

FUNCEP
REG STRO PATRIMONIAL

D. 02185

D. 02185





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 XXII

JUNHO - 1959

VOL. 83 - N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

- Municipalismo Atuarante 259

ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

- Estudos de Educação Secundária — Fatores e Consequências. Expansão do Ensino Secundário Brasileiro — Geraldo Bastos Silva 261 ✓
O petróleo no Senado — Senador Jarbas Maranhão 285 ✓
População Brasileira — Uma análise da distribuição de seus grupos profissionais — Dulcy Melgaço Filgueiras 291 ✓

ADMINISTRAÇÃO GERAL

- Alguns equívocos em torno da Classificação Decimal Universal — Edson Nery da Fonseca 321 ✓

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- Aspecto financeiro dos Municípios brasileiros — Cleto de Paula Botelho 329 ✓

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

- «No princípio era o verbo» — Comentário de um Americano sobre Ciência (s) Administrativa (s) — Frederick C. Mosher 333 ✓

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOCTRINA

- A Matemática no Direito de Propriedade da União — III — Nelson Nascimento Santos 342 ✓
A função judicante na esfera administrativa — Alberto Bonfim .. 352 ✓
Responsabilidade civil do indivíduo e do Estado — Joaquim Pimenta 356 ✓

	Págs.
PARECERES	
Consultor Geral da República	
Aposentadoria com mais de 35 anos de serviços dos quais mais de 10 em cargos de comissão	361
Desfazimento da nomeação de catedrático, por inexistência da cadeira quando se realizava o concurso	361
Contratos celebrados pela E.F. Santos-Jundiá, de arrendamento de terrenos, aquisição de materiais e para construção de fábrica de carros e vagões	362
Consultor Jurídico do D.A.S.P.	
Cargo público. Acesso só permitido a brasileiros natos ou naturalizados. A Lei nº 2.284, de 1954 não incide sobre os servidores estrangeiros, em face do art. 184 da Constituição Federal	265
Aposentadoria com mais de 35 anos de serviço. Interpretação da alínea b e § 1º do art. 180 do Estatuto dos Funcionários	366
Substituição. Normas que regulam o instituto. Quando ocorre prolongamento desta após a vacância do cargo	367
Infração do disposto no art. 194, ns. VI e VII do E. F. P.C. Autoridade competente para a aplicação da penalidade	368
Salário-família. Interpretação do art. 138, nº IV e respectivo parágrafo único do E.F.P.C.U.	370
ACÓRDÃOS	
Supremo Tribunal Federal	
Servidor público vinculado à empresa ferroviária. Cômputo do tempo de serviço nos termos da legislação em vigor para os funcionários públicos. Art. 38, § 2º do Decreto 26.778, de 14-6-49	371
Sistema de remuneração composta de ordenados e cotas. Sua conservação não podia deixar de compreender os que, na mesma repartição exercessem o mesmo serviço	373
Mulher casada, funcionária de uma autarquia, precisa da autorização do marido para obrigar-se cambialmente	374
Tribunal Federal de Recursos	
Cobrança de contribuições de previdência. Ilegítima sua cobrança, a profissionais que prestam serviços à firma, mas sem vínculo de emprego	376
Tribunal Regional do Trabalho	
Incompetência da Justiça do Trabalho para apreciar e decidir os litígios entre a Rede Ferroviária Federal S.A. e seus empregados	379
Competência da Justiça especializada para julgar reclamações formuladas por empregados da Rede Ferroviária Federal S.A. (Estrada de Ferro Leopoldina)	382
NOTAS	
O D.A.S.P. no II Congresso Ibero-Americano de Municípios ..	383
Em Brasília o III Congresso Ibero-Americano de Municípios	388
Publicações recebidas	390
Colaboram neste número	393

Municipalismo Atuante

O espírito municipalista é, hoje, entre nós, uma das forças de maior evidência e de mais vigorosa atuação política. Até bem pouco tempo, entretanto, o municipalismo, no Brasil, era uma simples tese. Não chegava a constituir, sequer, um movimento de opinião, tão poucas as pessoas que por êle se interessavam e tão frios os processos postos a seu serviço. Faltava-lhe a flama do entusiasmo e do arrôjo, a aptidão para transpor as paredes dos gabinetes e mergulhar no tumulto das ruas com êsse calor emocional que dá fibra ao pensamento e transforma a idéia num estímulo à ação.

Foi sòmente quando em seu derredor se reuniu uma equipe de jovens estudiosos dos problemas brasileiros de administração que êle adquiriu consciência de seu valor e da importância do papel que lhe cabia representar no processo de nossa evolução política. A poucos foi dado o privilégio de assistir aos primeiros esforços com que êsse grupo de jovens se lançou à desencorajante tarefa de convencer os descrentes, reconquistar os desiludidos e criar novos entusiastas do municipalismo.

Raras vêzes nossa mocidade deu uma tão expressiva demonstração de sua capacidade para o apostolado cívico; raras vêzes soube tão bem impedir que o fascínio das idéias lhes desviasse os olhos da realidade.

A leitura dos documentos mais característicos do moderno municipalismo brasileiro, como a Carta dos Municípios e as diversas Operações, revela uma técnica inteiramente nova, uma concepção larga e dinâmica na maneira de encarar os problemas de nossas comunas. Sem romper com o passado, mas, ao contrário, cultuando e divulgando a obra dos pioneiros, os jovens municipalistas de hoje vêm semeando pelo Brasil afora uma nova mentalidade de administração e de governo. Para êles, o municipalismo é menos um tema para debates do que um instrumento de ação político-administrativa que deve atingir as grandes massas populares, para interpretar-lhes os anseios e dar-lhes soluções adequadas. Com êles o municipalismo lançou-se à praça pública,

em busca do homem do povo, para ser discutido, compreendido e aceito não como uma simples mensagem teórica, mas como uma força atuante, capaz de ajudar a consolidar as bases do nosso sistema democrático. Graças a eles se realizam, periodicamente, grandes conclaves que permitem ao Brasil contemplar-se de corpo inteiro no espelho dos depoimentos que, de toda parte, lhe trazem os prefeitos, vereadores e os estudiosos dos problemas do Município. Com isso se está fortalecendo o sentimento de união nacional e desenvolvendo entre os líderes do nosso interior a prática da cooperação, o intercâmbio das idéias e a preocupação pelos processos da administração racional.

O caráter educativo do moderno municipalismo brasileiro é, ainda, marcado acentuadamente, por várias outras iniciativas como a publicação de um jornal dedicado à divulgação dos assuntos de interesse para os municípios, a edição de obras especializadas nas questões referentes ao governo local e um ativo serviço de assessoria técnica aos prefeitos e câmaras de vereadores.

O D.A.S.P., que mantém com o moderno movimento municipalista vários pontos de contato, que o tem estimulado de diversas formas e que nêle deposita fundadas esperanças, vê com grande júbilo seu crescente prestígio.

Estudos de Educação Secundária - Fatores e Conseqüências. Expansão do Ensino Secundário Brasileiro

373(81)

GERALDO BASTOS SILVA

Significado da expansão do ensino secundário

A atual estrutura do ensino secundário brasileiro data de 1942, quando foi promulgada a sua vigente «Lei Orgânica». Nesta lei, as finalidades do «ensino secundário» são formuladas nos seguintes termos:

«1. Formar, em prosseguimento da obra educativa do ensino primário, a personalidade integral dos adolescentes. 2. Acentuar e elevar, na formação espiritual dos adolescentes, a consciência patriótica e a consciência humanista. 3. Dar preparação intelectual geral que possa servir de base a estudos mais elevados de formação especial».

Para a compreensão da filosofia, ainda oficial, relativa ao ensino secundário brasileiro, mais expressivas do que a lei, em sua expressão literal, são as seguintes palavras da exposição de motivos com que foi submetida à sanção: «O ensino secundário se destina à preparação das individualidades condutoras, isto é, dos homens que deverão assumir as responsabilidades maiores dentro da sociedade e da nação, dos homens portadores das concepções e atitudes espirituais que é preciso infundir nas massas, que é preciso tornar habituais entre o povo».

Foi sob a vigência dessa finalidade de «preparação de individualidades condutoras», oficialmente expressa, que mais se acentuou o movimento de expansão quantitativa de nosso ensino secundário, iniciado desde o decênio anterior.

Como mostram os dados do quadro I, o crescimento do ensino secundário, representado pelos incrementos das matrículas em triênios, a partir de 1933, é não só ininterrupto como se realiza em aceleração. O incremento da matrícula em um triênio, é sempre superior ao verificado no triênio anterior, salvo no caso de 1939-1942, quando se observa um incremento de 44 mil, contra 48 mil no triênio 1936-1939. A partir do triênio 1939-1942, a acelera-

ção é praticamente contínua: 44 mil, 57 mil, 79 mil, 102 mil, 102 mil, 128 mil.

QUADRO I

ENSINO MÉDIO NO PERÍODO 1933-1957

ANOS	ENSINO SECUNDÁRIO		ENSINO COMERCIAL		ENSINO INDUSTRIAL		ENSINO AGRÍCOLA	
	Matricula geral	Unidades escolares	Matricula geral	Unidades escolares	Matricula geral	Unidades escolares	Matricula geral	Unidades escolares
1933	66.420	417	19.493	388	3.936	40	387	6
1936	107.469	552	28.880	470	2.660	49	672	8
1939	155.588	782	42.574	493	3.916	48	504	11
1942	199.435	886	62.012	626	10.791	97	763	22
1945	256.467	1.282	84.553	935	16.764	255	659	20
1948	335.882	1.663	84.072	774	18.691	384	2.601	38
1951	438.626	2.190	82.297	752	18.801	421	1.970	44
1954	540.902	2.510	103.709	883	19.102	421	1.143	35
1957	668.845	2.945	139.278	1.058	19.131	401	3.671	64

Fonte: Serviço de Estatística da Educação e Cultura, «Sinopse Retrospectiva do Ensino no Brasil — 1871-1954» — Os dados relativos a 1957 são sujeitos a retificação.

O realmente impressionante crescimento das matrículas e das unidades escolares do ensino secundário, que os dados acima retratam, tem sido chamado de «democratização», e a ele já se aplicou o epíteto criado por LOWNDES para denominar a expansão da educação inglesa: «revolução social silenciosa». (1) Sobre isto, talvez não fôsse excessivo lembrar que revoluções, depois de feitas, muitas vezes são consideradas *journée des dupes*... (2)

Mas, quanto a ser esse crescimento, por suas causas e por seus efeitos, um fenômeno social, não há dúvida. É indiscutível que, por trás da expansão do ensino secundário brasileiro, estão modificações que se vêm operando, nos últimos decênios, na vida nacional, das quais resultaram profunda alteração da fisionomia social, econômica e demográfica do país. A mudança estrutural da economia no sentido da industrialização, acompanhada de um aumento da riqueza nacional e refletida, antes de tudo, em crescente concentração urbana e tendência ao incremento das atividades terciárias e à maior mobili-

(1) G.A.N. LOWNDES, *The Silent Social Revolution, an Account of the Expansion of Public Education in England and Wales, 1895-1935*. Londres: Oxford University Press, 1937.

(2) Sobre o ensino secundário brasileiro, já tivemos oportunidade de escrever que "sua recente expansão — realizada sob a vigência de uma estrutura seletiva e inflexível que, no entanto, não consegue prevalecer sobre o desejo interesseiro ou demagógico de criar maiores oportunidades de educação por meio de empresas às vezes pouco escrupulosas, de "educandários gratuitos" ou de ginásios públicos instalados de afogadilho e dispondo de verbas insuficientes — resultou na sua transformação em mecanismo de desencaminhamento de parcela considerável de nossa juventude das atividades realmente produtivas (GERALDO BASTOS SILVA, *Educação e Desenvolvimento Nacional*, Rio: ISEB, 1957, p. 37).

dade social vertical, são fatos claramente relacionados com a expansão quantitativa do ensino secundário. (Quadro II)

À luz de suas correlações sócio-econômicas, a tendência expansiva do ensino secundário é a manifestação particular de um fato geral, que é a crescente procura de ensino médio em todos os seus ramos. E este fato geral tem a significação indiscutível de uma necessidade maior de uma educação formal mais demorada e mais completa do que aquela que a escola primária deveria proporcionar. O aumento da procura do ensino secundário representa maior necessidade daquela educação básica de que a escola primária constitui a primeira fase, ou seja, traduz um imperativo mais definido de educação pos-primária ou média.

De fato, não se expandiu, apenas, o ensino secundário. Cresceram, também, os outros ramos do ensino de segundo grau, como o comercial e o

QUADRO II

EVOLUÇÃO DO ENSINO MÉDIO, DAS OPORTUNIDADES DE TRABALHO, DA POPULAÇÃO
E DA RENDA NACIONAL NO PERÍODO 1940-1950

DISCRIMINAÇÃO	1940	1950	
		VALORES ABSOLUTOS	ÍNDICES (1940 = 100)
MATRÍCULA GERAL (1)			
Curso secundário.....	155.588	365.851	235
Curso comercial.....	45.932	88.082	192
Curso industrial (2).....	13.262	36.754	277
OPORTUNIDADES DE TRABALHO (3)			
No comércio.....	800.920	1.073.921	134
Na indústria.....	1.400.056	2.231.198	159
Nos transportes.....	473.676	697.042	147
Na administração pública.....	234.860	260.767	111
Em atividades sociais.....	205.576	434.315	211
Nas profissões liberais.....	51.956	66.951	129
POPULAÇÃO NA IDADE DE 14 A 19 ANOS (3).....	5.431.466	6.676.236	123
POPULAÇÃO URBANA.....	12.880.182	18.775.779	146
DIPLOMADOS EXISTENTES EM TODOS OS CURSOS DE NÍVEL MÉDIO (3).....	358.686	987.162	275
RENDIA NACIONAL (4).....	160.940	258.750	171

(1) Dados referentes ao ensino público e particular em 1939 e 1949.

(2) Escolas Federais, equiparadas e reconhecidas. Dados referentes aos anos de 1943 e 1953 (estimativa).

(3) Na data dos Censos Demográficos.

(4) Em bilhões de cruzeiros, em 1941 e 1951, com o valor do cruzeiro de 1941 retificado na base de 1951; índice: 1941 = 100.

Fonte: Américo Barbosa de Oliveira, "O ensino, o trabalho, a população e a renda", Rev. Bras. de Est. Pedagógicas, n.º 53, pp. 92, 94 e 97.

industrial, e houve, também, como não poderia deixar de ocorrer, porquanto as forças sociais, deflagradas pelas transformações antes aludidas, atuam sobre o sistema escolar todo, certo crescimento do ensino primário e superior. (Quadro III)

QUADRO III

EVOLUÇÃO DOS ENSINOS PRIMÁRIO E SUPERIOR E DA POPULAÇÃO NO PERÍODO
1940-1950

DISCRIMINAÇÃO	1940	1950	
		VALORES ABSOLUTOS	ÍNDICES (1940 = 100)
Matrícula geral no ensino primário (1).....	3.205.753	5.108.924	159
População de 7 a 12 anos de idade (2).....	6.748.575	8.071.452	120
Matrícula geral no ensino superior (1).....	21.235	37.584	177
População urbana (2).....	12.880.182	18.775.779	146

(1) Dados referentes ao ensino público e particular em 1939 e 1949.

(2) Nas datas dos Censos Demográficos.

Fonte: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, cit., pp. 89 e 94.

Todavia, mais constante e pronunciadamente do que qualquer outro ramo ou grau de educação, a tendência expansiva afetou o ensino secundário. Como se vê do quadro I, a tendência nesse sentido, com relação ao ensino secundário, não sofre nenhuma interrupção a partir do ano inicial considerado. Diversamente, ainda que a tendência verificada nos ensinos comercial e agrícola seja, no conjunto, expansiva, há certas oscilações. No ensino comercial, há certa diminuição da matrícula geral e das unidades escolares entre 1945 e 1951. No ensino agrícola, a matrícula sofre um primeiro declínio em 1939; um segundo em 1945, compensado pelo grande aumento verificado entre 1945 e 1948, mas retomado a partir do triênio seguinte; os dados de 1957, indicam grande melhoria em relação a 1954. A tendência ao crescimento do ensino secundário somente encontra paralelo, significativa e auspiciosamente, no ensino industrial, onde igual tendência ascendente da matrícula é constante a partir de 1936, desde quando começa a ser compensado o decréscimo verificado a partir de 1933. Deve-se observar, contudo, que o alto incremento a partir de 1942 é devido a que, desde então, as estatísticas dêse ensino passaram a englobar cursos anteriormente classificados como de ensino doméstico.

O crescimento verificado, em especial, no ensino secundário, dentro do conjunto do ensino médio, é um fato singular. Com efeito isolado dos referidos fatores de ordem social, tal crescimento, podemos dizer, não deveria assumir êsse relêvo especial. Não diremos que devesse ocorrer um impressionante desenvolvimento do ensino industrial, maior do que o verificado. A verdade é que se deveria esperar sucedesse o que efetivamente está sucedendo, isto é, que o suprimento de mão-de-obra especializada, necessária à industrialização, continui a fazer-se, em sua maior parte, por meios mais rápidos do que a formação profissional dada em escolas especialmente destinadas a êsse fim.

No entanto, em face do aumento das oportunidades de ocupação nas atividades terciárias, nada teria de surpreendente se tivesse havido um crescimento, bem maior do que o verificado, na procura do ensino comercial, o qual, para algumas dessas atividades, mais diretamente prepara.

A causalidade específica do crescimento do ensino secundário, portanto, não reside nos fatores de ordem social e econômica antes apontados. Estes fatores, constituem a causalidade genérica, ou melhor, criam, apenas, certas condições, dentro das quais atuam fatores específicos responsáveis diretos pelo fato de que a demanda de ensino médio produza o crescimento, mais forte do que o dos demais ramos desse nível, do ensino secundário. Ou, transpondo os termos mas não alterando a igualdade: o crescimento, em particular, do ensino secundário, resulta de que fatores específicos atuam no sentido de torná-lo ponto de menor resistência à ação dos fatores gerais.

Prestígio do ensino secundário e condições administrativas do seu crescimento

A análise dos fatores específicos do crescimento do ensino secundário, deveria esclarecer, inicialmente, a motivação da intensa procura desse ensino, de que tal crescimento é a objetivação. Não temos conhecimento de qualquer estudo especialmente destinado a esse fim. Parece-nos todavia acertada a idéia, geralmente aceita, de que a motivação da procura do curso secundário, em detrimento dos demais ramos do ensino médio, reside basicamente no seu maior prestígio. Adotando-se essa idéia, ao menos como hipótese de trabalho, tratar-se-ia de determinar a situação objetiva e os motivos mediatos ou indiretos que estariam por trás dessa valorização positiva mais acentuada do ensino secundário. E dos resultados a que, muito provavelmente, se chegaria em tal pesquisa, podemos considerar indicação talvez suficientes aqueles obtidos num inquérito sobre «Escolha ocupacional e origem social de ginásianos de São Paulo». (3)

Dos ginásianos abrangidos por esse inquérito, que totalizaram 1.353, apenas 8,4% tinham pais cuja ocupação era manual. «A maior percentagem (40,5%) dos alunos provém de famílias de comerciantes, industriais e pessoas que ocupam altas posições administrativas, vindo em segundo lugar (24,2%) os filhos de empregados de escritório, vendedores e outros do mesmo nível. Perto de dezenove por cento do total (18,6%) é constituído de alunos cujos pais têm uma das profissões que tradicionalmente gozam de grande prestígio, e 8,3% de filhos de pessoas que exercem as demais profissões». (4)

Do total de alunos pesquisados, 88,6% consideraram ocupação ideal uma das seguintes: engenheiros (41,5%), médico (17,2%), advogado (9,1%), ou outras profissões liberais (18,8)%. E como ocupação preferencial, no caso de inteira liberdade de escolha, indicaram, na percentagem de 80,0%, as mesmas. A alta estimação da profissão de engenheiro é significativa, mas perfeitamente compreensível num meio mais industrializado do que o

(3) JUAREZ RUBENS BRANDÃO LOPES, *Escolha ocupacional e origem social de ginásianos em São Paulo*, Educação e Ciências Sociais, Boletim do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, n.º 2, agosto de 1956, pp. 43-62.

(4) Trabalho citado, p. 49.

geral em nosso país, como é São Paulo. E justificaria outras pesquisas, em cidades de regiões onde a transformação estrutural no sentido da industrialização ainda não afetou tão profundamente a tradicional fisionomia econômica e social brasileira.

