consignações. O que preconizamos é uma maior participação dos impostos diretos na composição da renda tributária nacional.

Transformados os quadros econômicos nacionais e iniciada a industrialização do país, a ocasião nos parece apropriada para estruturarmos nosso sistema tributário em base direta como determina o art. 202 da Constituição Federal assim expresso:

"Os tributos terão caráter pessoal sempre que isso fôr possível, e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte".

Não queremos uma taxação excessiva dos lucros, pois iríamos dificultar a formação de capitais. O que aconselhamos é uma reforma fiscal que transforme o impôsto em instrumento de justiça social, em fator do desenvolvimento econômico.

Para financiarmos o nosso desenvolvimento econômico através da tributação necessitamos de uma reforma fiscal onde, além de medidas fiscais de incentivo à poupança, sejam atenuados os defeitos do nosso sistema tributário que repousa em cerca de 70%, nos três níveis de Governo, nos impostos indiretos, gravando indiretamente as classes trabalhadoras que vivem de salário fixo.

No ano de 1962, o Governo parlamentarista enviou ao Congresso Nacional um projeto de reforma tributária com os seguintes objetivos:

a) aumentar a taxa de poupança, através de:

I — dispositivos fiscais que incentivem o reinvestimento de lucros das empresas;

II — favores fiscais que conduzam as pessoas físicas a investir uma parte maior dos seus rendimentos;

III — exigências de participação de usuários de serviços públicos no esforço de investimento para a expansão dos mesmos;

IV — desincentivos ao consumo não essencial;

V — incentivos ao desenvolvimento do mercado de capitais e à difusão dos seus papéis como instrumentos de aplicação da pequena poupança;

VI — a utilização do poder tributário para a formação de poupanças.

b) melhorar a composição dos investimentos, utilizando o poder tributário para:

I — canalizar poupanças para setores prioritários da infra-estrutura, ou para eles orientar os investimentos voluntários;

II — adequar a parcela de poupança nacional vinculada a esses setores às necessidades da programação de investimentos no próximo quinquênio.

c) obter melhor distribuição da renda nacional através de medidas que:

I — restituam ao impôsto de renda a função de distribuir a carga tributária, de acordo com a capacidade contributiva;

II — dosem a tributação, de acordo com a essencialidade dos bens e serviços;

III — tornem efetiva a distribuição tributária estabelecida na legislação, coibindo fraudes e combatendo sonegações que criam situações privilegiadas;

IV — aperfeiçoem dispositivos da legislação vigente com o objetivo de obter maior justiça tributária.

d) eliminar o "deficit" de caixa do Tesouro — causa principal das excessivas emissões de papel-moeda — mediante o aumento da receita da União, por meio da majoração de certos impostos, e de combate à sonegação, sem descurar, entretanto, da redução dos "deficits" de autarquias.

O projeto de reforma tributária do primeiro Gabinete Parlamentarista do Brasil não mereceu aprovação no Congresso.

O que nos parece imprescindível é mudar o panorama da tributação no Brasil, que pesa, presentemente, sobre as classes

médias e operárias, contrariando os princípios de justiça fiscal e o próprio artigo 202 da Constituição Federal.

O exame da estrutura tributária federal nos mostra que o impôsto de renda que, em 1955, participava com 40% da receita tributária da União, não deverá contribuir em 1964 com mais de 25%.

Esse fato revela a necessidade de uma reforma fiscal, utilizando a tributação como o principal instrumento de redistribuição da renda nacional.

Como dizíamos em 1962, quando fracassaram os paliativos de fixação dos preços, de contingenciamentos de importação e paliativos de natureza financeira, devemos voltar-nos para a política fiscal, que é o melhor instrumento de governo para as reformas estruturais da economia e a correção de injustiças na distribuição da renda nacional, na luta pela execução de uma política de salários e preços adequados à manutenção da economia nacional em nível de rendimento e de pleno emprêgo. Não queremos, todavia, seja uma política fiscal bem orientada a pedra de toque da solução de todos os nossos males econômicos e financeiros. Não padece dúvida, porém, que ela representa uma parcela importante de qualquer plano de desenvolvimento econômico como peça principal a ser utilizada no combate ao maior dos males de nossa sociedade: "essa pobreza que não tem causa permanente, mas que provém da complexidade do nosso sistema econômico" — Chagas Melo — Política Fiscal e Desenvolvimento Econômico — Revista Administração Paulista — Janeiro-Junho de 1962.

Com relação à Reforma Tributária, o Ministro Gouveia de Bulhões afirmou que ela tem a preocupação de tributar a renda real e não fictícia, procurando corrigir a depreciação da moeda e incentivar a capitalização das empresas privadas, embora com alguns riscos no que se refere ao decréscimo da receita.

Segundo o Professor Otávio Gouveia de Bulhões, o Governo não deverá recorrer, como nos Governos passados, ao empréstimo compulsório, "pois a sua intenção é devolver a confiança no valor da moeda, fazendo a correção monetária e incentivando as investimentos em ações das empresas privadas".

Interrogado sobre se a sonegação de impostos realmente alcança Cr\$ 1 trilhão por ano e de como encara a campanha da ADV para estimular o recolhimento dos impostos realmente devidos, o Ministro Gouveia de Bulhões disse que para que não haja sonegação é preciso não só o sacrifício, mas também um ambiente adequado no que diz respeito às próprias leis fiscais, assegurando que "quando a tributação não se apoia em condições reais, os contribuintes recorrem à evasão e as autoridades se sentem sem força moral para exigir o pagamento".

Métodos a Serem Empregados no Treinamento

FRANCISCO GOMES DE MATOS

As modernas técnicas e práticas de Treinamento de Empregados, que visam à melhor adaptação d'estes às normas de trabalho eficiente, estãometiculosamente estudadas no artigo em aprêço. Seu autor, FRANCISCO GOMES DE MATOS, estréia assim nesta Revista, apresentando, verdadeira aula a respeito do assunto. — (NOTA DA REDAÇÃO).

* * *

O treinamento deve representar, para os instruendos, uma "resposta" a seus problemas de trabalho. Só uma aprendizagem dinâmica, que interprete e solucione dificuldades funcionais, pode criar adequada motivação para o treinamento dos empregados.

E' natural que haja, inicialmente, certa resistência por parte de alguns servidores. Há aquêles que se julgam auto-suficientes; outros que temem expor-se, desabituados que estão de uma ambiente escolar. E' preciso, portanto, como condição primeira, criar predisposições favoráveis no espírito dos empregados a serem treinados. Informação prévia dos objetivos do treinamento constitui a providênciia inicial; as primeiras reuniões devem ser destinadas, exclusivamente, à ambientação.

Mas, a condição essencial para o êxito de um programa de treinamento reside na acertada aplicação dos métodos. Outra condição é fazer com que o empregado comprehenda a utilidade dos ensinamentos que lhe são ministrados. Assim a programação do treinamento deve ser precedida por uma análise ocupacional, que orientará o levantamento das necessidades de aperfeiçoamento. O estudo dos conteúdos profissionais, necessários ao exercício do cargo, é condição imprescindível para instruir a aprendizagem a determinar os métodos específicos para as possíveis deficiências técnicas.

O treinamento é essencialmente um processo dinâmico. Os métodos tradicionais de ensino, à base de memorização e exposições, exclusivamente orais (palestras, conferências, leituras, etc.), são, via de regra, pouco eficientes. O treinamento é um autêntico instrumento de trabalho. E, um meio objetivo de ajuda técnica aos empregados para obterem eficiência na execução de suas tarefas.

Assim, repetimos, é fundamental que os servidores sintam, de modo indiscutível, as vantagens do aperfeiçoamento e os seus efeitos no processo de trabalho.

Sob o ponto de vista psicológico, devem-se evitar as situações meramente escolares; substituir o termo "aula" pelo termo "reunião", e "professor" por "coordenador" ou "instrutor". Dêsse modo, o treinamento deve-se realizar através do emprêgo das técnicas de discussão em grupo, em que haja franca participação dos treinados.

Vejamos algumas dessas técnicas:

REUNIÃO LIDERADA

E' usada, apenas, para grupos que possuem experiências ou conhecimentos especializados sobre o assunto em pauta. Visa provocar uma discussão ampla de todos os interessados, com vistas à obtenção de soluções que interpretem o pensamento da maioria.

O Instrutor propõe o tema e faz uma ligeiríssima introdução ao debate, apenas com o intuito de motivar o início à discussão.

O êxito, nesse tipo de reunião, depende grandemente do Instrutor no coordenar e disciplinar os debates, evitando dispersão, absorção da palavra por um participante e atritos. Muito do sucesso do Instrutor dependerá do uso adequado de perguntas (ver "Uso Adequado de Perguntas pelo Instrutor").

O Instrutor deverá ir registrando no quadro as idéias principais, com vistas a facilitar a fixação e a recapitulação quando necessária.

O Instrutor procurará sempre conduzir o grupo a conclusões, fazendo resumos, para que possa, ao vencer o tempo previsto para a reunião, encerrar os debates com uma conclusão final.

Esse tipo de reunião não é aconselhável para grupos que necessitam de informações básicas (novatos, pessoal mal qualificado, etc.).

O Instrutor deve esclarecer o grupo sobre:

- sua função de coordenador,
- o direito à participação que todos possuem,
- a rigorosa obediência ao assunto em discussão,
- que as comunicações e apartes devem ser concisos e claros,
- que não deve haver colóquios, nem discussões marginais.

MÉTODOS DE DISCUSSÃO

Temos procurado enfatizar a eficiência da metodologia ativa através de Reuniões Lideradas, Demonstrações Práticas e Dramatizações — sobre o ensino tradicional, caracterizado por aulas formais, com a mínima participação dos treinados.

O treinamento — é forçoso repetir — é ensino intensivo; objetiva resultados imediatos.

Na Reunião Liderada, sob a coordenação de Instrutor, especialmente treinado em conduzir reuniões, a participação dos instruendos é incentivada ao máximo.

Tratando-se de reunião em que a discussão é o instrumento principal, vejamos quais são os seus principais métodos:

Seminário — Grupo de pessoas atualizadas no tratamento de determinado assunto, sob a direção de um líder com habilidade para encaminhar discussões. Objetiva colhêr conclusões com base nas sugestões e críticas apresentadas pelos participantes. O método de discussão — seminário — é indicado para o caso de especialistas no assunto, pois diferença de níveis de conhecimentos entre os componentes pode comprometer o êxito da reunião, desviando-a de suas finalidades.

Painel — Reunião limitada, de 5 a 10 especialistas sobre o assunto em pauta, sob liderança de pessoa altamente versada na matéria. O tema é especializado, daí usar-se para desenvolvê-lo o tipo de conversação. Após determinado tempo, o presidente faz um resumo dos principais aspectos abordados, visando tirar conclusões práticas.

Simpósio — E' o tipo de reunião para estudos de determinado problema em que cada participante expõe seu ponto-de-vista de maneira informativa, sem intenção de debate. No simpósio, cada participante deverá ocupar-se de determinado setor ou aspecto do problema focalizado, apresentando, geralmente, contribuição escrita. O Simpósio é aconselhado para problemas complexos que envolvem vários aspectos que devem ser desen-

volvidos, para uma compreensão geral do assunto. Enquanto o seminário se caracteriza pela controvérsia, no simpósio, a rigor, não há debate.

Forum — Caracteriza-se pela ampla participação de todos os componentes. Em geral, é feita a exposição do assunto por um dos membros, seguida pelo livre pronunciamento dos participantes. A direção dos trabalhos tem por fim apenas disciplinar as discussões, sem intervir no mérito das mesmas.

Debate — Um orador discorre sobre o objetivo da discussão após o que o assunto é entregue aos debatedores. Enquanto no forum a participação é ampla, no debate está limitada àqueles especialmente convidados e, sómente em caso excepcional, é dada a palavra a membros do auditório.

Mesa-Redonda — Alguns autores a definem como "uma associação de simpósio e forum". Há inteira liberdade de pronunciamento, além de ser facultada a participação do auditório nos assuntos discutidos pelos membros da mesa. É também denominada *círculo de estudos*.

LEITURA DIRIGIDA

O método de Leitura Dirigida pode ser desenvolvido através de dois processos:

1º Processo: Leitura Dirigida, com discussão — debates

E' um método através do qual se pode obter resultados proveitosos, desde que o Instrutor cuide em motivar o grupo, a fim de que não se incorra em seu principal inconveniente: a monotonia.

Se o Instrutor não souber empregar recursos de motivação, a leitura não significará para o instruendo além de uma arenga desinteressante.

Procedendo a leitura de livros técnicas ou manuais específicos de treinamento, o Instrutor, além das interrupções normais para explicações e comentários, deve torná-la um instrumento para provocar debates. Ela deve ser, em si, material para discussão. Só assim será eficiente como método de treinamento.

Como atividade suplementar, é interessante, sempre que a empresa possuir biblioteca especializada, instituir-se um *Clube de Leitura*. Os empregados sob regime de treinamento, ou quaisquer outros de acordo com os critérios que se adotem, são orientados na escolha dos livros e dos capítulos que devem merecer maior atenção. Findo o prazo para a leitura, devem apresentar um breve comentário a respeito, que deve ser objeto de discussão em grupo.

Instruções Metodológicas que devem ser observadas:

- a) O Instrutor prepara, com antecedência, o material que deverá ser objeto de leitura coletiva e debates.
- b) O documento de trabalho é o instrumento de teorização dos assuntos a serem discutidos. Será lido, em voz alta (ora pelo líder, ora pelos participantes), sendo interrompido, pelo líder, em determinados pontos, para discussão.
- c) A discussão será coordenada pelo líder, que concederá a palavra para comentários, sugestões, críticas, observações, contribuições sobre experiências, etc., que se coadunem com a matéria exposta no momento.
- d) O participante que estiver com a palavra poderá permitir o aparte, cabendo ao líder disciplinar a discussão, no caso de os debates serem tumultuados.

e) O líder, para evitar que haja monopólio da palavra por algum participante ou digressões fora do tema em pauta, intervirá para restabelecer a ordem, baseado no princípio de que o grupo é constituído de *participantes* e não de *assistentes*.

As intervenções do grupo devem ser concisas e objetivas, de modo a que se possa chegar a conclusões.

2º Processo: *Leitura Dirigida, com discussão — painel*
Compreende 4 etapas:

- a) *Leitura silenciosa*: O coordenador distribui um texto para leitura silenciosa pelo grupo. O participante faz todas as anotações que julgue oportunas, de crítica ou de reforçamento das idéias.
- b) *Questionários*: É feita a distribuição, aos participantes, de um questionário sobre o texto.
- c) *Divisão em subgrupos*: Os participantes são distribuídos em subgrupos, para debates sobre o texto e respostas aos quesitos do questionário.
- d) *Reunião Final*: O coordenador promove uma reunião geral para análise dos questionários dos subgrupos e conclusões finais.

DISCUSSÃO DE CASOS E PROBLEMAS

A discussão de casos e problemas (Case Methods) é usada em larga escala pelas universidades americanas. Constituem, mesmo, em alguns casos, o principal método de estudo. Aqui, entre nós, processo, por excelência, usado pela Escola de Administração de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, cujos resultados são de molde a indicar seu emprêgo.

Um caso é proposto ao grupo com todos os elementos esclarecidos, abstendo-se, todavia, o Instrutor de qualquer julgamento, findo o qual os participantes são convidados a um exame mais aprofundado do problema a fim de apresentarem, na reunião seguinte, as soluções cabíveis. O Instrutor orienta-os sobre o roteiro a seguir, indica-lhes bibliografia e demais fontes de informação a serem usadas. As soluções apresentadas constituirão o material de discussão.

De outro modo, o desenvolvimento do método pode processar-se através das seguintes fases:

1^a) O Instrutor propõe o "caso", oferecendo todas as informações possíveis.

2^a) O grupo faz as perguntas que julgar necessárias, para melhor esclarecimento.

3^a) O grupo é informado sobre os recursos de que poderá lançar mão para maior entendimento do assunto (bibliografia, fontes de informação, visitas, estágios, etc.).

4^a) O grupo é dividido em subgrupos, cada um escolhendo o seu líder, que, por seu turno, distribui as responsabilidades de cada um.

5^a) Os subgrupos, através de seus líderes, apresentam, na reunião final, as conclusões a que chegaram.

6^a) O Instrutor, após conduzir a discussão sobre as soluções propostas, procura, com a ajuda do grupo, sintetizá-las, ajustando-as à solução final do caso.

Os "casos" devem envolver complexidades crescentes.

O "caso" força a que o treinando se defronte com "fatos" e não com "idéias", que podem ser recebidas com as resistências ou as acomodações a preconceitos consolidados.

Este método é excelente para o treinamento de executivos, pois alarga o senso de objetividades no tratamento de problemas comuns a administração.

DRAMATIZAÇÃO

A dramatização é, também, recurso de alto significado. Essa técnica baseia-se nos princípios do psicodrama e sociodrama de MORENO. A encenação de situações é totalmente espontânea, de molde a ensejar um retrato, o mais fiel possível, da problemática, com as implicações que lhe emprestem cada participante.

A dramatização pode ser realizada para reconstituir uma determinada situação, servindo de ilustração aos comentários do Instrutor. Neste caso, não há discussão. Todavia, como técnica

de treinamento, surte mais efeito quando é usada para motivar debates. Neste caso, sua representação pode ser *programada* ou *espontânea*.

E' *programada* ou teatralizada, quando a situação encenada segue rigorosamente o roteiro traçado. Logo após, o Instrutor conduz a discussão.

E' *espontânea* quando o Instrutor apenas oferece os dados principais do problema, sendo o enrêdo e os diálogos improvisados pelos participantes.

Há outro tipo de dramatização espontânea, em que o Instrutor apenas propõe o problema. Os intérpretes reunem-se, rapidamente, em local diferente, e acertam os detalhes principais da orientação a seguir.

A escolha dos intérpretes é feita, sempre, à base de voluntariado.

Após sua realização, o Instrutor pode conduzir o debate, através de discussão livre ou dividir o grupo em subgrupos, que discutirão o assunto em 1^a etapa, sendo a conclusão apresentada, depois, pelos seus representantes, ao grupo todo. (Ver: "O treinamento será a solução?" — Exemplo de um caso-dramatização).

INSTRUÇÃO INDIVIDUAL

A instrução individual é recomendável para as tarefas complexas e para treinar responsabilidades. E' indicado quando se pretende corrigir hábitos viciosos de trabalho e atitudes incorretas evitando as correções em público, sempre constrangedoras e quase sempre ineficazes. No caso de explicar mudança de métodos de trabalho, justificar medidas administrativas que influam no andamento normal do serviço que atinja isoladamente a uma unidade ou departamento. A entrevista individual com o chefe deve ser providência inicial. O chefe instruído sobre as medidas reunirá, então, seu pessoal para as comunicações necessárias.

A instrução individual é, ainda, recomendável para o ades- tramento de operários especializados em operações em máquinas, montagens, etc.

INSTRUÇÃO POR ESCRITO

Constitui providência útil na fixação de pontos importantes que não devem ser esquecidos. Normas regulamentares e princípios que devem ser seguidos freqüentemente devem ser distribuídos, por escrito, aos interessados, para consulta sempre que necessário.

À instrução por escrito, devem associar-se outros métodos de discussão em grupo, para motivar o conhecimento da matéria, pois a simples entrega pode incorrer no risco de ser guardado sem ser lido. A discussão tem ainda por mérito valorizar pontos importantes que precisam ser fixados e podem passar despercebidos. Igual risco correm os quadros de avisos cujas observações por escrito podem cair na rotina, sem que ninguém preste mais atenção a suas recomendações. Ao chefe cabe, periodicamente, através de encontros formais ou informais, "relembra" aspectos importantes referentes a regulamentos e normas gerais de serviço.

PRELEÇÃO

As preleções ou palestras são usadas para acrescentar argumentos novos, como fundamentação teórica e recurso de reforçamento de técnicas empregadas. A preleção do presidente da empresa, de um técnico ou palestras periódicas do chefe podem ser de grande significado na fixação de pontos-chaves da política empresarial. Além do mais, as palestras podem ensejar a que as pessoas desenvolvam idéias e adquiram o gosto por um aperfeiçoamento sistematizado.

A preleção, palestra ou conferência em geral, constitui peça inteiriça, sem interrupção. Após a preleção, conforme a orientação, poderá haver perguntas ao expositor ou debates.

Quando se tratar de uma autoridade no assunto, em geral contra-indica-se debates, tolerando-se, apenas, perguntas. Nesses casos, a palestra possui, tão somente, sentido de aperfeiçoamento.

Conforme o público, a conferência oferece sérias dificuldades ao expositor. Quando o auditório é heterogêneo, não estando preparado para o assunto, difícil torna-se o aprofundamento da matéria estudada, forçando o conferencista a manter-se no plano das generalidades.

Quando a conferência se destina a um grupo especializado ou clientela de um curso, o método de preleções é bastante útil, possibilitando a técnicos renomados exporem suas experiências. Um *ciclo de palestras*, para público selecionado, favorecendo um rodízio de especialistas na matéria, desenvolvendo facetas de um mesmo problema ou de problemas afins, representa excelente motivação para um estudo mais acurado dos assuntos. Para melhor fixação dos conteúdos é interessante associar a conferência ao método de debates ou de explicações posteriores. No primeiro caso a palestra serviria como material de discussão, coordenada pelo conferencista. No segundo caso, após a palestra, o expositor responde às perguntas feitas pelo auditório.

Para obviar o problema da dispersão nas reuniões para público não selecionado, os conferencistas costumam empregar recursos de fixação, como filmes, *slides*, cartazes, etc. e, em alguns casos, até dramatizações.

TREINAMENTO NO PRÓPRIO LOCAL DE TRABALHO

O treinamento no próprio local de trabalho (Funcional) é normalmente usado em situações individuais, mormente no caso de empregado recém-admitido. E' especialmente realizado através de *praticagem supervisionada*. O empregado é imediatamente colocado em situação de trabalho, sob a orientação do Chefe ou Instrutor especialmente designado, executando tôdas as tarefas peculiares a sua ocupação. E' o método de "aprender fazendo" (*in job training*). Para algumas tarefas, de pequena complexidade, êste método, por si só, preenche suas finalidades instrucionais, embora um treinamento em Relações Humanas seja imprescindível, para ambientação e integração do empregado na emprêsa.

No comércio, por exemplo, o treinamento funcional é bastante usado, tanto individual, como coletivamente, na instrução e praticagem de vendedores nos princípios fundamentais da Técnica de Vendas.

Este treinamento, realizado principalmente à base de dramatizações de situações de trabalho, torna-se eficiente se na própria ambição em que operam os empregados. Dêsses modo, pode-se imprimir maior realidade aos problemas simulados.

A finalidade principal do treinamento em serviço consiste no pronto ajustamento do empregado às suas tarefas, para o imediato exercício profissional. O empregado passa imediatamente a ocupar seu papel no quadro operacional. E' preciso considerar, todavia, o perigo de a instrução do novato ser conduzida por alguém que não possua condições de Instrutor. Nem sempre o servidor mais eficiente é o mais indicado para exercer esta função. Sua eficiência é muitas vêzes consequência de habilidade própria, do desenvolvimento de uma aptidão específica e não resultado da aplicação de processos racionais de execução. Em tal circunstância, o aprendiz corre o risco de adquirir práticas defeituosas, hábitos inadequados e vícios de execução difíceis de serem corrigidos posteriormente. E' preciso verificar se o Empregado-Instrutor possui a paciência e as condições didáticas necessárias para ministrar a aprendizagem. Há alguns que são exageradamente ciosos de sua capacidade e pericia profissional desenvolvendo um *sentimento esgoista* que os inibe de transmitir a experiência adqui-

rida. Geralmente são autodidatas que adotam por diretriz o lema: "Eles que aprendam como eu, dando duro". Quando um desses é escolhido para Instrutor e não se sente a vontade para recusar, pois trata-se de escolha de seu superior hierárquico, aceita, mas sem se dedicar ao aprendiz como deveria, além de não lhe ensinar "tudo o que sabe" ... Assim, a indicação daqueles considerados formalmente pela gerência como sendo os melhores instrutores, por serem os mais produtivos, pode significar: fator de desajuste funcional. Esta situação é bem mais freqüente do que se julga à primeira vista. Daí ser necessário cuidado especial na escolha dos Instrutores. Adiante examinaremos melhor êste problema.

Quando o trabalho é mais de ação, de aplicação motora, constitui técnica eficiente a *Demonstração*. O Instrutor mostra como se executa uma tarefa, finda a qual o aprendiz, sob a supervisão do mestre, tenta reproduzir a experiência. Nestes casos, revela-se de grande eficiência a sistemática usada pelo método TWI (Training Within Industry), largamente empregado no treinamento de operários pela sua objetividade. Senão vejamos:

COMO ENSINAR UM TRABALHO

Ponto I — Prepare o Aprendiz.

Ponha-o à vontade.

Indique o trabalho e verifique o que o aprendiz já sabe a respeito dele.

Desperte no aprendiz o interesse de aprender o trabalho.

Coloque o aprendiz em posição correta.

Ponto II — Apresente o Trabalho.

Fale, mostre e ilustre uma *fase importante* de cada vez.

Insista em cada um dos *pontos-chave*.

Ensine clara, completa e pacientemente, não ensinando mais do que aquilo que o aprendiz possa aprender.

Ponto III — Faça o Aprendiz Executar o Trabalho.

Peça ao aprendiz para fazer o trabalho.

Faça-o explicar cada *ponto-chave* à medida que ele fôr executando o trabalho. Corrija os erros no momento.

Por meio de perguntas, vá verificando se ele comprehendeu. Prossiga até ter certeza de que o aprendiz *sabe*.

Ponto IV — Acompanhe o Progresso do Aprendiz.

Encoraje o aprendiz a tomar êsse trabalho. Anime-o a fazer perguntas. Diga-lhe a quem deve procurar quando precisar de auxílio. Verifique o trabalho dêle. Vá, gradualmente, deixando que o aprendiz trabalhe por si mesmo, sem a sua interferência.

ENTREVISTA

Outro método usado para treinamento individual em serviço é o da *Entrevista* com o chefe imediato ou um técnico especializado. Os chefes empregam grandemente êste recurso para instruir seus subordinados. A entrevista que deve ser conduzida em um clima de informalidade deve obedecer à técnica a fim de alcançar os objetivos definidos, evitando dispersão e perda de tempo. Na entrevista, o chefe deverá motivar o empregado a que exponha sem constrangimento suas opiniões, devendo ouvir mais que falar, de modo a poder formar juízo acerca do nível intelectual e capacidade técnica do empregado. A entrevista poderá constituir, assim, uma verificação das necessidades de treinamento e o primeiro passo para a sistematização de um programa de aperfeiçoamento.

A Entrevista, todavia, é, em si mesma, um processo de treinamento. Na fase de ambientação é, através da entrevista, que o chefe instrui o novato sobre o regulamento, normas de serviço e política institucional. É, ainda, reunindo seus auxiliares, quer individualmente, quer em grupos, que o chefe explica as *ordens de serviço* e instrui sobre os variados aspectos do trabalho realizado sob sua supervisão.