Todavia, o resultado obtido no inquérito social, que estamos analisando, que é de maior interesse para nós, diz respeito às relações entre as ocupações ideais e preferidas, e a classe ocupacional do pai. Sobre isto diz o autor nas conclusões:

«Não há quase associação entre a escolha da ocupação provável (preferida) e o *status* sócio-econômico dos pais (indicado pela profissão paterna e pela nacionalidade os pais): os indivíduos de quase todos os níveis ocupacionais indicaram aproximadamente na mesma proporção a intenção de exercer as quatro profissões liberais de grande prestígio (...). É importante notarmos que as percentagens de escolha dessas profissões liberais não são muito menores entre os de origem estrangeira do que os de pais brasileiros, o que parece indicar uma assimilação aos valores brasileiros.» (5)

Os resultados dessa pesquisa deixariam perfeitamente confirmada, ao que parece, a suposição de que é o prestígio do ensino secundário a motivação básica da intensificação da sua procura. E esse prestígio por sua vez, se relaciona com o prestígio de determinada situação de classe e de certas profissões. É o fato de que o ensino secundário apareça como instrumento não só de conservação da posição de classe daqueles que nascem na parte superior da pirâmide social, mas, também, de melhoria e ascensão social, que determina a sua crescente procura.

Mas, é evidente que, se o caráter de seleção ou peneiramento que é o pressuposto necessário de um ensino que se destina a minorias, a um escol, a futuras «individualidades condutoras», se efetivasse plenamente, bem menor teria sido o crescimento do ensino secundário. Antes de focalizar este aspecto, em si mesmo, o qual nos leva, realmente, à raiz dos problemas do ensino secundário, devemos acentuar um outro que, de certo modo, constitui o seu reverso. Aumentou a procura do ensino secundário, mas, em resposta à demanda, cresceu também a oferta. Cresceu a matrícula, mas cresceu também o número de estabelecimentos de ensino secundário. É verdade que a matrícula média por unidade escolar aumentou de 159,2 alunos, em 1933, para 225,0 em 1942 e 215,4 em 1954. Mas, enquanto em 1933, das 417 unidades escolares, somente 20 eram de segundo ciclo (o então «curso complementar»), em 1942, das 886 unidades escolares, 138 eram de segundo ciclo, e, em 1954, das 1.785 unidades escolares, 537 eram de segundo ciclo. O aumento da matrícula média por unidade escolar, entre 1933 e 1942, correspondeu a uma ampliação do estágio escolar de muitos estabelecimentos. Entre 1942 e 1954, o aumento do ensino secundário já não se deveu tanto ao da matrícula média por unidade.

Dessa forma, o crescimento do ensino secundário representou, sobretudo, sua maior difusão, não só pelo aumento do número dos estabelecimentos, em si mesmo, mas, também, pelo fato de que essa multiplicação

(5) Idem, p. 62.

representou aumento da área geográfica servida de ensino secundário. De fato, nas grandes capitais a escola secundária deixou de ser uma instituição ecológicamente ligada à zona central e aos bairros mais próximos, mais densos ou mais prósperos. E, para o conjunto do país, ainda que não disponhamos de dados que permitam comparações a prazo mais longo, vemos que o crescimento dos estabelecimentos situados no interior do país tem acompanhado o do número total de estabelecimentos, entre os anos de 1954 e 1957. Dos novos 435 estabelecimentos surgidos entre esses dois anos, 316 se situavam fora das capitais. De outra parte, enquanto dos 2.232 municípios existentes no Brasil, em 1954, possuíam estabelecimentos de ensino secundário 31,1%; dos 2.455 municípios existentes em 1957, estavam nas mesmas condições 36,6%. (6)

As implicações pedagógicas dessa maior difusão do ensino secundário serão oportunamente consideradas. No momento, interessa-nos, sobretudo, o que podemos chamar as condições administrativas desse fato. Por que se deu essa maior penetração do ensino secundário pelo interior do país, com o aparecimento de ginásios e colégios em municípios onde, em certos casos, tal coisa, em face da modéstia das comunidades, surpreende? Como foi possível que, também nas metrópoles, em subúrbios habitados por populações de poucos recursos econômicos, se instalassem escolas secundárias?

Considerando que, até hoje, mais de 65% dos alunos estão matriculados em estabelecimentos particulares, a resposta a essas perguntas envolve uma primeira verificação: a de que o atendimento da procura de ensino secundário não exigiu grandes inversões, nem despesas de manutenção acima da capacidade de pagamento de amplos setores da classe média. O contato direto com os estabelecimentos confirmará essa verificação. Frequentemente os prédios são modestos, as instalações e o aparelhamento também não pecam por excesso de luxo. A organização é singela. O pessoal é constituído pelo diretor (em geral o proprietário), pessoal auxiliar pouco numeroso e professores. Estes últimos ganham vencimentos reduzidos, calculados à base do número de aulas dadas. O ensino é meramente expositivo. A escola funciona em dois ou mais turnos, para turmas diferentes.

Em tais condições — há as exceções — é natural que a qualidade e a eficiência do ensino não sejam, de modo geral, satisfatórias. Mas, oficialmente, o ensino secundário está preparando «individualidades condutoras». E da finalidade legal do ensino secundário deveria, logicamente, decorrer uma política administrativa destinada a criar condições para a realização dessa finalidade. Assim, foi a falência da administração pública em efetivar, através de sua ação reguladora — já que não o fez através de ação criadora de estabelecimentos públicos em número suficiente, — a finalidade que ela mesma promulgou, que condiciona a «democratização» do ensino secundário, esta *journée des dupes*.

Não foi a falência de um administrador, ou de vários, mas de um sistema. Em conjunto, a administração federal se esforçou por constituir,

(6) Cf. as Sinopse Estatísticas do Ensino Médio, do Serviço de Estatística da Educação e Cultura, relativas aos anos de 1954 e 1957.

pelos meios legais que lhe eram postos às mãos, uma estrutura escolar voltada ao objetivo que se considera próprio do «ensino secundário». Baixou regulamentos destinados a prover os ginásios e colégios dos requisitos materiais necessários ao cumprimento de sua missão. Procurou criar condições para que o exercício do magistério se estabelecesse profissionalmente, primeiro controlando o ingresso na profissão, depois criando escolas de formação. Fixou processos de funcionamento. Doutrinou, regulamentou, fiscalizou. Houve momentos em que vacilou, houve momentos de fraqueza. De modo geral, no entanto, trabalhou. Mas, na verdade, não pôde executar a política que a coerência com a lei básica do ensino secundário exigia. (7)

E foi na ausência dessa política que o ensino secundário cresceu. Cresceu por causa de seu prestígio e porque era um meio fácil de atender, mal ou bem, à maior exigência de educação formal para adolescentes. Cresceu como as condições objetivas o exigiam e como as mesmas condições o permitiam. Cresceu apesar de a finalidade que buscava, e a organização pela qual se pautava o tornarem impróprio para função real que era chamado a preencher. Cresceu renegando aquilo que, oficialmente, era o seu ideal, simulando-o, deformando-o, às vezes, até mesmo onde bem poderia tentar seriamente sua realização autêntica.

Do ensino primário ao secundário: a ausência de seleção

Dentre as condições que serviram de base ao crescimento do ensino secundário brasileiro, bem como limitaram a realização do ideal que o deveria orientar, está a situação do ensino primário. Tocamos, aqui, o problema que diz respeito à articulação daqueles que devem constituir dois níveis sucessivos de um processo essencialmente contínuo, e que, se se diferenciam com base em caracteres próprios do desenvolvimento individual, tal diferenciação somente se acentua em razão de motivos de ordem prática ou administrativa. Enquanto condição do desenvolvimento do ensino se-

(7) Um dos aspectos da administração federal do ensino secundário em que, de modo mais saliente, se têm revelado as suas vacilações e deficiências, é o relativo à inspeção. O problema de efetivar um controle centralizado, num país da extensão do Brasil, de uma rede escolar em expansão, é realmente difícil. Disto e da incapacidade de a administração enfrentar seriamente o problema, resultaram as características de mero controle formal que até recentemente predominava na inspeção federal. A partir da criação das Inspetorias Seccionais estas características tendem a mudar, mas há, ainda, um amplo caminho a ser percorrido nessa direção. Sobre a história do problema da inspeção do ensino secundário e de outro aspecto da administração federal deste ensino, veja-se o trabalho do autor: *Apontamentos para a história da administração federal do ensino secundário*, Campanha de Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário, Documentário n.º 9, janeiro de 1957. À este trabalho há uma retificação a fazer, no que se relaciona com os antecedentes da descentralização da inspeção federal. Referimo-nos à circunstância de esta providência indispensável ter sido preconizada e estudada pelo professor ROBERTO BANDEIRA ACIOLI, quando Diretor do Ensino Secundário do Ministério da Educação e Cultura. Assim, ao lado dos professores PAULO SÁ, ARMANDO HILDEBRAND e GILDÁSIO AMADO, aos quais se devem o início e a consolidação do sistema descentralizado de inspeção do ensino secundário, é um dever elementar de justiça colocar o professor ROBERTO ACIOLI. Sobre a posição do Governo federal em face do ensino secundário, até 1930, veja-se também o trabalho do autor: *Ação federal sobre o ensino secundário e superior* na revista "Studia" (órgão da Congregação do Colégio Pedro II), n.º 7, 1956, pp. 81-135.

cundário, a situação do ensino primário é, entre nós, uma condição que evolui fora do âmbito do poder regulador ao qual está sujeito o ensino secundário. Este é o poder federal, enquanto o ensino primário é atribuição dos Estados.

De qualquer modo, a evolução quantitativa e qualitativa do ensino primário teria de refletir-se, necessariamente, no ensino secundário. Na verdade, jamais teve, entre nós, a mesma significação e vigência que apresentou na Europa, a prática de, anexo às escolas de tipo secundário, funcionar um ensino elementar preparatório a este último. Essa prática, que realizava, no nível elementar, a divisão vertical do sistema escolar total em dois ramos ou sistemas paralelos, correspondentes, cada um, à educação das classes superiores e à educação das massas populares, é um fenômeno tipicamente europeu. Não era da escola primária — *école primair*, na França, *Volkschule*, ou escola popular, na Alemanha — que provinham os alunos da escola secundária. E sim das *classes préparatoires* ou *Vorschulen*, anexas às próprias escolas secundárias.

Mas, se essa prática traduzia segregação de classes sociais, ela também correspondia à exigência pedagógica de se proporcionar aos alunos destinados ao ensino secundário, desde cedo, um treinamento escolar de natureza especial. E tanto assim é que, quando se iniciou o movimento da *escola única*, que visava a acabar, no nível elementar, com a diferença de tipos de educação de acôrdo com a classe social das respectivas clientelas, assumiu relêvo o problema de assegurar aos alunos intelectualmente bem dotados — independentemente de suas classes sociais de origem — uma educação de acôrdo com suas aptidões, e isto não só para seu benefício individual como, também, para o maior proveito social. (8)

Compreendemos, assim, que a qualidade da educação primária tem decisiva importância para o ensino secundário. E não só a qualidade, como o tipo da educação elementar, na acepção do termo *tipo* que desenvolveremos noutra oportunidade. E se o tipo da educação elementar é social e culturalmente determinado, como veremos, não o é menos a sua qualidade. Não nos cabe tentar a análise das condições sócio-culturais da escola primária no Brasil. Baste-nos assinalar que tais condições não têm sido de molde a permitir, em qualquer época, um ensino primário realmente satisfatório. De certo modo, essas condições têm sido as mesmas que afetam a escola secundária e que fazem da escola em geral, no Brasil, uma instituição desenraizada nas comunidades, incompreendida, e, por isso, de eficiência educativa, em geral, de baixo nível.

As transformações sociais e econômicas dos últimos decênios, que assinalamos com referência ao ensino secundário, têm afetado, igualmente, o ensino primário. Entre 1933 e 1953, êle cresceu de quase três vezes quanto às unidades escolares, e de mais de duas vezes e meio quanto às matrículas. A constância desse crescimento só encontra paralelo perfeito no crescimento do ensino secundário. Ao lado da expansão quantitativa, no

(8) Veja-se: LORENZO LUZURIAGA, *A Escola Única*, São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1934; ESTEVAM PINTO, *O Problema da Educação dos Bem Dotados*, São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1933.

entanto, a transformação das condições sociais, econômicas e demográficas tem gerado ou acentuado problemas a que a natureza um tanto anacrônica da escola primária brasileira não tem permitido dar solução. (9) Dentre esses problemas, avulta o da evasão escolar, que se exprime através de dados numéricos com os seguintes: de 1.100.129 alunos que ingressaram na 1ª série primária, em 1945, somente 90.657 conseguiram ser aprovados na 3ª série em 1947, e aprovados na 4ª série, de 1948, apenas 54.297. (10)

Quando se comparam dados como estes com os relativos ao ingresso no ginásio, torna-se evidente em que sentido a situação do ensino primário afetou e tem sido afetada pelo crescimento do ensino secundário. Assim, em 1942, concluíram a 5ª série primária menos de 30 mil alunos, enquanto que, no ano seguinte, se matriculavam na primeira série ginásial 62 mil alunos. De ano a ano, enquanto cresce a matrícula inicial no ginásio, diminui o número de matriculados na 5ª série primária. Em 1949 e 1950, os números eram, respectivamente, 11 mil e 100 mil. A tendência dominante, no ensino primário, é no sentido do desaparecimento dessa série final e do encurtamento de duração da escolaridade, a qual, na maioria das escolas, não excede a 3 séries escolares. Assim, a conclusão a tirar é a do acerto da denominação que LOURENÇO FILHO aplicou aos alunos da escola secundária: «alunos improvisados». (11)

Nas palavras de LOURENÇO FILHO, «hegamos, pois, a este triste resultado: só fazem estudos até o 5º ou 4º ano primário os meninos brasileiros cujas famílias pretendem levá-los a estudos ulteriores». Não dispomos de inquéritos sobre a escolaridade primária de amostras representativas dos alunos que ingressam no ginásio. Assim, somos obrigados a admitir que a interpretação de LOURENÇO FILHO é, possivelmente, correta. Mas, também podemos supor que ela se aplique somente a uma parte dos neoginasianos. Tão comum quanto o prolongamento do curso primário com vistas à continuação dos estudos em nível secundário, será, talvez, precisamente o encurtamento do estágio escolar primário, para um imediato ingresso no prestigioso ginásio. É possível que a primeira hipótese se verifique, especialmente, no caso de filhos de famílias em melhor situação econômica, ou melhor capacitadas para orientar a educação dos filhos. Na outra hipótese, a atração do ginásio opera na qualidade de mecanismo de drenagem, a impedir que os alunos completem o curso primário.

Mas se tal ocorre, pelo menos em parte, por que ocorre? Evidentemente porque, à entrada do ginásio, não há, operando em sentido oposto, o mecanismo de seleção que seria o pressuposto lógico ou a primeira exigência pedagógica de um ensino de «preparação de individualidades condutoras». Foi, incontestavelmente, à falta de uma verdadeira seleção dos aspirantes

(9) Vejam-se, entre muitos outros trabalhos, os de J. ROBERTO MOREIRA, *O desvirtuamento da escola primária urbana pela multiplicação de turnos e pela desarticulação com o ensino médio*, "Rev. Bras. de Est. Pedag.", n.º 56, e *Os problemas do ensino elementar no Brasil*, mesma revista, n.º 64.

(10) MOYSÉS I. KESSEL, *A evasão escolar no ensino primário*, "Rev. Bras. de Est. Pedagógicos", n.º 56, pp. 53 e segs.

(11) LOURENÇO FILHO, *Problemas de educação secundária*, Campanha de Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário, Documentário n.º 4, maio de 1954, p. 13.

ao ensino secundário, que este ensino se expandiu, que proliferaram os ginásios e se multiplicaram as matrículas. A atração do ginásio, não encontrando a barreira de uma seleção adequada, que possibilitasse o desvio da demanda de ensino médio na direção dos outros ramos que não o secundário, não tinha, por outra parte, a compensação de uma valorização fortemente positiva do ensino primário. Ao contrário disto, a concentração urbana, agravando a insuficiência quantitativa do ensino primário público, consolidava um tipo de escola primária agregada a um ginásio, voltada inteiramente à preparação ao «exame de admissão» e cuja existência, de início, era a etapa preliminar para o funcionamento futuro do curso ginasial, mediante a criação de uma clientela eventual.

Assim, a «democratização do ensino secundário», entre nós, em vez de representar a extensão progressiva da escolaridade formal, como prolongamento de um ensino primário crescentemente difundido e eficiente, se correlacionou com a estagnação deste último ensino ou, ao menos, com a sua insuficiência quantitativa e com o empobrecimento de seu alcance e conteúdo, em vista dos quais cada vez maior se fazia seu desprestígio. E foi desse modo que o ensino secundário pôde crescer, sem que este crescimento conseguisse forçar até hoje, a reestruturação necessária ao seu ajustamento à nova situação de um ensino que não é mais o de um minoria selecionada. Mas, ao ponto em que a situação chegou, a manutenção de sua estrutura atual assume caráter insuportável, pelo ônus que representa para o desenvolvimento do país, senão pela deformação em massa, que realiza, de quantidades cada vez maiores de adolescentes.

Conseqüências pedagógicas da expansão do ensino secundário

A expansão do ensino secundário envolve, necessariamente, numerosas conseqüências para o funcionamento do mesmo. Concebido na forma em que a sua legislação o concebe, o ensino secundário é, pedagogicamente, um tipo de ensino seletivo, destinado a escolher e formar a minoria, a elite. De outro lado, ao conceito pedagógico de ensino seletivo corresponde a idéia de um ensino ajustado especificamente a uma determinada situação de classe, ainda que as idéias democráticas exijam que sirva êle, também, de mecanismo pelo qual os nascidos em outras classes, que não aquela que toma como ponto principal de referência, a esta possam ascender. Isto, no entanto, não exclui a idéia da finalidade socialmente seletiva de tal ensino. (12)

Como diz LOURENÇO FILHO, «para que, do ponto de vista social, exista ensino secundário satisfatório, será preciso que haja onde selecionar alunos, ou enfim, que a educação primária tenha larga difusão. A entrada para o curso secundário já deverá representar certa seleção quanto a capacidades reais e quanto à «maturação» que os candidatos apresentem. De outra

(12) HENRI SIMON, em trabalho a que nos referimos mais demoradamente em outra oportunidade, no qual defende a «especificidade» do ensino secundário, diz que este «se dirige a adolescentes que se beneficiam ao mesmo tempo de dons pessoais e de apoios sociais, venham êstes últimos de sua família ou do Estado». (*La Coordination des Enseignements du Second Degré. Enquête Internationale*, Paris: Société des Nations, Institut International de Coopétion Intellectuelle, 1938, p. 146).

forma, será inútil pensar em ter bons ginásios e, ainda mais, bons colégios. A questão não é, apenas, a de aquisição de conhecimentos, e podíamos até dizer, da aquisição de fórmulas verbais de conhecimentos. Não. A questão é de maturidade intelectual, de formação, que só a idade de 12 anos, e só excepcionalmente, a de 11, podem dar. E, podem dar, quando o ensino primário haja sido bem orientado.» (13)

A ausência de seleção, dêsse modo, já é, por si sòzinha, um fator a criar conseqüências pedagógicas para o ensino secundário seletivo. Com o crescimento incontrolado da matrícula, que disso decorre, a massa dos alunos torna-se crescentemente heterogênea, quer do ponto de vista do preparo escolar anterior, quer do ponto de vista da maturidade. E, enquanto a maturação, fator intrínseco do desenvolvimento, e a aprendizagem, aspecto da influência ambiental, de certo modo se compensam, o resultado não é menos desfavorável ao trabalho do ensino secundário: a seleção inadequada, à porta da escola secundária, faz com que ingressem alunos pouco amadurecidos, que se submeteram a um preparo escolar intensivo, e alunos amadurecidos, nos quais esta condição compensa uma escolaridade anterior sumária ou mal orientada. A heterogeneidade da massa discente, dêsse modo, passa a ser a característica dos alunos do ensino secundário, quer no sentido geral, quer do ponto de vista da escolaridade anterior, quer, finalmente, quanto aos níveis de maturidade.

De outra parte, para acentuar essa característica de heterogeneidade de seu discipulado, com o seu crescimento o ensino secundário perde o caráter socialmente seletivo. Em vez de os alunos provirem de extratos sociais moderadamente desnivelados, acentuam-se na população escolar as disparidades de níveis sociais, com a decorrência de a crescente heterogeneidade de condições extra-escolares de motivação e de experiência cultural somar-se à heterogeneidade de níveis de adiantamento escolar e de maturidade psicológica. Na medida em que o crescimento do ensino secundário envolve a ampliação da área geográfica servida do mesmo, a diversidade de experiência cultural extra-escolar decorre, também, da diversidade das condições de vida das comunidades donde provêm os alunos. Se o crescimento do ensino secundário tivesse manifestado uma política definida de educação, e não a irrupção desordenada, na superestrutura escolar, das transformações sócio-econômicas infra-estruturais, êle se teria acompanhado de medidas administrativas destinadas a neutralizar ou atenuar as expressões mais ostensivas das diferenças de níveis sociais dos alunos, ou seja, de medidas assistenciais, adequadas. Se tal não ocorreu, não se poderá, no entanto, desconhecer aquelas expressões das diferenças de níveis sociais que, por serem menos ostensivas, nem por isso são de menores repercussões pedagógicas.

A conseqüência global do complexo de fatores que determinaram, facilitaram ou estimularam o crescimento do ensino secundário, é que êste não opera com o caráter, que formalmente se lhe atribui, de uma educação seletiva, isto é, com o caráter de uma educação que escolhe os melhores e os prepara, dentro de um sentido de formação da personalidade, para as funções de liderança social. Êle passa a ser seletivo, no entanto, no pior

(13) LOURENÇO FILHO, *Problemas da educação secundária*, cit. p. 15.

sentido da expressão. Recruta seus alunos mediante um precário «exame de admissão», e deixa que, no decorrer do estágio escolar, atuem fatores casuais e negativos de seleção: fatores econômicos, que atingem os que não podem continuar os estudos, chamados que são para o ganho de um salário que reforce os insuficientes orçamentos de suas famílias; fatores sociais, configurados pela ausência de motivação extra-escolar adequada que decorre das condições do meio familiar e comunitário; fatores que podemos englobar na classificação genérica de pedagógicos, e que traduzem toda sorte de desencontros entre o trabalho escolar e as características psicológicas dos alunos. A ação desses fatores teria de refletir-se, como efetivamente se reflete, em retardamento e evasão dos alunos.

Os dados das tabelas que adiante apresentamos, retratam as proporções alarmantes do fenômeno da evasão e retardamento no ensino secundário brasileiro. Nessas tabelas podemos acompanhar, desde o início do curso secundário até o seu término, a vida das gerações escolares que se sucedem de três em três anos, a partir de 1933. Vê-se de que modo, em cada geração escolar secundária, são eliminados, série a série, quantidades elevadas de alunos, os quais vão ficando em retardo sobre os seus colegas de turma, ou abandonam a escola. Este fenômeno deveria ser capaz, por si só, para destruir todo e qualquer entusiasmo quanto à «democratização» do ensino secundário brasileiro. E se alguém se apegasse ao argumento de que a eliminação representa o grau em que o ensino secundário é realmente seletivo, bastaria lembrar a insatisfação generalizada que a propósito dos vestibulares às escolas superiores, a chamada «decadência» do ensino secundário provoca. Na realidade, o que há não é nem «democratização» nem «decadência», mas um grave desajustamento entre as condições reais em que o ensino secundário opera e a finalidade teórica a que ele visa.

A evasão e o retardamento, no ensino secundário brasileiro, se manifestam desde a série inicial. É verdade que, nesta série, o simples fato do trânsito, em geral precoce, dos alunos, do curso primário para outro de regime bem diferente, explica grande parte da eliminação e retardamento que se verificam nesta primeira série. É tanto assim é que a percentagem dos eliminados e reprovados, sobre a matrícula, é, nessa série, superior às mesmas percentagens relativas às séries seguintes, em todas as gerações consideradas, até a de 1951-1957. Nesta, a percentagem relativa à terceira série é quase igual à relativa à série inicial. Na geração ginásial de 1954-1957, a percentagem relativa à primeira série é praticamente igual à relativa à segunda, que é muito elevada. Como se trata, neste caso, de dados provisórios, que podem ser alterados numa apuração definitiva, não devemos aventurar a interpretação de estar ocorrendo uma modificação substancial no comportamento estatístico das gerações secundárias mais recentes, comparadas com as anteriores.

Depois da queda que se observa na percentagem dos eliminados e retardados da 2ª série, comparada com a mesma percentagem na 1ª série, verifica-se que a tendência ao aumento desta percentagem, entre a 3ª e 4ª séries do «secundário fundamental» (1º ciclo de acordo com a Lei Campos), e entre a 2ª e 3ª séries do ginásio atual, é um fenômeno constante, a traduzir o que a repetência e a evasão têm de fatores essencialmente ligados às

condições vigentes no ensino secundário. A compensar a constância do aludido fenômeno, há a relativamente baixa percentagem dos reprovados na série final, fato que se observa nas gerações que estudaram sob a vigência da Lei Campos, e que se repete nas gerações de 1942-1948 e 1945-1951, cujos estudos se autaram pela vigente Lei Orgânica. No entanto, nas gerações de 1948-1954 e 1951-1957, a percentagem das reprovações na última série é bem elevada: respectivamente 15,9 e 16,2, para o ginásio e colégio, na primeira dessas gerações, e 17,7 para o ginásio, na última. Não dispomos de dados sobre as conclusões do colégio em 1957, mas o fato aludido sintomatiza, possivelmente, um agravamento do desajuste entre a estrutura dos cursos e as condições e necessidades dos alunos, nos últimos anos.

Mas esse desajustamento não é um fato novo, como revelam não só a média das percentagens de eliminação série a série, em tôdas as gerações estudadas, mas, também, e sobretudo, as percentagens da eliminação total em ambos os ciclos. Em média, as conclusões no ano termo do curso de primeiro ciclo das gerações consideradas, não ultrapassam 49,1% do total das matrículas na 1ª série, no ano inicial; considerando-se o segundo ciclo, a percentagem correspondente é apenas superior à procedente: 52,4%. Ainda que, com relação ao segundo ciclo, não haja uma tendência muito nítida, no ginásio a percentagem de eliminação total tem crescido, de geração a geração, nas mais recentes das gerações consideradas, da seguinte forma: 51,0, 52,4, 55,0. Esses números também sugerem um agravamento do desacôrdo entre o trabalho escolar e as condições necessidades dos alunos, nos últimos anos, ao menos com relação ao ginásio.

De modo geral, devemos notar que os dados coligidos nos quadros seriam mais significativos, e, também, mais impressionantes se separássemos,

QUADRO IV

RENDIMENTO DO ENSINO SECUNDARIO MEDIDO PELA QUEDA PERCENTUAL DA MATRICULA SERIE A SERIE E PELA DIFERENÇA ENTRE A MATRICULA NA ULTIMA SERIE E AS CONCLUSÕES DE CURSO, E ESTAS E A MATRICULA NA SERIE INICIAL DO 2º CICLO POR GERAÇÕES ESCOLARES

Geração de 1933-1939

ANOS	SERIE E CURSO	MATRICULAS E CONCLUSÕES	ELIMINAÇÃO E RETARDAMENTO SERIE A SERIE	
			Numeros absolutos	Percentagem
1933	1.º fundamental.....	20.468	2.798	13,7
1934	2.º fundamental.....	17.670	1.425	8,1
1935	3.º fundamental.....	16.245	1.869	11,5
1936	4.º fundamental.....	14.376	2.352	16,4
1937	5.º fundamental.....	12.024	1.027	8,5
1937	(conclusões).....	10.997	3.200	29,1
1938	1.º complementar.....	7.797	3.610	46,3
1939	2.º complementar.....	4.187	557	13,3
1939	(conclusões).....	3.630	—	—

Média das percentagens de eliminação série a série:.....18,4

Percentagem total de eliminação:

1.º ciclo.....46,3

2.º ciclo.....53,4

Em todo o curso.....82,3

QUADRO V

Geração de 1936-1942

ANOS	SÉRIE E CURSO	MATRÍCULAS E CONCLUSÕES	ELIMINAÇÃO E RETARDAMENTO SÉRIE A SÉRIE	
			Números absolutos	Porcentagem
1936	1º fundamental.....	34.522	6.299	18,2
1937	2º fundamental.....	28.223	4.141	14,7
1938	3º fundamental.....	24.082	2.759	11,5
1939	4º fundamental.....	21.323	4.048	19,0
1940	5º fundamental.....	17.275	1.472	8,5
1940	(conclusões).....	15.803	6.318	40,0
1941	1º complementar.....	9.485	3.804	40,1
1942	2º complementar.....	5.681	712	12,5
1942	(conclusões).....	4.969	—	—

Média das percentagens de eliminação série a série..... 20,6

Porcentagem total de eliminação:

1º ciclo..... 54,2

2º ciclo..... 47,6

Em todo o curso..... 85,6

QUADRO IV

Geração de 1939-1945

ANOS	SÉRIE E CURSO	MATRÍCULAS E CONCLUSÕES	ELIMINAÇÃO E RETARDAMENTO SÉRIE A SÉRIE	
			Números absolutos	Porcentagem
1939	1º fundamental.....	44 014	8 340	18,9
1940	2º fundamental.....	35 674	4 546	12,7
1941	3º fundamental.....	31 128	3 275	10,5
1942	4º fundamental.....	27 853	15 742 (*)	56,5(*)
1942	(conclusões).....	(**)	—	15,3
1943	1º colegial.....	12 111	543	4,5
1944	2º colegial.....	11 568	2 604	22,5
1945	3º colegial.....	8 964	—	—
1945	(conclusões).....	(***)	—	—

Média das percentagens de eliminação série a série (excluída a eliminação entre a matrícula e as conclusões na 4.ª série fundamental)..... 20,1

Porcentagem total de eliminação

1º ciclo (***)..... 36,7

2º ciclo (***)..... 26,0

(*) Valor absoluto e percentual da diferença entre as matrículas na 4.ª série fundamental e na primeira colegial.

(**) Em vista de neste ano ter sido promulgada a L. O. E. S. o S. E. E. C. reuniu as conclusões da 4.ª e 5.ª séries fundamentais com o seguinte resultado: 42.400. Tendo a matrícula nestas duas séries em 1942, totalizado 50.043, a eliminação, portanto, foi de 7.643 o que representa 15,3% do total de matriculados nessas duas séries.

(***) Não dispusemos dos dados

(****) Até a matrícula na série final

QUADRO VII
Geração de 1942-1948

ANOS	SÉRIE E CURSO	MATRÍCULAS E CONCLUSÕES	ELIMINAÇÃO E RETARDAMENTO SÉRIE A SÉRIE	
			Números absolutos	Porcentagem
1942.....	1. ^a ginásial.....	56,910	9,916	17,40
1943.....	2. ^a ginásial.....	46,994	6,396	13,6
1944.....	3. ^a ginásial.....	40,598	5,940	14,6
1945.....	4. ^a ginásial.....	34,658	3,149	9,1
1945.....	(conclusões).....	31,509	11,744	37,3
1946.....	1. ^o colegial.....	19,765	3,852	19,4
1947.....	2. ^o colegial.....	15,913	2,905	18,3
1948.....	3. ^o colegial.....	13,008	1,707	13,1
1948.....	(conclusões).....	11,301	—	—
Média das percentagens de eliminação série a série.....			17,5	
Porcentagem de eliminação total				
1. ^o ciclo.....			44,6	
2. ^o ciclo.....			42,8	
Em todo o curso.....			80,1	

QUADRO VIII
Geração 1945-1951

ANOS	SÉRIE E CURSO	MATRÍCULAS E CONCLUSÕES	ELIMINAÇÃO E RETARDAMENTO SÉRIE A SÉRIE	
			Valores absolutos	Porcentagem
1945.....	1. ^a ginásial.....	78.516	15,176	19,3
1946.....	2. ^a ginásial.....	63.340	9,984	15,8
1947.....	3. ^a ginásial.....	53.356	9,601	18,0
1948.....	4. ^a ginásial.....	43.755	5,294	12,1
1948.....	(conclusões).....	38.461	10,851	28,2
1949.....	1. ^o colegial.....	27.610	6,980	25,3
1950.....	2. ^o colegial.....	20.630	3,583	17,4
1951.....	3. ^o colegial.....	17.047	2,286	13,4
1951.....	(conclusões).....	14.761	—	—
Média das percentagens de eliminação série a série.....			18,7	
Porcentagem total de eliminação:				
1. ^o ciclo.....			51,0	
2. ^o ciclo.....			46,5	
Em todo o curso.....			81,2	

QUADRO IX
Geração 1948-1954

ANOS	SÉRIE E CURSO	MATRÍCULAS E CONCLUSÕES	ELIMINAÇÃO E RETARDAMENTO SÉRIE A SÉRIE	
			Valores absolutos	Porcentagem
1948	1. ^a ginásial.....	100,419	18,710	18,6
1949	2. ^a ginásial.....	81,709	12,297	15,0
1950	3. ^a ginásial.....	69,412	12,597	18,1
1951	4. ^a ginásial.....	56,815	9,023	15,9
1951	(conclusões).....	47,792	17,131	35,8
1952	1. ^o colegial.....	30,661	8,701	28,4
1953	2. ^a colegial.....	21,960	3,536	16,1
1954	3. ^o colegial.....	18,424	2,984	16,2
1954	(conclusões).....	15,440	—	—
Média das percentagens de eliminação série a série.....			20,9	
Porcentagem total de eliminação:				
1. ^o ciclo.....			52,4	
2. ^o ciclo.....			49,6	
Em todo o curso.....			84,6	

QUADRO X
Geração 1951-1957

ANOS	SÉRIE E CURSO	MATRICULAS E CONCLUSÕES	ELIMINAÇÃO E RETARDAMENTO SÉRIE A SÉRIE	
			Valores absolutos	Porcentagem
1951.....	1ª. ginásial.....	134,323	25,856	19,2
1952.....	2ª. ginásial.....	108,467	16,809	15,5
1953.....	3ª. ginásial.....	91,658	18,180	19,8
1954.....	4ª. ginásial.....	73,478	13,039	17,7
1954.....	(conclusões).....	60,439	22,533	37,3
1955.....	1º. colegial.....	37,906	12,376	32,6
1956.....	2º. colegial.....	25,530	4,651	18,2
1957.....	3º. colegial.....	20,879	—	—
Média das percentagens de eliminação série a série.....				22,9
Porcentagem de eliminação total:				
1º. ciclo.....				55,0
2º. ciclo.....				45,9
Em todo o curso.....				84,4

QUADRO XI
AS MAIS RECENTES GERAÇÕES QUE É POSSÍVEL ACOMPANHAR

ANOS	SÉRIES	MATRÍCULAS	ELIMINAÇÃO E RETARDAMENTO SÉRIE A SÉRIE	
			Valores absolutos	Porcentagem
GINÁSIO — 1954-1957				
1954.....	1ª. série.....	175,594	30,633	17,4
1955.....	2ª. série.....	144,961	29,261	20,2
1956.....	3ª. série.....	115,700	25,776	22,30
1957.....	4ª. série.....	89,924	—	—
CIENTÍFICO — 1955-1957				
1955.....	1ª. série.....	32,505	10,769	33,1
1956.....	2ª. série.....	21,736	4,016	18,5
1957.....	3ª. série.....	17,720	—	—
CLÁSSICO — 1955-1957				
1955.....	1ª. série.....	5,401	1,607	29,8
1956.....	2ª. série.....	3,794	635	16,7
1957.....	3ª. série.....	3,159	—	—
Média das percentagens de eliminação série a série:				
Ginásial.....				19,9
Científico.....				25,8
Clássico.....				23,3
Percentagens da eliminação total:				
Ginásial.....				48,8
Científico.....				45,5
Clássico.....				41,5

Nota: Os dados não registram as conclusões de curso.

em cada série, os alunos novos dos alunos que se matriculam como repetentes da série. Em cada ano e série, de fato, a matrícula total é composta dos alunos da mesma geração que foram promovidos da série anterior, e dos das gerações precedentes que, reprovados pela primeira ou por mais de uma vez, passam a estudar com essa geração mais nova. Se fizéssemos a separação entre uns e outros, os fenômenos da repetência e da eliminação propriamente dita, que chamaríamos então de *evasão*, apareceriam com seus índices numéricos respectivos, o primeiro, como o segundo, e desde que ultrapasse certo valor razoável, revelando o desajustamento, que conjuntamente indicam, entre o trabalho escolar e as condições dos alunos.

O pleno significado desse desajustamento, exige que se ressalte que o currículo do curso secundário, coerentemente com seu objetivo de "preparação de individualidades condutoras", é um currículo sobrecarregado de matérias que, salvo o suposto valor formativo, apenas têm valor se o seu estudo prossegue até o fim e com vistas aos cursos de nível superior. No ginásio, por exemplo, a compensar o estudo do latim, durante quatro anos, o do francês por igual tempo, o do inglês por três anos, o da história estrangeira por três anos, há, somente, de direto e indiscutível valor prático, além do português e da matemática, as ciências naturais e os trabalhos manuais. Assim, os alunos que abandonam os cursos ao meio, vão para as ocupações ativas ou para os cursos de preparação profissional equipados com estudos precários de matérias sem nenhuma relação, a maioria delas, com os novos estudos que vão fazer, ou com as atividades que vão exercer. E que dizer dos que concluem os cursos de 2º ciclo? As reprovações dos candidatos aos exames vestibulares das escolas superiores, a que somente se expõem, aliás, depois da preparação intensiva nos cursos especializados na espécie de "chauffage" que esses exames exigem, bem como as periódicas gritas contra a "decadência" do ensino secundário, que esses exames provocam, respondem a essa pergunta.

Diante desses fatos, é irrecusável a afirmação de que o ensino secundário não está cumprindo a sua finalidade de formação educativa de uma elite. Tal tarefa, para ser convenientemente realizada, exigiria condições mais racionais de organização escolar, em face das quais um tão flagrante desajustamento entre o trabalho didático e as características reais da população que a ele se submete, não se verificariam. Ou, talvez, se possa dizer, no máximo, que essa finalidade está sendo alcançada, mas somente em relação a uma minoria insignificante dos que procuram os ginásios e colégios, à custa, portanto, de um enorme desperdício representado pela massa dos que nêles ingressam, porém, mais cedo ou mais tarde, são rejeitados por um mecanismo impiedoso de seleção.

Mas, se o crescimento do ensino secundário manifesta a maior necessidade objetiva de educação formal, correlativa a mudança de ordem social e econômica, forçoso é concluirmos que a função social que ele vem preenchendo, para a maioria dos educandos, é a de mantê-los na escola, de qualquer modo e por tempo variável, antes de se encaminharem para as ocupações ativas. Fazendo isto, ao mesmo tempo que uma pequena parte dos alunos é selecionada para os cursos de nível superior, a função do ensino secun-

dário, para o conjunto dos alunos, pode ser descrita como de distribuição, isto é, de encaminhamento dos jovens para prosseguimento dos estudos ou para o trabalho, de acôrdo com suas condições sociais e capacidades psicológicas.

Essa função de distribuição se reparte entre o ensino secundário e os outros ramos do ensino médio, aos quais, contudo, tanto do ponto-de-vista das conveniências dos alunos, como do ponto-de-vista do interesse social e nacional, maiores contingentes de jovens deveriam ser encaminhados. Sendo a função distributiva desempenhada, principalmente, por uma escola que se destinava a ser seletiva, ela sômente pode ser satisfeita de um modo precário e tumultuado, ao mesmo tempo que um dos aspectos particulares do trabalho distributivo, que é a descoberta dos líderes potenciais e sua conveniente formação educativa, vê-se prejudicado ou anulado por efeito dos fatores aleatórios de seleção.

Fazer com que, na educação pós-primária ou média, a função distributiva seja exercida de modo eficaz, permitindo a conveniente orientação dos alunos para as atividades sociais que mais lhes convenham e para as quais tenham melhores aptidões — é êste o problema prático para a solução do qual a reforma de qualquer dos seus ramos ou do conjunto do ensino médio deve contribuir. (14)

A expansão do ensino secundário e a quebra do padrão de uniformidade

A necessária reforma do ensino secundário brasileiro, como a reforma de qualquer outro grau ou ramo de nossa estrutura educacional, representará, certamente, o abandono daquela preocupação de uniformidade de tôdas as escolas que, ao longo de nossa evolução pedagógica, vem crescentemente marcando a legislação escolar brasileira. Realmente, a análise da evolução e presente situação da educação brasileira, especialmente no que se refere ao ensino secundário e superior, inevitavelmente conduz a que se ressalte o propósito de imposição de um padrão de rigorosa uniformidade sôbre o conjunto de tôdas as escolas do país, como uma de suas feições essenciais. E feição tanto mais digna de registro quanto, em praticamente todos os graus e ramos de ensino a iniciativa privada desempenha amplo papel de criação e manutenção de escolas, as quais se devem igualmente submeter ao padrão uniforme decretado pelo poder público.

No campo do ensino secundário, em especial, a peculiaridade dessa situação se torna mais gritante, porquanto o propósito de uniformização parte do Governo central, que, mantendo um único estabelecimento de ensino, impõe êsse padrão uniforme de organização e funcionamento às escolas secundárias mantidas pelos governos estaduais, que são a minoria, e às escolas particulares, que são a esmagadora maioria. Aliás, a simples predominância do ensino

(14) GERALDO BASTOS SILVA, *Situação e Problemas do Ensino Secundário*, conferência pronunciada na reunião de estudos de diretores de estabelecimentos de ensino secundário promovida pela Inspeção Seccional do Distrito Federal, em 1957, reproduzida em "O Observador Econômico e Financeiro", nº 268, junho de 1958, e na revista "Acaíaca", de janeiro de 1958.

particular sobre o público — federal, estadual e municipal — já é, por si sózinha, uma característica peculiar do ensino secundário brasileiro, uma característica que configura uma situação absolutamente diversa da de outros países, nos quais a massa dos alunos está em escolas médias públicas e somente a minoria dos filhos de famílias que desejam uma educação marcada por certo sentido de seletividade social se matricula nas escolas privadas.