E' axiomático que qualquer programa de treinamento deve considerar fundamentalmente os objetivos que envolve o conhecimento do campo de trabalho sobre o qual a instrução deve ser ministrada e o nível dos instruendos. Assim, quando se trata de treinar, no próprio local de trabalho, um empregado para função técnica é óbvio que a metodologia tem que ser diferente. Um dos métodos usados, preferencialmente, nestes casos — é o *Estágio*.

ESTÁGIO

E' a permanência supervisionada do empregado ou candidato a emprego, em um cargo ou função, com a finalidade de treinamento das técnicas e práticas que lhes são específicas.

O estágio envolve, geralmente, as seguintes fases:

- a) Instrução Inicial.
- b) Observação.
- c) Leitura Dirigida.
- d) Coleta de Material.
- e) Elaboração de Pareceres e Relatórios.

O estagiário inicialmente recebe instruções pormenorizadas sobre suas responsabilidades funcionais e a rotina de serviço. Observa seus colegas trabalhando e anota tóidas as ponderações a respeito dos métodos de execução. Entrega-se, então, ao estagiário uma bibliografia especializada sobre o seu trabalho, orientando-o acerca dos aspectos de maior importância. Na leitura dos trabalhos o estagiário deverá anotar alguns tópicos para discussão posterior. Algumas emprêses adotam, com grande proveito, *Manuais de Instrução*, para leitura dirigida e debates. Completada a fase de leitura, o estagiário reune todo o material necessário para início de suas atividades. Como fase complementar, para verificação da eficiência do estagiário, ou mesmo como fase de aplicação do processo de treinamento — que como atividade pedagógica é um processo contínuo — oferece-se, aos estagiários, oportunidades de estudo de situações e problemas de trabalho, solicitando-lhes a elaboração de pareceres técnicos a respeito. Outrossim, pede-se aos estagiários que façam um relatório preciso sobre o estágio realizado. O estágio é, muitas vezes, um processo de seleção. Muitos empregados só são admitidos depois de concluirem satisfatoriamente o estágio. Daí usar-se a expressão *estágio probatório*, para especificar o período experimental do empregado, na emprêsa, para efeito de admissão.

RODÍZIO

Consiste em estágios parcelados do empregado pelos várias seções e setores de trabalho de um departamento ou, ainda, pelos demais departamentos da emprêsa, objetivando possibilitar ao estagiário uma visão de conjunto dos serviços e como se processam suas inter-relações.

O rodízio é aconselhado principalmente para os cargos de supervisão e chefia. Seria interessante, também, que todos os responsáveis pelo treinamento do pessoal fôssem submetidos previamente a um processo de rodízio por todos os setores da emprêsa a fim de que com *conhecimento de campo* possa melhor orientar e executar os programas de treinamento.

Na emprêsa bancária, por exemplo, em que as atividades são, em grande parte, realizadas à base de rotinas simples, o estágio revela-se o método mais eficiente de treinamento.

ESTUDO DE DOCUMENTAÇÃO E PESQUISA

É o método de treinamento em serviço pelo qual o empregado procede a uma pesquisa nos arquivos, colhendo material, para estudo. São casos e problemas já solucionados e que se prestam para fins de treinamento. O empregado revê a problemática e a solução apresentada, procurando, ele próprio, fazer um julgamento a respeito. O estudo da documentação arquivada, com finalidade crítica, é um dos métodos de grande eficiência usados no treinamento funcional de novatos, principalmente para cargos técnicos.

Como já nos referimos anteriormente, o treinamento funcional, isto é, no próprio local de trabalho, possui sempre caráter intensivo; objetiva a preparação rápida do empregado para o imediato exercício profissional. O treinamento, porém, é uma atividade contínua. Não deve limitar-se a uma programação formal e rígida. É um processo eminentemente flexível e informal, baseado na verificação das necessidades de aperfeiçoamento. Estas, quando levantadas, justificam a programação de um processo de treinamento mais sistemático que se realiza extrafuncionalmente, em um setor especializado da emprêsa: o *Departamento de Treinamento*.

CINE-FORUM

E' recurso valioso para a motivação da aprendizagem. Realiza-se através de um filme que é projetado como instrumento para provocar comentários e trocas de impressões.

Para atingir as finalidades do *Cine-Forum*, deverá o filme apresentar de modo interessante as diversas fases e os variados problemas atinentes às atividades ocupacionais explorando o triplo aspecto técnico-psicológico-social. Dêsse modo o desenvolvimento bem conduzido de uma história ou de uma variedade de situações provocará comentários por parte de técnicos incumbidos da apresentação do filme e, mesmo, admitirá discussão pelos assistentes.

Prevê-se para melhor execução dessa diretriz uma exposição paralela em que os diversos aspectos focalizados pelo filme mereçam tratamento teórico e sirvam de ponto de partida para os comentários do professor de debates dos alunos.

Garantir-se-á a multiplicação das oportunidades didáticas imprimindo-se tal seqüência ao filme que, em determinados momentos, se criem problemas a serem discutidos, interrompendo-se quando oportuno a projeção para a realização do debate.

ESTÁGIOS EM OUTRAS EMPRÉSAS OU SERVIÇOS

Várias são as oportunidades em que uma empréssia necessita que uns mais de seus servidores se aperfeiçoem em uma ocupação ou se adestrem em uma tarefa, sem condições de realizar êsse treinamento na própria estrutura empresarial. Dêsse modo, entra em contato com outras organizações que oferecem boas possibilidades de aprendizagem nas ocupações ou tarefas em causa, com o fito de promover programas de estágio. Os estagiários ficam na empréssia em regime de "internos", a tempo integral, ou durante algumas horas do expediente normal de trabalho.

O estágio abre perspectivas amplas, representando preciosa experiência de situações novas, de técnicas de execução mais avançadas e observações várias sobre métodos de trabalho, cujas aplicações, em sua empréssia, poderão contribuir para melhor rendimento funcional e maior produtividade.

O estágio é um método universalmente usado. As Universidades Americanas e a rigor todos os "Colleges" europeus usam-no como complementação prática do ensino teórico. Os alunos, em determinada fase do curso, revesam-se em um programa Escola-Trabalho. Esta prática trouxe resultados altamente vantajosos, o que justifica sua ampla divulgação. Como decorrência, vários cursos de treinamento, de menor duração e com caracteres mais intensivos, foram instituídos dentro do mesmo regime Escola-Empréssia. Estas iniciativas celebrizaram-se pela denominação de "Sandwich Courses".

Em contrapartida, as empréssias, também, podem assumir o compromisso de instituirem ou fazer com que instituições técnico-pedagógicas criem cursos do tipo "sandwich", com uma ordenação diferente da anterior: Trabalho-Escola. Caberia à escola oferecer a fundamentação técnica e científica do trabalho realizado por um determinado grupo profissional. Haveria, assim, perfeita articulação entre as tarefas executadas pelos empregados e as atividades didáticas no curso programado.

VISITAS E VIAGENS DE ESTUDO

Método muito usado e de resultados bastante compensadores, além de ser de fácil execução e pouco oneroso, quando na mesma área geográfica da empréssia, são as visitas a estabelecimentos análogos, com fins de observação e estudo.

A visita, todavia, para constituir método de treinamento deve ser programada com antecedência, precedida por uma *reunião de instrução*, onde serão fixados, pelo Instrutor, os pontos principais

que devem merecer atenção durante a visita. Igualmente, após a realização da mesma, o instrutor deve reunir o grupo — que foi assessorado na visita por um especialista da emprêsa — e discutir informalmente os variados aspectos do trabalho que foi dado observar.

As *viagens de Estudo*, por seu turno, quer seja para visita de observação, realização de estágio ou freqüência e participação em cursos ou congressos possui uma particularidade, de ordem psicológica, que as torna método, diferente, dada sua boa receptividade pelo empregado. A escolha do servidor — ao contrário da resistência passiva que pode suscitar em outros casos, como já examinamos — deve revestir-se de um sentido de prêmio, o que é altamente motivador.

Como em tôdas as atividades de treinamento há que se cuidar atentamente do *Acompanhamento e Verificação dos Resultados*, sem o que a atividade poderá ser desvirtuada. Temos visto como uma viagem de estudo se transforma em puro "turismo", por falta de planejamento, supervisão e controle.

CURSOS EM ESCOLAS PROFISSIONAIS

Constitui método dos mais freqüentes o envio de empregados a escolas de formação e treinamento para participarem de cursos profissionais.

Embora sendo atividades externa, não dispensa que haja uma forma mixta de acompanhamento e complementação na emprêsa, através de reuniões de instrução suplementar e verificação da aprendizagem. É interessante que o chefe acompanhe e verifique periodicamente as atividades escolares de seus subordinados com o objetivo de estimulá-los a um constante aprimoramento.

PARTICIPAÇÃO EM CONFERÊNCIAS, CONGRESSOS, MESA-REDONDA, ETC.

É um excelente processo de aperfeiçoamento, possuindo, como as viagens de estudo, significado de prêmio e distinção especial a escolha para participar das reuniões.

E' um método usado, evidentemente, para funções técnicas, exigindo, muitas vêzes, apresentação de trabalho, o que enriquece as oportunidades de aprendizagem.

As reuniões, de acordo com o método de discussão usado, equivalem a verdadeiros cursos de treinamento.

DISCUSSÃO DE RELATÓRIOS E TRABALHOS PRÁTICOS

Este é um método de treinamento que se associa com atividades extra-organizacionais: estágios, visitas de estudo, pesquisas, etc.

Os treinandos são divididos em grupos para executarem uma determinada tarefa, finda a qual relatam ao grupo o resultado de suas experiências. Este relatório é objetivo de discussão, coordenada pelo Instrutor.

O Serviço de Revisão de Provas Tipográficas

FRANCISCO WLASEK FILHO

Técnico de Artes Gráficas do Departamento
de Imprensa Nacional

O presente trabalho já foi anteriormente objeto de cogitação nessas páginas, suscitando até, pelo realce do assunto e profundo interesse despertado, motivo para que dêle fizesse o Serviço de Documentação do D.A.S.P. uma publicação em separado, a qual prontamente se esgotou.

Vimos recebendo farta quantidade de pedidos da referida separata, e, na impossibilidade de atendê-los, optamos pelo alvitre de nova publicação do artigo do Sr. FRANCISCO WLASEK FILHO, Técnico de Artes Gráficas do Departamento de Imprensa Nacional. No que pêse o constrangimento da repetição de matéria já por nós divulgada, fazemo-lo, entretanto, no mero intuito de bem servir a nossos leitores.

O tema versado dispensa outros comentários em virtude de sua permanente oportunidade — (NOTA DA REDAÇÃO).

* * *

SUMÁRIO: A revisão em diversos estabelecimentos gráficos.

— Uma pequena digressão. — Um serviço indispensável em qualquer tipografia. — Condições que deve satisfazer. — Rotina do serviço de revisão.

HÁ um serviço, na esfera das artes gráficas — o de revisão de provas — que, justamente por sua natureza meticulosa e ingrata, deve merecer a maior consideração da parte dos dirigentes de qualquer emprêsa que tenha por finalidade a exploração daquele ramo de indústria.

Nas pequenas tipografias, decalcadas nos velhos padrões oficiais, ainda se observa o vézo de confiar aos autores ou clientes a revisão das provas das suas encomendas.

Fazem-no geralmente êsses estabelecimentos com o duplo objetivo de diminuir uma parcela na coluna das despesas e se desobrigarem de um encargo técnico difícil que por isso mesmo

□ ABRIR.	④ CAIXA ALTA (letra maiúscula).	④ CÍCERO (medida tipográfica correspondente a 4,5 mm).
□ FECHAR.	④ CAIXA BAIXA (letra minúscula).	④ PONTO (medida tipográfica correspondente a $\frac{1}{12}$ do círculo).
□ DESCER.	□ UM QUADRATIM DE ESPAÇO.	④ TIPO REDONDO (a letra de forma mais comum em tipografia).
□ SUBIR.	□ DOIS QUADRATINS DE ESPAÇO.	④ TIPO GRIFO ou ITÁLICO (letra de forma inclinada).
④ RETIRAR.	④ TROCAR (a letra ou o sinal circulado).	④ TIPO NEGrito ou NORMANDINHO (letra de forma de traços mais grossos que o comum dos tipos e usada para destacar partes do texto ou títulos).
④ SEPARAR.	④ TRANSPOR (palavras).	④ TIPO VERSAL ou CAIXA ALTA (letras maiúsculas do tipo).
④ UNIR.	④ TRANSPOR (linhas).	④ TIPO VERSALETE (letra maiúscula menor que o versal do tipo).
④ RECORRER.	④ LETRA OU NÚMERO ELEVADO ou SUPERIOR.	④ QUADRATIM (quadrado correspondente ao corpo do tipo).
④ ALINHAR.	④ LETRA OU NÚMERO ABAIXADO ou INFERIOR.	④ QUADRATINS (dois ou mais quadratins).
□ CENTRAR.	④ ESPAÇO FINO.	
④ CORTAR.	④ ABRIR ASPAS.	
④ VIRAR.	④ FECHAR ASPAS.	
④ APÓSTROFO	④ CORPO OITO (tamanho do tipo em que deve ser composta a palavra ou o trecho circulado).	

lhes deveria caber. Mas quase sempre — são raras, e não podiam deixar de ser, as exceções — sacrificam a qualidade da própria produção.

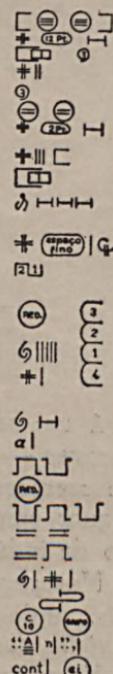
A Racionalização Tipográfica

Os excelentes resultados obtidos com a rationalização tipográfica nos jornais oficiais, ao todo em número de seis, levaram-nos a propor e a obter a extensão da ~~utilização~~ providência a outras publicações também oficiais, editadas pela Imprensa Nacional ou nela impressas, e agora já são em número de quarenta as publicações nessas condições que estão vindo a lhe com as modificações introduzidas, e realizando para os cofres públicos mais uma economia anual de cerca de Cr\$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzeiros). Mas há ainda muito a fazer, atendendo-se a que, no tocante às publicações periódicas de que estamos tratando, as quais vão além de duzentas, somente portanto 20% delas tiveram a sua estrutura tipográfica racionalizada.

Há, além disso, um número maior muito de publicações não periódicas que também podem ser racionalizadas pelo mesmo processo, e todas com reais vantagens, principalmente no que se refere às economias previstas. No tipográfico, mas, do mesmo modo, em maquinaria e seu desgaste e, o que ainda é mais importante, em mão de obra.

De fato, se uma publicação que costumava apresentar com trezentas páginas passar a apresentar-se com cento e cinqüenta e um conteúdo equivalente ao que até então vinha trazendo, a economia realizada não será por certo tão-somente de papel, por isso que é preciso levar em conta que a sua impressão e acabamento demandaram apenas a metade do pessoal que vinha sendo utilizado, a outra metade devendo ter sido empregada na confecção de outros trabalhos, — mas ainda na economia representada pelo não aproveitamento desta última metade na referida publicação.

Ilustrando estas afirmações, damos aqui o fac-simile de uma página dos anais do Ministério da Educação e Saúde, antes das modificações e outra tendo a mesma matéria, já nos novos moldes, onde se patentiza a economia feita.



A RACIONALIZAÇÃO TIPOGRÁFICA

Os excelentes resultados obtidos com a racionalização tipográfica nos jornais oficiais, ao todo em número de seis, levaram-nos a propor e a obter a extensão da mesma providência a outras publicações também oficiais, editadas pela IMPRENSA NACIONAL ou nela impressas, e agora já são em número de quarenta as publicações nessas condições que estão vindo a lume com as modificações introduzidas, e realizando para os cofres públicos mais uma economia anual de cerca de Cr\$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzeiros).

Mas há ainda muito por fazer, atendendo-se a que, no tocante às publicações periódicas de que estamos tratando, as quais vão além de duzentas, somente portanto 20% delas tiveram a sua estrutura tipográfica racionalizada.

Há, além disso, um número muito maior de publicações não periódicas que também podem ser racionalizadas pelo mesmo processo, e todas com reais vantagens, principalmente no que se refere às economias previstas.

Essas economias, aliás, não se traduzem únicamente em termos de papel de impressão e outros materiais indispensáveis à realização de qualquer trabalho tipográfico, mas, do mesmo modo, em maquinaria e seu desgaste e, o que ainda é mais importante, em mão de obra.

De fato, se uma publicação que costumava aparecer com trezentas páginas passar a apresentar-se com cento e cinqüenta e um conteúdo equivalente ao que até então vinha trazendo, a economia realizada não será por certo tão-somente de papel, por isso que é preciso levar em conta que a sua impressão e acabamento demandaram apenas a metade do pessoal que vinha sendo utilizado, a outra metade devendo ter sido empregada na confecção de outros trabalhos, — mas ainda na economia representada pelo não aproveitamento desta última metade na referida publicação. Ilustrando estas afirmações, damos aqui o *fac-simile* de uma página dos "Anais do Ministério da Educação e Saúde", antes das modificações, e outra contendo a mesma matéria, já nos novos moldes, onde se patentea a economia feita.

Nas empresas mais modernas, porém, e já não falamos das organizadas de acordo com os últimos conselhos da prática, esse uso quase que vai sendo inteiramente proscrito, por prejudicial, tanto material como moralmente, aos seus próprios interesses, uma vez que um trabalho revisto sem a perfeita observância dos preceitos da arte tipográfica não pode recomendar a eficiência de nenhuma oficina.

Bem pensado, um serviço de revisão organizado de maneira a satisfazer plenamente não sai mais caro para o industrial do que o de qualquer outro setor gráfico. Ao contrário, sai até muito mais barato, entre diversas razões, porque não comporta instalações dispendiosas como as de maquinaria, e desembaraça as composições assim que prontas.

Acontece às vezes, é certo, que, diante da contingência de terem que apresentar preços mínimos — no caso de uma concorrência pública, por exemplo — alguns estabelecimentos, levados por motivos prementes, vêm-se forçados a transigir e confiam determinados serviços, entre eles o de revisão, a indivíduos com

pouca ou nenhuma capacidade nem experiência, desvalorizando assim, talvez sem prever consequências, o seu próprio trabalho.

Mas há ainda proprietários de tipografias, êstes felizmente muito mais raros, que, parece, em vez de darem tanta importância à qualidade dos seus serviços quanto aos lucros que auferem, só com êstes se preocupam, descurando lamentavelmente aquêles. Tais industriais, porém, ou não são gráficos, ou, se o são, nunca tiveram vocação para a arte. Retratam — permita-nos o leitor esta pequena digressão — retratam um daqueles professôres de canto da conhecida historieta que passamos a recordar.

Estabeleceram-se certa vez, numa cidade, dois professôres de canto. Um dêles tinha verdadeiro gôsto pela arte; o outro não passava de mero negociante. Para ingressar em ambas as escolas, tinha o candidato que vocalizar: perfeitamente na do primeiro; de qualquer jeito na do último. Este, além disso, elogiava tôdas as vozes e a todos prometia o sucesso de uma Patti ou de um Caruso; aquêle, quando via que o candidato não tinha possibilidades, dizia-o francamente, desiludindo-o de uma vez. Em consequência dessa diversidade de processos, a escola de um regurgitava de alunos e a do outro pouco faltou para fechar as portas. Assim, porém, que se tornou conhecida a correção do primeiro e a falta de escrúpulo do último, foi o contrário que aconteceu, acabando êste por ter que ir cuidar de outro negócio.

Esta a historieta, cuja moralidade nos dispensamos de comentar, por isso que é sómente sobre os sólidos alicerces da probidade profissional que se pode construir o edifício duradouro de uma indústria.

Assim, voltando de nossa pequena digressão, e retomando o curso dos pensamentos que norteiam estas despretensiosas linhas, devemos dizer que julgamos indispensável, numa emprêsa gráfica digna dêste nome, um serviço de revisão à sua altura.

Por serviço de revisão nessas condições, entendemos aquêle que satisfaça inteiramente os seguintes itens:

- a) local apropriado;
- b) material adequado;
- c) pessoal capaz, e
- d) remuneração justa.

Quanto ao primeiro item, *local apropriado*, deve o mesmo ser suficientemente amplo para que a leitura de uma mesa (composta de um revisor e um conferente) não perturbe a leitura de outra. Caso o espaço seja exiguo, convém intercalar uma separação entre uma e outra mesa, conforme ocorre no Government Printing Office, em Washington (o Departamento de Imprensa dos Esta-

dos Unidos da América do Norte), de cuja revisão ora reproduzimos uma parte. Além disso, deve ainda o mesmo dispor de boa luz e ser ventilado e silencioso.



Parte da sala de revisão do Departamento de Imprensa Nacional, no Rio de Janeiro



Parte da sala de revisão do Government Printing Office, em Washington

Com referência ao segundo item, *material adequado*, é mister que êste corresponda pelo menos às mais comezinhas exigências de comodidade e higiene. Devem também considerar-se incluídas neste item as obras de consulta: gramáticas e dicionários não só da língua vernácula, como das mais difundidas (francês, inglês, espanhol, italiano, alemão e latim), e obras outras: livros, folhetos, revistas, jornais, etc., que, pela sua feitura, possam ser consideradas padrões das artes gráficas.

A respeito do terceiro item, *pessoal capaz*, é indispensável que os revisores sejam donos não só de uma cultura tão vasta quanto variada, como igualmente de bastante tirocínio profissional e gôsto literário; que não se limitem apenas a corrigir descuidos ortográficos e tipográficos, mas falhas de memória, citações defeituosas, os lapsos da escrita e a pontuação inexata: numa palavra, os erros de tôda espécie que escapam aos autores; que possam, enfim, desobrigar-se perfeitamente das suas funções, legitimando as justas e elogiosas referências que sempre mereceram dos mais célebres escritores e gráficos de todos os tempos, entre os quais Firmin Didot, o criador dos caracteres do mesmo nome, e Victor Hugo, para quem eram modestos sábios, tão hábeis em polir as penas do gênio.

Com relação ao quarto item, *remuneração justa*, é indispensável que os serviços dos revisores sejam condignamente retribuídos. O contrário é submetê-los a um regime de excesso de trabalho e, por conseguinte, de estafa permanente, caso em que a sua produção não pode deixar de ser afetada quer na qualidade, quer na quantidade, com real prejuízo para as emprêssas e os autores ou clientes. Oferecer-lhes remuneração abaixo do seu merecimento é, ainda, o mesmo que desaninar vocações, combater estímulos, desservir as próprias artes gráficas. Não há dúvida, portanto, que os revisores — de quem Pierre Larousse dizia que eram os seus mais queridos auxiliares — merecem remuneração justa, em vista da natureza do trabalho minucioso e paciente que executam, todo êle feito de atenção e cuidados.

A fim de dar idéia dêsse trabalho, assim como da responsabilidade que envolve, enumeramos a seguir os principais pontos de rotina do serviço de revisão tanto de livros como de jornais, o primeiro podendo exigir muito do profissional, porque levado a efeito sem caráter de urgência e durante o dia; o último não o devendo fazer, porque quase sempre realizado com caráter de urgência e durante a noite.

Essa, aliás, a razão que explica por que são encontrados mais "gatos" (uma palavra por outra) e "pastéis" (uma letra por outra) nos jornais do que nos livros.

Revisão de livros:

- a) verificação das retrancas e da numeração das laudas do original e 1^{as} provas;
- b) confronto dos parágrafos do original com os das 1^{as} provas;
- c) revisão das 1^{as} provas ou provas de paquê com conferência (leitura das provas feitas por um revisor e acompanhada por outro);

- d) verificação das retrancas e da numeração das 1^{as} provas e da numeração e cabeças das 2^{as} provas, ou provas de página;
- e) verificação da uniformidade e seqüência dos capítulos, títulos, claros e notas;
- f) decalque das 2^{as} provas;
- g) releitura das 2^{as} provas;
- h) revisão das páginas de rosto (falso-título, frontispício, etc.), do índice e da etiquetea e numeração dos cadernos;
- i) decalque das 3^{as} provas;
- j) verificação do encadeamento do texto, isto é, se o assunto da última linha de uma página continua na primeira linha da página seguinte;
- k) decalque das 4^{as} provas, ou provas de máquina, e verificação da sua colocação nos cadernos.

Revisão de jornais:

- a) confronto da retranca do original com a das 1^{as} provas;
- b) revisão das 1^{as} provas com conferência;
- c) decalque das 2^{as} provas;
- d) decalque das 3^{as} provas, ou provas de página, verificação do cabeçalho e cabeças;
- e) decalque das 4^{as} provas ou provas de máquina, e verificação da numeração das páginas.

Do enunciado das normas acima, ressalta claramente que a simples inobservância de um de seus pontos pode importar em dano para a matéria, o qual pode traduzir-se tanto por um simples "pastel" como até pelo truncamento do texto.

Não é de admirar, portanto — à vista do exposto — figurem no livro de ouro desta profissão nomes como os de Erasmo, Oecolampade, Servet, Proudhon e tantos outros, que foram revisores antes de produzirem as obras-primas com que, a seguir, deveriam enriquecer a literatura e a ciência.

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Município e municipalização

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

No presente número serão apresentados os capítulos de I a IV, devendo os restantes ser publicados no número da Revista do Serviço Público referente ao 4º trimestre de 1964. — (NOTA DA REDAÇÃO).

* * *

Este importante estudo do Professor MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *Município e Municipalização* — constituiu-se de vários capítulos com 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”.

I

MUNICÍPIO E DESCENTRALIZAÇÃO

Não será nunca lugar comum afirmar: o *município* é conceito histórico. Mesmo no regime político de Constituições *rígidas*, o município se apresenta como célula de profunda autenticidade humana e social. Como instituição *romana* cresceu integrando a unidade do *Estado*. No Brasil, sofrendo subordinação econômica, sómente poucas *comunas* floresceram e ganharam verdadeira *autonomia*. Não basta eleger governos municipais. Serão precisos recursos financeiros e planos para que os serviços públicos essenciais possam ser atendidos ou realizados.

Por isso, a idéia da *municipalização*, que é política, orgânica e constitucional, nunca encontrou os resultados práticos procurados. Há, entre nós, por deficiência de formação econômica, predominância da União Federal e dos Estados federados. A complexidade de *administração* trouxe quatro tipos de subordinação:

- a) de número eleitoral;
- b) de influência partidária;
- c) de mecânica administrativa;
- d) de inferioridade hierárquica na ordem pública.

Alguns males nossos, nascem precisamente disto: de incapacidade no uso da autonomia municipal.

No Império os municípios eram impossíveis de serem bem governados. Dois fatores atuaram: a extensão territorial e a distância dos centros de orientação administrativa. Na República, outros dois fatores retardaram o desenvolvimento municipal: o caciquismo das chefias políticas e a carência de meios próprios de sobrevivência normal. O critério *federalista* da Constituição de 1891 de nada adiantou. Nas demais *Cartas* o interesse na concessão da autonomia não passou de processo teórico sem a menor vinculação com as realidades locais.