De modo geral, isto é, com referência ao conjunto de todos os graus e ramos de nosso ensino, com exclusão do profissional e do superior, a combinação de imposição de um padrão uniforme com a maior ou menor, mas sempre ponderável iniciativa privada, traduziu a combinação dos fatores de ordem política, econômica e cultural que presidiram a formação de nosso sistema escolar. Quanto ao fator político, houve desde o início de nossa vida independente, senão antes, a preocupação de assumir o Estado um papel pioneiro em matéria de difusão do ensino. Do ponto-de-vista econômico, no entanto, a circunstância de nossa estrutura econômica, até data recente predominantemente agrária, e da conseqüente baixa renda nacional, limitaram o êxito da ação pública de criação e desenvolvimento da estrutura escolar. Finalmente, do ponto-de-vista cultural, faltou-nos um espírito de iniciativa local que permitisse o desenvolvimento escolar como empreendimento das comunidades.

Em vista desses fatores, produziu-se segundo linhas muito especiais a inevitável repartição, entre o poder público e a iniciativa privada, da responsabilidade de promoção do desenvolvimento escolar. De uma parte, o poder público tem sido até hoje, quase exclusivamente, os governos central e regionais (provinciais e estaduais), cujas atividades assumiram uma forma centralizada (de âmbito nacional, no caso do governo central, ou de âmbito regional, no caso dos governos provinciais ou estaduais). De outra parte, as mesmas condições culturais que determinaram a quase ausência total do poder público local, bem como de órgãos não governamentais das comunidades, na iniciativa do desenvolvimento escolar, levaram a que a iniciativa privada se caracterizasse menos pelo intento de exercer atividade pedagógica livre do controle estatal, para fins de proselitismo religioso ou outro, do que pelo simples espírito de empresa, sem qualquer outra preocupação que a de uma simples prestação remunerada de serviço. Finalmente, uma das características mais salientes da ação centralizadora consistiu na imposição de padrões uniformes em toda a extensão das respectivas áreas, sem que houvesse previsão de ajustamento desses padrões à diversidade de situações locais. Como conseqüência, a adaptação mais ou menos simulada, ou mais ou menos formal, a tais padrões se tornava a aspiração máxima das escolas particulares no seu afã de prestigiar ou valorizar, em face de seus clientes, o serviço que forneciam, mediante o visto ou fiscalização do poder público. (15)

Não queremos discutir, neste momento, o problema dessa *sui generis* centralização normativa e fiscalizadora, exercida pelo Governo federal, que se verifica no ensino secundário brasileiro. Diremos somente que, a nosso ver,

(15) *Educação e Desenvolvimento Nacional*, cit. p. 16.

êsse tipo de centralização não é, em si mesmo, incompatível com as indispensáveis modificações de organização e funcionamento de que carece a educação média brasileira. O ponto que nos parece insuscetível de discussão, quer se advogue a continuidade da centralização normativa e fiscalizadora do Governo federal, quer se pleiteie a adoção de uma estrutura descentralizada de organização escolar, reside em que a forma e o conteúdo da indispensável ação do poder público devem mudar radicalmente de qualidade. E isto não somente por exigência doutrinária, de natureza política ou pedagógica, mas por imposição dos próprios fatos, da própria realidade atual da situação do ensino secundário brasileiro.

Na verdade, malgrado a circunstância de, desde 1942, estar em vigor uma legislação que, exacerbando tendência que lhe foi anterior, levou a um grau extremo a preocupação de uniformizar a organização e o funcionamento de todas as escolas secundárias do país, a expansão do ensino secundário representou a efetiva negação da pressuposta uniformidade dessas escolas. A expansão do ensino secundário, tendo resultado em a negação de seu desejado papel seletivo, constituiu também a quebra do padrão de uniformidade que se pretendeu impor às escolas. Uma e outra coisa, realmente, foram as duas faces de um mesmo fenômeno, cujas condições administrativas anteriormente indicamos: a falência da administração federal em efetivar uma política de ensino secundário coerente com os princípios pedagógicos consubstanciados na legislação.

É incontestável, no entanto, que nessa quebra do padrão de uniformidade temos o lado mais grave, por suas conseqüências, dêsse mesmo fenômeno de que a perda do caráter seletivo do ensino secundário é o reverso. É justamente porque todas as escolas não são uniformes ou iguais, como se continua a presumir, que o ensino secundário não é seletivo, como se desejou. Não queremos dizer, com isto, que todo ensino seletivo deva ser uniforme. Mas, se se tenta organizar a função seletiva à base da uniformidade de ensino, a falência desta uniformidade acarreta a da função seletiva, e isto da forma mais desastrosa. As escolas conferem os direitos ou prerrogativas que decorrem de sua suposta função seletiva, sem que esta seja realmente preenchida, mas pelo fato de que elas — aparentemente, formalmente, — obedecem ao padrão de uniformidade que se associa com essa função. A ênfase sobre a uniformidade desloca-se dos aspectos que, pedagogicamente, seriam relevantes, para aqueles outros puramente acessórios, extrínsecos.

Essa é, exatamente, a situação que gerou a expansão do ensino secundário e, ao mesmo tempo, dela resultou. Certamente que, como aspecto complementar, ainda que não accidental dessa situação, está o fato de que a expansão do ensino secundário se tenha dado, preponderantemente, pelo impulso da iniciativa particular, enquanto o poder federal, que impunha a uniformidade, limitava-se a manter um colégio-padrão, ao qual as outras escolas eram equiparadas. Como este poder não teve — outros dirão que não podia ter — a capacidade de dar autenticidade à equiparação, na base de critérios educacionalmente relevantes, passaram a prevalecer os critérios extrínsecos, isto é, aqueles formalmente verificáveis. Do ponto-de-vista imediatista que inspirou a iniciativa particular, o resultado foi perfeitamente satisfatório, porquanto possibilitou que, no vácuo gerado pela carência de

iniciativa pública criadora de instituições escolares, as escolas dela resultantes crescessem e se multiplicassem, prestigiadas por sua condição de escolas *oficializadas*.

Com a uniformização imposta pelo Governo federal e associada à atribuição de uma função seletiva ao ensino secundário, estava "aberto o caminho para a expansão escolar descompassada, a que assistimos em todo o país, nos últimos vinte anos", como diz ANÍSIO TEIXEIRA. Nessa expansão, realmente, o maior contingente foi constituído por uma escola secundária, como diz ainda ANÍSIO TEIXEIRA, "regularmente uniforme e rígida, de caráter acadêmico e portanto fácil de criar e fazer funcionar, bem ou mal (mais mal do que bem), com o privilégio de escola única ou de passagem única para o ensino superior (passagem naturalmente ambicionada por todos os alunos), entregue ou largada, tão privilegiada e atraente escola, à livre iniciativa particular, mediante concessão pública, facilitada sob aleatórias condições e aleatórios controles, rígidos apenas no papelório e, quanto a êste, sob a complacência protetora de uma tôda-poderosa burocracia central e centralizadora". (16)

Ao focalizarmos êsses aspectos da situação do ensino secundário brasileiro, não podemos deixar de continuar citando e comentando ANÍSIO TEIXEIRA, de quem um dos maiores méritos tem sido o da crítica justa e impiedosa, como se faz mister, de certas características negativas do sistema escolar brasileiro, de características que no ensino secundário têm, precisamente, a sua exemplificação mais perfeita. De modo geral, na verdade, o sistema educacional brasileiro, como diz ANÍSIO TEIXEIRA, "é um sistema artificial de ensino, desligado da realidade e da cultura ambiente, com um currículo uniforme, fixado por lei, e até programas uniformes e também oficiais, rígidos". Mas, como acrescenta ANÍSIO TEIXEIRA, "êste sistema está sendo liquidado pela expansão escolar desabrida" (17). No ensino secundário, "a despeito da enorme resistência que estão oferecendo à transformação dessa escola linear, uniforme e rígida, segundo o figurino legal impôsto a todo o vasto e já tão diversificado país, a escola secundária vai-se fazer uma escola média vária, diversificada, múltipla, heterogênea". (18)

Mas, antes que êsse desiderato se cumpra, isto é, antes que, também na lei, se abandone o padrão uniforme e rígido que, na realidade, já ficou há muito sem vigência, salvo nos seus aspectos meramente formais, ou antes que se resolva essa contradição entre os padrões legais do "ensino secundário" e os padrões efetivos pelos quais se regem os ginásios e colégios brasileiros, continuará a educação nacional a pagar o tributo de falsificação e inautenticidade que essa contradição exige. Realmente, como diz ainda ANÍSIO TEIXEIRA, "a *oficialização*, pelo regime de equiparações, de todo o ensino, particular e público, sob um modelo uniforme e rígido, fiscalizado tão somente nos seus aspectos extrínsecos, não só permite como promove

(16) ANÍSIO TEIXEIRA, *A crise educacional brasileira*, Rev. Bras. de Estudos Pedagógicos, n.º 50.

(17) Idem, *Padrões brasileiros de educação e cultura*, ibid., n.º 55.

(18) Idem, *A escola secundária em transformação*, ibid., n.º 53.

a falta de autenticidade do ensino nacional. A imposição do modelo único cria a contingência da falsificação. Não sendo possível por falta de recursos materiais e humanos, na imensa heterogeneidade e diversificação das situações brasileiras, a realização do modelo de modo adequado e eficiente, surgem os arranjos, as acomodações, os expedientes, quando não a pura e simples falsificação de listas de professores ou equipamentos. Criada esta situação, a fiscalização puramente formal a sanciona, e o ciclo de inautenticidade real do processo de ensino se fecha para qualquer movimento de saúde, renovação ou progresso educativo, tendendo antes a agravar os vícios de origem do que remediá-los". (19)

É indiscutível que na raiz dessa situação de inautenticidade do ensino secundário brasileiro está a circunstância da predominância do ensino particular sobre o público. Justifica-se que voltemos a salientá-la, pois é uma circunstância que freqüentemente se invoca para legitimar o caráter rígido e uniformizador do controle federal do ensino secundário. Parte-se do fato de que, em grande parte dos estabelecimentos, o caráter de empresa predomina sobre o de agências educativas. Sem querermos desenvolver a tese, que julgamos certa, de que para termos uma verdadeira educação secundária, é realmente necessário estimular-se a tendência ao crescimento do ensino secundário público, insistamos em que foi sob a vigência de uma estrutura pedagógica rígida e uniformizadora que se criaram todos os problemas que hoje afetam o ensino secundário. É legítimo, portanto, que se pretenda procurar na mudança de tal tipo de estrutura a solução dos problemas criados na sua vigência.

Em resumo, a atual estrutura do ensino secundário brasileiro, com toda sua rigidez pedagógica, deu ensejo a que se estabelecesse uma padronização puramente formal das escolas secundárias. Essa padronização é, de fato, aparente, pois, por trás da uniformidade pressuposta, há diversidade real de escolas. Sobretudo, esta diversidade se traduz menos pelo elevado padrão de ensino de algumas escolas secundárias, do que pela nivelação de grande número na mediocridade e na simulação pedagógica. A substituição da uniformidade pela flexibilidade de organização, além de necessária para abrir a possibilidade de um melhor atendimento das diferenças individuais entre os alunos, condição do preenchimento da função distributiva das escolas médias, tem uma outra vantagem potencial que é a de permitir aos bons colégios e ginásios a experimentação de formas vivas e autênticas de trabalho educativo. Isto, evidentemente, envolve o risco de continuarem a existir as más escolas secundárias, aquelas em que as deficiências de toda ordem limitam ou impedem qualquer esforço decisivo de aperfeiçoamento. A este propósito, contudo, convém lembrar que, mesmo sob a vigência das regulamentações uniformizadoras e rígidas, no que, paradoxalmente se pode chamar o regime de igualdade de todas as escolas perante a lei, as diferenças de padrões reais, não só técnicos como até mesmo morais, se verificam. (20)

(19) Idem, *O projeto de lei das diretrizes e bases da educação nacional*, *ibid.*

(20) *Situação e problemas do ensino secundário*, in "O Observador Econômico e Financeiro", número citado.

O problema da qualidade do ensino, como todos os problemas de educação, não depende apenas, para sua solução, da lei. Exige, além desta e de regulamentos adequados, a atividade dos administradores e a capacidade profissional dos educadores, uns e outros ajudados por uma opinião pública devidamente esclarecida por eles próprios. E' um problema de engenharia social, ou de política, no melhor sentido da expressão. E, sobretudo, exige também a focalização do problema realmente essencial a resolver, cuja compreensão, por sua vez, envolve a crítica das concepções e estereótipos resultantes de situações sociais ultrapassadas.

O Petróleo no Senado

665.5 (81)

SENADOR JARBAS MARANHÃO

O Projeto de Lei do Senado n.º 1, de 1955, modifica dispositivos da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, que instituiu o monopólio da União em matéria de petróleo e a empresa destinada à sua execução, isto é, a Petróleo Brasileiro S.A. — Petrobrás.

De sua justificação se verifica que é propósito fundamental, da iniciativa alterar o vigente regime do monopólio, uma vez que as atividades relacionadas com o petróleo poderão vir a ser exercidas por terceiros e não exclusivamente, como na lei em vigor, pela Petrobrás.

Mas há uma contradição flagrante na manifestação desse propósito por parte do autor do projeto, quando mantém o artigo 1.º da Lei n.º 2.004. Não é possível conciliar o estabelecido no citado dispositivo com a modificação pretendida para o art. 2.º. A concessão importa, efetivamente, em quebra do monopólio, que, na lei da Petrobrás, constitui privilégio da União, ou seja, do próprio Estado.

De fato, o art. 1.º da aludida lei diz que constituem monopólio da União a pesquisa, a lavra, a refinação e o transporte do petróleo e que, para a execução desse monopólio, a União disporá de dois órgãos, o Conselho Nacional do Petróleo, para as tarefas de orientação e fiscalização, e a Petrobrás, para a execução. A Petrobrás é, nesse caso, o instrumento executivo de um privilégio reservado ao Estado.

Ora, de acordo com o projeto, as atividades poderão vir a ser exercidas por nacionais ou empresas organizadas de acordo com as nossas leis, que passarão a competir com a empresa criada pelo Estado, não havendo mais, portanto, monopólio. O conceito de monopólio exclui o de multiplicidade de agentes e o de competição. Os próprios autores do projeto assinalam esse ponto quando, em certo trecho da justificação, dizem que existe monopólio quando é dado a alguém, «sem competidor, explorar uma indústria ou vender uma mercadoria especial».

Além disso, precisamos ter em vista que o monopólio estabelecido na Lei n.º 2.004 não se restringe ao aspecto da propriedade do subsolo. Ao contrário, o monopólio foi mesmo estabelecido para compreender as diversas fases da indústria petrolífera, desde a pesquisa e a extração de óleo cru de jazida ou de xisto até a refinação e o transporte. À iniciativa privada foram deixadas, livremente, mas dentro, é claro, de outras leis pertinentes à matéria, a distribuição e venda dos produtos acabados aos consumidores e as cha-

madras indústrias petroquímicas, que utilizam como matéria prima os subprodutos da refinação.

A lei estabeleceu um sistema orgânico de exploração do petróleo no país. O projeto procura substituir esse sistema por um regime de concessões, sem definir as condições precisas em que as mesmas devem ser outorgadas e sem precisar a situação real em que ficará a Petrobrás após esse novo regime. Ela, a Petrobrás, está excluída do rol dos concessionários.

Mas que seria a Petrobrás, na forma do projeto? Teria regime de privilégios especiais que a defendesse dos concorrentes? Não, o projeto não lhes atribui esses elementos de defesa. O projeto a coloca, então, em condições de igualdade com os futuros concessionários? Também não, mas pior até. Realmente, a Petrobrás, que, no regime vigente, tem a exclusividade para pesquisar, produzir, industrializar e transportar petróleo, ver-se-ia em situação de extrema inferioridade em relação aos prováveis e futuros concessionários, em face da nova redação proposta para o parágrafo único do art. 6º, da Lei nº 2.004.

De fato. A pesquisa e a lavra pela Petrobrás ficariam limitadas à área do Recôncavo baiano e as áreas formadas por um raio de 22 quilômetros «tendo como centro um poço pioneiro de produção comercial, que tenha sido perfurado antes da vigência desta lei». Isto importa em dizer que, na situação atual, fora do Recôncavo baiano, a Petrobrás só poderia pesquisar numa pequena área de 152.000 hectares, em torno do poço de Nova Olinda, enquanto qualquer concessionário poderia obter áreas de até 600.000 hectares para pesquisa e lavra em qualquer ponto do território nacional, inclusive em torno do Recôncavo baiano e de Nova Olinda.

O projeto é, portanto, profundamente prejudicial à Petrobrás.

Quanto ao tumulto que o presente projeto traria à organização legal do problema do petróleo entre nós, não há a menor dúvida. Sob esse aspecto, ele é decisivamente perturbador. Constitui-se num impacto de repercussões imprevisíveis no tratamento da questão, de vez que concorre para para confundir a terminologia, subverter conceitos e acrescentar obscuridades onde a lei vigente é clara e sistemática. E para uma mudança tão radical na orientação jurídica da matéria, seria necessário que se houvesse cuidado de revesti-lo de coerência e precisão.

Realmente, para problema de tal complexidade e sujeito a tantas controvérsias, conveniente seria conceituar rigorosamente os objetos e definir com propriedade as relações jurídicas. Para referir somente a questão da indeterminação de conceitos que o projeto encerra, basta mencionar as impropriedades, expressões equívocas e deficiências técnicas com que são empregados termos como *monopólio*, *explorar poço pioneiro de produção comercial*, *preço internacional de óleo cru e derivados* e outros mais que ressaltaria a uma leitura atenta.

Não se fica sabendo se *monopólio* continua a ser aquilo que o art. 1º, da Lei nº 2.004, estabelece, ou se corresponde ao expresso desejo do projeto de que o tratamento do problema e o exercício das atividades sejam divididos por muitos. Não se fica sabendo se *explorar* é empregado na acepção de pes-

quisar, procurar no desconhecido, ou se na de extrair petróleo do subsolo. Não se pode atinar com o que se pretende através de expressão equivocada como *poço pioneiro de produção comercial*. Os poços pioneiros, por definição, ainda não se classificam entre os de produção comercial, são poços de pesquisas; os poços de produção comercial já não se encontram mais entre os considerados pioneiros, pertencem a uma etapa ulterior da produção petrolífera. Quanto à exigência de entrega do petróleo (não se sabe bem a quem) pelo preço internacional, ainda maior a confusão. Primeiramente, porque não há *um* preço internacional para o óleo cru e cada derivado, mas preços distintos para cada tipo e qualidade e em cada ponto de embarque. Além do mais, mesmo que houvesse esse preço, isso seria uma inovação total, uma subversão na política de preços do governo, inclusive por subjugá-la ao mercado internacional, em vez de a fundamentar nos custos efetivos de produção, no país.

Em suma, o projeto pretende substituir uma situação definida por uma situação caótica, inclusive sob o aspecto jurídico.

Por conseguinte, mesmo que — para argumentar — pelo mérito o projeto não merecesse a rejeição do Senado, pelos seus aspectos técnicos-formais seria em todo sentido desaconselhável, pois fundamentalmente interessam a normalidade, a coerência, e a integridade da lei. Se esta, por ventura, já não atendesse às exigências da realidade, que fôsse substituída, mas por outra lei que servisse a essa mesma realidade e não concorresse para distanciar os instrumentos de ação legal da realidade viva.

Mas, se fôsse somente isso não seria tanto. O que realmente o projeto atinge são direitos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Quanto aos da primeira, ainda se poderá alegar que a ela mesma compete dispor sobre o que lhe diz respeito. Mas no que tange aos direitos de acionistas como os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o projeto é simplesmente lesivo. Atentemos para o fato de que essas entidades públicas da federação se tornaram acionistas obrigatórias da Petrobrás, em virtude do que dispõem as Leis ns. 1.749, de 28-11-52, e 2.004, de 3-10-53. Recursos que lhes pertenciam e pertencem, oriundos do imposto único sobre derivados de petróleo, e antes totalmente destinados a obras rodoviárias, foram vinculados à Petrobrás. Automaticamente, 25% da arrecadação do referido tributo são depositados no Banco do Brasil pelas Alfândegas, para ocorrer à integralização do capital mínimo de 10 bilhões de cruzeiros. A esta altura, a Petrobrás, já não é apenas uma entidade do governo federal, mas uma *empresa nacional*, de capital misto, na qual grandes recursos que não pertencem à União foram incorporados a título de subscrição de capital. A primeira distribuição de ações ordinárias da Companhia dar-se-á próximamente, e cerca de 1 bilhão e 245 milhões de cruzeiros dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios lhes serão devolvidos em ações ordinárias.

Como admitir-se, pois, mudança tão profunda na orientação legal, sem que ao menos se prevejam as indispensáveis compensações financeiras às referidas entidades de direito público? É sensato admitir-se que o governo federal as tenha convocado para participar de um empreendimento de grande vulto, com magníficas perspectivas de sucesso e lucro, com inteira e completa

jurisdição sobre todo o território nacional, depois, sem maiores razões ou fundamentos restrinja as atividades da empresa e, conseqüentemente, as suas possibilidades de sucesso, lucro e poderio?

Interessará ao Rio Grande do Sul, a Goiás, a Minas Gerais, a São Paulo, a Pernambuco, ao Paraná, e a todos os demais Estados e respectivos Municípios participar obrigatoriamente de uma empresa cujas atividades ficarão praticamente limitadas ao Recôncavo baiano e a uma área de 152.000 hectares em Nova Olinda, quando por lei participam de uma empresa cuja ação tende a se estender e a se expandir por todo o território nacional, onde houver petróleo, e sem competidor?

Qual a justificação que o projeto oferece para tamanha mudança? Nenhuma. Repisa velhos e superados argumentos em torno do problema do petróleo entre nós. Reedita emenda que o Congresso Nacional rejeitou quando da discussão da lei. Refere-se a recursos, quando êsses recursos, após uma luta incessante, puderam ser assegurados à Petrobrás, inclusive em dólares, conforme resolução de 3 de fevereiro último do Conselho de Superintendência da Moeda e do Crédito. Refere-se à carência de técnicos e aparelhamentos, quando é sabido e não paira a menor dúvida quanto à inteira liberdade da Petrobrás para contratar os serviços dos melhores técnicos e para adquirir os mais modernos equipamentos especializados.

Pois bem. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são sócios dêsse empreendimento, cujo sucesso dia a dia se afirma aos olhos da Nação. Que pretende o projeto fazer dessa sociedade? Transformá-la numa empresa de segunda ou terceira categoria, por julgá-la ineficiente? Não há elementos de prova para que o Poder Legislativo o faça.

Assim vejamos, de acôrdo com dados que nos foram fornecidos por técnicos da Petrobrás:

A lei n. 2.004, de 3 de outubro de 1953, que resultou de um debate extenso e profundo — talvez o mais amplo e demorado debate sobre problema econômico brasileiro — a respeito da experiência nacional em matéria de política petrolífera, não foi sequer posta à prova. A execução do programa do petróleo, através da Petrobrás, como estabeleceu aquela lei, cobre praticamente um período de 7 meses, pois somente a partir de 1.º de agosto de 1954 os serviços de exploração e produção de óleo cru passaram à administração da empresa.

Um semestre de atividade não oferece bases nem justificativa para revisão de uma lei, elaborada após árduos estudos, e que não foi experimentada ainda em todos os seus aspectos. Somente um fato de suma gravidade poderia admitir a possibilidade de se procurar uma nova orientação legal. Mas, pelo menos por enquanto, não se indicam ocorrências que enfraqueçam ou abalem os fundamentos adotados; ao contrário, a intensificação das atividades do programa do petróleo, apesar de curto prazo decorrido, é argumento ponderável em favor da continuidade da orientação tão recentemente inaugurada.

Com efeito, de agosto até esta parte, muitos fatos podem ser mencionados como indicativos do acêrto da orientação atual. Dois fatos culminantes: a) o êxito da Refinaria de Cubatão, que ainda em sua fase experimental, está pro-

cessando óleo além de sua capacidade nominal, isto é, 50.000 barris por dia; b) o êxito das explorações da Amazônia com a localização de um campo produtor em Nova Olinda de possibilidades promissoras, logo na primeira sondagem.

Além desses acontecimentos de alta significação, poderíamos citar ainda:

No setor exploração

1.º) elevação das reservas de óleo do Recôncavo baiano, com a recuperação do campo de Dom João, submetido a regime de injeção de gás e água;

2.º) perfuração de poços submarinos pela primeira vez no Brasil, com pleno êxito;

3.) contrato de eminente técnico para a Chefia do Departamento de Exploração;

4.º) «record» nas atividades de perfuração no Brasil, com u'a média de agosto a dezembro, de quase 5.000 metros mensais com o mesmo equipamento já existente, isto é, 2,5 vezes o ritmo de perfuração em 1951, por exemplo.

No setor produção

1.º) no período agosto a dezembro a produção atingiu uma média mensal de 110.000 barris, ou seja, o dôbro da produção em 1951 e do I semestre de 1954;

2.º) os campos baianos estão aptos a produzirem já mais de 6.000 barris por dia, podendo ser elevada essa capacidade, em futuro próximo;

3.º) a produção de gás natural é 10 vezes superior à média de 1951 e 28% à do I semestre de 1954.

No setor refino

1.º) a Refinaria de Mataripe processou, de agosto a dezembro, uma quantidade de óleo 48% superior à do I semestre de 1954 e 2,2 vezes à de 1951;

2.º) os estudos para ampliação dessa Refinaria, para 15.000 barris diários, com uma unidade de lubrificantes, estão em fase bastante adiantada.

Enfim, uma revisão da política atual significaria um pronunciamento ou um julgamento da Petrobrás pelo Poder Legislativo, sem suficientes elementos para julgá-la, muito menos ainda neste momento.

A inoportunidade, além do mais, evidencia-se pelos reflexos psicológicos que uma revisão da política atual provocaria, afetando o crédito da empresa no exterior e mesmo no país. Sempre que se verificam manifestações de apoio por parte dos Podêres da República em relação à Petrobrás ou são adotadas medidas práticas tendentes a favorecer suas atividades, como no caso de recente resolução da SUMOC, a empresa encontra facilidades em negociar, in-

clusive financiamentos, quer no país quer no exterior. Mas, quando são levantadas dúvidas ou não tentadas revisões, a Petrobrás sente-se imediatamente dificultada em sua ação pelas precauções, às vezes excessivas dos que com ela transacionam.

Pondo à margem outros aspectos jurídicos do projeto, em relação, por exemplo, à própria soberania nacional, e fazendo abstração de seu mérito, pensamos que deve ser rejeitado, por ser incompatível com o sistema adotado na lei, inconveniente e inoportuno, prejudicial à Petrobrás, lesivo ao patrimônio e aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e por conter falhas de técnica legislativa.

População Brasileira, Uma análise da distribuição de seus grupos profissionais ()*

312.93(81)

DULCY MELGAÇO FILGUEIRAS

INTRODUÇÃO

ANTES de se iniciar um estudo da estrutura da população ativa brasileira, torna-se necessário reproduzirem-se aqui alguns conceitos bem como algumas palavras sobre a evolução econômica de nosso país que permitam a compreensão dos fenômenos populacionais ocorridos no passado e observados ainda nos últimos anos.

POPULAÇÃO

Conceito

A palavra população, do latim *populatio*, significava curiosamente devastação, «ravage, tout comme depopulation». (1)

A simples possibilidade de flutuações da população indica que o sentido originário da palavra, que era o de despovoamento, não estaria longe de corresponder ao seu sentido atual; bastaria para isso que tomássemos como ponto de partida, ao estudar-se a população, o conceito de despovoamento. Assim, a população de um território seria uma resultante de um maior ou menor despovoamento. Quando a taxa de natalidade fôsse superior à de mortalidade haveria então o povoamento (aumento de população).

Esse despovoamento ou povoamento pode ser determinado por dois motivos principais: a predominância de uma ou outra das taxas acima referidas — que provocariam as diminuições ou os aumentos naturais — e as migrações. Estas últimas são particularmente interessantes pois determinam o despovoamento de uma região em benefício de outras.

Generalizando, podemos dizer que, dentro de uma estrutura social, pode haver despovoamento de uma classe ou grupos, em benefício de outras, isto é, a passagem de indivíduos de determinados grupos para outros. Este tipo de passagem constitui um dos aspectos da mobilidade social, fenômeno que apresenta grande interesse para os estudos econômicos da população.

(*) Trabalho apresentado ao Curso Elementos de Economia, ministrado pelo Serviço de Aperfeiçoamento da Prefeitura do Distrito Federal.

(1) LANDRY, Adolphe, *Traité de Demographie*, Payot, Paris, p. 7.

Mobilidade Social

Constitui a mobilidade social a movimentação de indivíduos ou grupos de uma posição social para outra e a circulação dos motivos, valores e características culturais entre indivíduos e grupos. A mobilidade pode ser horizontal ou vertical.

Interessa-nos particularmente neste trabalho a movimentação de indivíduos ou grupos. Ocorre a mobilidade horizontal quando a transição do indivíduo ou do grupo se opera dentro do mesmo *stratum* social; nela se incluem as migrações.

A mobilidade vertical — passagem de um indivíduo ou grupos de um *stratum* social para outro — pode ser ascendente ou descendente.

Pode verificar-se em todos os diversos planos sociais — o econômico, quando o cidadão passa da classe pobre para a rica, ou vice-versa; o ocupacional, quando o movimento é de baixo para o alto *stratum* ocupacional (ascendente) ou vice-versa.

O processo de mobilidade vertical exerce uma série de influências importantes sobre a vida social, não só selecionando a população de vários *strata*, como também englobando os descendentes das classes mais altas e mais baixas. Assim, em dado momento, a população de qualquer classe social se compõe de pessoas recrutadas das diversas ocupações. Obtém-se a distribuição mais eficiente entre as várias posições, se todos são recompensados de acordo com o talento. A mobilidade torna a estrutura social elástica, elimina as classes sociais e o seu isolacionismo enfraquece o tradicionalismo e estimula o racionalismo.

Suas influências, diretas e indiretas, em todos os aspectos da organização social, são fortes e complexas. (2) A manutenção de um alto grau de mobilidade social constitui condição do rápido crescimento econômico.

Mobilidade de trabalho

Mais modernamente, a palavra inglesa *mobility* é muito usada, especialmente para designar os movimentos de operários. A expressão *mobilidade de trabalho* (*mobility of work*) encontra-se freqüentemente e corresponde a uma noção precisa. (3) Noutros autores britânicos, o termo *mobility of work* tem u'a amplitude maior do que em francês, pois designa:

- a) a mobilidade de região a região;
- b) a mobilidade de profissão a profissão;
- c) as variações na repartição geral da população entre as profissões, variações devidas não apenas às variações nas trocas de profissões existentes, mas também às alterações de orientação que ocorrem desde que novas gerações tomem o lugar das que se vão. (4)

(2) SOROKIN, Pitirim A., *Social Mobility* New York, 1927, in *Encyclopædia of the Social Sciences*, New York, Macmillan Company, MCMXXXV, p. 554.

(3) JACCARD, Madeleine, *La Mobilité de la Main d'œuvre*, Librairie de l'Université, F. Rouge & Cie., S.A., Lausanne, p. 23.

(4) *Ob. cit.*, pp. 23-24.

Esses três tipos de mobilidade de trabalho ocorrem todos no Brasil, onde diversos fatores os estimulam.

A População e as Condições Econômicas

Por diversos modos as condições econômicas contribuem para alterar a evolução demográfica de um país.

As coletividades humanas se deixam alterar pelas taxas de natalidade, mortalidade e pelas migrações que, por sua vez, são influenciadas, direta e indiretamente, pelos fatores econômicos — pela economia do país.

O ponto a se discutir é como se adaptam, uma à outra, *economia e população*: Sugere PIERRE FROMONT duas soluções logicamente possíveis. (5)

«— ou bem a população se adapta aos recursos econômicos aumentando ou diminuindo até que eles se desenvolvam ou se reduzam. O volume da população aparecerá como sendo determinado pela atividade econômica, como uma consequência dos fenômenos econômicos;

— ou bem o equilíbrio se estabelecerá, de maneira inversa — são os recursos que se adaptam às populações. Desde que estas aumentem, os recursos econômicos se ampliarão e, inversamente, a uma população crescente corresponderá uma economia em declínio. É a população que determinará a vida econômica; ela aparecerá como uma causa dos fenômenos econômicos;

— Essas duas categorias de equilíbrio não se excluem de maneira alguma; podem coexistir; a reação do efeito sobre a causa é um fenômeno muitas vezes observado e isolado pela análise».

Conclui ROBERTO SIMONSEN. (6)

«Do harmonioso equilíbrio entre o homem, o ambiente e os recursos econômicos resultará o bem-estar de uma população».

POPULAÇÃO ATIVA E POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA *Conceito. Distinção*

Segundo os técnicos da Repartição Internacional do Trabalho (O.I.T.): (7)

«A noção fundamental de população «ativa ou trabalhadora» é quase universalmente a mesma. Representa em geral, por definição, a parte da população que fornece a *mão-de-obra* para a produção dos bens e dos serviços. Além dos assalariados e dos empregadores, das pessoas que trabalham por conta própria e dos *mem-bros ativos não remunerados de uma família*, abrange também tanto os desempregados, como as pessoas que efetivamente trabalham por ocasião do censo.» (O grifo é nosso)

(5) FROMONT, Pierre — *Demographie Economique, Les Rapports de l'Economie et de la Population dans le Monde*, Payot, Paris, 1942, p. 21.

(6) SIMONSEN, Roberto C., *Recursos Econômicos e Movimento das Populações*, *Revista Brasileira de Estatística*, abril-junho, 1940, Ano I, n.º 2, p. 199.

No entanto, ao estabelecer os dois critérios básicos utilizados para identificar os membros de uma população ativa: «o do *trabalhador remunerado*» e o da «*mão-de-obra*», ao que parece, não incluem aqueles técnicos os membros ativos não remunerados de uma família. Isto porque, definem o *trabalhador remunerado* como

«a pessoa que, habitualmente ou em grande parte do tempo, exerce uma profissão que lhe permite ganhar dinheiro (ou o equivalente de uma soma de dinheiro) ou ainda na qual colabore para a produção de mercadorias destinadas ao mercado». (8)

e consideram como participante de *mão-de-obra*

«tôdas as pessoas que têm um emprêgo ou estão à procura de um emprêgo durante um curto período especificado, geralmente uma semana ou um dia». (9) Ambos os critérios excluem os membros ativos não remunerados de uma família.

Isto nos faz crer que, ao fixar os dois critérios acima aludidos, já estavam cogitando da *população economicamente ativa*.

De acôrdo com o professor MORTARA (10) porém,

«nenhum economista concordaria em excluir da população economicamente ativa as mulheres que trabalham exclusivamente no lar e para o lar, *sem remuneração* exercendo atividades essenciais para a vida familiar e social. Cumpre, todavia, observar — para desculpa do Serviço Nacional de Recenseamento de 1940 — que êsse critério de exclusão prevaleceu e ainda prevalece nos meios estatísticos internacionais, confundindo-se o conceito geral de «atividade econômica», o qual abrange tôdas as formas de ação que visam à satisfação das necessidades humanas, ora com o conceito de «atividade extradoméstica», ora com o de «atividade exercida com objetivo de lucro», ora com o de «atividade remunerada em moeda», etc.: formas tôdas, que é conveniente discriminar, sem entretanto se lhes atribuir o monopólio do caráter de atividades econômicas. Em consequência da aplicação dêsse critério errado, infelizmente estendida ao censo demográfico de 1950, qualifica-se como «economicamente ativa» no sentido convencional apenas uma parte da população que é tal segundo a significação científica da expressão».

(7) *A População Ativa no Mundo*, in *Revista Brasileira de Estatística*, Ano XVII, outubro-dezembro, 1956, n.º 68, p. 287.

(8) *Ob. cit.*, p. 287.

(9) *Ob. cit.*, p. 287.

(10) MORTARA, Giorgio — *As atividades da Bahia, segundo os Censos Demográficos de 1940 e 1950*, in *Análises Críticas de Resultados dos Censos Demográficos*, I.B.G.E., Conselho Nacional de Estatística, 1956, p. 108-109.

Assim sendo as referências neste trabalho a população ativa excluem aquela parte que se dedica às atividades domésticas não remuneradas, embora estas figurem em algumas tabelas anexas a este trabalho, para fins comparativos.

Significado Econômico da Distribuição da População Ativa

Foi a partir de 1798, quando MALTHUS publicou seu *Essay on Population*, que o aumento de população começou a constituir objeto de preocupação e estudos. Temia-se que a terra se tornasse escassa em relação ao volume de população e a humanidade fôsse levada à fome. A teoria Malthusiana, porém, só apresenta ainda certa validade nos países essencialmente agrícolas. É que a divisão do trabalho — característica da sociedade moderna — e especialização dela decorrente vieram dar feição inteiramente diferente ao problema. Se a população aumenta, a tendência é aumentar o número de operários — fator trabalho — e a solução adequada será o seu aproveitamento eficiente, através de uma distribuição racional que leve a colocar cada operário na função para a qual está mais treinado — especializado — e onde apresentará maior rendimento. A preocupação passou a ser, não só a melhor distribuição desses operários tendo em vista sua capacidade, bem assim sua colocação naquelas atividades que produzam os bens de que depende a manutenção do ritmo do sistema econômico, pois

«se o acréscimo do fator *trabalho* (população) não fôr acompanhado do fator *capital*, é provável que o crescimento da população seja seguido de uma redução da produtividade média.» (11)

Quanto aos países economicamente subdesenvolvidos ficam em situação difícil:

«de um lado sua pressão demográfica impede-os de formar capitais, na medida das necessidades de suas populações; de outro, esses poucos capitais naturalmente reduzem o ritmo de sua formação, acrescendo que parte desse já de si deficiente capital, é devorada pela grande mortalidade juvenil, cujo máximo vai de 0 a 10 anos». (12)

A formação desses capitais fica na dependência do volume da população e, sobretudo, da maneira de distribuição da *população trabalhadora*. A maneira de se aumentar esse capital é distribuindo-se essa população trabalhadora por aquelas atividades que promovem o aumento dos bens de consumo de uso único; uma vez que não se pode aumentar a terra — embora se possa fecundá-la, grande parte da população ativa deverá estar empenhada na manufatura dos instrumentos da produção.

A tarefa de bem distribuir a população não é, contudo, simples; a própria especialização acarreta transtornos de outra ordem: disparidades de

(11) HICKS, J. R., *Introdução ao Estudo da Economia*, Livraria Clássica Brasileira, Lisboa, 1956, p. 69.

(12) GUIMARÃES, Nunes, *Capital e População*, in "Revista Brasileira de Economia", dezembro, 1950, p. 22.

salários, resultantes dos vários graus de especialização, determinados pelas diferenças de aptidão natural, de treino, de experiência; conforme salienta JACQUELINE JACQUARD, (13) a transferência, duma profissão a outra cria dificuldades de natureza especial

«não basta que o trabalhador esteja disposto a aceitá-las; é preciso que possua a aptidão física e intelectual necessárias ao exercício da profissão na qual pensa ingressar».

Por outro lado, aqueles que se especializaram em determinada atividade têm dificuldade em se transplantarem, rapidamente, para um grupo diferente quando certas circunstâncias ocorrem e determinam a dispensa total ou parcial do trabalho humano.

Essas circunstâncias flutuam com o progresso tecnológico, quando novas invenções, aperfeiçoamentos de máquinas, passam a determinar a dispensa, em certos setores, do trabalho do homem e quando os desejos inconstantes e imprevisíveis do consumidor se voltam para novos produtos.

Finalmente, pode-se avaliar o que representa a não utilização do potencial produtivo de um país pela percentagem da população desempregada; mesmo quando o sistema econômico está funcionando em ritmo acelerado, ainda assim :

«cêrca de 5 a 10% da população permanece desempregada, como resultado da má distribuição ocupacional.» (14)

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

Antecedentes Históricos. Os ciclos Econômicos

Segundo CASTRO BARRETO, o fenômeno dos ciclos econômicos continuará a exercer uma «grande influência na propagação da população através do imenso país. (15)

Em que consistiram êsses ciclos que determinaram os movimentos populacionais e as modificações na estrutura da população, a qual, segundo se prevê, continuarão a condicionar.

Para NORMANO. (16)

«a característica principal da história da economia brasileira é a permanente mudança das condições dos produtos que poderemos chamar de «produtos reis»: açúcar, cacau, ouro, fumo, borracha, café; cada um desses produtos tem o seu lugar na história do país e foram, cada um no seu tempo, o «eixo» da economia nacional (ou estadual) dando ao Brasil uma supremacia mundial temporária.»

(13) JACQUARD, Jacqueline, *ob. cit.*, p. 210.

(14) COLIN, Clark, *The Conditions of Economic Progress*, Macmillan and Co., Limited, 1940, p. 4.

(15) BARRETO, Castro, *Povoamento e População*, Livraria José Olímpio, 1951, p. 92.

(16) NORMANO, J. F., *Evolução Econômica do Brasil*, Companhia Editora Nacional, 1937, p. 23. Do original americano *Brasil, a study of Economic Types*.

Esses produtos tiveram o seu «reinado» em épocas diferentes e em áreas diferentes de nossas terras, determinando alguns dêles, os chamados ciclos econômicos, sendo que uns de grande importância político-econômica, como o do açúcar que chegou mesmo a influenciar a causa republicana. (17)

Tendo em vista que esses ciclos provocaram inicialmente a mobilidade populacional, serão aqui revistos, rapidamente, ao lado de produtos que, apesar de terem motivado deslocamentos, não chegaram a determinar a formação de ciclos.

Ciclo das madeiras corantes

O primeiro ciclo econômico foi o da indústria extrativa das madeiras corantes que não foram objeto de consideração por parte de NORMANO. Dêle nos fala SIMONSEN

«os resultados reais de indústria extrativa da nova terra só poderiam ser colhidos depois da formação de um organismo social próprio com a definitiva ocupação do solo e os benefícios de sua exploração». (18)

Ciclo do Açúcar

Constituiu o ciclo do açúcar a base econômica da implantação definitiva do europeu no Brasil. Atingiu esse ciclo o seu apogeu no Século XVII e serviu de pretexto ao rei de Portugal para a obtenção de donatários, com recursos próprios e dispostos a ocupar e explorar toda a costa brasileira. (19)

Para o estudo da população do ponto de vista econômico, o açúcar tem acentuada importância pois não desempenhou apenas o papel de fixação do europeu no Brasil.