— Sómente agora, muito recentemente, surgiu nova mentalidade na compreensão e tratô dos problemas municipais. Inúmeros trabalhos surgem e surgiram demonstrando profunda preocupação de estudo. A "Escola Brasileira de Administração Pública" foi o marco. As teses sobre *administração* buscaram discussão científica. Alguns trabalhos interessantes foram publicados. Seus autores: Benedito Silva, Lordello de Mello, Affonso Almiro, Francisco Burkinski, Orlando M. Carvalho, Gustavo Lessa, Arruda Viana, Rafael Xavier, Rômulo Almeida, M. A. Teixeira de Freitas, Francisco Brochado da Rocha. O Ministro Vitor Nunes Leal, na "Revista Brasileira dos Municípios", divulgou dois trabalhos técnicos de alta importância: "Restrições à Autonomia Municipal" (nº XIV, 1951) e "Leis Municipais" (nº IX, 1950). O grande interesse pela busca de subsídios estrangeiros; ampliaram o estudo do Direito Administrativo. Alguns nomes ficaram presentes em nossa bibliografia: Pedro Mufios Amato, Hohn C. Bollens, Austin F. MacDonald, Thomas Harrison Reed, Guido Zannobini, Leonard D. White, Natalio Muratti, Clodomiro Zavalia, Pendleton E. Herring. Releva notar que na Argentina de há muito existe a cátedra de "derecho federal y municipal". O *município* ainda não está na história administrativa do Brasil. Quando lembrado se tornam marcantes os episódios de lutas políticas intestinas. Desaparece pela síntese dos acontecimentos nacionais (Ver MAX FLEIUS — *História Administrativa do Brasil* — Rio, 1923). O D.A.S.P. lançou alentada obra com o mesmo título *História Administrativa do Brasil*. Nela o *município* entrou como fator geográfico. Como fator de divisão administrativa. Seus autores merecem nosso respeito. E' preciso citá-los: Hélio de Alcântara Avellar, Alfredo D'Escragnolle Taunay, Vicente Tapajós, João Alfredo Libânio Guedes e Joaquim Ribeiro.

Uma verdade se diga: o *municipalismo peninsular* ainda está presente no *municipalismo brasileiro*. Não evoluímos quase depois da herança recebida. O transplantio da *instituição* não alcançou a

formação da *urbs* ou da *civitas* americanas. Não bastava aplicar regime municipal importado. A nação, procurando seus caminhos, políticos, condicionada pelas mais variadas diversidades geográficas, abandonou o município pela *Corte* e depois pela *Metrópole*. Vivemos séculos procurando concordar com o gênio da organização latina. Nada mais que isto.

Mas estávamos na América cujas guerras de conquista passavam sobre as fronteiras geográficas. A unidade política não podia condizer com a unidade administrativa. Os aglomerados humanos esparsos não possuíam sentido das coisas públicas. As determinações vinham do alto. Os dispositivos aplicados eram os contidos nas Ordenações. As diferenciações específicas faziam do sul uma civilização. Do centro e norte outra civilização. Comparando o século XVII aceitava a existência de *municipalidades*. Não, como hoje se quer, cidades livres.

Nunca houve identidade entre a administração local e o poder central. Faltou-nos sempre fundamentos econômicos de caráter municipal. A absorção do município extinguiu-o como energia em suas fontes históricas originárias. Absorção que chegava de dois pontos: a Corte e a Província. O florescimento de determinados núcleos não justificava a atrofia da maioria das comunas brasileiras. A paisagem ainda não mudou para quem conhece a vastidão do interior brasileiro. Com jurisdição local apenas, o município evoluiu sem condições econômicas de evolução.

— J. Guilherme de Aragão observa três fases na evolução político-administrativa do município brasileiro: a do predomínio da função judicial, na Colônia; a de separação entre a administração local e o poder central; a de absorção do município pelo poder central (Ver *Administração e Cultura* — Rio, 1951 — p. 191). Ver também FRANCISCO MACHADO VILA — *O Município no Regime Constitucional Vigente* — Rio, 1952. Não aceitamos Capistrano de Abreu quando afirma que "as primeiras lutas entre brasileiros e portuguêses tiveram um caráter municipal pronunciado". (Ver o *Descobrimento do Brasil* — Rio, 1929 — p. 135). Não havia, para tanto, coincidência municipalista. A unidade de pensamento político não estava no interior. Estava no centro. Atuaram, tão-somente, valores emocionais latentes. A desordem municipal se fundava na ordem escravocrata. Há livros que podem ser consultados: CAIO PRADO JÚNIOR — *Evolução Política do Brasil* — S. Paulo, 1952; HÉLIO VIANNA — *História das Fronteiras do Brasil* — Rio, 1948; PEDRO CALMON — *História Social do Brasil* — S. Paulo, 1937; J. C. de MACEDO SOARES — *As Fronteiras do Brasil no Regime Colonial* — Rio, 1939. A evolução política não acompanhava o crescimento nacional. Havia indeterminações nas demarcações fronteiriças. Desde o tempo das "Capitanias" como escreve Clóvis BEVILÁQUA: "... porque o país não estava suficientemente explorado, para o levantamento da linha geodésica norte-sul e, em parte, porque essa indeterminação, convinha à política dos povos interessados" (Ver *As Capitanias Hereditárias Perante o Tratado de Tordesilhas* — Apud *História Administrativa do Brasil* — vol. I). Para os *bandeirantes* não houve princípio de fronteira e nem de jurisdição municipal. O município só existia como divisão administrativa teórica e sem características jurídicas ou naturais.

A realidade municipal sómente agora está viva. Dependendo do que se ofereça ao *município* no sentido do fortalecimento das bases nacionais. A história explica e justifica. Não resolve, porém, os peculiares interesses municipais. A sedimentação vem sendo lenta, mas constante. Não basta *descentralizar*. As instituições locais quando não progridem amarram o progresso do *todo nacional*. Vale a expressão: a *comuna* é o *Estado em miniatura*. Desde 1891 que estamos no mesmo lugar: procurando respeitar tudo quanto respeite o interesse municipal.

Hoje acreditamos em amadurecimento político dos municípios. Não de todos, está claro. Mas de imensa maioria deles não obstante estejam divorciados ainda do *poder central*. Assegurar, pela Constituição, a autonomia municipal não é dar solução aos problemas municipais. Os térmos amplos das Constituições não transformaram a fisionomia da infra-estrutura municipal. A autonomia está apenas na aparência jurídico-constitucional. Todos os poderes virgens surgem de fora para dentro das comunas. O que vemos ainda? Autonomia contra autocracia.

O controle de força política realiza controle de força administrativa. De onde vem esse controle? Da União Federal e dos Estados federais. No entanto, o município se constitui de três elementos que são incontestes: o seu *território*, a sua população e o seu patrimônio. A ingerência despótica dos governos estaduais nos assuntos municipais, possui uma razão de ser: está na pobreza das iniciativas de riqueza local. Praticamente não há para os municípios: nem domínio, nem gerência e nem administração do patrimônio municipal.

— Assim já dizia ARAÚJO CASTRO, repetindo Adams e Cunningham: "A comuna é, pois, o Estado em miniatura ou, por outros térmos, uma das células de que se compõe o organismo social" (Ver *A nova Constituição Brasileira* — Rio, 1936 — p. 114). Sempre a mesma preocupação de proteger o município sem nunca protegê-lo. O art. 68 da Constituição de 1891 dizia: "Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite o seu peculiar interesse". A Constituição de 1934, também no seu art. 13: "Os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse". O art. 26 da Constituição de 1937 também repetiu: "Os municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse". Foram os mesmos os térmos da Constituição de 1946. Veja-se um velho valioso livro: *Aarão Reis — Direito Administrativo Brasileiro* — Rio, 1923. Alcides Cruz, antigo tratadista ilustre, vai mais longe para afirmar: "Não há no direito público pátrio um conceito que defina o que seja o município" (Ver *Direito Administrativo Brasileiro* — Rio, 1914 — p. 124). Tamanha era a confusão que escrevia o professor gaúcho: "Sem aplaudir a despótica ingerência dos governos estaduais nos assuntos do município até o ponto de lhes invalidar a plena autonomia, também não é

possível conceder a ele um alargamento tão exagerado que vá ao ponto de elevar o município à altura do Estado, nas suas prerrogativas autônomicas" (ob. cit. p. 127). Não se trata disso. Trata-se de dar aos municípios capacidade para ficar com aqueles serviços que lhes são próprios. Do contrário a célula não sobreviverá. Sómente agora estamos começando a fazer aprendizagem da vida municipal. Trata-se de limitar compreendendo o caráter, a extensão e a natureza dos problemas municipais. "No terreno da doutrina universal os problemas próprios da administração municipal aparecem perfeitamente caracterizados" (Ver Clodomiro Zavalia — ob. cit., p. 37).

Distribuir funções não é dividir soberania. O problema de governo está na divisão científica do trabalho administrativo. Há conceitos que se harmonizam como expressão de procedimento social. São conceitos que formam o conjunto das atividades do Estado brasileiro: *descentralização, autonomia, autarquia e federalismo*, sem quebra na hierarquia política da ordem pública. O fenômeno necessário da descentralização não contrasta e nem se choca com princípios da soberania. Pelo contrário: se harmonizam pela mecânica administrativa.

As federações não aceitam duas violências: a violência da concentração absoluta do poder político e a violência da centralização total dos negócios administrativos. Em tese: o Direito Administrativo não pode ser apenas considerado como produto de *legislação*. Deve também ser considerado como *ciência*. Daí, as implicações que resultam da incompreensão dos *fatos administrativos*, que são *fatos de governo e de Estado*, principalmente *fatos de sistema político e social*. Não pode haver Estado sem administração pública, como é óbvio.

A descentralização não fica tão-somente nos limites eleitorais. Abrange áreas mais largas como fenômeno de desenvolvimento particular e local. Ela é política e pode ser administrativa, ao mesmo tempo. Para ser *administrativa* precisa apenas distinguir duas realidades: a realidade territorial e a realidade institucional. O Direito de administrar-se a si mesmo compreende complexidades variadas de atuação constitucional na forma de como está o Estado organizado. As relações de vínculo jurídico permanecem: relações de coordenação e de subordinação.

— Aconselhamos: H. BERTHÉLEMY — *Traté Elementaire de Droit Administratif* — Paris, 1933; RODOLFO BULLRICH — *Principios Generales de Derecho Administrativo* — B. Aires, 1942; F. J. GOODNOW — *Politis and Administration* — N. York, 1914; W. B. MUNRO — *The Government of American Cities* — New York, 1920. "Pode o Direito Administrativo ser considerado não só como legislação, mas também como ciência, embora seja inegável que tais aspectos mantenham certa conexão entre si e até possam confundir" (Ver JOSÉ CRETELLA JÚNIOR — *Da Codificação do Direito Administrativo* — S. Paulo,

1951 — p. 21). Também: GASCÓN Y MARÍN — *Tratado de Derecho Administrativo* — Madrid, 1950 — Vol. I — p. 13. Dizíamos mais: Direito Administrativo é técnica, ciência e processo. Nas *federações* cumpre salientar os três *poderes*, o federal, o estadual e o municipal. A descentralização se resume em ser: territorial e funcional. "Descentralização autárquica como chamam os italianos, ou descentralização *por serviço*, como chamam os franceses, ela é, sem dúvida, o aspecto mais ressaltante das novas organizações administrativas. Pode-se dizer que esta descentralização caracteriza a estrutura do Estado moderno" (Ver OLIVEIRA VIANNA — *Problemas de Direito Corporativo* — Rio, 1938 — p. 48). Ainda é assim. Adolfo Posada foi precursor. Consulte-se: *El Regimem Municipal de La Ciudad Moderna* — Madrid, 1916. Também nosso CASTRO NUNES: *Do Estado Federado e sua Organização Municipal* — Rio, 1920. O problema municipal tem caráter político e social. Não é só departamental e administrativo. Ninguém nega: o município possui funções específicas próprias. Ver: FREDERICO HERMANN JÚNIOR — *Funções Específicas dos Municípios* — São Paulo, 1945. A descentralização não é só aquela *delegada*, como quer Luís Delgado (Ver *Autarquias, Função Social e Aspectos Jurídicos* — Recife, 1940). Além de jurídica é natural, política e geográfica.

Centralização ou descentralização são fenômenos que devem ser pesquisados em termos de investigação jurídica. Pensar naqueles soberanos que faziam governo centralizando no poder pessoal os interesses públicos, será o mesmo que agora não acreditar na estrutura orgânica do corpo social em funcionamento. A natureza do corpo social é tão viva quanto a natureza do corpo humano. Não se trata de deixar livres as entidades locais. Trata-se de permitir que vivam naturalmente com base nos recursos nativos. A descentralização existe — é um fato natural.

Aceita a descentralização, quer política, quer social, quer administrativa, quer comunal, a *municipalização* surge como imposição de realidade ineludível. Para equilíbrio do conjunto será preciso que as *partes* funcionem harmoniosamente. Ninguém poderá evitar a *pluralização* da autoridade e dos serviços públicos. Quando se fala em descentralização governamental ou administrativa, política ou territorial, é porque estamos diante de um quadro que põe a mostra sistema sensível de conjugação de forças sociais. O *município* é uma dessas forças.

Jamais será possível que um órgão único exerça todas as atividades estatais. Principalmente nas *federações* e nos Estados compostos. Atualmente até nos regimes políticos *unitários* a descentralização sobrepõe-se à centralização. Encarada a questão pelo aspecto prático observamos que sómente descentralizando poderá o Estado abranger com a responsabilidade de todas as funções jurídicas de governo politicamente organizado: as executivas, as legislativas, as judiciais, as administrativas, as jurisdicionais e as territoriais.

— ENRIQUE SAYAQUES LASO expõe com acuidade os conceitos comparativos de centralização e descentralização (Ver *Tratado de Derecho Administrativo* — Montevideo, 1953 — p. 204). "Descentralizar é pluralizar a autoridade" (Ver CIRNE LIMA — *Princípios de Direito Administrativo Brasileiro* — Porto Alegre, 1939 — p. 137). "O Estado não é uma ficção (Ver PRATES DA FONSECA — *Direito Administrativo* — S. Paulo, 1939 — p. 206). O município também não o é. "O Estado é um *organismo*, e não uma simples organização" (TITO PRATES — *ob. cit.* — p. 217). A descentralização se processa por três modos: a territorial, por serviço ou burocrática e a institucional. "A descentralização territorial desloca o eixo da administração segundo um critério local, regional, geográfico. O território divide-se, então, em circunscrições, que servem de base a unidades administrativas, autônomas, capazes de reger os interesses próprios da população fixada nessa parcela territorial. No Brasil, a descentralização territorial se realiza por Estados, Distrito Federal, territórios e municípios". (Ver TITO PRATES DA FONSECA — *Lições de Direito Administrativo* — S. Paulo, 1943 — p. 85). Há que pensar no princípio da relatividade humana, política e social (Ver JACQUES HODIN — *Relativité Humaine, Politique et Sociale* — Monaco — Regain — 1963). O problema é de conhecimento das realidades políticas naturais. Também em economia a posição científica é a mesma: geografia econômica e economia geográfica se harmonizam. O "espaço" torna-se político, social e também econômico. Ver, para consulta: RENÉ COURTIN e PIÉRRE MAILLET — *Économie Géographique* — Paris, 1963. "Não esquecendo, sobretudo, que o *direito* como a *política*, é *corpo-realidade* — é ordenação normativa de valores estáveis e permanentes" (MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *Direito, Administração, Estado* — Curitiba, 1953). O ambiente *físico* cria condições econômicas e políticas, divide no sentido geográfico e administrativo. O *meio social* e o *meio físico* são forças catalizadoras com influência sobre o Estado e os municípios. Dois ambientes são distintos para o *homem*: o *meio físico* e o *meio social* (Ver: JOSÉ NICOLAU DOS SANTOS — *Instituições de Direito Público e Teoria Geral do Estado* — Curitiba, 1950). Veja-se, para debate, CARLOS OLLERO — *Introducción al Derecho Político* — Barcelona, 1948. Será de dizer: "a autonomia administrativa é uma das várias modalidades possíveis de descentralização dos poderes públicos" (Ver O. GEORG FISCHBACH — *Derecho Político General y Constitucional Comparado* — Barcelona, 1928). Certo. Alguns autores falam em *sistema regionalista*.

Portanto: a descentralização se complementa pela municipalização. São como fenômenos realidades afins na organização dos Estados modernos. Os regimes *centralistas* estão mortos para a prática do Direito Administrativo. O próprio Direito Constitucional de pós-guerra procurou não fugir mais às verdades *histórica, política e social*. As Constituições novas que surgiram mantiveram a clássica distinção entre os conceitos *dogmáticos* e *orgânicos*. No sentido de *organicidade* os critérios restritivos foram substituídos pelos critérios autonômicos.

As freqüentes comoções políticas, havidas sob formas diferentes em regiões distantes do mundo, apontaram a inteligência da aceitação da *indivisibilidade* pela autonomia. Os focos de agitação e desgoverno ganham gravidade quando se restringem as *autonomias locais*. Na organização do sistema do governo está o equilíbrio harmônico e de funcionamento das comunidades humanas. Vejam que a competência municipal é bastante extensa

nos seus fins peculiares. *Autonomia administrativa* tornou-se expressão consagrada e não discutida por tôdas as formações políticas.

As *Constituições* como obra do indivíduo obedecem certos preceitos determinados por certas situações sociais e políticas. A extensão dos podêres de governo obriga à *racionalização*. A idéia *autonômica*, em princípio bastante confusa, teve origem no conceito de liberdade municipal. As raízes históricas e genuinas do regime local não estão propriamente na história, mas na geografia física de uma nação. Os conglomerados regionais ou local com vida fazem administração natural pelo processo de execução daqueles serviços públicos que lhes são essenciais.

II

A AÇÃO DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO

O conceito jurídico da atividade administrativa não se prende e nem se subordina mais às chamadas doutrinas relativas aos fins e objetivos do Estado. Próximos ao desfecho da tão falada crise do início dêste século vinte, a visão positiva e científica dos problemas jurídicos sugere conhecimento de conjunto dos fenômenos da vida política.

Entre o exagerado dogmatismo dos que confundiam o poder estatal com certas imposições da realidade social e impunham o *direito* como norma de interconvivência política — verdadeira abstração metafísica da sociedade, há posição intermediária muito mais justa porque não confunde o direito com a norma, e se afirma na noção do Estado como valor de cultura, investigando os fenômenos científicos do direito em sua concepção cultural.

O Estado vive das realidades intrínsecas. Não existe como consequência de *fato*, quando pode ser considerado *fato*. Há elementos próprios que contribuem para sua formação como força orgânica, política, jurídica e social.

Temos de acreditar-lo como ser vivente. Pressupondo a aceitação de estrutura tôda peculiar. Pois o que preocupa nêle é o estudo interpretativo da sua organização: a administração pública como forma da sua atividade e capacidade de percepção dos fenômenos da vida política.

Pouco ligamos que a composição dos órgãos do Estado, as suas atribuições, as suas funções, o seu sistema jurídico, tenham que variar de acordo com as peculiaridades de sua estrutura. Na diversificação está a verdade institucional.

— Com a profunda renovação processada nos quadros filosófico-científicos, caracterizou-se tendência para estabelecer uma concepção sistemática do mundo nas ciências da natureza. Considerou-se haver uma hierarquia de valores absolutos e relativos. "O conceito de direito é um conceito cultural, isto é, o de uma realidade referida a valores, ou, ainda, a uma realidade cujo sentido é achar-se ao serviço de certos valores. Direito é, pois, a realidade que possui o sentido de estar ao serviço do valor jurídico, da *idéia* de direito. O conceito de direito acha-se assim dependente da *idéia* de direito" (GUSTAV RADBRUCH — *Filosofia do Direito* — trad. de Cabral de Moncaba — São Paulo, 1934 — p. 46). Ver GEORGIO DEL VECCHIO — *Filosofia del Diritto* — ed. de 1930. Direito é sentimento. Da mesma forma o poder, ou o Estado, que faz dele realidade concreta. Abandonou-se a noção apriorística das doutrinas metafísicas. Há que abranger a totalidade dos fatôres que tomam essa *idéia* em sentimento. Dentro da sua personalização (no sentido com que emprega a palavra MEDINA ECHEVARRIA — *La Situacion Presente de la Filosofia Juridica* — ed. da Revista do Ocidente) estará o grau da responsabilidade. A personalização que não é mais que a identificação da pessoa com as suas atitudes de vida. Ver mais GEORGES GURVITCH — *Le Temps Présent et L'idée du Droit Social* — ed. 1932. Ver PONTES DE MIRANDA — *Sistema de Ciência Positiva do Direito* — vol. 2. Apenas a teoria do Estado se aproxima da filosofia existencial da história. Morfológicamente, portanto, há o Estado. Consultar TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro* — 1º vol. — ed. de 1938. Sem negar que a sua atividade pressuponha certas contingências de ordem política. Sem negar que o agrupamento de homens, de indivíduos, seja uma imposição de sua própria natureza, e também das contingências físicas e morais que levam todos os elementos afins a se unirem. Ver os subsídios trazidos por LEON DUGUIT — *Les Transformations du Droit Public* — ed. Armand Colin — Paris, 1915.

Nada mais claro: as múltiplas direções do pensamento político, que se observam nas sucessivas décadas da evolução histórica da espécie humana, não só abrangem o indivíduo isolado, suas condições fundamentais de existência — mas o Estado que o representa coletivamente ou agrupado.

Bastante achegados ainda da tradição política contemporânea, não será difícil distinguir a olhos nus, que o fundo de quase todas as especulações filosófico-jurídica, e que vieram para consolidar a filosofia do direito em nosso tempo, há a preocupação exclusiva da terminologia: Estado obreiro, social, do trabalho, democrático, autoritário, nacional, soviético.

Pois bem: ao lado dessas doutrinas simplistas, cujo imediatismo desmerece a determinação histórica do Estado, desenvolve-se outra corrente de pensamento, tendente a aceitar a realidade do *fato*, o direito como fato social, o Estado como fato jurídico e social.

Ora, se se considerar o direito como a estrutura orgânica do *fato*, o Estado será no caso a superestrutura, como o indivíduo a infra-estrutura: mesmo considerando o Estado como organizado da sociedade civil, ou confundindo o Estado com a sociedade civil.

— Consultar ALOIS DEMPFF — *Filosofia de la Cultura* — trad. de Pérez Bances — Madrid, 1933 — págs. 113 a 164. Em parte: só a vontade do Estado pode criar o direito. Porque nem todo direito é produto da vontade espontânea do Estado: aqui apenas fica o elemento revelador. Antes do Estado, há o fato, o acontecimento. Sem dúvida que o próprio Estado é o fato. Do contrário não prevaleceria mas determinantes da vida em comum. O direito não possuiria valor como resultado absoluto do indivíduo ou do Estado. Pensa o socialismo e Karl Marx (Ver PAUL LOUIS — *Les Idées Essentielles du Socialisme* — ed. Revié — Paris, 1931). O seu maior valor está no sentido de relação. A ordem jurídica não passa de repercussão legal de fatos vitais em seqüência. A sociedade em si é o fato permanente. O direito relação de ordem na manifestação da variedade atividade humana. ARTURO LABRIOLA — *Essais Sur la Conception Matérialiste de l'Histoire* — trad. de A. Bonnet — ed. Girard, Paris, 1928. No entanto, a idéia de direito não pode ser diferente da idéia de justiça. (RADBRUCH — ob. c. t. — p. 46). Surge o imperativo do sentimento. Há o condicionamento a uma realidade que é à razão da existência coletiva: a justiça pela eqüidade. Ou a eqüidade como forma da justiça, na expressão de Aristóteles, e admitida por Radbruch. Vemos que é a conceção de Estado que sempre se concilia com as imposições da autoridade e da liberdade. (MIGUEL REALE — *Teoria do Direito e do Estado* — ed. Liv. Martins — S. Paulo, 1940 — p. 326). Como pessoa jurídica destinada a realizar o bem-comum, ou seja, "a realizar o conjunto das condições sociais de uma vida plenamente humana", não poderá deixar de observar em cada indivíduo, uma pessoa jurídica dotada de liberdade.

O panorama que o mundo moderno oferece é de tal forma contraditório que tôdas as soluções novas trazem o sabor da palavra salvadora. À vista da gravidade da situação internacional, da confusão dos valores de vida — todos compreendemos a necessidade da regulamentação da liberdade de comércio e das conhecidas liberdades públicas.

Vamos encontrar o Estado pela sua administração (uma das formas da atividade do Estado), no exercício pleno do poder de política. Buscando competência não só para regular o comércio interno, mas também para impedir as oscilações fatais do mercado. Exercendo assim a sua função de maior responsabilidade administrativa.

O velho jurista pretenderia evidenciar êsse fenômenos do Estado pelas suas manifestações jurídico-normativas. Hoje, definiremos seu limite pelo grau de força e pela capacidade em estender a sua iniciativa até os pontos mais distantes do *bem público*.

Considerando os elementos por que se caracteriza o fenômeno, o Estado não será nunca sistema geral de leis ou normas para tornar em realidade cultural, imanente das condições determinantes da própria natureza social do homem.

— Liberdade e soberania se conjugam. Realmente são dois momentos do direito, sem cuja apreciação funcional não nos seria dado penetrar na essência de todo e qualquer processo jurídico (Miguel Reale — ob. cit., p. 327). Há que compreender a *importância* do homem e a *importância*

social do homem: o homem isolado e o homem agrupado. Desde que o Estado seja considerado unidade de ordem, o seu conceito não pode fugir à concepção que o explica e justifica como de longa elaboração cultural. Eis a conclusão que só impõe sem restrições de ordem científica: "a personalidade jurídica do Estado e a sua soberania são aspectos de uma mesma realidade; soberania é o direito da pessoa do Estado, Estado é pessoa dotada de soberania" (Reale — ob. cit. — p. 319). A soberania dá forma de pessoa jurídica ao Estado. Considera-se a afirmação do *eu* do Estado, na análise de Orlando (Ver *Primo Trattato completo di Diritto Amministrativo Italiano — Con la collaborazioni di altri giureconsulti italiani* — Introd. — p. 17). Nesse plano exerce a administração aquéle seu objetivo funcional, quando cria, reconhece, extingue ou modifica situações jurídicas. Daí Leon Duguit conceituar o ato administrativo, como condição de uma situação jurídica (ver *Droit Constitutionnel* — 2º vol. — Boccard — 4ª ed. — Paris, 1923).

Aceitando a permanência ativa da liberdade ao lado do poder de soberania, reconhecemos que gradativamente se vai acentuando a noção jurídica da responsabilidade social.

Como nas primeiras organizações humanas de que temos notícia, os direitos e as obrigações seguem uma fórmula coletiva. O conceito de sociedade não foge do sentido genérico: mesmo para aquêles que forçam a crença na existência de uma sociedade natural, consolidada nos elementos biológicos da família organizada.

Quanto ao indivíduo, é simples importante contribuição de unidade para a ordem social. Se o direito — vamos acreditar — é ordem de relações sociais, o valor *pessoa humana* se afirma no limite daqueles outros valores, que surgem quase espontaneamente da vida em comum.

Trata-se, portanto, sem tergiversações, de penetrar o justo sentido valorativo da lei e a verdadeira função de governo: enquanto as leis forem feitas para o homem e a função de governo continuar a ser uma função de Estado.

Aqui, sem dúvida, reside o mérito das modernas elaborações constitucionais: a iniciativa individual, compreendida no valor de criação, de organização e de invenção do indivíduo; a intervenção do Estado no domínio econômico para naturalmente suprir as deficiências da iniciativa individual.

A lei não será mais que o ato político emanado do poder de Estado, com o caráter de norma geral, abstrata mas coercitiva, tendo como objetivo fundamental o ordenamento da vida em comum. Não cria direitos para o indivíduo quando êsses direitos não correspondem a obrigações.

— Toda a conhecida filosofia dos valores, que possui Gustav Radbruch como orientador mais perspicaz, procura sentido buscando precisamente a

conveniência científica de distinguir *ser* e *dever ser*, *natureza* e *cultura*. O institucionalismo, à maneira de Leon Duguit, não obstante às grandes amarras que o ligam ao neokantismo dos Cohen e Natorp, também procura, da investigação da origem dos fatos sociais, imprimir cunho de certa positividade às criações de lei. A diferença reside no interesse de Duguit se firmar na idéia de grupo, ao passo que Radbruch, mais integralizador, acredita na significação da realidade do pensamento. Doutrinamento que o direito constitui um dos grandes capítulos da ciência da cultura, aconselha o seu estudo do ponto-de-vista dos valores a que se acha ligado em face do mundo do *dever ser*. Trata-se do conhecimento jurídico de uma relação entre coisas e não do conhecimento das coisas em sua limitação natural. Veja-se Radbruch — ob. cit. — São Paulo, 1934. Duguit — ob. cit. — Bocard — Paris, 1923. Miguel Reale — ob. cit. — São Paulo, 1940. Na filosofia, o enigmático transcendentalismo de Windelband e Rickert, sugerindo uma interpretação para o sentido da vida, abre caminhos novos ao jurista que das intuições anseia tirar conceitos. Penso residir aqui a razão porque nem Marx nem Engels se haja interessado pelo problema do direito. Afirma o próprio Anatol Rapport que "há pouco é que se despertou entre os marxistas o interesse por questões de filosofia do direito" "Die Marxistische Rechtsaufassung" — Riga, 1927). O direito não seria mais, como o Estado, que consequência natural da força política. Ora, continuamos frente ao mesmo problema — frente a fenômenos que ainda buscam sua conceituação ideológica. Já afirmávamos: não há limite para o poder de Estado em face dos grandes interesses coletivos. Estado e direito confundem-se. Precisamente, na ligação da política ao fenômeno da economia, vamos encontrar o aspecto característico da morfologia social dos tempos modernos (MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *Os Serviços de Utilidade Pública* — Curitiba, 1940). Os adeptos do marxismo, em absoluto, na sua inconveniente fidelidade ao grande mestre, denegaram importância ao conhecimento de relação entre as coisas, para ficarem no simples conhecimento das coisas em si. Reale escreve com acerto: direito é, essencialmente, ordem das relações sociais segundo um sistema de valores reconhecido como superio: aos indivíduos e aos grupos (ob. cit. — p. 9). A Constituição Brasileira não desvirtua este grande sentido de finalidade: patrocina a iniciativa individual e favorece a intervenção do Estado no domínio econômico. Também outras leis constitucionais (Ver MIRKINE GUETZEVITCH — *Las Nuevas Constituciones del Mundo* — 2^a ed. Esp. — Madrid, 1940). A preocupação apriorística do indivíduo ou do grupo levou o doutrinador político a exageros que chegam agora ao seu terrível estremo. Há sempre erro em se forçar o deslocamento de fenômeno jurídico de filosofia para a história.

Fixada a necessidade da aceitação de certa e determinada ordem jurídica, para ser possível a vida em sociedade, ficam estabelecidas restrições cuja natureza é da essência do próprio direito.

A ninguém é possível agir como melhor lhe aprovver. A conduta individual é disciplinada com relação aos direitos de terceiros.

ros, condicionada aos interesses alheios, visando a proteção dos direitos de cada um.

Aqui encontra razão científica o conceito da responsabilidade. Da responsabilidade em sua interpretação clássica e com fundamento na culpa: da responsabilidade extracontratual e que extravasa às disposições da lei civil.

Responsável é o indivíduo, quando da prática de ato considerado ilícito. Passível é de culpa, quando viola o direito de outrem. Ou quando o seu ato produz danos a terceiros. Ou mesmo quando exige reconhecimento de direitos, que se lhe devem ser atribuídos por força da lei.

A responsabilidade se afirma no limite da competência de cada qual, em exercitar os atos necessários à manutenção e respeito dos direitos que lhe são próprios. Tanto da parte do indivíduo como da parte do Estado. Tanto da parte do indivíduo isolado como da parte do indivíduo agrupado.

Toda e qualquer responsabilidade decorre dos princípios que positivam a função exercida pelo particular ou pelo Estado. Esse, o Estado — à altura do sentido genérico que a palavra possa inspirar — naturalmente também possui o seu limite de responsabilidade. No que concerne às suas atribuições vitais — não funções — responde pelos seus atos, tanto quanto o indivíduo ou o particular que os pratique em detrimento do interesse de terceiros.

O Estado que possui como objetivo o *serviço público*, o serviço público em qualquer das suas modalidades — a satisfação das necessidades coletivas, como se diz — na impossibilidade de tudo prever, na impossibilidade de transformar em lei escrita os casos concretos — cria exigências que se lhe atribuem como direitos, e reclama para si próprio o sistema de uma organização especial, que possa corresponder à unidade natural dos seus propósitos políticos.

—A ordem jurídica impõe aos homens para ser possível a vida social, um certo número de restrições às suas atividades. A ninguém é lícito agir como lhe aprovou, tendo em vista exclusivamente os seus interesses pessoais. A conduta do homem é, consequentemente, disciplinada e restringida, atendendo aos interesses alheios, na justa proteção dos direitos de cada um. Sendo, porém, inevitável o entrechoque de direitos e interesses, em virtude da multiplicidade cada vez mais crescente das atividades humanas, a lei, na sua missão protetora dos direitos, desdobra-se em medidas reguladoras e acauteladoras desse embate inevitável (ALVINO LIMA — *Da Culpa ao Risco* — São Paulo, 1938 — p. 34). Outro não foi o pensamento que inspirou nosso legislador. O art. 159 do Código Civil é bastante claro: "Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar o direito, ou causar

prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano". Da mesma forma o art. 17 da Declaração dos Direitos do Homem, permitia ao Estado intervir até na propriedade privada — violando, portanto, um direito consagrado — mas sob pena de justa e prévia remuneração. Mais tarde, o Código Napoleônico afirmava: "Qualquer fato do homem causando prejuízo a outrem, obriga aquél, por cuja culpa advieio, à reparação". O Estado encarado civilmente, não foge ao imperativo dessa disposição, porque o que ela visa é ao dano causado e à sua reparação (Ver MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *Autarquias Administrativas* — S. Paulo, 1939 — p. 114). Veja-se JOSEPH RUTSAERT — *La Fondement de la Responsabilité Civile* — Bruxelas — Paris, 1930. MÁRIO COZZI — *La Responsabilidade Civil per Danni da Cose* — Padova, 1935. Ver PAUL DUEZ — *La Responsabilité de la Puissance Publique* — Paris, 1927. Consultar em parte, AMARO CAVALCANTI — *Responsabilidade Civil do Estado* — Rio, 1905 — Também HENRI LALOU — *La Responsabilité Civile* — Paris, 1928. Aceitamos que a responsabilidade possa estar nos limites da reparação. Mas aceitamos a responsabilidade mesmo dos atos praticados de livre consciência jurídica e com a intenção de intervir ao patrimônio alheio. Continuamos dentro em o mesmo processo de uso normal de direito. E temos o ato lícito, colidindo com o direito de terceiros, produzindo dano direto ou indireto, e a obrigação consequente de indenizar os prejuízos provenientes desse dano direto ou indireto. Aconselhamos para o estudo e discussão do assunto: GEORGES RIPPERT — *Le Régime Démocratique et le Droit Civil Moderne* — Paris, 1936.

Ajustando a produção, o comércio e o consumo, os valores de riqueza coletiva, ao bem geral — o que se quer é tutelar o que seja de benefício público ou do público.

Nunca os interesses gerais de uma coletividade encontram apoio no direito — desde que o direito divorciado da política e da economia se restrinja a simples casos de manutenção da sua ordem interna ou externa, nacional ou internacional.

Esqueceu-se o Estado, como representante por excelência dos interesses totais, com a sua função de predomínio e vigilância, com a sua competência para gerir o patrimônio coletivo, e juridicamente bem interpretar sua personalidade na vontade de realizar o que é da aspiração comum.

Desde que o Estado conceitue e defina um objetivo qualquer, destina-se à sua guarda mesmo que lhe seja indispensável conceder um pouco da sua autoridade, delegar bastante da sua soberania, outorgar alguma parte do seu poder tutelador.

— Divergem os métodos e processos de interpretação do fenômeno *Estado*. No entanto, o que se pretende é não confundir objetivos. A finalidade que se quer atingir é a mesma. O Estado seja esta ou aquela a sua configura-

ção, como fato social se evidencia como valor de ordem moral, cujo substrato corresponde a certo ordenamento político-jurídico. Assim é que cabe ao Estado a direção suprema dos negócios públicos (JOSEPH BERTHELEMY — *Traité Elementaire de Droit Administratif* — 1^a ed. — Paris, 1926). Estado, de fato social, transforma-se em governo. Ao poder de governo, ou poder de Estado, compete a caracterização das idéias mestras que impõem destino a uma coletividade, orientar politicamente a nação, nesse ou naquele caminho. Logo, à administração (poder de governo) cabe efetivar em realidade as idéias, convertê-las ao praticismo no funcionamento dos serviços públicos. Há a vontade política antes da ação política. Não mais se exige que a execução da vontade do Estado esteja submetida ao controle de órgãos ou órgão que exprime o que é chamado de *vontade do Estado*. A expressão *vontade do Estado*, e a sua exteriorização, vem condicionada à série de valores que correspondem às necessidades, mediatas ou imediatas, de vida, de subsistência em qualquer dos seus aspectos. Toda responsabilidade — já que não é possível acreditar na administração irreconciliável com o sentido da liberdade humana — está no controle do exercício de poder e na capacidade disciplinar, de direção ou de previsão, que não permite abusos que possam ou venhem ferir o equilíbrio da harmonia social. Nem tudo, neste mundo, corresponde aos limites de uma disposição legislativa. O *war power* traça as grandes linhas em que o Estado estabelece o grau da sua capacidade de ação. A natureza de toda e qualquer ação administrativa, ação política, de Estado — é social e não sómente jurídica (mesmo para Alcides Cruz — cuja opinião ainda constitui elemento de consulta — Ver *Direito Administrativo Brasileiro* — 3^a ed. — Liv. Franc. Alves — Rio, 1924). Não há a indispensabilidade da limitação pública ou privada para atos da alcada ou competência política do Estado. Do exame da sua competência, dos dados que a própria realidade possa sugerir, e da análise dos direitos que se afirmam lesados, parte a noção que possamos ter da sua responsabilidade e correspondente obrigação de saldar os danos causados. Já que o seu direito se apresenta em contraste com o direito particular. Não estamos mais no período da Idade Média, onde mesmo o direito germânico não estabelecia diferença entre as faculdades privadas e públicas — aquela diferença que surge como atributo jurídico inerente à própria pessoa e a caracteriza (Ver FRITZ FLEINER — *Instituciones de Derecho Administrativo* — Labor — Madrid, 1933 — p. 25). Há apenas a limitação legal.

Importa em compreender a conveniência de se permitir o bem estar do maior número de cidadãos.

Dentro dos limites jurídicos ou dos recursos naturais que a lei favorece, a intervenção da autoridade na esfera privada é ato normal que não subentende qualquer violação da ordem estabelecida, nem a suposição de atentados a direitos que são garantidos por imposição expressa de lei escrita.

Sem dúvida que o problema fundamental, surgido da sistematização atual do Direito Administrativo, se circunscreve à discussão dos motivos que permitem a intervenção do Estado em cada uma das esferas da vida jurídica.

Toda importância que assume essa disciplina no mecanismo de governo do Estado encontra raízes na pesquisa dos elementos justificantes que autorizam a penetração no limite do particular, ainda que o objetivo seja de regulamentação, de normalização ou ordenação das atividades estranhas ao interesse público.

Mas o que se pretende como firmado e já discutido, orienta em o sentido de saber o que o Estado possui como direito de realizar, em benefício do bem estar social e humano.

Até ontem, ficávamos na investigação da origem dos elementos que seriam indispensáveis ao Estado, para organizar-se em relação dos seus fins essenciais de vida.

Dai, essa característica tão em foco do Estado moderno (ou atual) — característica que surge como integrativa da própria ordem dos princípios políticos, e que justifica para o Estado a urgência dessa extensão sempre crescente das suas atribuições normais.

— Pelo objetivo do *bem público* permite-se tudo p'ever. Veja-se, a exemplo, o pensamento de Cöuner: o que preocupa é o poder governativo possuir elementos para evitar males futuros, nem que seja abstraindo-se completamente da sua função jurídica (*Handbuch des Deutschen Gemeinen Prozesses* — II — p. 44 — apud Fleiner — ob. cit. — págs. 27-8). Até onde poderá ir o Estado em benefício do bem estar social humano? Uma pergunta de cujas respostas podemos obter inúmeras contradições e maior número de oposições às formas definitivas de certos textos legais. Que faz o governo em favor da *salus publica*? Até onde chegue o alcance do *promovendi salutem publicam*? Veja-se outro clássico das investigações jurídico-científicas; PUTER (*Institutiones Juris Publici Germanici* — p. 382 — apud LUDWIG SPIEGEL — *Derecho Administrativo* — Ed. Labor — Trad. de Francisco J. Conde — Barcelona, 1938 — p. 18). Serve-nos a lição da experiência científica de um Roge: Bonard: "une des caractéristiques de l'Etat moderne est l'extension croissante du domaine de ses attributions" (*Précis de Droit Administratif* — R. Sirey — Paris, 1935 — p. 11). Mais Fleiner: "... esforçaram-se sistematicamente em ampliar a esfera de influência do poder público, aumentando sua potencialidade econômica e fazendo valer a influência do Estado" (ob. cit. — p. 99). O mesmo já tivemos oportunidade para escrever: "No terreno puramente econômico a surpresa atingiu as raías do formidável. O limite legal de funções não permitia o controle positivo de aproveitamento do patrimônio público. A guerra de 1914 e o transtorno da situação política e econômica forçou o Estado a tomar medidas mais objetivas para o aumento indispensável do círculo das suas funções públicas. Iniciou-se a fase da intervenção normal na vida econômica, a colaboração de outras normas administrativas para outras formas de atividade da administração pública, aumentando, assim, gradativamente, a esfera de influência do poder governativo, no sentido de satisfação das necessidades de equilíbrio político e econômico" (Vide *Serviços de Utilidade Pública* — ob. cit. — p. 53). Para melhor ilustração, veja-se HAROLD J. LASKI — *Communism* — Will & Norgate — Londres, 1927; PAUL APLERT — *L'Economie Organisée* — Gallimard — Paris, 1923; W. F. Wilhoughby e L. Rogers — *An Introduction to the Problem of Government* — New York, 1924; JOSÉ DE LA VEGA — *Democratie et Sovietisme* — Marcel Girad — Paris, 1931; FRANKLIN DELANO ROOSEVELT — *Looking Forward* — J. Day Comp. — New York, 1933; e HAROLD J. LASKI — *Derecho e Política* — trad. Esp. — Ed. Derecho Privado — Madrid, 1933.

Se a soberania não fosse condição da existência do Estado, idéia-fôrça que movimenta sua vontade, capacidade de autodeterminação por direito que é exclusivo — poucos elementos restariam ao cientista do direito, para estruturar aquêles princípios

que o tornam público ou privado, externo ou interno, ou, em relação dos seus objetivos, mais conforme a êles quando em ação, quando em atividades, quando dinâmico ou em movimento.

Não há, por assim dizer, o que comumente costumamos chamar de direito novo ou direito velho. Há concepções jurídicas diferentes, algumas vezes produtos de movimentos revolucionários, que deixam crer na sucessão de princípios para a conformação de uma ordem jurídica total e integralmente modificada. A energia de reação, a força de resistência é o Estado. Não o Estado como simples entidade abstrata, mas o Estado soberano e no exercício pleno do seu poder de soberania.

Permanecessem as exigências de natureza pública não obstante a diferença de distância geográfica ou tempo, fácil seria impôr limites ao exercício do poder governativo e conceituar o Estado, penetrando a matéria que o compõe, sua essência, seu conteúdo.

No entanto, bem o sabemos: toda atividade, quer política quer social, quer jurídica, é consequência lógica do seu objetivo. Importa em conhecer e classificar os fins das atividades normais do Estado, antes de investigar qual a relação ou a estrutura que lhe é peculiar, ou peculiar a êsses fins, que não raras vezes, podem surgir divorciados do que dizem ser os seus objetivos — objetivos do Estado.

Não será de outra maneira que a fórmula da responsabilidade do Estado alcança seu conceito fundamental e jurídico. A solidariedade imediata que se estabelece não prejudica a revelação da culpa subjetiva, nem desloca o ato do Estado do que possa ser considerado condição da sua existência.

O que há que estabelecer, antes de mais nada, é a necessidade do contato permanente do poder público com a coisa administrada. Ter-se-á que atender os interesses que defluem do mesmo objetivo, tanto esse objetivo seja de ordem pública como de relação de ordem privada.

Não fôra a identidade com a necessidade comum, geral, não seria nunca próprio solicitar a intervenção do Estado, ou provocar sua manifestação pública de vontade. O que exige nossa acuidade doutrinária para melhor percepção do fenômeno é a indispensabilidade em assegurar a eficiência e regularidade de uma prestação de serviço, que se faz imperiosa porque se integra, parcial ou totalmente, nos elementos de subsistência da vida coletiva.

Onde predominam os elementos de interesse público, está claro que o direito privado não oferece soluções reais para solu-

cionar os problemas que surgirem e solicitarem a interferência da administração ou do poder administrativo. Será de todo inútil fazer e criar direitos em oposição à fatalidade das coisas.

— O que se tenta é estabelecer apenas juridicamente as formas de exercício da soberania — desde que se considere a soberania como atributo e conteúdo do fenômeno *Estado*. No entanto, sabemos, ela é a condição da existência do Estado ou capacidade própria, de autodeterminação por direito que se diz exclusivo (Haja vista a opinião de JELLINEK — *L'Etat Moderne et Son Droit* — apud MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *Autarquias* — ob. cit. — p. 21). Se tudo gira em torno do Estado, em conquista dessa força soberana ou da soberania, o direito é sempre o direito. Conosco está Tristão de Athayde: "As revoluções sociais julgando criar um direito novo, não fazem senão pôr em prática a concepção jurídica que, em grande parte, as provocou. Assim é que se a revolução francesa criou o Código Napoleônico, nasceu ele essencialmente do individualismo jurídico do século XVIII, que refletiu, no campo do direito, a concepção filosófica racionalista desse século. E o mesmo vem suceder com a revolução russa, cujos juristas pretendem criar ou já ter criado um direito soviético, ao menos provisório, e que no entanto vem apenas realizar, em parte, o materialismo jurídico dos doutrinários que a prepararam" (Ver *Introdução ao Direito Moderno — O Materialismo Jurídico e suas Fontes* — 1^a parte — R.o, 1933 — p. 51). Adotando-se essa sistemática, os fatores sociológicos de tempo e espaço imprimem às conclusões, mesmo científicas, certa peculiaridade que não podemos em absoluto, deixar de levar em consideração. "As exigências de ordem pública mudam conforme as época e os países", escreve FLEINER (ob. cit. — p. 321). Salvaremos essa diferença do estudo e análise dos objetivos e da observação da atividade que é dominada pelo espírito de interesse público. "Importa, em consequência, conhecer e classificar os fins das atividades racionais do Estado, antes de pesquisar qual seja o conteúdo..." (TITO PRATES DA FONSECA — *Direito Administrativo* — Ed. Freitas Bastos — Rio, 1939 — p. 33). Para chegarmos à responsabilidade — à responsabilidade que decorre de ato legal, ou ilegal, que redunda em dano positivo de terceiros — há que compreender a razão do ato do Estado, e mais que a razão, os objetivos que se pretendiam com essa prática legal ou ilegal. O texto do art. 15 do Código Civil Brasileiro é claro e não admite, como parece, contraditoriedade na interpretação. Outro fato é à solidariedade estabelecida pelas Constituições de 1934, 1937 e 1946, onde não desaparece o característico da responsabilidade. A solidariedade, estabelecida pelas constituições de 1934 e 1937, não altera, em meu entender, a culpa subjetiva estabelecida. Vários têm sido os esforços, no sentido de assentar, no Brasil, a teoria da culpa objetiva, o risco integral. Mas esse esforço construtivo, que está por alcançar segura meta, terá de atender ao aspecto jurídico, que oferece o Estado novo (quer dizer atual). Não se principia pelo resumo". (PRATES DA FONSECA — ob. cit. — p. XIV). O poder público, pois, agindo em nome do interesse público, é livre, por consequinte, de criar, modificar ou extinguir situações jurídicas administrativas, mediante compensação, quando justa, tal é, tal deve ser — e tal tem de ser — o princípio básico do Direito Administrativo, a pedra de toque de todas as suas regras e soluções, porque a ação administrativa não deve ser detida senão por anti-socialidade. (Ver ODILON C. ANDRADE — *Serviços Públicos e de Utilidade Pública* — Liv. Acadêmica — S. Paulo, 1937 — págs. 148-9). "Queiram ou não queiram, a doutrina e a jurisprudência, o princípio há de predominar mais dia menos dia, como aferidor das soluções de Direito Administrativo, porque é inútil fazer direito contra a realidade das coisas e essa realidade é que o vem impondo, como vimos, por exemplo, na manifesta rebeldia dos serviços públicos e de utilidade pública à disciplina e formas do direito privado" (idem — ob. cit. — p. 149). A situação de liberdade natural,

em que o homem preexistia, desconhecia os princípios da justiça. Todo direito nasce da livre (?). Rousseau e Manolesco seriam dois pontos distantes a se buscarem na aproximação que identifica imposições reais e transforma a força em direito, no intuito de produzir a autoridade.

Temos, portanto, e em consequência, o Direito Administrativo, com o seu objetivo firmado na necessidade jurídica de realizar, com o auxílio de regras justas mas flexíveis, adaptadas ao meio ambiente social, a organização daquelas instituições de serviços comuns, no sentido que o Estado possa contribuir para o bem coletivo, na medida de suas possibilidades legais e na medida dos limites que o tornam em entidade de direito público, poder soberano e político.

Ressalta, pois, o caráter de uma disciplina plenamente autônoma, o sistema de normas a que se atribuem prerrogativas autoritárias com que se possam regular, os princípios que se tornarem insubstituíveis para a satisfação direta e imediata das necessidades coletivas. Em resumo: o conjunto das regras relativas ao serviço público — ao serviço público em seus diferentes aspectos — envolvendo indivíduos e coisas.

Procura-se claramente submeter ao poder de Estado todo o ordenamento jurídico que possua relação de interesse público. Caracterizar, assim, uma determinada ordem, social, coletiva, do indivíduo e dos grupos organizados. Desde que a democracia se efetiva, como o próprio nome já indica, na base ou com base na soberania popular, a formulação do Estado não buscará outra finalidade que não aquela melhor capaz de conciliar o interesse do cidadão com o interesse do grupo e da sociedade.

Não é sem razão que o estudo do Direito Administrativo depende previamente do conhecimento da estrutura do Estado. Como pessoa jurídica, e pessoa jurídica de direito público, com atributos próprios realizados em direitos e obrigações — sua capacidade de ação legal não só mantém a continuidade do princípio jurídico, mas atrai para o Estado, em relação da sua peculiar capacidade de querer, a recíproca da responsabilidade — o que quer dizer a obrigação de ressarcir o dano causado pela prática de ato inerente à sua capacidade (personalidade) e efetivado como pura manifestação de vontade.

— Para J. P. Ramos o "direito administrativo tem seu fim na necessidade jurídica de estabelecer por meio de regras justas e flexíveis, adaptadas à realidade social, a melhor organização jurídica das instituições, no sentido de que o Estado contribua para o bem comum na medida dos limites que circunscrevem seu verdadeiro conceito jurídico" (Ver *La Concesion de Servicios Publicos* — Ed. J. Menéndez — Buenos Aires, 1937 — p. 3). Adquire, para nós, bastante clareza, a opinião de Marcelo Caetano: "... definiremos o direito administrativo como o sistema das normas a que atribuem prerrogativas de autoridade e regulam o seu exercício para satisfação direta e imediata das

necessidades coletivas" (Consultar *Manual de Direito Administrativo* — Universidade — Ed. Lisboa, 1937 — p. 42). Não convém isolar a contribuição do grupo e dos indivíduos, ou então dos indivíduos e coisas (Veja-se GASTON JÉZE — *Los Principios Generales del Derecho Administrativo* — Trad. de Garcia Oviedo — Ed. Reus — Madrid, 1928 — p. 30). Verifiquemos: "Se a democracia quer ser efetivamente o que seu nome indica, isto é, a soberania do povo, a organização do Estado terá que cuidar-se para que a vontade popular possa manifestar-se de maneira, não sómente fictícia, senão real, no atuar de cada um dos seus órgãos, ainda os mais ínfimos" (lição de ADOLFO MERKI — *Teoria Geral del Derecho Administrativo* — Ed. Rev. de Derecho Privado — Madrid, 1935 — págs. 433-4). Senão outro motivo porque o estudo do direito administrativo depende precipuamente do prévio conhecimento da estrutura do Estado (Ver J. RODRIGUES VALLE — *Curso de Direito Administrativo* — Ed. Coelho Branco — Rio, 1941 — p. 45). "Estrutura que o qualifica pessoa jurídica capaz de direitos e obrigações". A essa medida de direitos e obrigações é que se chama capacidade, distinta da personalidade" J. GUIMARÃES MENEGALE — *Direito Administrativo* — Metrópole Editora — Rio, 1939 — p. 351). Falando em responsabilidade será bom verificar aquelas teorias chamadas da irresponsabilidade, tão bem estudadas por AMARO CAVALCANTI — *Responsabilidade Civil do Estado* — ob. cit. — Tit. II — Cap. I.

Conclui-se: há sempre participação do Estado onde se encontre em jôgo serviços ou decisões de interesse público. Algumas vezes, ela é completa, manifestando-se direta ou indiretamente. Em outras, há apenas interferência que se resume na tutela ou proteção, dos bens considerados úteis às formações coletivas.

O Estado, no entanto, fica sendo o titular da soberania. Descentralizado ou não, possui ampla autonomia administrativa e constitucional — autonomia política com que interfere no destino das organizações públicas.

O esforço em se manter o critério da unidade da soberania não equivale em desconhecer a realidade dos Estados-membros — o Estado fato social, unitário, federal, centralizado ou descentralizado — daqueles sujeitos considerados supletivos da administração pública.

Aceitando a participação das entidades autônomas e supletivas de direito na manifestação da vontade do Estado (vontade não só política), está claro que também aceitamos a opinião dos doutrinadores que acreditam ser este o fator da maior importância para o grau de extensão do poder de governo.