«Foi êle quem gerou os grandes problemas de mão-de-obra cuja solução imprimiu feição característica ao desbravamento das terras brasileiras.» (20)

Forçara o colono europeu a cooperação do índio e do negro como elemento indispensáveis.

Para a exploração da indústria açucareira tornou-se necessária a obtenção do braço escravo, à custa de imigrações forçadas que, num período de 300 anos, devem ter atingido 3 milhões e meio de seres humanos. (21)

(17) DIEGUES JUNIOR, Manoel, *A Influência da Economia Agrícola na Idéia Republicana*, in "Revista Brasileira de Estatística", Janeiro-Março, 1940, Ano I, nº 1.

(18) SIMONSEN, Roberto C., *História Econômica do Brasil*, Tomo I, Companhia Editora Nacional, 1937, p. 99.

(19) *Recursos Econômicos e Movimentos das Populações*, in «Revista Brasileira de Estatística», Ano I, Abril-Junho, 1940, nº 2, p. 205.

(20) SIMONSEN, Roberto C., *Recursos Econômicos e Movimentos das Populações* in «Revista Brasileira de Estatística», Ano I, p. 205.

(21) SIMONSEN, ob. citada, in «Revista Brasileira de Estatística», Ano I, p. 205.

Ciclo da mineração (ouro e diamante)

Enquanto os produtos agrícolas — açúcar, cacau, algodão, café, tabaco — tiveram sua origem e foram cultivados ao longo do litoral, o ouro se localizava na região centro-oeste do país.

A descoberta do ouro nessa região, no fim do Século XVII, coincidiu com a queda brusca nos preços do açúcar, quando os engenhos atravessavam grave crise.

A atração do ouro e a depressão econômica das zonas açucareiras determinaram um movimento emigratório das regiões do engenho para a zona de mineração. O ouro provocava o deslocamento da fronteira econômica, ocasionando um desenvolvimento do país e povoando especialmente Minas Gerais. (22)

Assim, se o ouro não serviu à realização de empreendimentos de grandes resultados,

«incentivou uma vultosa imigração para o centro-sul do país, que ocupou definitivamente nossos sertões, permitiu a construção de nossas primeiras cidades no interior; criou um grande mercado de gado e tropas estimulando os paulistas à ocupação e conquista definitiva das regiões do sul; tornou o Rio de Janeiro a capital brasileira e aí criou fortes elementos de progresso; permitiu, finalmente, a concentração e a formação de capitais em escravos e tropas que facilitaram a implantação de café no Vale do Paraíba e nas regiões fluminenses». (23)

A procura do ouro estabilizou a formação do país. (24)

Algodão — Como ocorreu com o açúcar, o algodão, que na época colonial era cultivado na zona norte do país, especialmente na Bahia, Pernambuco e Maranhão, e cuja lavoura continuou acentuada até 1822, declinando em consequência da queda dos preços no mercado europeu e com resultado da libertação da escravatura, também determinou um deslocamento da população.

Atualmente, a situação é outra, pois as nascentes indústrias manufatureiras de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro passaram a consumir a parte de algodão que antes se destinava à exportação.

Borracha — A borracha, ouro branco, provocou, como o ouro de Minas Gerais, outra corrida, porém na direção do Norte, em semelhança ao deslocamento determinado pelo açúcar e o algodão.

Explorada no país, desde o Século XVI, teve novo surto no comêço do Século XIX, sendo sua verdadeira época áurea, o período 1905-1910.

(22) NORMANO, *ob. citada*, p. 39.

(23) SIMONSEN, *ob. citada*, p. 49, volume 100 A.

(24) NORMANO, *ob. citada*, p. 39.

A partir de 1910, quando a concorrência da borracha do Oriente ocasionou um retrocesso em nossa exportação, começa seu declínio, propiciando uma retirada na fronteira do Vale Amazônico.

Café — O café que, como a borracha, teve sua origem no Vale do Amazonas e Pará, onde foi introduzido em 1723, veio a se tornar o eixo da economia brasileira.

Atualmente, sua produção ocupa uma grande parte da população dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná, Bahia e Pernambuco, ficando São Paulo com a primazia.

Enquanto o açúcar e o algodão são produzidos quase que para o consumo interno, nas fazendas do sul, quase tudo o que se produz é para a exportação. A lavoura do café tomou grande vulto, determinando o desenvolvimento de uma extensa região que se debatia, há mais de 70 anos, em profunda crise. (25)

Conclui NORMANO suas observações sobre os nossos diversos produtos: (26)

«a mudança dos principais produtos deslocou a fronteira econômica do país. O ciclo do açúcar formou núcleos agrícolas; o ciclo do ouro perturbou parte dos mesmos e originou novos centros pastoris e agrícolas. A borracha, na sua atividade destrutiva, pode ser comparada com o ouro, desde que, em ambos os casos, as corridas iniciais causaram o afastamento de outros ramos de produção. O café combina tôdas essas influências, tendo sido inaugurado como uma «corrida» como a do ouro e da borracha e possuindo ainda o efeito colonizador de outro produto.»

Alteraram-se os eixos econômicos, alterou-se a fronteira. Alterou-se, sucessivamente, a estrutura da população ativa brasileira; ainda hoje reflete esta tôdas essas flutuações do passado.

As Migrações Internas

Constituem as *entradas* o primeiro estágio da penetração brasileira. A caça de escravos e a procura de minérios são os pretextos dêste movimento nômade dos sertanejos de gado. (27)

Nossos deslocamentos internos foram, como já vimos, determinados por deslocamentos de eixos econômicos. Também fenômenos de exaustão têm determinado o enfraquecimento dos recursos econômicos de regiões, onde muitos colonos haviam se fixado inicialmente. Por uma ou outra razão, é

(25) SIMONSEN, Roberto C., *História Econômica do Brasil*, Tomo II, Companhia Editora Nacional, 1937, p. 213.

(26) NORMANO, *ob. cit.*, p. 74.

(27) NORMANO, *ob. cit.*, p. 80.

o Brasil, segundo LINN SMITH, o país de maior mobilidade populacional do mundo.

Atualmente, as migrações internas têm sido facilitadas pela relativa maior facilidade de transportes.

Resumindo, podemos dizer que as principais migrações internas ocorridas no país no período de 1700-1940 (28), suas determinantes e os sentidos que tomaram, foram

Determinantes — Épocas — Sentido das migrações

a) Exploração do ouro e diamantes em Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais — 1700-60 — Do Nordeste para Minas Gerais. De São Paulo para Minas Gerais. Do Piauí e São Paulo para Mato Grosso e Goiás.

b) Cultura do café no Vale do Paraíba e Norte de São Paulo — 1760-1860 — Do Nordeste e Minas Gerais para as regiões citadas.

c) Exploração da borracha no Amazonas — 1869-1908 — Do Nordeste para o Norte, abrangendo o Território do Acre.

d) a máxima expansão administrativa da capitania paulista — Sec. XVII e XVIII — Para Leste do Estado de São Paulo (Piratininga) para Mato Grosso, Piauí, Norte do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

e) Cultura do café em São Paulo — 1850-1940 — Do Nordeste para São Paulo (por terra e mar).

Já em nosso século, as migrações brasileiras estão tendo outro sentido, ocasionadas ainda por condições econômicas. Verificou o Censo de 1940 (29) as seguintes :

De Minas para São Paulo — cerca de	350.000
Do Estado do Rio para o D. F.	290.000
Da Bahia para São Paulo	150.000
De São Paulo para o Paraná	115.000
De Minas para o D. F.	110.000

As migrações internas têm concorrido de um lado para melhor distribuição da população no território nacional, de outro para agravar o desequilíbrio econômico entre o Norte e o Sul do país. (30)

Mas se a zona Leste continuar também a perder contingentes migratórios, acentua MENEZES CÔRTEZ, agravar-se-á o desequilíbrio econômico já observado entre a Zona Leste e Sul. (31)

(28) SIMONSEN, Roberto C., *Recursos Econômicos e Movimentos das Populações*, in "Revista Brasileira de Estatística", Ano I, Abril-Junho, 1940, n° 2, pp. 206, 207, 209, 210 e 212.

(29) *Migrações Internas* in "Conjuntura Econômica", Abril, 1952, p. 35.

(30) Idem, idem.

(31) MENEZES CÔRTEZ, Ten. Cel. Geraldo, *Imigração e Colonização*, in "Revista do Serviço Público", Abril, 1954, p. 73.

Além dessas, há as migrações dos campos para as cidades — as migrações rurais-urbanas.

Migrações Rurais-Urbanas

Na época colonial, informa-nos OLIVEIRA VIANA: (32)

«o gosto da vida rural decorre então das próprias condições econômicas da colônia. O centrifugismo urbano se torna a força dominante na mecanização dessa sociedade instabilizada».

Mais recentemente, no nosso século, o fenômeno do êxodo rural é universal e se observa também no Brasil.

Na imigração do campo para a cidade prevalece o elemento feminino que se desloca à procura de melhores oportunidades de emprego, contribuindo assim para elevar a proporção de homens na população rural.

A grande força de atração dos elementos da zona rural para a urbana é o desenvolvimento industrial das grandes cidades, como as perspectivas de melhores salários. As cidades sofrem assim, intensamente, os efeitos das rápidas migrações internas das populações urbanas.

E como os que se deslocam do meio em que vivem apresentam características definidas de idade, relacionadas com o mercado de trabalho, segue-se que

«o fluxo migratório pode alterar com relativa facilidade a estrutura das populações citadinas». (33)

Como já foi dito, as migrações rurais urbanas influenciam grandemente a distribuição da população ativa de um país, uma vez que os que procuram as cidades se dirigem para a indústria; de um lado contribuem elas para aumentar os contingentes industriais dos centros urbanos, de outro para diminuir a população agrícola.

Também o fator natalidade pode alterar uma e outra dessas populações. Assim, nos países agrícolas em que a taxa de natalidade (fertilidade) é geralmente elevada

os dados estatísticos acusam a expansão agrícola (onde a população cresceu) em proporções relativamente mais acentuadas. (34)

(32) OLIVEIRA VIANA, *Evolução do povo brasileiro*, Companhia Editora Nacional, 1938, p. 95.

(33) "A população do Distrito Federal", através dos censos in *Conjuntura Econômica*, (março, 1952), pp. 35-36.

(36) *Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil*, in "Revista do Conselho Nacional de Economia", Ano I, (Dezembro, 1952), nº 8.

No Brasil, onde o coeficiente de natalidade é baixo, o deslocamento dos setores rurais para os centros urbanos tem concorrido para aumentar os contingentes citadinos, em detrimento da produção agrícola.

Imigrações

Há quem não considere os movimentos imigratórios como representativos nos conjuntos nacionais, afirmando-se que

«as grandes massas de população só apresentam alterações, via de regra, como resultados de mudanças de sua própria estrutura, pois os contingentes imigratórios nunca chegam a representar percentagens elevadas nos contingentes nacionais». (35)

Já PIERRE FROMONT (36) admite a possibilidade dessas alterações:

«quando se antevê a hipótese de um aumento de população, se êste resulta de um excesso de nascimento, a população compreende um grande número de crianças. *Se resulta de imigração a população de adultos é maior.* (O grifo é nosso).

No que diz respeito ao Brasil, acreditamos que sua estrutura tenha sido modificada pelo menos no início dêste século, pelas correntes imigratórias. Entre 1805 e 1905, recebeu São Paulo o maior afluxo de imigrantes jamais entrado no país — 10.331.630 cidadãos, contribuindo para aumentar a percentagem de adultos e, possivelmente, a de elementos do sexo masculino, da população geral.

Essas correntes imigratórias não encontraram, ao que parece, a mesma continuidade. A pirâmide demográfica brasileira (ver gráfico em anexo), baseada nos dados do censo de 1950, se afigura típica de uma população crescente, com grande achatamento na base; o número de crianças, — menores de 10 anos —, é grande, representando uma percentagem de quase 30% sobre o total, ou seja, 15.386.407 para uma população global de 51.944.397.

População Presente de 1920, 1940 e de 1950

A tabela nº 1 nos dá a evolução da população do Brasil, no período de 1920 a 1950, por zonas fisiográficas, e as percentagens de cada uma destas, por ela pode-se inferir os resultados dos deslocamentos internos da população. Os números aparecem em milhares. (ver Tabela nº 1, em anexo).

As tabelas 2 e 3 nos mostram a população brasileira nos anos de 1940 e 1950, distribuída pelos seguintes grupos de idade: a) menor de 10 anos; b) de 10 a 70 anos; c) de 70 anos em diante.

(35) *A População do Distrito Federal através dos Censos, Algumas Características* in "Conjuntura Econômica, (março, 1952), p. 35.

(36) FROMONT, Pierre, *ob. cit.* p. 187.

População Urbana e População Rural em 1950

Ainda é grande a nossa população rural. Constitui 63,84% da população global. E' claro que essa percentagem flutua de uma região fisiográfica para outra :

	(Em milhares)			
	<i>Homens</i>	<i>Mulheres</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Urbana	8.971	9.912	18.783	36,16
Rural	16.914	16.247	33.161	63,84
Totais	25.885	26.059	51.944	100,00

POPULAÇÃO BRASILEIRA. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO. QUADRO
DISTRIBUCIONAL

Introdução

A investigação econômica moderna utiliza método idêntico ao de outras ciências. A economia estuda fatos e procura dispô-los de maneira a ser possível dêles se tirar conclusões.

Dispor êsses fatos de maneira a que possam responder às nossas indagações, constitui fase conhecida geralmente por Economia Aplicada ou Descritiva que muito se aproxima do estudo de uma ligeira síntese da história econômica brasileira, a fim de que se compreendam as tendências de nossa população. O estudo evolutivo da população ativa brasileira nos últimos 10 anos, ou seja, no período de 1940 a 1950, datas em que foram realizados os dois últimos censos, permitirá compreender a transição por que estamos passando.

Sendo o fator população o fator determinante do efetivo de mão-de-obra de um país, conclui-se que, aumentando a população, o efetivo da mão-de-obra também aumenta. Em países jovens como o Brasil, porém, êsse aumento pode não determinar o aumento da população ativa de imediato, como veremos mais adiante. Essas observações quanto às possibilidades de nossa população ativa, isto é, o imenso potencial humano de que disporemos num futuro próximo, não afetam a análise que pretendemos fazer da atual estrutura de nossa população ativa.

Dificuldades de Comparação da População Ativa Brasileira

A estrutura social de um mesmo país modifica-se com o tempo; as definições e métodos utilizados para a compilação de estatística também sofrem transformações. Disto resulta que as comparações visando a um período longo para um mesmo país, devem, por vêzes, ser objeto de reservas semelhantes às que se aplicam às comparações relativas a sociedades diversas. (37)

As observações acima referem-se a um período longo; no entanto, essas mesmas reservas têm que ter o analista ao comparar a população ativa brasi-

leira de 1940 e 1950. Apesar de se tratar de apenas um decênio, uma certa cautela deve ser tomada, pois como assinala o professor MORTARA: (38)

“Duas circunstâncias contribuem para criar dificuldades na comparação entre os dados do Censo de 1940 e os de 1950. A primeira destas circunstâncias consiste nas diferenças entre os esquemas de agrupamentos das ocupações segundo classes e ramos, adotados nos dois censos. A segunda destas consiste nas diferenças de critérios adotados nos dois censos para o levantamento e a classificação das atividades não retribuídas, exercidas no lar e pelo lar.” (38)

No Boletim do Censo Demográfico de 1940, havia 10 perguntas relacionadas com a *profissão, ofício, emprego, cargo ou função* principal. Já o de 1950, além das perguntas não serem exatamente as mesmas, acrescentou-se a palavra *atividade* (atividade exercida como atividade principal). (39)

Segundo ainda o prof. MORTARA, em virtude dessas divergências entre os critérios de caracterização das atividades nos dois censos

“os dados de 1950 provavelmente descrevem mais fielmente a distribuição dos habitantes segundo a ocupação principal, mas os de 1940 dão a visão mais completa das atividades, mesmo acessórias, especialmente da população feminina.” (40)

Principais Conseqüências da Diversidade de Critérios

Uma das principais conseqüências da disparidade apontada foi que grande número de mulheres distribuídas no censo de 1940 pelos grupos agricultura, silvicultura, indústrias manufatureiras e serviços pessoais, foram no de 1950 englobadas no grupo de atividades domésticas.

Essas desigualdades de critério poderão levar, ainda, o analista a deduções errôneas, se não se fizerem antes as necessárias transições de grupos.

No que diz respeito ao grupo de atividades domésticas a desigualdade reside talvez no fato de que as mulheres ocupadas *em atividades domésticas não remuneradas* não seriam incluídas no cálculo da população ativa. Este fato determinou que muitas delas declararam em 1940 uma profissão qualquer apenas para não serem consideradas inativas.

(37) *A População Ativa no Mundo*, ob. cit., p. 288.

(38) MORTARA, Giorgio, *As atividades da População da Bahia, segundo os Censos Demográficos de 1940 e 1950* in “Análises Críticas de Resultados dos Censos Demográficos, Estudos de Estatística Teórica e Aplicada, IBGE, 1956, p. 108.

(39) *A População Ativa Feminina e o Recenseamento* in “Conjuntura Econômica”, (Setembro, 1953), p. 65.

(40) *As Atividades da População da Bahia, segundo os Censos Demográficos de 1940 a 1950*, ob. cit. p. 109.

Limites Mínimos e Máximos da População Ativa Brasileira

Resta, porém, saber quando os habitantes de um país começam a formar parte dos efetivos da mão-de-obra. O limite mínimo, isto é, a idade em que a criança começa a trabalhar, varia de país para país. Na América do Norte e no Oeste da Europa, no Japão, na Austrália e na Nova Zelândia, a mão-de-obra de menores de 15 anos representa uma fração muito pequena (um por cento no mínimo) da população ativa (41). E' que a idade mínima fixada por lei para término da escolaridade, raramente excede aos 15 anos. (42)

No Brasil, não existindo tal obrigatoriedade, as crianças começam a trabalhar mais cedo e assim sendo, o limite foi estabelecido, pelos diversos censos decenais, em 10 anos, naturalmente por se ter verificado grande número de menores entre 10 e 15 anos trabalhando na lavoura; é interessante assinalar que a participação da criança na vida ativa é maior nos países menos industrializados.

Quanto ao limite máximo de 70 anos estabelecido para nossa população, parece corresponder à nossa estrutura econômico-social.

Crescimento e estrutura da População Ativa Brasileira

País jovem como é, não acompanhou a população ativa, comparativamente o crescimento da população global; o aumento desta foi em números absolutos, de 10.708.000 no decênio 1940-1950, representando um aumento percentual de 25,9%. As populações globais foram, respectivamente, 41.236.315 e 51.944.397.

A população ativa que, em números absolutos passou de 14.020 milhares a 7.070, apresentou um decréscimo percentual, caindo de 34,9% para 32,8%, em relação às populações totais do país, em 1940 e 1950.

Contudo, tanto a percentagem de 32,8% (1950) como a de 34,9% (1940) são baixas em comparação com a taxa da população ativa do mundo que é de 41%. A população ativa mundial foi estimada em pouco mais de um bilhão em 1950, sobre uma população total mundial ligeiramente superior a dois bilhões e meio. Naturalmente que há países em que a taxa é inferior à do Brasil. Essas taxas variam, no mundo inteiro: de 31% (Ásia do Sudoeste) a 49% (África tropical e meridional) (43), diferenças que revelam, em parte, a estrutura cultural das sociedades em que se apresentam. Mesmo em relação à América do Sul, cuja taxa média é 38%, nossa taxa ainda é baixa.

Se não houvesse a participação de menores de 15 anos, essa taxa seria provavelmente mais baixa ainda. O censo de 1950 encontrou, no Brasil, quase 2.000.000 menores de 15 anos trabalhando no setor agropecuário, o

(41) *A População Ativa no Mundo*, ob. cit., p. 29.5

(42) *Idem*, *Idem*.

que significa uma proporção de 17,3%. E' claro que essa percentagem não é a mesma em tôdas as regiões fisiográficas.

Concorre para a participação do menor na população ativa o fato de não termos um ensino primário obrigatório. Em 1950, o Brasil apresentou, para o grupo de idade de 10 a 14 anos, a taxa de 31% para os meninos e 9% para as meninas.

A população brasileira acima de 10 anos estava em 1940 e 1950 distribuída pelos diversos grupos de atividade, de acôrdo com a tabela anexa (Tabela nº 6). Essa tabela inclui todos os habitantes acima de 10 anos, inclusive aquêles que se encontram em condições inativas, estudantes, pessoas que exercem atividades não remuneradas no lar, discriminando-os por sexos e apresentando a percentagem que cada grupo representa no total. Verifica-se que a percentagem de maiores de 10 anos, ocupados em atividades extradomésticas era, em 1940, de 48,4% e de 46,8%, em 1950, resultados naturalmente prejudicados pela diferença de critério já aludida.