A energia de ação das coletividades inferiores pouco representa quando não assenta na capacidade de competência exclusiva do poder de Estado, eminentemente político e origem da sua própria força e função.

Os poderes exclusivos são facilmente classificados na investigação dos estudos que se orientarem na interpretação e definição do organismo social e suas leis constitucionais. Daí o Estado,

para a consecução normal dos seus objetivos, exercer dupla atividade: a jurídica e a social.

A centralização das iniciativas dos podêres locais não condena a autonomia das entidades supletivas e dos Estados-membros: reconhece apenas haverem surgido de uma imposição da realidade e como parcelas de governo próprio de partículas de interesse público, e onde o Estado exerce, em graus diferentes, sua regular ação de comando e tutela.

Está lógico: não afirmando que o campo de atividade dos Estados-membros e das entidades supletivas de administração, cuja autonomia admite em vêzes contestação de estudiosos eminentes, consiste em ser determinada pelo mesmo Estado no exercício pleno dos seus podêres soberanos.

III

CENTRALIZAÇÃO OU DESCENTRALIZAÇÃO

Por estar a noção de serviço público ligada à satisfação das necessidades de ordem pública, e se a ordem pública é condição de vida do próprio Estado, nada mais certo que o *serviço público*, em qualquer das suas mais variadas modalidades, ser aquêle que se atribui ao Estado.

Existe quem entenda o Direito Administrativo, e sua ampla capacidade jurídica de administração e interferência nos negócios de administração, como a disciplina que precisamente trata da organização e funcionamento dos serviços públicos — mesmo os realizados por pessoas de direito privado.

Entre *Estado* e *serviço público* há forte laço de entrelaçamento jurídico. Em vêzes, os conceitos se confundem. Se considerarmos o poder de soberania como inerente à estrutura estatal, temos o Estado como autêntica coordenação e cooperação dos serviços públicos organizados e fiscalizados pela administração — a administração executando o provimento das necessidades comuns e usando da faculdade de prever as contingências da vida social futura.

Nesse sentido a administração pública assume a qualidade de revestir a pessoa jurídica do Estado. Não esquecendo que a palavra *Estado* designa não sómente governantes e poder político, mas a própria sociedade que estabelece diferença entre governantes e governados.

— Veja-se GASTON JÈZE — *ob. cit.* — 1^a parte. "A noção de serviço público está ligada direta e indiretamente à satisfação das necessidades de ordem pública" (J. MATTOS DE VASCONCELLOS — *Direito Administrativo* — Vol. I — Rio, 1936 — p. 125). Para Leon Duguit, outra não poderia ser

a definição de Estado (Ver *Traité de Droit Constitutionnel* — Vol. I — p. 295). "No direito brasileiro, a administração pública é qualidade que só pode revestir uma pessoa jurídica. Por via de consequência, as relações jurídicas. Inadmissível, portanto, a tese sustentada por jurisprudências alienígenas, segundo a qual podem aparecer com vestes de administração pública pessoas físicas, não como órgãos ou delegados de uma pessoa jurídica pública, mas *jure proprio*, como titulares individuais de faculdades administrativas" (TITO PRATES DA FONSECA — *ob. cit.* — p. 200).

Sendo doutrina absolutamente pacífica que o poder de soberania ou propriamente a soberania cabe ao Estado, e que só pode haver um poder público titular da soberania, com a competência para o tratamento da totalidade dos assuntos de ordem política — ou aceitando a soberania como qualidade essencial do poder administrativo do Estado — não cabem as restrições que se pretendem opor às demais comunidades independentes ou corporações econômico-políticas que praticam atos que por sua natureza podem ser definidos como soberanos, e caracterizam capacidade jurídica plena de autodeterminação.

Convém não confundir soberania com autonomia. Ao Estado assiste a vontade livre de determinar sua competência através de princípios constitucionais e a faculdade de limitar suas atribuições e as atribuições que estabelecem a competência dos Estados membros, federados ou não, e das demais coletividades independentes.

As prerrogativas que gozam os Estados membros e as coletividades independentes apenas revelam, dentro em o censo unitário da soberania, direitos decorrentes do sentido de uma organização política e atributos essenciais as fórmulas dos interesses que lhe são peculiares.

A descentralização, sob que aspecto jurídico ou político se estude, dentro da história, surge como fenômeno de permanência política. Não sendo bastante o critério geográfico, geopolítico, geosocial, serve ao menos para estabelecer diferenças na distribuição das funções entre os variadíssimos órgãos de atividades que compõem as coletividades e as organizações integrantes da pessoa jurídica e política do Estado orgânico e constitucional.

Seria afirmar lugar comum dizer que todo Estado federal é por excelência descentralizado. No entanto, não será lugar comum considerar-se a unidade do poder de soberania como a força centralizadora por excelência das atividades administrativas e das atribuições políticas que se estendem a todas as unidades federadas e coletividades independentes.

— Um fenômeno não se firma no sentido absoluto da negação do outro. Seria o mesmo que confundir centralização com unitarismo. Possui razão de ser a opinião de CH. DURAND: "A organização federal é definida pelas relações existentes entre os órgãos do Estado e os de certas coletividades infe-

riores chamadas *Estados-membros*. Um Estado federal pode englobar coletividades de tipos diferentes". (Ver *Les États Fédéraux* — ed. de 1930 — p. 56). Para o próprio GEORG JELLINEK, a história política ensina que todos os Estados se apresentam descentralizados (ob. cit. — vol. II — ed. de 1913 — p. 343). O que se distingue e diferencia não será o grau de extensão de seus poderes e competência? (Ver HANS KELSEN — *Teoria General del Estado* — trad. Esp. — 1934 — p. 215). "No mesmo território e sobre o mesmo povo, em regra, só pode haver um poder público titular da soberania, quer dizer, com competência sobre a totalidade dos assuntos temporais de ordem política. E embora, muitas vezes, o exercício se distribua entre outras entidades, únicamente o Estado fica com a capacidade de decisão em última instância, pois a soberania é, por natureza, indivisível" (Ver OSVALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO — *Natureza Jurídica do Estado Federal* — ed. 1937 — p. 58). No entanto, "descentralização diz respeito ao conhecimento do maior ou menor círculo de ação das diferentes unidades políticas que compreendem as pessoas de direito público interno", (idem — ob. cit. — 68). Visa a discussão das competências, as prerrogativas, podendo atingir matéria administrativa, *strictu sensu*, ou estender-se, até, a assuntos de ordem constitucional (idem — ob. cit. — p. 68). Veja-se LOUIS LE FUR — *Etat Fédéral et Confédération d'États* — ed. de 1896. MARCEL DE LA BIGNE DE VILLENEUVE — *Traité General de L'État* — 2º vol. ed. 1929. M. MOUSKHELI — *Teoria Jurídica del Estado Federal* — ed. de 1931. Não se deixando de levar em conta os motivos variados da descentralização (MOUSKHELI — ob. cit. — págs. 249 a 258). Sobre o federalismo e descentralização, mais uma vez LOUIS LE FUR — *Races, Nationalités, Etats* — ed. 1930 — p. 141. As competências se repartem entre órgãos centrais e órgãos locais. Resulta a necessidade de distinguir as demais coletividades descentralizadas, as agrupações de municípios e as províncias autônomas (Ver MOUSKHELI — ob. cit. — p. 260).

O Estado não se realiza, portanto, como simples medida de segurança individual. Administrar é administrar para o Estado — para os seus fins e objetivos. Tudo que o Estado empreende para alcançar êsses fins e objetivos pode ser considerado *administração*.

Mesmo autonomizando ou concedendo força real de poder soberano, subordina as entidades jurídicas públicas e supletivas, ao critério dos seus fins e objetivos. Claro que não podemos estabelecer fronteiras absolutamente positivas ou princípios que retenham em essência toda a manifestação externa da vida jurídica.

Buscamos, do emaranhado das situações duvidosas, o princípio que é mais forte, o interesse que é maior, sem confundir tendências que se não confundem, e evitando o quanto possível os casos isolados e as soluções que nos apresentam flutuando ao sabor das noções obsoletas.

O que não se pode negar é que vários são os sistemas preconizados para a execução dos serviços públicos do Estado. Cada sistema orienta as suas normas no suposto estudo de observação da atividade do Estado.

Há momentos que nos fazem inclinar para melhor e eficiente distribuição de força e capacidades soberana: a autonomia plena, administrativa e constitucional. Instantes outros que nos fazem

crer na conveniência em atrair para o Estado as energias vivas que o compõem, e que dispersas ameaçam o desprestígio dos valores em hierarquia — em função de constante equilíbrio político.

— Na administração é o Estado em atividade que se manifesta (Veja-se F. FLEINER — *Droit Administratif Allemand* — Ch. Eisemann — Ed. 1933 — p. 1 e seg.). "O verdadeiro valor do Estado de fato e juridicamente organizado está nas garantias que possui para realizar-se ou integrar-se na realidade imanente dos seus objetivos primordiais" (OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *Os Serviços de Utilidade Pública* — cit. — p. 32). "O valor jurídico do direito administrativo resulta das garantias que encontra para sua realização" (L. SPIEGEL — *ob. cit.* — p. 24). "Mesmo autonomizando, o poder público subordina as entidades jurídicas que podem ser de direito privado, ou de direito público, aos fins e interesses do Estado" (OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *idem cit.* — p. 49). Não será nunca possível fixar fronteiras absolutamente claras. Lembremos a expressão curiosa de Durand: "O direito positivo não é uma geometria", (*ob. cit.* — págs. 50-1). "Para a execução dos serviços públicos do Estado, têm sido preconizados diversos sistemas administrativos, cuja complexidade decorre não só das múltiplas finalidades e formas de atividades do Estado..." (TEMÍSTOCLES B. CAVALCANTI — *Instituições* — cit. — vol. 7 — p. 47). O mesmo absurdo seria entendermos que os Estados federativos não possuíssem elementos de controle e tutela e fôssem totalmente descentralizados. Tanto um como outro conceito — centralização e descentralização — acham-se equidistantes das teorias interpretativas e mais achegados ao movimento de ação jurídica e política do Estado e poder administrativo do Estado.

Estabelecida a necessidade da concentração dos poderes e da unidade dos negócios públicos em torno do seu sujeito de direitos ou em torno a quem se atribuem os direitos relativos à prática dos poderes e negócios públicos — resulta uma medida que impõe como verdade incontrastável a unidade de comando do Estado e a concentração dos poderes respectivos na pessoa jurídica representativa da autoridade central.

O que mais preocupa o Estado é tornar efetivo o exercício do seu poder de soberania. Tal atitude não é de maneira alguma contrária ao princípio da independência e harmonia de poderes ou dos poderes que constituem, em regra, o alicerce do regime representativo.

A liberdade política é condição de segurança pessoal. Mas para haver segurança pessoal se faz necessário o prestígio de uma força de autoridade. Essa força de autoridade, concentrada ou coordenada, centralizada ou tutelada, torna juridicamente equilibrado o poder político da soberania do Estado.

Esse o motivo por que não pactuamos em absoluto com a assertiva daqueles que pretendem fixar o ideal da descentralização na essência do regime federativo. A simples unidade dos negócios do Estado — estamos vendo — não decorre do conceito linear de centralização. O mesmo seria que desconhecer a unidade

federal; ou aceitar a soberania variada e dividida, Estado dentro de Estados, conflito de funções e atribuições políticas.

— GABINO FRAGA JÚNIOR é da opinião que o regime centralizado representa uma situação primitiva na história do direito administrativo (Ver *Derecho Administrativo* — Ed. 1934 — México — p. 195). Não diríamos primitiva. Díriamos: permanente. Tal é a concentração dos poderes na pessoa da autoridade central: poder de nomeação, poder de mando, poder de vigilância, poder disciplinar, poder para decidir conflitos de competência, poder de revisão (GABINO FRAGA — idem — p. 195). Não se pode negar o que entre pelos olhos: "O Estado, para a realização dos seus fins, necessita de órgãos por intermédio dos quais torne efetivo o exercício da sua soberania" (MATTOS DE VASCONCELOS — *ob. cit.* — vol. I — p. 65). Trata-se de tornar efetivo o poder de soberania, aquelle poder de autodeterminação. Mas o poder de soberania e autodeterminação que pertence ou é atributo do Estado. O erro está com Berthélemy, quando afirma estar o ideal da descentralização no regime federativo (idem — p. 76). Acreditamos na unidade dos negócios do Estado como um pressuposto da sua realidade político-jurídica. A descentralização é mais uma fórmula surgida das circunstâncias e fatôres transitórios que de concepções orgânicas ou fatôres permanentes (Veja-se RAFAEL BIELSA — *El Problema de la Descentralización Administrativa* — ed. 1935 — p. 14). Ainda escreve BIELSA: "Depois de algum tempo de observação, de mais estudo e reflexão, falamos com menor entusiasmo da descentralização, que não se justifica diante da concepção realista do direito" (idem — p. 14). Muito bem. "O federalismo puro desaparece no momento em que o Estado resolve autoritariamente controlar as atividades econômicas e intervir na ordem administrativa, centralizando as forças políticas, generalizando a sua competência no plano financeiro, fiscalizando ou tutelando os poderes provinciais ou federados que doutinariamente se afirmavam autônomos" (OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *ob. cit.* — págs. 71-2). O federalismo em sentido absoluto existiu nos Estados Unidos e Brasil. Entre nós, arrastando aquela enormidade de males que provocaram verdadeiras crises no espírito político nacional. Na Argentina, juristas e políticos, desde Alberti até Bielsa, são concordes quanto a inexistência do regime federal pub. (idem — p. 72 — nota nº 203). Não querendo afirmar com Mouskheli: "a vontade do Estado é a fonte primária do direito" (*ob. cit.* — p. 16).

Útil se faz distinguir e determinar o limite de ação e competência do Estado, antes da adoção de qualquer medida que possa embaraçar as conclusões que, no primeiro momento, se nos afiguram lógicas. Ninguém discute que o Estado goza de privilégios absolutamente excepcionais. Esses privilégios lhe atribuem a faculdade do respeito ao direito que não está senão de acordo com os seus interesses.

A condição fundamental do Estado está em ser a salvaguarda para a conservação dos elementos vitais da sociedade. Desde o momento em que o interesse do Estado exija a supressão ou a modificação de qualquer direito, nada há mais que fazer senão suprimi-lo ou modificá-lo. O direito existe para a sociedade e não a sociedade para o direito.

Estamos, mais que nunca, plenamente convencidos: é estar o Estado moderno adquirindo cada vez maior vigor de consciência

— a consciência de que se acha submetido ao seu próprio direito, que não possui outros limites que não aquêles estabelecidos pelo direito que considera como o seu direito. Basta essa consciência para que adquira imediatamente o senso do equilíbrio produzido pelas obrigações recíprocas.

A unidade do direito está na sua base científica. A grande importância do direito se encontra precisamente nessa unidade como fenômeno puro de cultura. Vamos buscá-lo na análise minuciosa dos fatos que o realizam e da jurisprudência que o formaliza e concilia com a sua fonte primária e original: a vontade do Estado.

— Partimos do princípio: "a vontade do Estado é a fonte primária do direito" (MOUSKHELI — *ob. cit.* — 16). Fora do Estado não há força temporal de autoridade. O mais surpreendente é que, para Ihering e Jellinek, o Estado não deve respeitar o direito senão quando de acordo com os seus interesses. No entanto, claro está, atua e vive, por intermédio do indivíduo, desde que não possui nem vontade nem inteligência próprias. Veja-se MOUSKHELI — *ob. cit.* — p. 18. Consulte-se LA Bigne de VILLENEUVE — *Traité Général de L'Etat* — ed. de 1929 — p. 411. Procure-se em IHERING. — *Der Zweck in Recht* — p. 417 — apud LA Bigne de VILLENEUVE — *ob. cit.* — p. 411. Aqui temos a expressão de Jellinek: "é que no Estado moderno se vai adquirindo cada vez maior vigor de consciência de que se acha submetido ao seu próprio direito" (JELLINEK — apud MOUSKHELI — *ob. cit.* — p. 20). A investigação científica e filosófica e a análise profunda dos sentimentos humanos e do senso dos valores humanos fêz-no distinguir precisamente a série de valores que não só estabelecem a vida social mas estruturam o pensamento humano e do indivíduo: ninguém mais confunde religião e direito, economia e religião, mesmo política, direito e economia que, no mais das vezes, são fenômenos afins, ou atitudes afins. Nunca será outra a missão da ordem jurídica: "determinar os direitos e obrigações que dos diversos sujeitos jurídicos uns para com os outros. Incumbirá aqui ao Direito Administração regular as relações jurídicas que se criam entre a administração do Estado (ou qualquer corporação de direito público encarregada de levar a cabo funções de caráter administrativo) e os súditos (pessoas individuais e coletivas)" (FLEINER — *Instituciones* — *ob. cit.* — p. 39). Razão porque "as normas segundo as quais a administração pública vive pertencem em parte ao direito privado e em parte ao direito público" (FLEINER — *ob. cit.* — p. 39). Só assim se estabelecem as obrigações consideradas como recíprocas: normas privadas especificando a capacidade particular e normas públicas autolimitando a ação e a competência do Estado e órgãos ou poderes do Estado. Para compreender o Estado como valor de cultura não precisamos mais do que a análise da obra de GUSTAV RADBRUCH (cit) e o estudo de MIGUEL REALE (cit). Da mesma forma que se procura distinguir o valor *Estado*, procura-se evidenciar o valor *direito*. Da mesma forma se pretende precisar o conceito de *autoridade* e conceituar o de direito.

Onde há soberania pressupõe-se unidade do conceito de autoridade. A alguém se atribui o poder de força maior — a capacidade de representação da força soberana. Ao contrário de todo conceito descontínuo predomina o conceito da unidade jurídica.

Mesmo na sua aplicação o direito não sofre interrupções de natureza científica. Preexiste, naturalmente, com relação aos seus distintos departamentos, essa capacidade essencial, de substância — que não se detém frente ao excessivo formalismo dos juristas de escola velha — e se estende aos limites do *Estado legislador* quando regulamenta as restrições à posse privada ou estabelece normas políticas de conduta social.

A reconhecida subordinação da ordem jurídica à ordem moral integraliza o conceito atual com as suas bases históricas e procura justificar essa *unidade jurídica* como condição da própria unidade moral.

Não há em origem, portanto, diferença alguma entre a lei moral e a lei positiva, pois ambas passam a depender inteiramente de uma tendência de consciência ou de uma situação ou sentimento de vida.

O valor do *Estado* repousa, pois, sobre a própria natureza das coisas e a sua expressão como vontade encontra justificação no reflexo que traduz *consciência, situação de vida e sentimento de vida*.

Não vai parecer que o Estado como representativo da força do direito seja apenas uma concepção arbitrária: desde que a sua vontade se harmonize com as imposições da existência em comum e não desmereça as determinantes do valor *indivíduo*, com consequência de uma realidade biológica que é também expressão unidade da própria energia de vida social.

Ora, o *direito*, mesmo como fenômeno de valor, não é alguma coisa que se apreende pelo tato ou que se nos apresenta como simples sensação visual. Se não é possível perceber-se o Estado fora das suas abstrações positivas, dos atos e fatos que o tornam em realidade orgânica, muito menos o direito.

Não basta apenas a percepção do fenômeno jurídico, o direito em si, essencial ou substancial, porque só a vontade de quem o realiza, da entidade que melhor o representa, será capaz de torná-lo temporal e humano e impor em consequência a ligação da validade de suas leis ou da lei.

Reconhecemos, em princípio, a necessidade de se estabelecer, como verdade científica, a capacidade de autodeterminação ou a capacidade de autodeterminar-se do Estado. Capacidade essa inerente ao poder soberano e em consequência capaz de harmonizar as injunções dos grupos sociais autônomos.

Mas o Estado surge após o conhecimentos da sociedade civil e do indivíduo. Para afirmar-se, autodeterminar-se. Para ser reconhecido, autolimitar-se. Há como que obediência tácita às suas obrigações em contraposição à idéia do *direito do indivíduo* ou dos direitos que se referem à sociedade civil.

Temos frente nossa observação um dos mais graves e importantes problemas do mundo moderno: o problema da autoridade se bem analisarmos veremos que autoridade e soberania se confundem — que como o Estado é a expressão do direito, da mesma forma o poder de autoridade, do poder de soberania.

Não importa que em vêzes apresente manifestações de atrofia ou de hipertrofia. Será únicamente indispensável que o coloquemos nos seus justos têrmos — e que não se torne meio de violação de direitos que lhe não atingem ou que perca os elementos essenciais ao controle dos direitos que deverá regulamentar e naturalmente limitar.

— Não será nunca fácil distinguir os conceitos por mais claros que êles se nos apresentem: não há força de autoridade sem força de soberania; não há Estado sem direito. Todo formalismo está caduco, desde que pretenda explicar ou justificar o direito pelo direito. "No mundo europeu, este movimento de reação contra o formalismo jurídico se revela principalmente no fato da renovação, do velho problema das fontes de direito" (Ver OLIVEIRA VIANNA — *Problemas de Direito Corporativo* — ed. de 1938 — p. 20). Concebe-se a impotência dos juristas em face das insuficiências da velha concepção, ainda dominante, que resume todo direito na lei, isto é, na forma jurídica elaborada pelo Estado (idem — ob. cit. — p. 21). "O que existe nos Códigos é vivo; mas, há muita coisa viva que não está nos Códigos" (Ed. LAMBERT — *Le Congrès International de Droit Comparé de 1932 — Souvenirs d'un Congressiste* — 1934 — p. 18 — apud OLIVEIRA VIANNA — ob. cit. — p. 21). Lembremos *La Revolte des faits contre le Code Civil*, de GASTON MORIN; *La Crise de Droit e de L'Etat*, de SILVIO TRENTIN; *Direcciones Contemporáneas del Pensamiento Jurídico*, de LUIS RICASENS SICHES; *El Estado en la Teoría y en la Práctica* de HAROLD J. LASKI; e *Las Nuevas Orientaciones del Derecho*, de GONZALES ALBERU. Daí o reconhecemos e o afirmamos que nenhuma autoridade supera a do Estado. Porque atrás de um conceito, vem outro, o de soberania. Aceitando PEDRO CALMON, diríamos: "Chama-se assim a faculdade de organização interna (nenhuma autoridade supera a do Estado) e a sua integridade no campo internacional (Veja-se *Curso de Direito Público* — ed. de 1938 — p. 15). Ou o próprio PONTES DE MIRANDA: "O direito é necessário à sociedade e ao Estado. Ao Estado, porque, sem direito, não poderá afirmar-se" (Ver *Os Fundamentos Atuais do Direito Constitucional* — *Direito Administrativo* — p. 31. Mas para alcançar mesmo êsse justo objetivo necessita de uma força orgânica e soberana que o integre na realidade da vida. Ou ainda repetindo com PONTES DE MIRANDA: "Tudo que é social deve interessar ao Estado; o Estado vale a soma dos valores de tudo que é social" (ob. cit. — p. 410). Eis a razão porque o próprio DUGUIT, com a responsabilidade de jurista de mérito inegável, chega a afirmar que é a noção de serviço público que substitui o conceito de soberania como fundamento de direito público. Trata-se de compreender a soberania como atributo próprio e determinado do Estado. O Estado juridicamente soberano e autoritário no sentido do poder de autoridade que exerce. O Estado fazendo o direito, legislando, o Estado legislador, na expressão feliz de Schmidt — apud OLIVEIRA VIANN — ob. cit. — p. 48. Mesmo os que pregaram abertamente a conveniência de se manter a soberania popular reconheciam a independência do Estado e a soberania popular como uma concessão de direitos, certos e invioláveis, que se tornaram consagrados. Pois reconheciam, como nós outros a subordinação da ordem jurídica à ordem moral, mas esqueciam aquêles direi-

tos que se devem regular e limitar e que são os *direitos do Estado*. E' coisa sabida: "a subordinação essencial da ordem jurídica à ordem moral é o primeiro resultado comum de toda a concepção cristã do direito, nesses 7 séculos iniciais do cristianismo. O direito natural, helênico ou romano, é desenvolvido e sistematizado e se bem que o seu fundamento divino já tivesse sido apontado pelo paganismo, encontra nos padres da igreja a sua expressão definida e transcendente" (Ver TRISTÃO DE ATHAYDE — *Introdução ao Direito Moderno* — cit. — p. 129). Anterior ao Estado afigura-se-nos clara a idéia do direito. "As últimas fontes do direito são aquelas idéias éticas, que Agostinho comprehende sob o nome de *lex aeterna*, que tem como autor o Deus justo e que, pelo mesmo Deus, foi inscrita no coração do homem... A última parte do direito, portanto, especialmente das idéias jurídicas superiores e dos princípios de direito, não é arbitrio, nem é o Estado e sua autoridade (OTTO SCHILLING — *Naturrecht und Staatsrecht Nach der Lehre der Alten Kirche* — apud TRISTÃO DE ATHAYDE — ob. cit. — págs. 127-8). Em princípio, e princípio temporal, o que há é o direito antes do Estado, como soberania antes da autoridade. Não será errado acreditar na força de autoridade inerente ao poder de soberania ou na soberania do Estado. Logo, na existência de uma força central soberana: ou a autoridade no Estado.

A autoridade no Estado — o princípio que teremos sempre por base. O erro do tempo presente reside na falsa concepção e ódio à autoridade. Naturalmente que ela encontra os seus limites. Nem podia ser de outra forma. Para atingir o bem comum não poderia nunca desmerecer o elemento *indivíduo*, — os direitos a ele inatos e inatos aos grupos naturais.

Em completa oposição a esse conceito temos que lembrar o que se refere à *liberdade*. Mas claro que não pode haver liberdade contra o bem comum. Prevalece, portanto, como vimos repetindo, o interesse do *bem comum*. Não há liberdade quando se atinge a infração desse *bem comum*. Da mesma forma, não há liberdade contra a natureza das coisas e a sua lei natural.

Mas em defesa do interesse que será total, do bem comum, dos interesses de ordem coletiva — aquêles interesses que se referem ao homem agrupado ou em sociedade — é que se estabelece e solidifica o princípio de autoridade, se exterioriza a força de soberania do Estado e se torna real o fenômeno do direito — o fenômeno jurídico.

— Bastaria aqui repetirmos com Louis VEUILLOT: "O erro do tempo presente é o ódio à autoridade. Querem arruiná-la, enfraquecê-la até o seu princípio". (Ver *Rome Pendant le Concile* — *Oeuvres Completées* — T. XII — p. 201) VEUILLOT diria novidade se não fosse naturalmente o *Du Contrat Social*: "Como a natureza dá a cada homem poder absoluto sobre todos os seus membros, o fato social dá ao corpo político um poder absoluto sobre todos os seus" (ob. cit. — II — cap. 4). O mesmo afirma TRISTÃO DE ATHAYDE: "Essa liberdade nascida do racionalismo do século XVIII, baseava-se no livre pensamento e na autonomia da vontade. Isto é, tornava-se também um direito absoluto, sem os três corretivos naturais que a concepção cristã da sociedade lhe impõe: — o bem comum, a natureza das coisas e a lei eterna. A liberdade social, para a concepção cristã da sociedade e na base do realismo filosófico tomista encontra naturalmente esses três limites" (Ver *Política* — ed. de 1932

— p. 93). Não pode haver nunca liberdade contra o interesse ou o bem comum. Veja-se REALE — *ob. cit.* — parte final. A soberania do grupo social parte da delegação de autoridade que lhe faz o Estado; o Estado popular ou Estado monárquico, o Estado federal, o Estado federado ou o município. Não esquecendo que o fim da autoridade é de assegurar o bem comum, quem transfere o poder de soberania aos grupos e aos indivíduos é o Estado. Não será nunca o indivíduo que transfere o que lhe pertence para a afirmação da soberania do Estado. Mesmo Santo Agostinho possuía uma preocupação absoluta de conceituar e definir o bem comum como ponto de partida da sua doutrina política. Veja-se GUSTAVE COMBÈS — *La Doctrine Politique de Saint-Augustin* — ed. 1927. Não fosse a predominância do princípio de autoridade, o fortalecimento do poder central, nunca seria possível o controle jurisdicional da administração. Veja-se ROGER BONNARD — *Le Contrôle Juridictionnel de L'Administration* — ed. 1934. Sobre o assunto exposto: ANDRÉ HAURIOU — *Les Libertés Individuelles et L'Administration "in" Les Garanties de Libertés Individuelles* — ed. de 1933; LOUIS LACHANCE — *Le Concept de Droit Selon Aristote et S. Thomas*, ed. 1933; e LOUIS LE FUR — *Les Grands Problèmes du Droit* — ed. 1937.

A capacidade descentralizadora, a faculdade em dividir e subdividir os elementos de soberania, a competência em delegar poderes e outorgar funções, — é da essência do Estado federal.

Mas — aqui abrimos o nosso parêntesis — Estado federal não é só o Estado descentralizado, com os elementos de soberania dispersos, com os seus poderes e funções espalhados através de órgãos diferentes de administração.

O Estado federal também é Estado soberano: ou aquêle em que a soberania se torna um atributo jurídico e político do poder central.

Se há força de soberania nos Estados federados, comunidades-membros ou nas coletividades independentes, — a força de soberania existente é uma consequência da ação do poder central no sentido de fazer participar essas distintas unidades do corpo político de uma nação.

Aproximamo-nos de uma conclusão: a soberania é essencial ao poder central, ao Estado federal. Se ela existe nos Estados-membros federados, ou nas comunidades independentes, será por influência de uma delegação de poderes ou outorga de funções — delegação política, em face do conhecimento jurídico da nulidade de estabelecer o mais razoável sistema de competências.

Um fenômeno, em absoluto, não exclui o outro. Não há regime administrativo que não seja centralizado. Por outro lado, não há regime administrativo que não corresponda à série dos interesses particulares que interferem na vida pública e exigem a intervenção e tutela do Estado — do Estado que continua sendo a unidade política por excelência.

— Sem dúvida que o Estado federal possui duplo aspecto: em certos momentos surge como Estado unitário; em outros se apresenta como agrupação federativa de coletividades inferiores, descentralizadas no mais alto grau

(Ver MOUSKHELI — *ob. cit.* — p. 149). Sem dúvida que essas coletividades todas tomam parte na formação da vontade do Estado (idem — *ob. cit.* — p. 149). DICEY não é de outra opinião — Ver *Introduction a l'Étude du Droit Constitutionnel* — ed. 1902 — p. 125. O aspecto unitário não será condição da superioridade jurídica do Estado federal? Principalmente nos elementos que identificam o Estado federal com o Estado unitário? (MOUSKHELI — *ob. cit.* — p. 150). BIELSA ressolveria o problema com a seguinte afirmação: o controle efetivo deve ser exercido pelo poder central, seja o Congresso, seja o poder executivo, seja um tribunal de contas, seja, enfim os tribunais judiciais ou administrativo (RAFAEL BIELSA — *El Problema de la Descentralización Administrativa* — ed. de 1935 — p. 104). Para BIELSA a autonomia de que gozam os Estados membros ou as coletividades independente não é um privilégio, e sim uma fonte constitucional de obrigações e deveres (idem — *ob. cit.* — p. 195). Os Estados-federados, os Estados-membros, as comunidades independentes vivem para os objetivos do Estado e em função desses objetivos. Consulte-se o interessantíssimo trabalho de REYNALDO PORCHAT — *Posição Jurídica dos Estados Federados perante o Estado Federal* — Rev. Fac. Dir. S. Paulo — Vol. XV — Ano de 1907. O problema do federalismo não é um problema de divisão de forças nem de absoluta divisão do poder de soberania; o problema do federalismo é também um problema de concentração de forças, de conjunção de forças. Atesta-o SOBEI MOGI — *The Problem of Federalism* — ed. de 1931 — vol. I. Sem dúvida que o aspecto unitário é muito importante para a conceituação do Estado federal (Veja-se MOUSKHELI — *ob. cit.* — p. 150).

Não há mais lugar para os velhos sistemas que ainda faziam éco há dois decênios passados. Os fenômenos — tanto o da centralização como o da descentralização — não se apresentam como comportamentos estanques. Basta lembrar que eles podem aparecer juntos em um mesmo momento de vida jurídica ou política.

Desde que todo o princípio de autoridade seja inerente à capacidade política do Estado, ninguém poderá negar à orgão central da administração e governo ampla faculdade centralizadora. Faculdade com que chama a si, à sua responsabilidade jurídica, todos os negócios ou serviços públicos afetos aos interesses comuns de uma coletividade.

Nessa faculdade reside a soma possível de autoridade e competência para gerir não só os negócios e serviços que dizem respeito aos interesses gerais, mas elementos, ou os elementos com que tutelar a manutenção de determinada ordem jurídica ou o respeito pelo próprio interesse público.

A unidade dos negócios do Estado já é um pressuposto da sua própria realidade político-jurídica. A descentralização não exclui o controle dos órgãos administrativos, como também a unidade dos negócios do Estado não decorre do que se possa chamar de conceito *linear de centralização*.

— Já dissemos que a grande preocupação está na procura da distinção de conceitos doutrinários. Toda a história do Direito Administrativo está cheia de exemplos que geraram confusões tremendas. Não era possível aceitar-se a

ingerência de um mesmo fenômeno, ou melhor, a influência de dois processos numa mesma realidade. O que interessava era o fato em si e não a natureza do fato. Hoje em dia, a causa é de grande importância desde que se busque definir o efeito. Muito bem escreve TITO PRATES DE FONSECA: "Há um princípio de causalidade eficiente, e um princípio de finalidade. Negá-los ou confundi-los não é atitude de molde a esclarecer o espírito. O fim, diz Aristóteles, é a primeira das causas" (Ver *A Causa em Direito Administrativo in Direito* — Vol. XIV — págs. 31-2). Eis o motivo porque se buscarmos dois autores, cujas diferenças de pensamento jurídico ou político somos obrigados a considerar, veremos nêles, não obstante a predominância do elemento de causalidade, esse contraste que é de pasmar; ou há a centralização ou há a descentralização. Nem tanto ao mar nem tanto à terra. Há a centralização e há a descentralização. O Visconde do Uruguay já dizia: "A centralização é essencial e não pode deixar de existir quando se trata de interesses comuns e gerais de uma sociedade. E' então o laço que a une". O município que possuir a faculdade de entender de negócios que afetam a província, ou à província o direito de tomar soluções que afetam os interesses de todo o império — eis aí o motivo de anarquia e dissolução da sociedade (URUGUAY — *Ensaio sobre o Direito Administrativo* — vol. II — p. 172). Portanto, há o interesse que é geral, e que pertence ao Estado. Por sua vez, escreve TEMÍSTOCLES CAVALCANTI: "A centralização absoluta, a concentração da autoridade e das decisões administrativas nos órgãos centrais constituiria um impêlio irremediável ao movimento da máquina burocrática" (ob cit. — vol. I — p. 49). Nem uma coisa nem outra. Mas simplesmente o reconhecimento da autoridade do Estado, do seu poder político criador, do Estado legislador, emanação da própria idéia do direito. Já afirmávamos uma vez: "a descentralização não exclui o controle dos órgãos administrativos, como também a unidade dos negócios do Estado não decorre do conceito linear de centralização" (*Os Serviços de Utilidade Pública* — cit. — p. 106). Centralizar não será nunca roubar a autonomia. Mesmo TAVARES BASTOS, com aquela sua argúcia e conhecimento dos problemas nacionais, declarava: "descentralize o governo, aproxime a forma provincial da forma federativa; a si próprias entregai as províncias, confiai à nação o que é seu; reanimai o enférmo que a centralização fizera cadaver..." (Ver "A Província" — p. 30). Apenas a preocupação dos vocábulos.

Se ao Estado compete autoridade jurídica para decidir de assuntos ou problemas políticos — certo será que ele se apresenta a nós outros como o princípio da organização permanente.

O que quer dizer: toda fórmula de organização parte do Estado — do Estado cuja responsabilidade vai além das pessoas jurídicas que tutela, para atingir os limites do *bem comum*.

A descentralização encontra justificativa na necessidade em se manter a autonomia das entidades, supletivas ou não, que exercitam fins de direito. Mas a centralização não busca seu conceito jurídico na negação do princípio de autonomia.

Tal afirmativa seria negar a independência e harmonia dos poderes, base de todo e qualquer regime político ou sistema político de governo. Mesmo em países de organização unitária, a descentralização por serviços ou territorial é fato facilmente comprovável.

Da mesma forma nos regimes federativos — regimes que parecem caracterizar o ideal de um sistema descentralizado — há

a predominância de uma força maior e central e a subordinação de todas as entidades inferiores ao poder de soberania do Estado.

Para o jurista moderno seria êrro bem grave afirmar que o fenômeno da centralização seria a negação do fenômeno da descentralização.

A intervenção do poder central naqueles negócios locais que dizem respeito exclusivo ao seu interesse não corresponde à anulação da autonomia — muito menos restrições na capacidade e competência das administrações locais.

IV

AUTONOMIA E TUTELA ADMINISTRATIVA

Descentralização não significa diminuir o poder de autoridade do Estado. Ou distribuir entre órgãos e coletividades independentes a força de soberania que é atributo jurídico do Estado. Nem tão pouco limitar a ação do poder central no que diga respeito ao interesse público geral.

Dentro do seu princípio histórico de evolução não passa de uma forma de divisão do trabalho. O Estado não será mais que o organismo naturalmente constituído. As demais entidades, as outras pessoas de direito público como por exemplo o município, recebem capacidade de direito público, caracterizante de uma situação de direito, por meio de outorga do Estado já constituído.

A organização administrativa é aquela conferida pelo Estado. Ninguém mais senão o Estado exerce os poderes derivados da soberania. Quando descentraliza o seu poder de autoridade surge como que a autolimitação espontânea das suas atribuições políticas.

Onde não existe autoridade única, força de soberania, organização de Estado, não se pode falar em descentralização. No entanto, onde existe autoridade única, força de soberania, organização de Estado, há centralização.

— Nada melhor para provar o paralelismo dos fenômenos. Adotamos o pensamento claro de CIRNE LIMA: "Descentralizar é pluralizar a autoridade. Onde não preexiste, ou não se pode pressupor autoridade una, não se pode, também, falar em descentralização" (Ver *Princípios de Direito Administrativo Brasileiro* — 2^a ed. — p. 137). A descentralização governamental, ou administrativa é, a seu turno, fundamentalmente, uma forma de divisão do trabalho (idem — ob. cit. — p. 138). Os próprios municípios são dispostos por um organismo já constituído, isto é, o Estado. "São disposições contingentes, sem um princípio intrínseco, que lhes assegure a conservação, não subsistindo por si. Não recebem a capacidade de direito público, não se tornam pessoas, por força de um princípio intrínseco, como os organismos, como as pessoas jurídicas de direito privado, mas por uma outorga provinda de um organismo, do

Estado já constituído" (TITO PRATES DA FONSECA — *ob. cit.* — p. 221). João Mendes Júnior com aquela admirável supervisão que lhe era peculiar, reconheceria que "a autonomia política, na organização dos seus funcionários, em tudo quanto, no exercício das funções, possa afetar o interesse comum da nação, é limitada pela coordenação, pela supra-ordenação e, em alguns casos, pela subordinação" (Ver *Soberania, Autonomia, Federação* — ed. de 1911 — p. 13). O Estado Federal (está claro) é sempre o órgão integrativo, político, legislador e administrativo. A autolimitação espontânea é, portanto, uma verdade que não se nega: autolimitação do poder do Estado com respeito aos sujeitos de direito submetidos a esse mesmo poder (Veja-se RAFAEL BIELSA — *Estudios de Derecho Público* — ed. de 1932 — p. 32). Poderíamos exclamar como o mesmo Bielsa: "Que hábito estranho esse de invocar a autonomia para livrar-se do controle!" (BIELSA — *Descentralización* — *cit.* — p. 103). Os serviços públicos, qualquer espécie que sejam, supõem sempre um sistema de organização que tanto poderá ser centralização ou descentralização (BIELSA — *El Estudio del Derecho Comparado en la Enseñanza del Derecho Público Interno* in *Estudios del Derecho Público* — *cit.* — p. 61). Não obstante, há sempre o controle, permanece a tutela, pois o interesse que subsiste é o do Estado — o interesse público, o interesse do bem comum. A descentralização sem o controle ou a tutela seria pura e simples manifestação do individualismo. Como medida do equilíbrio há a centralização sem prejuízo do *self-governnment*.

Por um e outro critério adotado — da centralização ou descentralização — entende-se que o poder de Estado necessita manter, pela tutela administrativa, sua capacidade integradora das tendências que se opõem ao interesse público — ao bem comum.

O que quer dizer que, além das duas fórmulas debatidas de exercício administrativo, há a fiscalização da parte do poder de governo do Estado, no sentido de coordenar os interesses particulares com o interesse geral.

Se a tutela administrativa é uma força de controle não há dúvida que atrai para o Estado as entidades descentralizadas, cujos interesses não estejam em consonância com o interesse geral.

Parece que vemos surgir uma forma nova e um tanto abstrata de centralização: a limitação da autonomia dos órgãos descentralizados, da autonomia das entidades descentralizadas de serviço público, no que impeça que os interesses particulares sobrepujem o interesse geral.

Já não é tão importante a distinção que se procura estabelecer entre a administração centralizada e administração descentralizada. Todos os serviços — menos aqueles afetos ao patrimônio privado do Estado — surgem definitivamente integrados na pessoa moral do Estado, e sua organização, a organização dos serviços obedece as restrições e vantagens da personalidade que se lhe atribui e da capacidade civil que se lhe confere.

Restaria saber até onde chega a dependência ao poder central. Se os serviços públicos são autônomos, essa dependência será de responsabilidade, e não importando a ação permanente de tutela

que já exerce o Estado em vista do *bem comum*, sob que forma se apresentem, continuam como serviços do Estado.

— O Estado não pode abandonar os serviços que são *públicos* às incertezas dos resultados econômicos. Todos êles integrados na pessoa moral do Estado, na feliz expressão de MARCELO CAETANO (*ob. cit.* — p. 113). "Com as duas formas de administração centralizada e descentralizada, estão intimamente ligados os dois institutos da tutela administrativa e do *referendum*. A tutela administrativa consiste na ingerência do governo na atividade dos órgãos descentralizados, com o fim de coordenar os interesses particulares com o interesse geral. *Referendum* é a manifestação do juízo formado pelos destinatários dos atos dos órgãos descentralizados, sobre a conveniência e oportunidade da prática desses atos. Se a tutela administrativa limita a independência dos órgãos descentralizados, impedindo que os interesses parciais se sobreponham ao interesse geral, o *referendum* destina-se a permitir mais cabal expressão do interesse particular prosseguindo pelo órgão descentralizado" (*idem* — *ob. cit.* — ps. 114-15) "... a descentralização dos serviços não deverá ser total: antes o governo do Estado há de manter, pela tutela administrativa, um forte poder coordenador e integrador das tendências centrifugas com o interesse nacional" (*idem* — *ob. cit.* — p. 117). As mesmas idéias expõe ainda MARCELO CAETANO — veja-se *Algumas Notas sobre o Problema da Descentralização Administrativa* in *O Direito* — ano 67 — p. 226). Aliás não chegam a ser idéias originais. Bielsa debateu o tema, não sem bastante erudição, nos seus *Princípios de Regimem Municipal*, e MASPÉTIO e LAROQUE no profundíssimo *La Tutele Administrative*. Há outro trabalho que no debate das mesmas idéias pode ser considerado vanguarda: é o de MARCHI sobre *L'Istituto Giurídico Dell'Autarchia* — ed. de 1904. Desde que não se considere o serviço público como um monopólio do Estado e sim como seu atributo, haveremos de convir que ao Estado é que compete a responsabilidade pela sua efetivação. Será preciso deixar claro que o Estado não exerce monopólio sobre a administração pública (Ver FLEINER — *ob. cit.* p. 82).

Não há aqui o caso do monopólio do Estado sobre a administração pública. Tanto não há monopólio que a autonomia de serviço corresponde a uma necessidade de natureza econômica. No sentido administrativo há quem acredite ser e constituir verdadeira limitação à onipotência do Estado.

O Estado politicamente não possui elementos para esquivar-se da tutela jurídica. A autonomia política é correlativa à autonomia administrativa. Se reconhecermos a validade da ação de uma idéia sobre a orientação e organização das formações coletivas, não chegaremos a negar disposição e razão para o Estado controlar as atividades que tenham ingerência no destino da coisa *comum*.

Certamente, que o princípio político da autonomia é a integração nacional ou a integração das corporações locais no organismo da nação. Claro que em se cogitando de distribuir competências se presume naturalmente essa integração e sua correspondente subordinação à capacidade de autodeterminação do Estado.

A tutela surge precisamente como natural consequência da autonomia, (conferindo-se os elementos com que prover as neces-

sidades internas das entidades supletivas ou das coletividades independentes, sobra como direito fundamental do Estado o recurso de controlar toda atividade que escape ao sentido político e jurídico do *bem comum*.

A autonomia caracteriza-se, principalmente, pela especificação de uma esfera de competência própria.

Tão importante como o manter os direitos que se restringem aos limites dessa esfera própria de competência, será o tutelá-los, protegê-los, impedir que se permita a subversão capaz de perturbar o ritmo de funcionamento normal do serviço que se pretende.

— Será interessante a verificação dos argumentos propostos por EDUARDO LLORENS — *La Autonomía en la Integración Política* — ed. Rev. de Derecho Privado — onde se firma a necessidade da especialização das competências como indispensável a manter o bom termo da autonomia. Convém sempre considerar o serviço público como atributo do Estado. Porque o Estado não exerce monopólio sobre a administração pública (FLEINER — *ob. cit.* — p. 82). "A autonomia administrativa constitui uma limitação a onipotência do Estado" (*idem* — *ob. cit.* — p. 83). "Em virtude do poder de controle que compete ao Estado, suas autoridades tem a faculdade de inspecionar por si mesmas as corporações administrativas locais" (*idem* — *ob. cit.* — p. 96). Escreve, por sua vez, GUIMARÃES MENEGALE que a autonomia política é correlativa à autonomia administrativa (*ob. cit.* — vol. I — p. 119). Será preciso "acentuar que os fins do Estado são universais: a administração que tem por objeto realizá-los não pode ser desintegrada e contraditória em si. Insertas no Estado a comunidade regional ou a comunidade municipal não tem fins próprios, ainda que tenham economia própria: seus fins são os do Estado. O princípio biológico social da autonomia é o princípio da integração nacional" (J. GUIMARÃES MENEGALE — *ob. cit.* — p. 121 — vol. I). Neste caso, não fosse a força do poder soberano, o Estado quase que apareceria como uma composição. O poder soberano é que distingue o Estado, porque a entidade autônoma pode legislar para si própria. O mesmo afirmaria KELSEN: "A autonomia, em sentido amplo, compreende a faculdade de legislar: faculdade delegada à corporação autônoma para a criação de normas jurídicas" (Ver *Teoria General del Estado* — ed. de 1934 — trad. esp. — p. 461). Em todo conjunto administrativo há que nota: a autonomia para bem dirigir e a tutela. Se mais quiséssemos estender-nos novamente teríamos que apelar para a clarividência de João MENDES JÚNIOR nos seus trabalhos *Idéia de Autonomia* (ed. de 1912) e *Personalidade do Estado* (ed. de 1914). Sem dúvida que a autonomia é o eixo de vida dos serviços personalizados. Na própria conceituação do município, que recebe força soberana pelo critério da delegação de Estado, nós verificamos essa capacidade autônoma para organizar-se em vêzes, para orientar-se ou administrar-se (Veja-se MONTÉGÜ HARRIS — *Local Government in Many Lands* — ed. de 1933). O problema da autonomia não é, portanto problema de direito interno. Podemos afirmá-lo como problema de caráter jurídico universal. GUIDO ZANOBINI estudou-o na Itália com grande esforço de penetração (*L'Administrazione Locale* — 2^a ed. — 1935). JOSEPH REDLICH na Inglaterra (*Le Gouvernement Local en Angleterre* — 2^a vol. — trad. francesa). Deu maior amplitude às investigações ADOLFO POSADA (*El Regime Municipal de la Ciudad Moderna* — 2^a ed.). A tutela visa apenas ao bom exercício da autonomia. Seria interessante afirmar: liberdade dentro da lei, liberdade de ação nos limites da competência legal.

As inúmeras questões suscitadas em torno da insuficiência das organizações de serviço público justificam a índole intervencionista do Estado moderno e a possibilidade em se submeter essa organizações de interesse comum à tutela política e administrativa.

Nenhum serviço público poderá gozar de autonomia quando não tenha capacidade própria de subsistência, ou capacidade para prover as necessidades de sua vida. Não precisaríamos dizer que o problema da organização e execução dos serviços públicos possui caráter universal.

Em tódas as nações nem sempre igual é o critério da subordinação, mas em tódas elas se verifica a indispensabilidade de o Estado assumir a tarefa que se lhe atribui em virtude da própria função, que é política, que é social.

Existe autonomia — não o negamos. Autonomia que significará, como já dissemos, independência de funções de auto-administração — de auto-administração no sentido dos negócios a que se referem os serviços — autonomia relativa às funções delegadas e ao regime de competência.

— Veja-se o trabalho de MONTGÚ HARRIS. Estudando o *Local Government in Many Lands*, afirma a tendência de se deixar o governo local à livre administração: quer em se tratando dos municípios como a forma mais pura do governo local, como dos serviços que afetam o interesse público. Já afirmávamos: "O que caracteriza precisamente as pessoas jurídicas que realizam serviços públicos é essa autonomia diante dos poderes de ação administrativa do Estado. Autonomia que se afirma juridicamente no ato da delegação expressa de funções, e outorga de competência. Mas um dos pontos essenciais que não devemos esquecer é a natureza jurídica da subordinação das entidades de serviço público e órgãos supletivos da administração pública, ao poder de soberania do Estado". (MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *ob. cit.* — p. 43). Todo controle é exercido num sentido de vigilância. Será a tutela administrativa que virá diferenciar os órgãos descentralizados e autônomos dos organismos centralizados. Os primeiros se encontram submetidos a um simples controle tutelar. Sobre os segundos há a ordem hierárquica. "Os órgãos descentralizados ou autônomos possuem uma personalidade jurídica perfeitamente individualizada e gozam dos direitos inerentes ao livre desenvolvimento dessa personalidade" (ALBERTO DE MICHELI — *Los Entes Autónomos*, apud TEMÍSTOCLES CAVALCANTI — *ob. cit.* — vol. I — p. 207). O que caracteriza, no entanto, a subordinação das entidades de serviço público é a origem, a sua criação e organização pelo Estado, a sua subordinação ao Estado, os laços de dependência mais ou menos largos existentes entre ambos (Ver TEMÍSTOCLES CAVALCANTI — *ob. cit.* — vol. I — p. 207). Essas entidades realizam serviços que em rigor deveriam estar confiados a administração pública geral. "Nem porque descentralizadas, as organizações de serviços públicos personalizados tornam-se independentes. Há, entre elas e a administração geral a que se prendem, vínculos de subordinação, mais ou menos estreitos, estabelecidos nas leis geradoras de sua personalidade" (TITO PRATES DA FONSECA — *Autarquias Administrativas* — ed. de 1935 — p. 93). Existe dependência das entidades de serviço público ao Estado. "O Estado, criador das entidades, tem sobre elas uma missão de contrastes e superintendência, que se denomina tutela administrativa" (Ver RODOLFO BULLRICH — *Curso de De-*

recho Administrativo — Compilación de P. Frutos e J. B. Servat — ed. de 1929 — p. 233). Bastaria afirmar com Georges Renard que o direito público é o direito do Estado (Ver *La Theorie de L'Institution — Essai d'ontologie juridique* — ed. de 1933 — 1 vol. — p. 475 e seg.). A unidade dos negócios do Estado surge por ser êle um poder. Será uma função de polícia no bom sentido, a função do Estado.

O equilíbrio entre o poder de governo e a autonomia das entidades estranhas ao mecanismo do Estado encontra efeito na responsabilidade recíproca que se estabelece sob a denominação de *competência*.

Parecerá à primeira vista que o Estado cria *competências* dentro da sua competência. O que acontece, porém, não está na importância da criação das competências e sim na integração de pessoas jurídicas que dizem respeito ao bem público, no organismo do Estado.

Quando o poder público organiza serviços ou reconhece serviços, institui uma personalidade de direito, cuja existência livre não escapa ao poder de soberania jurídica do Estado.

Há que distinguir, na verificação do aspecto desse fenômeno, que tudo depende do ponto de partida, do ângulo em que se encontra o jurista quando pretende determinar o *fato* em suas características mais positivas.

Temos em mão dois processos diferentes: o processo de direito privado e o processo de direito público. Não vamos distingui-los, porque êles já se distinguem pelo próprio conceito.

No entanto, essa *idéia* de subordinação das entidades de serviço ao poder de soberania de Estado é uma *idéia* de direito público.

Se não pudermos compreender ou aceitar a realidade da força do Estado, ou a predominância da noção de *bem-comum*, claro que as conclusões não seriam as mesmas.

Mas desde que nos inclinemos a reconhecer que o ponto essencial e indiscutível é o estar o interesse particular submetido ao interesse de ordem pública, concluiremos que o processo no caso, para tôda e qualquer investigação desinteressada, será o processo de direito público.

Fica estabelecido, sem embargo dos que pensem em contrário, que há uma fronteira indestrutível entre as iniciativas privadas e as iniciativas privadas de interesse público.

Ora, o que é público pertence sem dúvida à alçada do direito público. E o direito público é por excelência o direito do Estado. Não sobram razões contrárias que consigam justificar o abandono do poder de governo pelas coisas e objetos, cujo interesse é social, coletivo, do Estado.