Quanto ao número de mulheres que participavam da população trabalhadora do país representavam estas 15,9% do total da ativa (Ver Tabela nº 4).

Em 1950, esta proporção caiu para 14,6% (Ver Tabela nº 5), queda que talvez não expresse coisa alguma pois pode ser uma resultante do fato já ressaltado, de que muitas mulheres não declararam, em 1940, exercer função doméstica não remunerada.

No total da população ativa a percentagem de mulheres na agricultura apresentou a seguinte oscilação. (44)

TOTAL DE MULHERES NA ATIVIDADE AGRÍCOLA

Anos	Total de mulheres	% sôbre o total de pessoas
1920	606.919	9,6
1940	1.270.199	13,4
1950	732.900	7,4

A diferença acentuada entre os censos de 1920 e 1940, não só absoluta como relativa, talvez seja real, podendo explicá-la o grande aumento no número de estabelecimentos agropecuários que de 648.153, em 1920, passou a 1.904.589, em 1940.

Comparando-se o número de mulheres nos três censos obtêm-se os seguintes índices: (45)

1920	0,93
1940	0,66
1950	0,36

Como se vê, os resultados do censo de 1950 afastam-se dos censos anteriores e as razões devem ser as já apontadas.

(43) *A População Ativa no Mundo, ob. cit., p. 301.*

Comparação dos Grupos de Atividades

Em virtude da divergência de critérios entre os censos de 1940 e 1950, algumas transposições se fizeram necessárias a fim de tornar comparáveis seus dados e de se poder analisar as flutuações e aumentos verificados dentro de cada grupo. Essas transposições foram feitas, algumas delas, tendo em vista o conhecimento da própria divergência de critérios entre os dois censos e outras por dedução.

Antes de iniciarmos a comparação entre os grupos, desejamos ressaltar ainda que no caso especial do Brasil — país que, segundo LINN SMITH, tem a maior mobilidade populacional do mundo — o estudo da maior ou menor preferência por certos grupos de atividade torna-se complexo. É que alguns fatores são anulados por outros e nunca saberemos ao certo quando o surto de uma determinada atividade atraiu o homem ou quando uma atividade prosperou em função de maior mão-de-obra disponível.

Em primeiro lugar as mutações profissionais são estimuladas pela extraordinária mobilidade horizontal e facilitada, o que pode parecer estranho, pela ausência de especialização. O nosso operário só agora começa a ser treinado. Nossas Escolas Técnicas não são em número suficiente, encarregando a própria empresa privada destas tarefas.

Isto sem falar na dificuldade de comparação entre os censos de 1940 e 1950: segundo estes, houve um considerável decréscimo no número de mulheres ocupadas em alguns ramos de atividade.

Assim:

“A redução considerável que se verifica no número de mulheres em certas atividades, segundo os censos de 1940 e 1950, tem suscitado da parte de uns, justificadas reservas e de outros, conclusões precipitadas, como por exemplo, o do grande *declínio na utilização mão-de-obra feminina*.” (46)

Assim o grupo agricultura, pecuária e silvicultura apresentou uma queda de 1.270 milhares para 733 milhares. É que, conforme já foi ressaltado, grande número de mulheres que exerciam uma atividade suplementar, tais como agricultura, bordados, costuras, etc., declararam essas atividades como profissão e assim foram classificadas em 1940 no grupo «agricultura, manu faturas, etc.» em 1950 aparecem elas no grupo «atividades domésticas não remuneradas». É claro que esse fato viria alterar o grupo *atividades domésticas não remuneradas* cujo total de mulheres passou de 10.725 a 14.882, o que representa, evidentemente, um aumento fabuloso, afetando a cifra global que passou de 11.909 a 16.464 milhares, montantes que representam, respectivamente, 41,01% e 45,03% da população total dos respectivos anos (ver Tabela nº 6).

(44) *A População Ativa no Mundo*, ob. cit. p. 301.

(45) *Idem*, *idem*.

(46) *A População Ativa Feminina e o Recenseamento*, ob. cit. p. 64.

Outras não correspondências de grupos profissionais ocorrem noutros setores. O grupo *prestação de serviços*, aberto em 1950, não aparece em 1940; dêle constam barbeiros e cabeleireiros, manicuras, pedicuras, lavadeiras, engomadeiras, engraxates, cozinheiras, garções, amas e copeiras. Onde teriam figurado êstes no censo de 1940? o grupo *profissões liberais* apresentou um decréscimo; de 119 milhares passou a 79 milhares em 1950, sendo a diferença mais evidente, observada no sexo feminino que passou de 40 milhares para 14. E' que constava dêste, em 1940, a *administração privada* que passou a fazer parte em 1950, provavelmente dos dois grupos de comércio. O mesmo deve ter ocorrido com o grupo de *atividades sociais* que decresceu, passando de 900 milhares para 436 milhares.

Após essas observações de caráter geral, iniciaremos a comparação da população ativa, grupo por grupo (ver Tabela nº 7).

Agricultura, pecuária e silvicultura

A fim de tornar comparáveis os resultados dos censos de 1940 e 1950 mod ficou-os o Sr. GEORGE KINGSTON (47), partindo do pressuposto de que a taxa de ocupação da mulher na agricultura, em cada um dos Estados, tenha se modificado naquele decênio, na mesma proporção em que variou a taxa de atividade dos homens.

Assim, se a população feminina agrícola que apresentou uma taxa de decréscimo de quase 43%, contribuindo para fazer cair as taxas gerais nesse grupo de 13,4% para 7,4%, tivesse aumentado na mesma proporção que a masculina, isto é, se tivesse aumentado de 11,8%, seria ela, em 1950, de 1.420 milhares o que tornaria a população global agrícola nesse ano igual a 10.571.

Mesmo utilizando-se êsse recurso de raciocínio, verifica-se que foi êsse grupo o que ofereceu menor aumento percentual, nesse período, caindo de 67,43% para 61,92% (48), enquanto o total de atividades global se manteve quase constante. Êsse decréscimo da população agrícola pode dar a impressão de que houve melhor aproveitamento através da mecanização e da racionalização do trabalho. Contudo, ao que parece, continua o Brasil naquela situação a que se referiu LINN SMITH.

Não haverá país no mundo onde a produção — sobretudo a agrícola — resulta de maior soma de esforços e de mais absurdo desperdício de energias.

E' interessante assinalar que continua sendo o Brasil um dos países da América Latina com maior proporção de pessoas ocupadas em atividades

(47) KINGSTON, George, *Alguns aspectos demográficos e econômicos da agricultura no Brasil*, in "Revista Brasileira de Estatística", nº 58, Ano XV, (abril-junho, 1954), p. 77.

(48) NOTA — Êsse cálculo foi feito levando-se em consideração a hipótese acima; se considerarmos os dados de censo de 1950, a percentagem será de 57,90% (ver Tabela nº 7).

agrícolas, apesar da pressão de mutações de deslocamentos exercida no Nordeste pela exaustão da terra.

Cêrca de 67% da população ativa e remunerada maior de dez anos se localiza nas regiões rurais vivendo da agricultura (49). Essa população agrícola não se distribui homogêneamente pelo país. A taxa parcial de atividade apresenta uma faixa de variação de 25,09% a 33,50% (50) sendo que na zona Norte, a população que nas outras zonas é essencialmente agrícola divide-se entre a agricultura e a indústria extrativa (ver Tabela nº 8), cujas percentagens são respectivamente de 18,99% e 12,79%.

Indústrias Extrativas

Como já vimos, a região Norte apresenta uma taxa extremamente elevada de pessoas ocupadas na indústria extrativa. A população das demais zonas varia numa percentagem que vai de 0,54 a 2,87 (ver Tabela nº 8). A taxa mais baixa é dada pela zona Sul, 2,87%.

O número absoluto de ocupados nessa atividade foi, em 1940, de 390 milhares e, em 1950, de 483 milhares; percentagens de 2,79 e 2,88, respectivamente.

As indústrias extrativas são, porém, estacionais e como os dois censos foram realizados em épocas diferentes do ano, pode ter havido discrepâncias nos resultados.

Indústrias de transformação

Também nas indústrias de transformação nota-se um decréscimo da população feminina que pode bem ser resultante da diferença de critério dos dois censos.

Assim, enquanto a população masculina passou de 1.107 milhares a 1.842, a feminina passou de 293 a 389 milhares, a masculina aumentou na proporção de 66,3%, enquanto a feminina na proporção de 32,7%. Observou-se que o trabalho feminino aumentou mais nos ramos da indústria têxtil (51).

Nesse grupo, a percentagem média da população ativa do país passou de 9,99% para 13,06%, o que parece provir do desenvolvimento das indústrias de transformação, no período de 1940 a 1950; o número de pessoas nesse grupo passou de 1.400 milhares a 2.231. Adverte porém o prof. MORTARA (52) que o censo de 1950 teve um âmbito de levantamento mais amplo, o que pode ter influenciado êsses dados.

(49) O IBGE registra apenas como sendo de 33,5% a população ativa na agricultura.

(50) Essas percentagens foram baseadas nos dados do censo. Não foi feito o acréscimo do aumento proporcional como o foi no cálculo geral da população agrícola. Contudo, uma comparação apenas entre grupos e zonas, êsses números servem aos objetivos visados. A percentagem calculada é a taxa parcial de atividade (ver Tabela nº 7).

(51) *Salário na Indústria*, in *Conjuntura Econômica* de Setembro de 1949, Ano III, nº 9. (Dados tirados do Censo dos Industriários de 1948).

Comércio (de mercadorias)

O número de ocupados nos ramos de comércio de mercadorias passou de 749 milhares a 958 milhares, aumentando a sua percentagem de 5,34% para 5,61%. O número de homens passou de 698 a 869 milhares e o de mulheres de 51 a 89 milhares.

Comércio (de imóveis e valores imobiliários, créditos, seguros e capitalização)

Este grupo, embora represente uma taxa pequena de população global, teve um aumento percentual grande. A população passou de 52 milhares a 116 milhares; a taxa passou de 0,36 a 0,67. O maior aumento percentual verificou-se na população feminina, pois foi de 77%.

Prestação de Serviço

Esclarece o prof. MORTARA que o Serviço Nacional do Recenseamento de 1950 reagrupou os dados de 1940. Contudo, desconhecemos êsses reagrupamentos. Conforme já declaramos, não aparece, no censo de 1940, o grupo *prestação de serviços*, de modo que não tentaremos neste nenhuma comparação por ser difícil observar as causas de suas variações. Em 1950, a população total classifica nesse grupo foi de 1.673 milhares, sendo 926 milhares de mulheres e 747 milhares de homens.

Transporte, Comunicações e Armazenagem

Em primeiro lugar, queremos esclarecer que o esquema de agrupamento de 1940, não inclui a palavra *Armazenagem*. Naturalmente o esquema do censo de 1950 quis tornar mais claro êsse grupo de atividades, pressupondo-se, pois que a armazenagem seria abrangida pelo grupo de 1940. O número de mulheres, com uma taxa de aumento de 107%, fez, praticamente, dobrar a população feminina dêsse grupo no período de 1940 a 1950. O aumento percentual dos homens foi inferior; a percentagem de aumento foi de 45,2%.

A percentagem dentro da população ativa do país passou de 3,39% a 4,08%. Êsse aumento, embora ligeiro, pode ser ocasionado pelo maior investimento em rodovias. A partir de 1946 passaram a ser empregados recursos em estradas de rodagem com muito mais intensidade.

Ao que parece êsse grupo não mereceu as preferências das mulheres que no censo de 1940 declararam uma profissão qualquer para não serem julgadas inativas. O grupo não se prestava para uma "fuga" daquelas que «precisavam declarar uma atividade extradoméstica qualquer. Assim sendo, o aumento da população feminina nesse setor, parece ser real.

(52) *As atividades da População da Bahia Segundo os Censos Demográficos de 1940 a 1950, ob. cit. p. 111.*

E' bem verdade que êsse aumento em números absolutos não é grande; passou de 14 milhares a 29 milhares enquanto que a masculina, bem superior, passou de 460 a 668 milhares.

Profissões Liberais

A população absoluta recenseada nesse grupo foi de 119 milhares em 1940 e 79 milhares em 1950. A taxa dentro da população ativa global caiu de 0,85% para 0,46%, o que não parece corresponder à realidade. A população absoluta feminina nesse ramo passou de 40 milhares para 14, revelando uma queda de 65%; a masculina cuja população absoluta foi respectivamente de 119 e 65 milhares, nos anos de 1940 e 1950, apresentou um decréscimo de 21,5%.

A comparação neste grupo é tremendamente dificultada pela diversidade de um esquema e outro nos dois censos. O censo de 1940 inclui neste grupo, *ensino particular, culto e administração privada*. (!) Evidentemente que tendo sido desdobrado o grupo, ficando apenas com as profissões liberais teria êle que apresentar diminuição. Contudo, como vimos, os decréscimos não são proporcionais para os dois sexos.

Atividades Sociais

Ainda a comparação é prejudicada pelas diferenças de critérios de levantamento e classificação. As classes de atividades de *previdência social* e de *assistência médico-hospitalar pública* que no censo de 1940 foram incluídas em *administração pública*, etc. aparecem em 1950 no ramo das *atividades sociais*. (53) Ainda assim o número de ocupados nesse grupo passou de 900 milhares a 435 milhares, diminuindo percentualmente de 6,42% para 2,55%.

A população masculina que era de 438 milhares em 1940 — número quase igual ao total geral dêsse grupo em 1950, passou para 201 milhares e a população feminina de 438 para 234 milhares.

Administração Pública — Legislativo e Justiça

Como já frisamos, êsse grupo será afetado pela diversidade de critérios. Em números absolutos os ocupados em *administração pública, Legislativo e Justiça* passou de 311 milhares a 261 milhares, provocando uma queda percentual de 2,21 para 1,52%.

A população feminina que era em 1940 de 84 milhares passou a ser quase a metade ou seja 40 milhares. A masculina não apresentou quase alteração: 227 milhares em 1940 e 221 milhares em 1950.

Apesar da exclusão apontada, a proporção de homens aumentou consideravelmente, a taxa de percentagem passou de 0,6% para 1,6%.

(53) MORTARA, Giorgio, *As atividades da população da Bahia, segundo os censos demográficos de 1940 a 1950*, ob. cit., p. 112.

Defesa Nacional e Segurança Pública

O número de ocupados em segurança pública, 172 milhares em 1940 e 251 milhares em 1950, modificou a taxa percentual de 0,59% para 0,69%.

CONCLUSÕES

Tentaremos uma síntese, num comentário geral, do significado da estrutura de nossa população ativa, procurando tanto quanto possível investigar até que ponto os movimentos populacionais contribuíram para lhe dar a feição atual e até que ponto o desenvolvimento econômico foi determinando a disposição de seus componentes ativos.

Inicialmente é necessário que se digam algumas palavras sobre o grupo das atividades domésticas, de difícil interpretação, pois como afirma COLIN (54)

“A alta percentagem de empregados domésticos na população encontra-se em três países de estrutura diversa, como a Índia, a Noruega e a Grã-Bretanha.» (O grifo é nosso)

Passemos às atividades agrícolas. Continuam a predominar, no Brasil, as atividades agrícolas, apesar do decréscimo de 5,52% ocorrido na sua percentagem.

Tendo sobrevivendo o decréscimo e tendo aumentado nossa população no decênio de 1940-1950 era fatal que os índices da produção agrícola se tornassem inferiores aos do aumento da população.

Assim, em 1950 veio a caber a cada habitante uma quantidade menor de produto agrícola. VAN DER MEIREN (55) concluiu que existem duas causas básicas «para a lenta resposta da oferta ao aumento da procura:

“a) as migrações dos trabalhadores agrícolas para as cidades e centros industriais e a

b) insuficiência dos investimentos na agricultura”.

A primeira destas causas já foi aqui analisada. Quanto aos investimentos, segundo nos informa Conjuntura Econômica, apesar de ter sido duas vezes maior que o valor da produção expressa em cruzeiros — de 1940 — os financiamentos feitos pelo Banco do Brasil,

“essa evolução pouco representa pois é sabido que é bastante pequeno o financiamento rural em relação à produção». (56)

A Carteira Agrícola daquela instituição de crédito não dispõe de recursos. Assim, para um número de estabelecimentos de 2.2 milhões a Carteira só pôde atender a 19.250 ou seja menos de 1%.

(54) CLARK Colin, *ob. cit.* p. 184.

(55) VAN DER MEIREN, Pierre, *Aspectos do Desenvolvimento Econômico do Brasil*, Estudos de Economia Teórica e Aplicada, nº 5, julho de 1953 — Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

(56) “Conjuntura Econômica”, Ano V, nº 10, outubro, 1951, p. 7.

Como vimos, apesar de ser grande o número de nossa população ativa ocupada na agricultura — atualmente 64,76% — superior mesmo ao que seria desejado, pois a diminuição dessa taxa é sinal de desenvolvimento econômico, a produção nesse ramo é baixa: isto decorre do fato de nossa agricultura não ser mecanizada. Não dispomos de equipamento suficiente que permita a transmissão de maior número de braços para a indústria.

E' bem verdade que esta, como o atrativo de altos salários e a perspectiva de vida de maior conforto nas cidades tem atraído grande contingente da população agrícola. Se a lavoura não se modernizar, adotando além disso processos racionalizadores, se ressentirá ainda mais.

As transformações tecnológicas provocam mudanças sociais e ocupacionais de grande vulto conduzindo a uma gradativa eliminação do trabalho manual e determinando o rápido crescimento do número dos trabalhadores de escritórios e operários especializados.

O índice das indústrias extrativas baixou, o que demonstra um bom indício, pois

«de um modo geral, não é possível a um grande país, com elevada população obter alto rendimento nacional, mediante a exploração das indústrias extrativas e de cultivo da terra». (57)

Nas indústrias de transformação a taxa de ocupados aumentou razoavelmente, embora continue ainda baixa. Como sabemos, as indústrias de transformação se encarregam não só da produção do capital fixo como da sua substituição.

A produção industrial que se destina às indústrias de transformação foi assim discriminada pelo IBGE: (58) extrativa, mineral, cimento, vidro e cerâmica, siderurgia, papel e borracha e as que se destinam a manufatura dos bens de consumo em: produtos farmacêuticos, calçados, produtos alimentares, bebidas, fumo, construção civil e energia elétrica.

Para dar uma melhor visão das percentagens dos grandes grupos de atividades (Ver Tabela nº 9), adotaremos a divisão feita por COLIN CLARK (59) das atividades produtoras

Atividades primárias: agricultura, pecuária e silvicultura e indústrias extrativas;

Atividades secundárias: indústrias de transformação (cobrindo indústrias manufatureiras, construção de edifícios e obras públicas) e indústrias extrativas minerais: (60)

(57) SIMONSEN, Roberto, *Alguns Aspectos da Política Econômica mais conveniente ao Brasil, no período de após guerra*, p. 7.

(58) "Anuário Estatístico", I.B.G.E., 1956, p. 163.

(59) *Ob. cit.* p. 182.

(60) Observa CLARK COLIN que, em alguns países a indústria extrativa mineral é considerada atividade primária baseando-se no fato de que constituem exploração de recursos naturais. Na tabela que organizamos, ela aparece como atividade primária.

Atividades terciárias: serviços (comércio e distribuição, transporte, administração pública, serviços pessoais e profissionais. (Ver Tabela nº 9), elaborada em obediência à classificação acima).

No Brasil, a percentagem das *atividades secundárias* segundo o censo de 1950 é de 13,07%, sendo a taxa de participação nesse mesmo ano, de apenas 6,10% (ver Tabela nº 9), o que se deve ao fato de ser a percentagem das pessoas acima de 10 anos que fazem parte da população ativa, de apenas 46,8%.

O aumento percentual de 4,82% para 6,10%, de 1940 a 1950, deve-se em parte aos reflexos da guerra, quando fomos obrigados a substituir por nacionais parte dos produtos manufaturados importados. Terminada a guerra, restabelecida a importação de bens de equipamento, a produção industrial continuou em ritmo ascendente.

Um dos componentes mais importantes das *atividades secundárias* é a indústria metalúrgica. Considera-se como característica dos países industrializados a participação de 10% de sua população ativa neste grupo.

O índice de produção de nossa indústria metalúrgica passou de 127 (ano base 1939) a 549 em 1950. (61) As produções de ferro gusa, aço e laminados tiveram um aumento considerável, passando, respectivamente, de 185.570 a 728.979, de 141.201 a 768.557 e de 135.293 a 623.258 toneladas no decênio 1940-1950. (62)

Apesar desse aumento, as indústrias metalúrgicas ocuparam o quarto lugar dentro das indústrias de transformação, sendo que as duas colocadas nos primeiros lugares: *produtos alimentares, bebidas e fumo e fiação e tecelagem*, têm uma percentagem bem expressiva, mas são indústrias que se ocupam dos bens de consumo.