— As disciplinas jurídicas nunca fogem ao objeto que as determinam e qualificam. Não é demais repetir aqui com GEORGES RENARD o que já afirmávamos mais atrás: O direito público é o direito do Estado (RENARD — *ob. cit.* — p. 475) HAURIOU e RENARD afirmam teorias em que aparecem essa, como sendo a função essencial do Estado. GENY, civilista, reconhece nessa função uma função de polícia, preventiva e tuteladora. A série dos serviços prestados pelas entidades autônomas constitui verdadeira função anexa, suplementar do Estado, e condição da transformação do meio econômico e social (RENARD — *ob. cit.* — pág. 555). "Quando o governo descentraliza serviços, institui uma personalidade, da qual deve brotar livre, espontaneamente uma caudal de força coletiva, de energia social, que não se pode prevenir nem calcular". (ANTÔNIO ROYO VILLANOVA e SEGISMUNDO ROYO — *Elementos de Derecho Administrativo* — Ed. de 1934 — pág. 276). Tudo isso, porém, dentro da soberania jurídica do Estado, subordinado ao poder do Estado, dependendo da força de poder do Estado (Idem — *ob. cit.* — pág. 276). JÈZE é quem melhor demonstra a importância de se distinguir os processos de investigação da realidade jurídica. Ambos os processos lembrados, de direito público ou o de direito privado, são importantes em relação do fim, do objetivo final. Está claro que existem necessidades de interesse geral, que o Estado cuida satisfazer por si mesmo, ou com auxílio de elementos de direito privado. Desde que haja a idéia de serviço público, não se poderá discutir o fim ou objetivo final. Conclui-se que a idéia central é a de que o interesse privado deve estar subordinado ao interesse público. (Veja-se GASTON JÈZE — *Les Principes Généraux du Droit Administratif* — Ed. franc. de 1925 — Vol. II — pág. 2). Público é o direito que se refere ao Estado romano. *Publicum jus est quod statume rei Romanae spectat*. O direito público pertence ao Estado como governo; regula a sua existência política. A unidade do Estado corresponde à unidade do direito. O direito civil resolve os problemas da sociedade civil nas relações entre pessoas particulares. A distinção é metodológica. O sujeito do direito civil é a pessoa. Do direito público é o Estado". (Ver PEDRO CALMON — *Curso de Direito Público* — Ed. de 1938 — pág. 11 e segs.). Estabelecida essa distinção mesmo metodológica, há de reconhecer-se a importância dos *fins*. Nesse ponto é que somos pela intervenção como critério normal de regularização da ordem pública. Constitui hoje em dia verdadeiros capítulos da ciência do direito essa capacidade, inherentemente ao Estado, de sempre intervir e estender o domínio das suas atribuições. Tanto regulamentando a atividade privada, modificando a situação de bens patrimoniais privados. Substituindo muitas vezes a atividade privada, o indivíduo, mesmo naquilo que diz respeito aos seus interesses particulares que colidem com os interesses públicos. Outro fato interessante é a substituição da atividade privada pela atividade do Estado. A teoria geral da intervenção administrativa reune uma série de questões tão diferentes que a sua sistematização tem provocado inúmeras discussões entre os estudiosos (Veja-se ROGER BONNARD — *Précis de Droit Administratif* — partie générale — ed. de 1935 — pág. 9 e segs.). Daqui firmamos a necessidade da tutela mesmo para as entidades autônomas. Diremos com TROBATAS: *Toutefois, le pouvoir central conserve toujours un certain droit de regard sur ces administrations indépendantes, et c'est ce droit de regard qui constitue la tutelle administrative.* (Ver *Elements de Droit Public et Administratif* — ed. de 1938 — pág. 10). Fica reservado ao Estado, portanto, a qualidade de tutelar as administrações independentes que dizem respeito ao interesse público. E entre independência e autonomia não há grande distância de caráter doutrinário. Não obstante tratar de assunto mais ou menos diverso, idêntica é a opinião de FLEINER: "No conjunto da organização da administração pública, os cargos de administração autônoma caracterizam-se por dois traços: pela esfera de sua competência e pela submissão à vontade do Estado" (Ver *Les Principes Généraux du Droit Administratif Allemand* — pág. 73). Conclui TEMÍSTOCLES CAVALCANTI: "Como se vê, é a natureza de tais enti-

dades que as coloca em situação peculiar, situação imposta, muita vez, pela sua finalidade e a necessidade de uma organização autônoma. E' por isso que o mesmo De Micheli diz que a integração no organismo do Estado é que dá a estas entidades o caráter público, ainda que realizem atividade de natureza privada" (*ob. cit.* — vol. I — pág. 207).

Se há regime de competência decorre exclusivamente da capacidade jurídica que possuem as entidades e serviços para a prática normal de certos e determinados atos afetos à soberania do Estado.

Quando o poder público pelos seus órgãos administrativos cria um serviço de caráter essencial, institui uma personalidade jurídica da qual devem aparecer as vantagens do serviço — não obstante se lhe reconhecer a situação de relativa subordinação à soberania jurídica do Estado.

Será a tutela administrativa que irá distinguir os órgãos autônomos dos organismos centralizados.

No conjunto do sistema de organização administrativa as entidades de administração autônoma se distinguem pela caracterização do limite da sua competência e pela consequente submissão ou subordinação à vontade do Estado.

REGISTRO ADMINISTRATIVO

O Serviço de Administração do D.A.S.P. Tem Nôvo Diretor

COMEÇANDO a compor o quadro dos novos diretores do Departamento Administrativo do Serviço Público, o Sr. Diretor-Geral recentemente nomeado empossou, no cargo de Diretor do Serviço de Administração, o Sr. Joaquim Emygdio de Castro, exonerando-o, em decorrência, da função de Diretor da Revista do Serviço Pública.

A transmissão de cargo ocorreu no Gabinete do Sr. Wagner Estelita Campos, em Brasília, às 11 horas do dia 10 de junho p.p., tendo usado da palavra o Sr. Diretor-Geral e o empossado.

Perde, assim, a R.S.P., o seu Diretor, ao mesmo tempo em que o S.A. ganha um novo chefe, afeito aos sérios problemas administrativos sob a jurisdição daquele Serviço, mercê de suas anteriores atividades públicas, inclusive de chefe do Serviço de Pessoal do Departamento de Imprensa Nacional.

Menos Política e Mais Técnica!

No que concerne à Administração Pública, é inegável o esforço que vem sendo desenvolvido pelo Exmo. Sr. Presidente da República, para fugir do terreno político-partidário, na escolha dos componentes da alta cúpula do Executivo.



O novo Diretor-Geral do D.A.S.P., logo após entrar no exercício de suas funções.

Se não bastasse tantos outros atos para atestá-lo, a nomeação do Sr. Wagner Estelita Campos, para a Diretoria-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público, seria, por si só, prova do que afirmamos: — o interesse do Sr. Marechal-Presidente em dar, aos quadros administrativos do Governo, contornos eminentemente técnicos.

Em decorrência da mencionada nomeação, efetivada na conformidade do decreto publicado no *Diário Oficial* de 6 de maio de 1964, conta, portanto, o D.A.S.P., com novo Diretor-Geral, especialista do mais alto gabarito, em Administração Pública.

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

PORTARIAS

Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento

Instruções Gerais a que se refere a Portaria nº 107, de março de 1963

DA INSCRIÇÃO NOS CONCURSOS

A abertura, a fixação do prazo e os locais de inscrição, para cada concurso, serão divulgados em edital publicado no *Diário Oficial*.

O pedido de inscrição constará do preenchimento de uma ficha, fornecida ao candidato nos locais de inscrição.

Juntamente com a ficha de inscrição, o candidato deverá apresentar duas cópias de fotografia, 3 x 4 cm, tirada de frente e sem chapéu, bem como documentos que comprovem estar em dia com as obrigações militares e eleitorais.

A ficha de inscrição não será aceita sem que esteja devidamente preenchida. Igualmente, não será aceita a ficha que apresentar rasuras ou emendas.

Se as condições do concurso exigirem a apresentação de documento, o candidato deverá juntá-lo, para que o pedido de inscrição seja aceito.

O pedido de inscrição implicará a aceitação das normas estabelecidas nestas instruções, nas instruções especiais do concurso, bem como em qualquer outro ato administrativo que as suplemente, modifique ou interprete.

Não será permitida, sob qualquer pretexto, a inscrição condicional.

O limite de idade, para efeito de inscrição em concurso, se houver, será fixado nas instruções especiais ao mesmo referentes. Em qualquer caso, entretanto será aceita a inscrição do candidato que seja ocupante de cargo ou função pública.

Nos termos do § 3º do Art. 19 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 e do Art. 6º da Lei nº 4.054,

de 2 de abril de 1962, todo aquele que ocupar, interinamente, cargo cujo provimento efetivo dependa de habilitação em concurso será nêle inscrito, *ex-officio*, devendo comparecer a qualquer dos postos de inscrição do D.A.S.P., dentro do prazo fixado no edital de abertura das inscrições para apresentar a documentação exigida nas instruções reguladoras. A aprovação da inscrição *ex-officio* dependerá da satisfação, por parte do interino, de todas as exigências contidas nestas instruções e nas que regularem o concurso respectivo.

Ultimados os trabalhos da inscrição, cujo encerramento se efetuará no dia e hora prefixados no edital de abertura, será a matéria submetida à aprovação do Chefe da Seção competente.

Os candidatos dos Estados, cujos nomes constem das listas enviadas pelos postos, terão os pedidos de inscrição aceitos pela D.S.A., ficando a aprovação definitiva na dependência do exame da documentação, a ser feito pela D.S.A. em qualquer fase da realização do concurso.

O candidato, mesmo habilitado, cuja inscrição for cancelada, terá todas as provas anuladas, sem direito a qualquer recurso administrativo.

Nos concursos que se realizarem nos Estados, será permitida a transferência de inscrição, devendo, porém, o candidato interessado solicitá-la ao Diretor da D.S.A., até cinco dias antes da realização da primeira prova ou parte.

O pedido de inscrição de candidatos residentes em localidades distantes dos postos de inscrição poderá ser feito por via postal, desde que registrado

no D.C.T. dentro do prazo das inscrições.

O candidato que fizer, na ficha de inscrição, declaração falsa ou inexata, terá sua inscrição cancelada e anulados todos os atos dela decorrentes.

Apurada falsidade nas declarações do candidato e cancelada a inscrição, não lhe será aceito, pelo prazo de dois anos, pedido de inscrição em concurso promovido pelo D.A.S.P.

O candidato habilitado em concurso receberá certificado, que será expedido pela Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento.

No Distrito Federal e nos Estados, os certificados só serão entregues contra apresentação, por parte do interessado, do título eleitoral e de documento que comprove estar em dia com as obrigações militares.

O candidato que não apresentar a documentação exigida perderá todos os direitos conferidos pela classificação no concurso, sem que lhe caiba direito a qualquer recurso, ou indenização.

DAS PROVAS E DO SEU JULGAMENTO

Os concursos poderão ser de provas ou de provas e títulos.

A ordem de realização das provas será determinada pela D.S.A.

A organização e os programas das provas serão objeto das instruções de cada concurso. Essas instruções deverão fixar os mínimos parciais ou globais para habilitação dos candidatos.

As provas dos concursos serão realizadas em dia, hora e local prefixados, com aviso público ou mediante termo de ciência, submetido à assinatura dos interessados.

Não haverá segunda chamada para nenhuma prova, importando a ausência do candidato na atribuição de grau zero à prova a que tiver faltado e sua eliminação, de plano, do concurso.

O candidato deverá exhibir o seu Cartão de Identificação para ingresso no local de cada prova, sob pena de ser considerado ausente.

O candidato que se recusar a prestar qualquer prova, ou que se retirar do recinto durante a realização da mesma, sem a devida autorização, fi-

cará automaticamente eliminado do concurso.

Será excluído do concurso, por ato do Diretor da D.S.A., o candidato que se tornar culpado de incorreção ou des cortesia para com qualquer dos examinadores, executores, seus auxiliares ou autoridades presentes. Idêntica penalidade será aplicada ao candidato que, durante a realização de qualquer prova, fôr surpreendido em comunicação com outro candidato verbalmente, por escrito ou por outra qualquer forma, bem assim utilizando-se de livros, notas ou impressos, salvo os expressamente permitidos.

Os candidatos eliminados na forma do item anterior não poderão inscrever-se, em qualquer outro concurso, durante o prazo de dois anos, contados da data da eliminação.

As provas de cada concurso poderão, sempre que necessário e a juízo da D.S.A., ser realizadas em dias sucessivos, ou no mesmo dia, ainda que sejam de caráter eliminatório.

Concluídos os trabalhos de realização de cada prova, observar-se-á, para perfeita garantia da objetividade do julgamento, o seguinte:

a) os talões de identificação que acompanham os folhetos serão destacados, logo após a terminação de cada prova, e ficarão em invólucros lacrados sob a guarda da Seção competente, até a conclusão do respectivo julgamento e

b) cada talão receberá um número, repetido, para identificação posterior, no folheto do qual o talão fôr destacado.

O critério de correção será fixado pelos examinadores ou pela D.S.A.

O julgamento das provas será feito segundo a quantidade e perfeição do trabalho apresentado pelo candidato.

A identificação das provas será feita publicamente, em dia, local e hora previamente marcados em edital publicado na Seção I do *Diário Oficial* da União, ou mediante termo de ciência, submetido à assinatura dos interessados.

Nas provas que exigirem o emprêgo de aparelhos, máquinas, materiais ou

equipamento especial, o examinador poderá determinar a eliminação imediata do candidato, desde que este demonstre não possuir a necessária capacidade para utilizar-se dessas peças sem risco de danificá-las ou provocar acidentes.

E' permitido ao candidato ter vista das provas que prestou, para efeito de recurso, observadas as seguintes normas:

a) a vista de provas aos candidatos inscritos na localidade em que se processar a identificação das provas, sómente será concedida no dia, hora e local designados pela D.S.A.;

b) aos candidatos inscritos em localidades diferentes daquela em que se processar a identificação das provas, será facultado o prazo de 30 dias que se seguirem à data da identificação, para solicitar a vista das provas na Seção competente.

Divulgado o resultado de qualquer prova, o candidato dêle poderá recorrer, desde que o faça dentro das normas de urbanidade e em termos, observado o seguinte:

a) o recurso constará de petição dirigida ao Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento;

b) o recurso formulado pelo candidato que tiver tido vista de prova deverá, sob pena de indeferimento *in limine*, ser fundamentado e indicar, com precisão, as questões e os pontos a serem objeto de revisão;

c) o candidato, inscrito por qualquer localidade, que tiver tido vista de prova, deverá apresentar o recurso até 2 dias depois dessa vista;

d) ao candidato inscrito em localidade onde não haja sido dada vista e que não pretenda ou não possa ver a prova, será facultado o prazo de 30 dias, contados a partir da data da identificação, para requerer, ao Diretor da D.S.A. do D.A.S.P., revisão geral de sua prova, estando isento da obrigação de fundamentar o pedido;

e) os recursos relativos a provas orais, prático-orais, e defesa de tese deverão ser apresentados, até 2 dias

depois de conhecidos os respectivos resultados;

f) os recursos referentes a provas de títulos ou monografias deverão ser interpostos no prazo de dois dias após conhecimento dos respectivos resultados através de termo de ciência, ou de 30 dias no caso de publicação no *Diário Oficial* sem aquêle termo de ciência.

Se aceitar o recurso, o Diretor da D.S.A. ordenará as diligências que achar necessárias.

O examinador ou a Seção competente, depois de conhecer das razões apresentadas pelo recorrente, fará a revisão geral ou parcial da prova e emitirá parecer, só podendo propor a alteração da nota atribuída anteriormente se ficar evidenciado que houve erro de fato na aplicação do critério do julgamento.

O Diretor da D.S.A. poderá mandar proceder, *ex-officio*, pela Seção competente ou por examinadores especialmente designados, à revisão das provas ou à desidentificação das mesmas, para efeito do novo julgamento, desde que se verifique apuração inadequada de critério ou não sejam observadas as instruções e normas divulgadas pela D.S.A.

O candidato poderá ainda:

a) recorrer, ao Diretor-Geral do D.A.S.P., do despacho do Diretor da D.S.A., até trinta dias depois de sua publicação no *Diário Oficial*;

b) reclamar ao Diretor-Geral do D.A.S.P., por intermédio do Diretor da D.S.A., no prazo improrrogável de trinta dias consecutivos, a contar da data da publicação do resultado final do *Diário Oficial*, contra erros ou omissões no cálculo das médias finais ou na classificação.

Não serão apreciadas as reclamações que não forem apresentadas em termos convenientes ou não apontarem, com absoluta clareza, fatos e circunstâncias que a justifiquem e permitam pronta apuração.

Se ficar provado vício, irregularidade ou insanável ou preterição de formalidade substancial, o concurso será anulado parcial ou totalmente.

OS EXAMINADORES

Compete à D.S.A. a elaboração de questões, organização e correção de provas, no que poderá ser auxiliada por pessoas estranhas, designadas pelo seu Diretor.

O Diretor-Geral do D.A.S.P. poderá designar examinadores, que executarão êsses trabalhos, com assistência da D.S.A. e sob a orientação do Diretor da mesma.

As Bancas Examinadoras, quando houver, serão constituídas por pessoas de reconhecida idoneidade moral e capacidade, designadas pelo Diretor-Geral do D.A.S.P., mediante proposta escrita do Diretor da D.S.A.

Cada Banca Examinadora poderá ter um presidente designado dentre seus membros pelo Diretor-Geral do D.A.S.P. mediante indicação do Diretor da D.S.A.

Na ausência eventual do presidente, assumirá a presidência dos trabalhos o examinador designado pelo Diretor da D.S.A.

As Bancas Examinadoras orientar-se-ão pelas instruções baixadas pela D.S.A. para cada concurso e, no que couber, por estas Instruções.

A fim de manter a necessária unidade de orientação, o Diretor da D.S.A. poderá designar um servidor que coordenará os trabalhos das Bancas Examinadoras.

No caso de impedimento de qualquer dos membros da Banca Examinadora, durante a realização do concurso, serão designados substitutos.

DA HABILITAÇÃO DOS CANDIDATOS

Os resultados finais serão publicados, obedecendo-se à ordem decrescente de pontos. Serão publicados, apenas, os resultados referentes aos candidatos habilitados.

Só serão considerados habilitados os candidatos que obtiverem, em cada caso, os graus ou resultados fixados nas Instruções do concurso.

Nos concursos cujas inscrições foram abertas em diferentes pontos do território nacional (Distrito Federal, Estados ou Territórios) a classificação final dos candidatos, para efeito de nomeação, obedecerá, salvo motivo relevante ou conveniência da administração, a juízo exclusivo do D.A.S.P., ao critério regional.

Os candidatos, classificados no Distrito Federal e nos Estados ou Territórios, poderão, *ex-officio*, ou mediante requerimento à Divisão de Classificação de Cargos do D.A.S.P., ser indicados à nomeação para cargos lotados em unidades da Federação diferentes daquelas em que se habilitarem, e nas quais, depois de nomeados todos os candidatos constantes da respectiva classificação final, restarem vagas que devam ser providas.

Nos concursos em cujas Instruções forem previstas seções várias pelas quais os candidatos devam optar no ato da inscrição, a classificação final far-se-á em tantas séries quantas forem as seções previstas, de modo que as nomeações possam obedecer aos interesses do serviço.

A homologação do concurso poderá ser parcelada, e não dependerá da solução de recursos interpostos, nem do prazo para reclamação contra o processamento dos trabalhos.

O candidato ou os candidatos que, visando a interesses pessoais, lancem mão de falsas alegações e fatos inventados como motivo de embargo do processo seletivo serão, após apuração dos fatos, processados criminalmente e impedidos de se inscreverem em concursos realizados pela D.S.A. durante cinco anos.

DISPOSIÇÕES GERAIS

A nenhum candidato será dado alegar desconhecimento destas Instruções, bem como das Instruções do concurso em que se tenha inscrito.

Os concursos, sejam gerais ou específicos, serão válidos, por dois anos, a contar da data da publicação da homologação no *Diário Oficial* excetua-

dos os casos em que as Instruções fixarem expressamente outro prazo.

Os prazos a que se referem o item anterior, a juízo exclusivo da D.A.S., poderão ser prorrogados ou revalidados.

As presentes Instruções entrarão em vigor na data da sua publicação no

Diário Oficial, passando os concursos, ora em realização, a reger-se por elas.

Os casos omissos serão submetidos à consideração do Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento.

Ficam revogadas as disposições em contrário.

Parecer da Comissão de Classificação de Cargos

Processo nº 2.266-63 — Propostas de Readaptação de funcionários de diversas categorias, pertencentes ao Departamento Administrativo do Serviço Público.

PROCESSO N° 2.266-63

Trata o presente processo de propostas de readaptação de funcionários do D.A.S.P., seguintes:

1º) de Romilton Pimentel dos Santos, ocupante do cargo de mensageiro para Escrevente-Datilógrafo AF 204 — Proc. 5.448-62.

2º) de Wanderley Theodoro Viana, ocupante do cargo de Oficial de Administração para Técnico de Administração AF 601.17A. — Proc. 2.386-61.

3º) de Odilia Quirino da Silva, ocupante do cargo de Oficial de Administração para Técnico de Administração AF 601.17A. — Proc. 2.655, de 1961.

4º) de Neide Ramirez Deleito Barbosa, ocupante do cargo de Escriturário para Bibliotecário EC 101.12-A. — Proc. 11.354-60 anexo ao 2.265 de 1961.

5º) de Sebastião Monteiro Ramos, ocupante do cargo de Mensageiro, para Inspetor de Alunos Ec 204.9-A. — Proc. 30.457-63.

6º) de Maria Inês dos Santos, ocupante do cargo de Escrevente-Datilógrafo, para Inspetor de Alunos EC 204.9-A. — Proc. 30.479-63.

7º) de Israel Guimarães, ocupante do cargo de Auxiliar de Portaria, para Fotógrafo P 502.9-A. — Proc. 2.456 de 1961.

8º) de Marcelino Ferreira Bastos, ocupante do cargo de Técnico de Administração para Assessor Parlamentar. — Proc. 7.506-63.

9º) de Waldyr da Fontoura Cordovil Pires, ocupante do cargo de Escriturário para Assistente Jurídico. — Proc. 2.382-61, anexados 7.506-63 e 11.656-63.

O exame das propostas obedeceu a nova orientação traçada pelo Decreto nº 52.400, de 25 de agosto de 1963.

O Grupo de Trabalho previsto no citado Decreto nº 52.400 opinou favoravelmente às propostas de readaptação, por entender comprovado o desvio funcional. O representante da Divisão de Classificação de Cargos do D.A.S.P. concordou com o pronunciamento do Grupo de Trabalho, ressalvando apenas quanto às últimas duas propostas:

a) quanto a Marcelino Ferreira Bastos, processo 7.506-63, porque entende ser necessário a fixação das atribuições de Assessor Parlamentar, cargo criado fora do Sistema de Classificação, sem exame do mérito dos trabalhos apresentados e executados pelo readaptando; e

b) quanto a de Waldyr da Fontoura Cordovil Pires, processo 2.382-61, repetindo o entendimento da D.C.C. que atribui, como nos processos anteriores de readaptação para o cargo de Assistente Jurídico, as tarefas de conteúdo jurídico como atribuição do Técnico de Administração, em que poderia ocorrer a readatação do funcionário em causa.

A preliminar levantada pela D.C.C. de se condicionar a concessão de readatação à fixação de atribuições de cada classe não é coisa nova, tendo

constituído grandes controvérsias nesta Comissão por ocasião da votação do processo de nº 892-61, de interesse de José Silvestre Fernandes Filho. Na época o entendimento fixado foi o resultante do voto de desempate profereido pelo nosso ilustre colega Dr. Waldyr dos Santos que presidia a Comissão, prevalecendo que as readaptações não dependiam de especificações de classes. Eis o voto:

— Desempato, adotando o ponto-de-vista do Dr. Luiz Rodrigues. Não desconheço as dificuldades da D.C.C. Mas, por mais intransponível que elas sejam entendo que a paralização dos processos de readaptação redonda em evidente postergação do direito dos readaptandos e importam numa inversão dos princípios estabelecidos na Lei nº 3.780-60. De fato, não há a menor justificativa para o procedimento adotado pela D.C.C. do D.A.S.P.: se inexistem especificações de classe aprovadas mediante regulamento, na forma do art. 6º da mencionada Lei nº 3.780 de 1960, as consequências não podem alcançar os servidores nas condições do requerente, eis que o mesmo diploma legal estatui no seu art. 83, que as regulamentações necessárias à execução daquela lei, deveriam ser baixadas dentro de cento e vinte (120) dias de sua publicação. A protelação "ad infinitum" da regulamentação necessária, importa evidentemente, em alcance ao direito dos servidores em condições de readaptar-se, mormente sabendo-se que a readaptação, nos termos do artigo 46, só produzirá efeitos "a contar da data da publicação do decreto no *Diário Oficial*". A postergação é indefensável, não seria justificada pelas dificuldades da Administração na elaboração da tarefa que lhe incumbe.

Em face de todo o exposto, concluo o meu voto no sentido de que sejam instruídos e encaminhados à apreciação desta Comissão os processos de readaptação, iniciados "ex-officio" ou a pedido.

Assim, discordo da D.C.C. para adotar o entendimento anteriormente votado, por ser mais consentâneo com o meu pensamento de fazer justiça, principalmente porque ao ser criado o o cargo de Assessor Parlamentar, ficou

de certa maneira definida a atribuição do referido cargo, sendo que devo acrescentar aqui ser essencial que o readaptando tenha além de respondido o que o Congresso perguntou, tenha também elaborado mensagens, redigido razões de voto e tenha dado pareceres sobre os projetos de lei, esclarecendo as conveniências de adoção ou não, ficando destarte afastado aquêle que apenas encaminhou expediente ao Congresso.

O Grupo de Trabalho entendeu que ficou provado o desvio da função pelo exercício de atribuições pertinentes ao cargo de Assessor Parlamentar e que ficou comprovado:

a) estudo de projetos e anteprojetos de leis em tramitação no Congresso;

b) elaboração de mensagens e anteprojetos de leis de iniciativa do Poder Executivo;

c) ter redigido razões de vetos na comprovação das atividades como acima consta do processo;

a) por atestado passado pelo então Chefe da Assessoria Parlamentar da Presidência da República, confirmando as atribuições citadas no item anterior.

b) atestado firmado pelo então Chefe do requerente no D.A.S.P., Dr. Waldyr dos Santos, citando atribuições do serviço referido no item anterior;

c) minutas de pareceres e projetos e razões de vetos de sua autoria com datas que abrangem o período (fólios 6 e 36) do desvio funcional;

d) ofícios do Chefe da Assessoria Parlamentar da Presidência da República distribuindo projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional para parecer do readaptando.

Orça, por mais profundo que sejam os estudos para a fixação das atribuições de Assessor Parlamentar, as tarefas do readaptando serão sempre as principais de um Assessor Parlamentar, não seria justo protelar-se para se chegar a uma mesma conclusão.

Tenho para mim como improcedente a restrição apresentada pelo representante da D.C.C.

Discordo, também da D.C.C. no tocante a restrição à readaptação de Waldyr da Fontoura Cordovil Pires para Assistente Jurídico, ficando com o

pensamento desta Comissão que já se manifestou muitas vezes sobre o assunto e no processo nº 100-63, de interesse de Vicente Ferrer Corrêa Lima a Comissão decidiu:

"As atividades jurídicas são privativas dos cargos de natureza Jurídica, como óbvio, assim a sua atribuição a cargos que não sejam jurídicos, sob pena de se tornarem insubstinentes as regulamentações das profissões.

Outra não foi a orientação seguida por esta Comissão, aprovando o voto do nosso companheiro ilustre Dr. Fernando Figueiredo Abranches, nos casos de readaptação de funcionários do D.A.S.P.: — Alberto da Cruz Bonfim (Proc. 622-63), Corsíndio Monteiro da Silva (Proc. 522-63), Hugo Luiz Gurjão de Melo (Proc. 531-63), Cicero Fernandes (Proc. 1.382-63), e de Benedito Pedro da Silva (Processo nº 1.243-63). Não veja porque alterar essa orientação que nos parece aceitada.

Opino, assim, pela aprovação das readaptações propostas, com parecer favorável do Grupo de Trabalho ins-

tituído pelo Decreto nº 52.400, de 25 de agosto de 1963, certo de que estou fazendo justiça.

Comissão de Classificação de Cargos, em 11 de outubro de 1963. — *Ranor Thales Barbosa da Silva, Relator.*

DECISÃO

Como consta da ata, o Plenário da Comissão aprovou, por unanimidade, o voto do Relator, salvo no caso de Waldyr da Fontoura Cordovil Pires em que o membro Senhor Raymundo Xavier de Menezes votou contra, abstendo-se de votar em relação a Marcelino Ferreira Bastos, tendo em vista as razões do representante da D.C.C.

Sala das Sessões, em 11 de outubro de 1963. — *Ranor Thales Barbosa da Silva, Presidente. — Waldyr dos Santos, Vice-Presidente. — Raymundo Xavier de Menezes, Membro. — Fernando Figueiredo de Abranches, Membro.*

Publicado no *D.O.* de 17-1-964, Suplemento ao nº 12, Seção I, Parte I, pág. 49.

Parecer da Comissão de Acumulação de Cargos

Processo nº 14.752-63 — Não licita a acumulação de três cargos públicos.

PROCESSO N° 14.752-63

Em hipótese alguma é licita a acumulação de três cargos públicos.

É legítimo o exercício cumulativo dos cargos de Advogado de Ofício junto ao Juizado de Direito da 5ª Vara da Comarca de Aracaju, e de Professor Catedrático de Direito Romano, da Faculdade de Direito de Sergipe.

Igualmente lícito o exercício do aludido cargo de magistério, com a percepção cumulativa dos proventos de disponibilidade, no cargo de Professor Catedrático de Latim, do Colégio Estadual de Sergipe.

PARECER

Cogita-se, no presente processo, da nomeação de Alberto Bragaña de Azevedo, Advogado de ofício junto ao Juizado de Direito da 5ª Vara da Comarca de Aracaju e Professor Catedrático de Latim, em disponibilidade, do Colégio Estadual de Sergipe, para exercer o cargo de Professor Catedrático de Direito Romano, da Faculdade de Direito daquele Estado.

2. Atendendo a diligência determinada por esta comissão, foi anexada ao processo a declaração de opção do interessado, em virtude de "não ser legalmente viável a detenção de exercício ou de vantagens financeiras de três cargos públicos".

3. Declara o interessado que, "após chamado ao magistério federal, quando, evidentemente, se caracterizaria a

inviabilidade apontada", "declararia opção por uma das duas remunerações supranomeadas, na vida estadual".

4. Dêsse modo, cumpre-nos examinar as duas situações que poderiam advir: 1º, a acumulação dos cargos de Advogado de ofício junto ao Juizado de Direito e de Professor Catedrático de Direito Romano, da Faculdade de Direito de Sergipe; e 2º, o exercício deste último, com a percepção cumulativa dos proventos de disponibilidade no cargo de Professor Catedrático de Latim do Colégio Estadual de Sergipe.

5. Na primeira hipótese, em se tratando de exercício concomitante de um cargo técnico, com outro de magistério, a situação se enquadra, em princípio, em uma das exceções à regra geral que proíbe a acumulação de quaisquer cargos públicos, inscrita no artigo 185 da Constituição Federal.

6. O requisito da correlação de matérias indispensável à permissibilidade da acumulação em apreço, é de existência inquestionável, visto como o Direito Romano mantém estreita e recíproca relação com as atividades de Advogado — Bacharel em Direito — de cujo currículo de formação profissional faz parte.

7. A compatibilidade horária está, por sua vez, demonstrada na certidão expedida, em 25 de setembro último, pela Faculdade de Direito de Sergipe, na qual se declara prestar o interessado o número de horas de trabalho exigido a todos os membros do magistério, no período de 8 às 12 horas, diariamente, e no atestado firmado pelo MM. Juiz de Direito da 5ª Vara da Comarca de Aracaju, em que se

comprova sua não obrigatoriedade de assinatura de ponto, nem de sujeição a horário, embora, "sponte sua" compareça àquele Juizado às segundas, quartas e sextas-feiras, após as aulas.

8. Na segunda hipótese, de exercício do aludido cargo de magistério, com a percepção cumulativa dos proventos de disponibilidade no cargo de Professor Catedrático de Latim do Colégio Estadual de Sergipe, a situação é regida pelo disposto no artigo 10 do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, *verbis*.

"A acumulação de proventos de inatividade, resultante de aposentadoria ou disponibilidade, ou dêses com a retribuição de atividade, só é permitida quando proveniente de cargos acumuláveis, ressalvados os casos decorrentes de disposto no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias".

9. Legítima é, também, nesse caso, a acumulação, por se tratar de dois cargos de magistério, em que as disciplinas mantêm estreita e recíproca relação, isto porque

"o Latim é, sem dúvida, o indispensável instrumento do Professor de Direito Romano, que deve estar em condições de lidar com os textos e interpretá-los",

e, ainda, porque,

"se no curso do ensino médio o professor de Latim é obrigado a

recorrer ao Direito Romano, afori compreende-se que, num curso superior, verbi gratia, a correlação deva ser muito mais acentuada",

como já esclareceu esta Comissão no processo nº 10.096-56.

10. A compatibilidade horária é, no caso, de verificação desnecessária, face à condição de disponível do interessado, no cargo de Professor Catedrático de Latim do Colégio Estadual de Sergipe.

11. Ante o exposto, opinamos por que se considere lícita qualquer das duas hipóteses que poderá advir com a nomeação de Alberto Bragança de Azevedo, desde que faça, na época oportuna, a opção por uma das situações estuduais.

C.A.C., em 22 de novembro de 1963. — (a.) *Zola Maria Fraga, Relator.* — *José Medeiros.* — *Célio Fonseca.* — *Aluísio Xavier Moreira.* — *Corsíndio Monteiro da Silva.* — *Alvaro da Costa Lins Júnior.*

Submeto, nos termos do § 3º do art. 15, do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à aprovação do Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P.

Brasília, em 25 de novembro de 1963
— *José Medeiros*, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos. — Aprovo, *André Carrazzoni* — 27-11-63.

A Escola de Serviço Público

OSCAR VICTORINO MOREIRA

Os conhecimentos sobre administração pública não constituíam matérias consideradas para efeito de uma disciplinação, até que o Departamento Administrativo do Serviço Público encarou o assunto, criando os "Cursos de Administração". Tudo que antes era feito decorria de tentativas isoladas, partidas de alguns que viam a necessidade, mas não se subordinava a uma programação regular, a uma fixação de objetivos precisos; era o empirismo presidindo as ações.

Criados os Cursos de Administração, começou a fase experimental, sendo colhidos resultados compensadores, notando-se tentativas de várias naturezas, ditadas pelas necessidades do momento. Por vezes, organizavam-se cursos específicos para atender a um determinado objetivo, atingido o qual, encerravam-se. Regularmente, poucos cursos funcionavam, até que a prática demonstrou ser imperiosa a criação de cursos regulares. Assim é que surgiram os cursos de formação, de currículo, seriados, já produzindo bons resultados.

Essa foi, evidentemente, a fase inicial da escola, mas não poderemos permanecer aí, pois a administração pública se vem ressentindo da falta de pessoal capacitado para o desempenho das mais variadas atividades.

Num mundo em que a juventude desempenha, cada vez mais, importante papel no desenvolvimento de seus países, a par de sua contribuição para o aprimoramento das atividades, os problemas educacionais tornaram-se cruciais, mister se fazendo o oferecimento de meios para que ela possa capacitar-se. Não deverá ser-lhe ministrada uma educação puramente formal ou acadêmica, em moldes de cultura desinteressada, mas eficiente, prática, capaz de atender às necessidades da hora presente, em incessante processo de transformação, sobretudo nos domínios da ciência e, principalmente, da tecnologia.

A administração pública que abarca todos os ramos de atividade, dado seu polimorfismo, exige a formação de grandes

quadros técnicos, como a constante preparação de especialistas altamente qualificados, o que podemos concluir ser uma aspiração nacional, além de sua evidente necessidade. A educação não pode restringir-se aos seus aspectos tradicionais e formais, o mundo atual exige muito mais, pois a competição em que nos encontramos é sua determinante. De hábito, ouvem-se lamentos quanto ao despreparo dos elementos que desempenham atividades públicas, mas as providências indispensáveis para eliminar-se as deficiências não são tomadas, apenas a crítica, o lamento.

E' forçoso reconhecer os sadios exemplos dos cursos de administração, sejam os pioneiros do D.A.S.P., sejam os da Fundação Getúlio Vargas, assim como hoje vêm despontando outros através do Brasil, o que constitui inegável benefício ao desenvolvimento, não só da administração pública, mas de todo o País.

A Escola de Serviço Público já se acha credenciada para passar a uma fase mais avançada, isto é, deverá manter os cursos do nível atual, principalmente para formação, a par das atividades de treinamento ou de aperfeiçoamento funcional, mas é reconhecida, de um modo geral, a necessidade de cursos de nível superior, de cursos onde sejam disciplinadamente estudados problemas nacionais, de imediato ou mediato interesse da administração pública.

O administrador não pode ser produto espontâneo, deve formar-se, capacitar-se regularmente, pois o tempo do empirismo está superado e os países que se mantiverem nêle permanecerão no subdesenvolvimento. A técnica é uma associação de teoria e prática, e a teoria é obtinível nos bancos escolares. Técnica de oitiva, ou obtida na prática, são absurdos, assim como os chamados técnicos sem provarem por meios hábeis que o são. Há casos em que os rótulos de técnico se aplicam como apelidos aos funcionários!

A Escola de Serviço Público deve prestar esse inestimável serviço ao País, deve preparar-se para a formação e o aperfeiçoamento do pessoal em nível superior, pois a falta desses elementos constitui uma realidade, por todos verificada.

Não deverá deixar de prestar o valioso auxílio que tem até hoje prestado à administração pública, mas é de seu dever a habilitação para prestar mais serviços. Se, para isso, for necessária alguma lei nova, que se promova, pois a lei nada mais é que disciplina, que autorização, não será a sua necessidade o fator impeditivo. Promova-se a lei, demonstre-se a sua necessidade, para alcançarmos no menor tempo possível as condições exigidas pelas imposições da hora presente, e mais, pelas futuras e próximas condições do Mundo em que vivemos. O Brasil deve preparar-se para embates muito maiores do que os enfrentados

até hoje e a instrução representa um dos maiores fatores de fortalecimento de uma nacionalidade, assim como podemos afirmar, sem receio de êrro, que a instrução é investimento altamente lucrativo para qualquer povo.

Apenas para evidenciarmos um aspecto da questão da formação em nível superior, bastaria lembrarmos que a escolha de dirigentes, e principalmente os de direção superior, é feita com base no conhecimento pessoal, sem que se exija a comprovação de capacidade para aquêle mister. Haverá lógica em exigirmos comprovação de conhecimentos daquele que inicia sua carreira, nas mais modestas funções, mas nada exigir-se dos que devam exercer os mais elevados cargos, os das maiores responsabilidades, os que necessitam de pessoal altamente capacitado, possuidor de mais aprimorada técnica? O irracional impera, mas é preciso pormos um fim e, para isso, nenhuma outra solução será melhor que a formação de pessoal de nível superior em administração pública, assim como de seu aperfeiçoamento. O momento é crucial e decisivo, exigindo de parte do Poder Público uma atitude corajosa e eficiente, sendo-nos permitido sugerir o aparelhamento da Escola de Serviço Público para tal fim, mas não se limitando ao funcionamento na cidade do Rio de Janeiro e, sim, nas capitais de todos os Estados desta Federação.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Américas — revista editada sob os auspícios da União Pan-Americana — OEA. Nº 2 — Fevereiro de 1964 — Vol. XVI; Nº 3 — Março de 1964 — Vol. XVI; Nº 4 — Abril de 1964 — Vol. XVI.

América Latina — Publicação do Centro Latino-Americanano de Pesquisas em Ciências Sociais. Nº 4 — Ano VI — Outubro/Dezembro de 1963 — Guanabara, Brasil.

O Alfenense — Jornal de Alfenas — Sul de Minas — Nº 889 — Ano IV — 28-6-964 — Estado de Minas Gerais — Brasil.

Anuário de Estatística e Informações — A respeito de Borracha — Nº 15 de 1964 — Vol. XVI.
— Ano XIV — Janeiro/Dezembro de 1962 — Estado da Guanabara, Brasil.

Arquivos da Faculdade de Higiene e Saúde Pública da Universidade de São Paulo — Nº 2 — Volume XVII — Dezembro de 1963 — Estado de São Paulo, Brasil.

Boletim da Biblioteca do Supremo Tribunal Federal — Nº 2 — Ano III — Abril de 1964 — Brasília — Distrito Federal, Brasil.

Boletim do Centro de Turismo de Portugal — Nº 160 — 1^ª semana de junho de 1964. Nº 161 — 2^ª semana de junho de 1964 — Rio, Estado da Guanabara, Brasil.

Boletim da Contadoria Geral da República — órgão oficial da Contadoria — Nºs 322/3 — Ano XXXIV — Setembro e Outubro de 1963 — Guanabara, Brasil.

Boletín de la Dirección General Impositiva — Índice acumulativo — Nº 118 — Vol. 19 — Outubro de 1963 — Buenos Aires, República Argentina. Nº 119 — Vo-

lume 20 — Novembro de 1963 — Buenos Aires, Argentina.

Boletim Informativo — da Reitoria da Universidade de Minas Gerais — Nº 14 — Ano IX — Outubro de 1963 — Belo Horizonte, Cidade Universitária — Pampulha, Estado de Minas Gerais, Brasil.

Boletim Informativo da Universidade do Rio Grande do Sul — Faculdade de Ciências Econômicas — Instituto de Estudos e Pesquisas Econômicas — Nºs 1/6 — Ano X — Janeiro/Junho de 1963 — Pôrto Alegre — Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.

BIP — *Boletim Informativo de Pessoal* — Publicação da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do IAPI — Nº 30 — Março de 1964 — Estado da Guanabara, Brasil.

Boletim da Universidade do Ceará — Nº 41 — Vol. 9 — Março/Abril de 1964 — Fortaleza — Estado do Ceará, Brasil.

Brasil Açucareiro — Publicação do Instituto do Açúcar e do Álcool do Brasil — Nºs 3/4 — Volume LXII — Setembro e Outubro de 1963 — Ano XXXI. Suplemento dos nºs 5 e 6 — Ano XXXI — Vol. LXI — 1963 — Brasil.

Bulletin Analytique de Documentation — Política, Economia e Sociologia — Nº 12 — 18^eme année — 1963 — Paris, França.

Carta Mensal — editada pela Divisão de Divulgação da Confederação Nacional do Comércio e da Administração Nacional do Serviço Social do Comércio (SESC). Ano IX — Nº 108 — Março de 1964; Ano X — Nº 109 — Abril de 1964 — Rio de Janeiro, Guanabara, Brasil.

Catálogo de Livros — Imprensa Universitária do Ceará; relativo ao ano de 1962 — Estado do Ceará, Brasil.

Ceres — Universidade Rural do Estado de Minas Gerais. N° 66 — Vol. XI — Janeiro/Dezembro de 1962 — Viçosa, Minas Gerais, Brasil.

Ciências Administrativas — Revista del Instituto Superior de Ciencias Administrativas. Año V — N° 14 — Enero/Junio de 1963 — La Plata, Buenos Aires, Republica Argentina.

Cimento — La Industria argentina del cemento portland. Anuario 1963 — editado por la Asociación de Fabricantes de Cemento Portland.

Consórcio Rodoviário Intermunicipal — Planejamento e Coordenação. Para o ano de 1963 — editado em Goiânia, Estado de Goiás, Brasil.

Correio do SENAC — Ano XV — Novembro de 1963 — N° 249; Ano XVI — Janeiro de 1964 — N° 251 — Rio de Janeiro, Estado da Guanabara.

O *Cultivador* — Escola Agrotécnica de Santa Tereza — Ano XVI — N°s 197/8 — Novembro/Dezembro de 1963; Ano XVII — N°s 199/200 — Janeiro/Fevereiro de 1964 — São João de Petrópolis, Estado do Espírito Santo, Brasil.

Conjuntura Económica — publicação da Fundação Getúlio Vargas — Ano XVIII — N° 4 — Abril de 1964 — Estado da Guanabara, Brasil.

Derecho y Ciencias Políticas — organo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos — Año XXVII — N°s II e III — segundo y tercer cuatrimestres de 1963 — Lima MCMLXIII, Peru.

Dirigente Industrial — Revista de Administração, Produtividade, Equipamentos e Processos. Vol. V — N° 10 — Junho de 1964 — Estado de São Paulo, Brasil.

Economia y Ciencias Sociales — Revista de la Facultad de Economia de la Universidad Central de Venezuela. Año V — N° 3 — Julio/Septiembre 1963 — Caracas, República da Venezuela.

Estudos sobre Alejandro Korn — homenagem ao seu centenário — 1963, La Plata — República Argentina.

França em Revista — Serviço de Informação e Imprensa da Embaixada da França — N° 146/57, Maison de France — 1964, Estado da Guanabara, Brasil.

La Gaceta — publicación del Fondo de Cultura Económica. Año XI — N° 114 — publicación mensual — Febrero, 1964; Año XI — N° 115 — publicación mensual — Marzo, 1964. México, D.F.

A *Galera* — Revista dos Aspirantes de Marinha da Escola Naval. Ano XXXVIII — N° 115 — Dezembro de 1963 — Estado da Guanabara, Brasil.

Goiás 64 — Órgão do Escritório de Representação do Governo do Estado de Goiás — Ano III — N°s 2 e 3 — Fevereiro/Março, 1964 — Brasília, D.F. — Brasil.

Guanabara Industrial — órgão oficial do Centro Industrial do Rio de Janeiro e da Federação das Indústrias do Estado da Guanabara — Ano II — N° 13 — Fevereiro de 1964; Ano II — N° 14 — Março de 1964; Ano II — N° 15 — Abril de 1964 — Estado da Guanabara, Brasil.

IDORT — Revista de organização e produtividade elaborada pelo Instituto de Organização Nacional do Trabalho, comitê brasileiro, filiado ao C.I.O.S. (Comitê International de l'Organisation Scientifique. Ano XXXIII — N°s 387/8 — Março/Abril, 1964 — São Paulo — Estado de S. Paulo, Brasil; Ano XXXIII — N°s 389/90 — Maio/Junho de 1964 — S. Paulo, Brasil.

Informacion Juridica — de la Comision de Legislacion Extranjera del Ministerio de Justicia de Espanha. N°s 242/3 — Julio/Agosto de 1963 — Madrid; N°s 244/5 — Septiembre/Octubre de 1963 — Madrid; N°s 246/7 — Noviembre e Diciembre de 1963 — Madrid.

Informações do Uruguai — Serviço de Propaganda e Expansão Comercial da Embaixada do Brasil — Ano III — N° 2 — Fevereiro de 1964; Ano III — N° 4 — Abril de 1964 — Ano III — N° 5 — Maio de 1964 — Montevidéu, Uruguai.

Jornal "ASPEP" — um órgão a serviço do funcionalismo. Divulgação da Associação dos Servidores Públicos no Estado da Paraíba — Ano IV — n° 13 — Abril de 1964 — João Pessoa, Estado da Paraíba, Brasil.

Jurisprudência e Doutrina — revista trimestral de divulgação exclusiva de matéria jurídica autorizada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, T.R.T. em Fortaleza, T.C. do Estado do Ceará e Ordem dos Advogados, Seção do Ceará. N° 49 — Janeiro, Fevereiro e Março de 1963 — Fortaleza, Estado do Ceará, Brasil.

Kriterion — Janeiro/Junho de 1962 — Faculdade de Filosofia da Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, Brasil.

El Libertador — organo de la Sociedad Bolivariana del Ecuador. Miembro de la Federación Internacional de Sociedades Bolivarianas. N° 129 — Julio/Diciembre de 1963, Quito, Ecuador.

Livros de Portugal — boletim mensal do Grêmio Nacional dos Editores e Livreiros. N° 64 — Abril de 1964; N° 65 — Maio de 1964, Lisboa, Portugal.

Memoria Anual del Instituto de La Hacienda Pública — publicação sobre Administração pública relativa ao ano de 1962 — Montevidéu, Uruguai.

Mensário Estatístico — do Serviço de Estatística Econômica e Financeira — Ministério da Fazenda — N° 152 — Fevereiro de 1964; N° 153 — Março de 1964 — Estado da Guanabara, Brasil.

Movimento Marítimo e Fluvial do Brasil — do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do C.N.E. do I.B.G.E. em convênio com o Ministério da Fazenda; relativo ao período de 1961/62 — Estado da Guanabara, Brasil.

Negro Sobre Blanco — Boletin literário bibliográfico de la Editorial Losada. N° 31 — Febrero 1964 — Buenos Aires, Argentina.

Notícias de Portugal — Secretariado Nacional da Informação — Ano XVIII — N°s 888, de 9-5-64; 889, de 16-5-64; 890, de 23-5-64; 891, de 30-5-64; 892, de 6-6-64; 893, de 13-6-64; 894, de 20-6-64 — semanal — Palácio Foz, Lisboa, Portugal.

Noticiário das Nações Unidas — editado pelo Centro de Informações do Rio de Janeiro — Ano XIII — N° 2 — Março/Abril de 1964 — Estado da Guanabara, Brasil.

Notícias da Anfavea — editado pela Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos automotores — N° 4 — Abril de 1964; N° 6 — 11-5-64; N° 7 — 25-5-64 — N° 8 — 15-6-64 — Estado de São Paulo, Brasil.

Ordem dos Advogados (Revista) — Seção de São Paulo. Ano XVIII — Vol. 27 — N° 166 — Janeiro de 1964 — Estado de São Paulo, Brasil.

Paraná Econômico — órgão das classes produtoras do Estado. Ano XII — N°s 132/3 — Março/Abril de 1964; N° 134 — Maio de 1964, Curitiba, Estado do Paraná, Brasil.

Portugal na África Contemporânea — dissertação de doutoramento apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra — Ano MCMLXI — 1961 — Rio de Janeiro, Brasil.

Quarto Poder — Ano II — Nº 71, de 24-2-65; Nº 73, de 3-5-64 — Goiânia, Estado de Goiás, Brasil.

La Reforma Universitaria y los Medios Audiovisuales — Servicio de medios audiovisuales — 1963 — Havana, Cuba.

Revista de Administração Municipal — publicação bimestral do Instituto Brasileiro de Administração Muni-

cipal — Nº 63 — Março/Abril de 1964 — I.B.A.M. — Estado da Guanabara, Brasil.

Revista de Ciencias Sociales — Ciência e Socialismo — Nº 4 — Vol. VII — Dezembro de 1963 — Puerto Rico — Cuba.

Revista Danesa — divulgação do Ministério de Relações Exteriores da Dinamarca. Nº 14 — 1964 — Copenhague — Dinamarca.

Colaboram Neste Número

DAVID MARS — Professor de Administração Pública da Universidade da Califórnia do Sul. Desde julho de 1963, é membro, no Brasil, de uma equipe de assistência técnica da USAID-USC, funcionando junto à Fundação Getúlio Vargas. Lecionou na Universidade de Connecticut, de 1952 a 1960, e, entre 1960 e 1961 foi Diretor de Pesquisa da Comissão Metropolitana de Estudos de Wisconsin; dai, transferiu-se para a USC, onde, além de lecionar, colaborou como Assessor do Grupo de Professores do Projeto do Brasil; serviu ainda como consultor de órgãos e comissões federais, estaduais e locais e ainda de empresa particular de planejamento. Apresenta vasta bibliografia, sobretudo, relativa à ciência política e à administração pública, havendo colaborado também, em revistas jurídicas.

MIRANDA NETTO — Professor de Estatística Geral e Aplicada, e Professor, também, da cadeira de Estatística Econômica da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil.

ESTANISLAU FISCHLOWITZ — Assistente Técnico do Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica, encarregado de aspectos sociais. Professor da Pontifícia Universidade Católica.

FRANCISCO GOMES DE MATOS — Professor dos Cursos Gerenciais da P.U.C. e, também, Diretor-fundador da Escola de Administração Comercial do SENAC, além de ser Assessor do Desenvolvimento do Pessoal do Banco do Estado da Guanabara. O eminente autor do artigo "Métodos a serem empregados no Treinamento" colabora pela primeira vez na Revista do Serviço Público.

FRANCISCO WLASEK FILHO — Técnico de Artes Gráficas do Departamento de Imprensa Nacional.

PAULO CORIOLANO TUNIS VIANA — Coletor Federal da Coletoria de Mangaratiba, no Estado do Rio de Janeiro. Ex-Chefe da Seção de Orientação e Inspeção do Serviço de Coletorias Federais do Departamento de Rendas Internas do Ministério da Fazenda.

CHAGAS MELO — Assessor Legislativo da Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara. Ex-Técnico de Administração do D.A.S.P.

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade do Paraná; ex-Secretário do Interior e Justiça do Estado do Paraná; autor de vários artigos sobre Direito Administrativo; quando, por época de sua gestão na pasta de Negócios do Governo do Paraná, apresentou à Assembléia Legislativa daquele Estado, Projeto de Lei a respeito de "Classificação de Cargos e Plano de Pagamento", o qual, em face de sua proficiente elaboração, redundou na criação do Departamento Estadual do Serviço Público no Estado. Atual Presidente do Instituto Nacional Mate.

OSCAR VITORINO MOREIRA — É Técnico de Administração do Quadro de Pessoal do D.A.S.P. e ex-Diretor do Serviço de Administração do mesmo Departamento, além de outros cargos de relevo que já ocupou, o autor do comentário que ora publicamos, é veterano colaborador destas páginas.

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL

1965

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	
Expedição ..	22-9961 » 530
Expedição ..	42-7141
	22-9961 » 555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

E x p e d i e n t e

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 únicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar o estudo e debate dos mesmos.

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

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

Toda correspondência sobre assuntos relacionados com este órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Público» — Palácio da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil. ZC 35

POSSE DO DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO



Dr. Wagner Estellita Campos, Diretor-Geral do D.A.S.P. discursa, apresentando D. Stella de Souza Pessanha, nova ocupante do cargo de Diretora da Revista do Serviço Público. A empossada pertence ao Quadro de Pessoal dêste Departamento, no qual desempenha as atribuições de Técnico de Administração, tendo, anteriormente, dirigido a Escola de Serviço Público do citado órgão, exercido o cargo em comissão de Diretora do Ensino Médio da Secretaria Geral de Educação e Cultura no Estado da Guanabara, além de ser Professora especializada em Geografia.