Podemos assinalar um aumento significativo no setor que se destina a produção de capital fixo — o cimento. A produção de cimento Portland quase dobrou de 1940 para 1950. (63)

Se compararmos os índices dos volumes físicos da produção da agricultura e da indústria, veremos que o índice da agricultura em 1950 é de 129 e o da indústria é de 230 (ano-base 1939). (64)

Esses índices mostram que caminhamos para um equilíbrio econômico mas de difícil obtenção, como assinala CLARK COLIN:

“A transferência da população ativa, da produção primária para a secundária e a terciária, continua a ocorrer e talvez continue por muitos séculos mais. Isto prova que ainda não se conseguiu o equilíbrio econômico mundial e que, na verdade, o mundo está muito longe de obtê-lo”.

(61) Fonte: “Revista Brasileira de Economia”, (Março, 1953).

(62) “Anuário Estatístico do Brasil”, IBGE, 1956, p. 135.

(64) VAN DER MEIREN, Pierre. *Aspectos do Desenvolvimento Econômico do Brasil*, ob. cit. p. 10.

PIRÂMIDE DEMOGRÁFICA do BRASIL

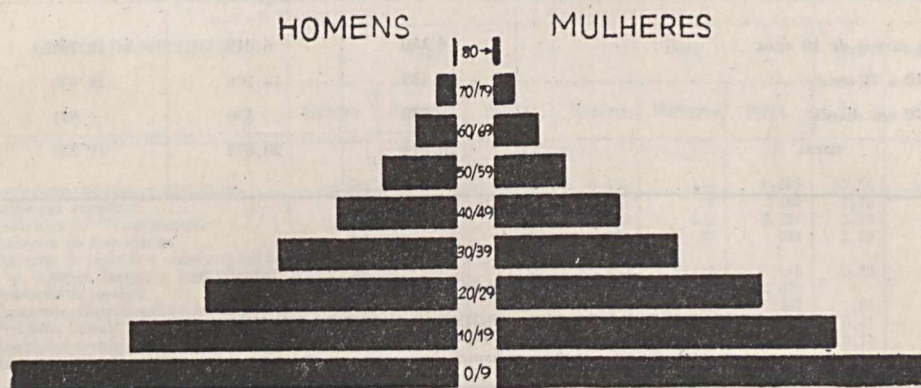


Tabela n.º 1

POPULAÇÃO BRASILEIRA *

Especificação por zonas fisiográficas da Federação

Anos de 1920, 1940 e 1950

ZONAS FISIográfICAS	1920	1940	1950
Norte.....	1.439	1.462	1.845
Nordeste.....	7.434	9.974	12.494
Leste.....	12.875	15.626	18.903
Sul.....	8.129	12.916	16.997
Centro Oeste.....	758	1.258	1.737
TOTAL.....	30.636	41.236	51.976

% SOBRE O TOTAL

ZONAS FISIográfICAS	1920 %	1940 %	1950 %
Norte.....	4,01	3,55	3,58
Nordeste.....	24,68	24,19	24,03
Leste.....	45,60	37,89	36,40
Sul.....	23,55	31,32	32,64
Centro Oeste.....	2,16	3,05	3,35
TOTAL.....	100,00	100,00	100,00

* Dados extraídos da Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil in *Revista do Conselho Nacional de Economia* — Out. Nov. 1952 — Ano II — n.º 67, p. 57

Nota — Os dados referentes a 1950 foram retirados diretamente do *Anuário Estatístico do Brasil*, 1956 o total geral difere um pouco de outros que figuram no Anuário por incluir populações de alguns Municípios cujo material foi extraviado. O total que aparece noutras tabelas é de 51.944 milhares.

TABELA Nº. 2

POPULAÇÃO DO BRASIL, SEGUNDO O CENSO DE 1940

(em milhares)

GRUPOS DE IDADE	HOMENS	MULHERES	TOTAL
Com menos de 10 anos.....	6.180	6.019	12.199
De 10 a 70 anos.....	14.159	14.276	28.406
De 70 em diante.....	275	356	631
TOTAL.....	20.614	20.622	41.236

TABELA Nº. 3

POPULAÇÃO DO BRASIL, SEGUNDO O CENSO DE 1950

(em milhares)

GRUPOS DE IDADE	HOMENS	MULHERES	TOTAL
Com menos de 10 anos.....	7.797	7.590	15.387
De 10 a 70 anos.....	17.705	17.982	35.687
De 70 em diante.....	383	487	870
TOTAL.....	25.885	26.059	51.944

TABELA Nº. 4

POPULAÇÃO ATIVA, SEGUNDO O CENSO DE 1940

(em milhares)

TOTAL	HOMENS	MULHERES	% DE HOMENS	% DE MULHERES
14.020	11.780	2.240	84,10	15,9

TABELA Nº. 5

POPULAÇÃO ATIVA, SEGUNDO O CENSO DE 1950

(em milhares)

TOTAL	HOMENS	MULHERES	% DE HOMENS	% DE MULHERES
17.070	14.572	2.498	85,4	14,6

DISTRIBUIÇÃO DOS HABITANTES DE 10 ANOS E MAIS, SEGUNDO OS GRUPOS DE ATIVIDADE PRINCIPAL E O SEXO

TABELA N.º 6

(Números relativos e absolutos) — Censo de 1940 e 1950

GRUPOS DE ATIVIDADE	NÚMEROS ABSOLUTOS (em milhares)						NÚMEROS RELATIVOS	
	1940			1950			1940	1950
	Homens	Mulheres	TOTAL	Homens	Mulheres	TOTAL	%	%
Agricultura, pecuária e silvicultura.....	8.183	1.270	9.453	9.154	733	9.887	32,56	27,04
Indústrias extrativas.....	345	45	390	455	28	483	1,35	1,32
Indústrias de Transformação.....	1.707	293	1.400	1.842	339	2.231	4,82	6,10
Comércio de mercadorias.....	698	51	749	869	89	958	2,58	2,62
Comércio de imóveis e valores mobiliários, créditos, seguros e capitalização.....	48	3	51	103	13	116	0,18	0,32
Prestação de serviços.....	—	—	—	747	926	1.673	—	4,55
Transporte, Comunicações e Armazenagem.....	460	14	474	668	29	697	1,63	1,91
Profissões liberais.....	79	40	119	65	14	79	0,41	0,22
Atividades sociais.....	462	428	900	201	234	435	3,10	1,19
Administração pública, Legislativo e justiça.....	* 227	84	311	221	40	261	1,07	0,71
Defesa Nacional e Segurança Pública.....	171	1	172	247	4	251	0,59	0,69
Atividades domésticas não remuneradas e atividades escolares discentes.....	1.184	10.725	11.909	1.582	14.832	16.464	41,01	45,63
Atividades não compreendidas nos demais ramos, atividades mal definidas ou não declaradas.....	1.470	1.639	3.109	38	9	47	10,70	0,13
Condições inativas.....	—	—	—	1.896	1.080	2.976	—	8,14
TOTAIS.....	14.434	14.603	29.037	18.470	18.470	36.558	100,00	100,00

*) Inclusive as classes previdência social e assistência hospitalar-pública.

POPULAÇÃO ATIVA BRASILEIRA

TABELA n.º 7

Variação percentual dos grupos profissionais, de acordo com os censos de 1940 e 1950

GRUPOS PROFISSIONAIS	1940 %	1950 %
Agricultura, pecuária e silvicultura.....	67,43	57,90
Indústrias extrativas.....	2,79	2,88
Indústrias de transformação.....	9,99	13,06
Comércio de mercadorias.....	5,34	5,61
Comércio de imóveis e valores mobiliários, créditos, e seguros e capitalização.....	0,36	0,67
Prestação de serviços.....	—	9,80
Transporte, Comunicações e Armazenagem.....	3,39	4,08
Profissões Liberais.....	0,85	0,46
Atividades Sociais.....	6,42	2,55
Administração Pública, Legislativo e Justiça.....	2,21	1,52
Defesa Nacional e Segurança Pública.....	1,22	1,47
TOTAL.....	100,00	100,00

TABELA N. 8

POPULAÇÃO BRASILEIRA

Especificação, por zonas fisiográficas, da Federação pessoas presentes, de 10 anos e mais, segundo os ramos de atividade principal
(Números relativos)

Ramos de atividade principal	REGIÕES FISIográfICAS							
	NORDE		NORDESTE		LESTE (I)		SUL	
	1940	1950	1940	1950	1940	1950	1940	1950
Agricultura, pecuária e silvicultura.....	25,26	18,99	37,47	32,76	30,99	25,34	31,30	25,00
Indústrias extrativas.....	11,87	12,79	1,20	1,01	1,00	0,88	0,54	0,78
Indústrias de transformação.....	2,63	2,90	3,33	3,23	4,69	5,89	6,62	9,10
Comércio de mercadorias.....	2,70	2,66	1,84	1,99	2,66	2,70	3,13	3,12
Comércio de imóveis, valores mobiliários, créditos seguros e capitalização.....	0,07	0,11	0,07	0,10	0,19	0,36	0,27	0,46
Prestação de serviços.....	—	3,14	—	3,23	—	5,30	—	5,11
Transportes, Comunicações e Armazenagem.....	1,72	2,12	0,81	1,03	1,73	2,08	2,19	2,42
Profissões Liberais.....	0,32	0,11	0,20	0,08	0,44	0,23	0,54	0,31
Atividades Sociais.....	3,19	1,17	2,79	0,68	3,46	1,30	2,97	1,47
Administração Pública, Legislativo, e Justiça.....	1,09	0,78	0,64	0,41	1,24	0,85	1,23	0,78
Defesa Nacional e Segurança Pública.....	0,51	0,66	0,21	0,36	0,72	0,94	0,71	0,66
Atividades domésticas não remuneradas e atividades escolares discentes.....	40,28	46,87	37,80	45,74	42,07	45,60	42,19	45,56
Atividades não compreendidas nos demais ramos, atividades mal definidas ou não declaradas.....	9,96	7,61	13,64	9,27	10,91	8,40	8,31	7,01
Condições inativas.....	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
TOTAL.....	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

1 - Inclusive a população da Serra dos Aimorés.

TABELA Nº. 9

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO ATIVA BRASILEIRA

GRUPOS DE ATIVIDADES	POPULAÇÃO ATIVA		PROPORÇÃO POR GRUPOS DE ATIVIDADES %		TAXAS PARCIAIS DE ATIVIDADES %	
	1940	1950	1940	1950	1940	1950
Agricultura e indústrias extrativas.....	9.845	11.054	70,20	64,76	33,91	28,36
Indústrias de transformação.....	1.400	2.231	9,99	13,07	4,82	6,10
Serviços.....	2.775	3.785	19,81	22,17	9,67	12,34
TOTAL.....	14.020	17.070	100,00	100,00	100,00	100,00

BIBLIOGRAFIA

Encyclopaedias

SOROKIN PITIRIM, Social Momility, *Encyclopaedia of Social Sciences*, New York The Macmillan Company, MCMXXXV.

Livros

BARRETO, Castro. *Povoamento e População*, Rio de Janeiro, Livraria José Olímpio, 1951.

COLIN, Clark. *The conditions of Economic Progress*, New York, The Macmillan Company, 1940.

FRONMONT, Pierre. *Demographie Economique, Les Rapports de l'Economie et de la Population dans le Monde*, Paris, Payot.

HICKS, J. R. *Introdução ao Estudo da Economia*, Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1956.

JACCARD, Madeleine. *La Mobilité de la Main d'oeuvre et les problèmes du chômage et de la penurie de travailleurs*, Lausanne, F. Rouge & cie s.a., Librairie de l'Université, 1944.

LANDRY, Adolphe. *Traité de Demographie*. Paris, Payot.

NORMANO, J. F. *Evolução Econômica do Brasil*, São Paulo Companhia Editora Nacional, 1938.

OLIVEIRA Viana. *Evolução do Povo Brasileiro*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1938.

SIMONSEN, Roberto, C. *História Econômica do Brasil, 1500 — 1820*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, Tomo I, 1937.

Panfletos e Publicações Oficiais

Anuário Estatístico do Brasil, I.B.G.E.

MORTARA, Giórgio. *As atividades da População da Bahia segundo os Censos Demográficos*, Estudos de Estatística Teórica e Aplicada, Rio de Janeiro, I.B.G.E. Conselho Nacional de Estatística, 1956.

SIMONSEN, Roberto C. "Alguns Aspectos da Política Econômica mais Conveniente ao Brasil no período de após guerra".

VAN DER MEIREN, Pierre. *Apóstos do Desenvolvimento Econômico do Brasil*, Estudos de Economia Teórica e Aplicada, São Paulo, Escola de Sociologia e Política, n.º 5, julho.

Revistas Técnicas (artigos assinados)

DIEGUES JUNIOR, Manoel. *A influência da Economia Agrícola na Idéia Republicana*, "Revista Brasileira de Estatística", Ano I, n.º 2, (abril — junho, 1940).

- GUIMARÃES, Nunes. *Capital e População* "Revista Brasileira de Economia", Ano IV, n.º 4, (dezembro, 1950).
- KINGSTON, Jorge. *Alguns Aspectos Demográficos e Econômicos da Agricultura no Brasil*, "Revista Brasileira de Estatística", Ano XV, n.º 58, (abril — junho, 1954).
- MENEZES CÔRTEZ, Geraldo. *Imigração e Colonização*, "Revista do Serviço Público", Ano XVII, n.º 1, (abril, 1954).
- SIMONSEN, Roberto C. *Recursos Econômicos e Movimento das Populações*, "Revista Brasileira de Estatística", Ano I, n.º 2 (abril — junho, 1940).

Revistas Técnicas (artigos não assinados)

- Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil*, "Revista do Conselho Nacional de Economia", Ano I, (dezembro, 1952).
- A população ativa no mundo*, "Revista Brasileira de Estatística", Ano III, n.º 68, (outubro — dezembro, 1956).
- A população do Distrito Federal através dos Censos, Algumas Características*, "Conjuntura Econômica", Ano VI, n.º 3, (março, 1952).
- A população feminina e o Recenseamento*, "Conjuntura Econômica", Ano VII, n.º 9, (setembro, 1953).
- Migrações Internas*, "Conjuntura Econômica", Ano VI, n.º 4, (abril, 1952).
- Recursos Econômicos e Movimento das Populações*, "Revista Brasileira de Estatística", Ano I, n.º 2, (abril — junho, 1940).
- Salário na Indústria*, "Conjuntura Econômica", Ano III, n.º 9, (setembro, 1949).

Alguns equívocos em torno da Classificação Decimal Universal

025.45

EDSON NERY DA FONSECA

«Puisque l'important est une *localisation complète et universellement reconnue*, il importe d'adopter la *Classification décimale* en bloc et de demander à chacun le sacrifice de ses préférences personnelles en faveur du besoin supérieur d'unité»
(H. LA FONTAINE & P. OTLET).

EM artigo publicado nesta revista, (1) o Professor ÁLVARO PÔRTO MORTINHO — catedrático de Ciência da Administração na Universidade do Brasil e conhecido especialista em Economia e Racionalização Administrativa — apontou alguns aperfeiçoamentos que a seu ver, devem ser introduzidos na Classificação Decimal Universal (CDU).

A primeira reação que o artigo desperta num bibliotecário só pode ser a de simpatia e até de entusiasmo. Afinal, começam a aparecer, no Brasil, especialistas interessados por um sistema de classificação que existe mais para eles do que para seus humildes servidores. (2) A Classificação — como a Catalogação, a Bibliografia, a Biblioteconomia e a Documentação em geral — não é mais do que um instrumento pôsto a serviço dos que estudam. Em outros países, isto não é novidade: graças a comissões nacionais e internacionais — constituídas tanto de bibliotecários como de especialistas em ciências, letras, artes e técnicas (3) — a CDU mantém-se em dia com o progresso cultural, incorporando às suas tabelas os assuntos novos e as correções impostas por esse progresso. A recente criação, pelo Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, de uma Comissão Brasileira da CDU, congregando bibliotecários e especialistas interessados no sistema, dará ao nosso país a oportunidade de participar ativamente nos trabalhos que objetivam o seu constante aperfeiçoamento.

(1) ÁLVARO PÔRTO MORTINHO — *Código Universal de Classificação Decimal* (Aperfeiçoamentos a serem introduzidos). «Revista de Serviço Público» 75(2): 162-165, maio 1957.

(2) «*Servus servorum scientiae*» é a divisa dos bibliotecários.

(3) Além de possuir membros nacionais em 28 países — Alemanha, Áustria, Bélgica, Brasil, Checoslováquia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Hungria, Índia, Indonésia, Inglaterra, Israel, Itália, Iugoslávia, Japão,

Infelizmente, a leitura do artigo, em vez de avivar, só fêz diminuir o nosso entusiasmo. O Professor PÔRTO MORTINHO demonstra o maior aprêço pela CDU, mas parece-nos inteiramente equivocado, tanto ao apontar as falhas do sistema como ao procurar explicá-las. Escreve êle:

«Considerando ser necessário evitar que as bibliotecas adotassem números diferentes para indicarem o mesmo assunto, pessoas interessadas cuidaram *apressadamente* de convencionar um código internacional, a ser observado em todo o mundo civilizado. E o «Institut International de Bibliographie» promoveu a realização de um congresso mundial, em 1905, para padronizar as simbolizações numéricas dos assuntos e das respectivas divisões e subdivisões. Nessas condições *houve naturais precipitações*, que resultaram em fixações não defensáveis».

A origem do sistema decimal não foi exatamente essa, parecendo-nos que apressado foi o Professor PÔRTO MORTINHO ao resumi-la. Uma breve resenha histórica mostrará que não houve pressa ou precipitações nem da parte de MELVIL DEWEY — o primeiro a esboçar uma classificação decimal *de assuntos*, já que o francês LACROIX DE MAINE (século XVI) e o norte-americano NATHANIEL SHURTLEFF (autor de um sistema decimal publicado em 1856) decimalizaram apenas estantes e prateleiras — nem de PAUL OTLET e HENRI LA FONTAINE, que a transformaram em base da documentação universal. (4)

A Classificação Decimal (CD) foi desenvolvida por MELVIL DEWEY em 1873, quando se tornou bibliotecário do Amherst College. Ela resultou de sua experiência direta na organização de uma biblioteca, de muitos meses de estudo dos sistemas de classificação existentes e de mais de 50 visitas pessoais a várias bibliotecas norte-americanas, como o próprio DEWEY informa na primeira edição do sistema, divulgada depois de três anos de uso. (5)

Noruega, Polônia, Portugal, România, Rússia, Suécia, Suíça, Turquia e União Sul-Africana — a Federação Internacional de Documentação mantém uma Comissão Central de Classificação (FID/CCC) e comissões e subcomissões especializadas em Princípios de notação, Religião e Teologia, Ciências Políticas, Ciências Administrativas, Órgãos e Pessoal Governamentais, Assistência social e Seguro, Linguagem, Física, Eletricidade e magnetismo, Física atômica, Propriedades mecânicas da matéria, Medição e controle, Química e Química industrial, Ciências Médicas, Farmácia, Extinção de incêndios, Materiais de construção, Engenharia mecânica, Engenharia elétrica, Tração elétrica, Estradas de ferro, Telecomunicações, Engenharia de estradas de ferro, Engenharia de transportes, Estradas de rodagem, Aeronáutica, Veículos de trilhos, Agricultura, Administração científica. Tratamento e fabricação de fibras têxteis, Metalurgia, Papel e celulose, Têxteis e Fotografia (FID/C 77). Cf. *FID Yearbook 1958* [The Hague] International Federation for Documentation, 1958, 52 págs. (FID publ. 311).

- (4) «Classification in the fundamental basis of the process of documentation», escreveu S. C. BRADFORD à pág. 51 do seu *Documentation* [2d. ed.]... London, Crosby Lockwood, 1953. 200 págs.
- (5) MEIVIL DEWEY — A Decimal Classification and subject index. In: *Public libraries in the United States of America, their history, condition, and management. Special report. Department of the Interior, Bureau of Education. Part I.* Washington, Government Printing Office, 1876, págs. 623-648.

Também da Classificação Decimal Universal (*CDU*) podemos dizer que é um sistema, como o saber louvado por CAMÕES, «de experiências feito». Ela resultou, na verdade, das adaptações introduzidas na *CD*, quando aplicada por OTLET e LA FONTANE na ordenação das 400.000 fichas de que se compunha, inicialmente, o *Répertoire Bibliographique Universel*, por eles organizado em Bruxelas. Desde 1892 que OTLET e LA FONTAINE vinham procurando uma solução para o problema suscitado pelo aumento vertiginoso da produção bibliográfica. Os trabalhos de adaptação da *CD* começaram em 1895, por ocasião da primeira Conferência Internacional de Bibliografia. Só em 1905 foi lançada a primeira edição da *CDU*, com o título de *Manuel du Répertoire Bibliographique Universel*. Onde a pressa ou as «naturais precipitações» a que se refere o Professor PÔRTO MOITINHO?

Sendo entusiasta da *CDU*, não defendemos, entretanto, a sua perfectibilidade. A própria existência de comissões destinadas a corrigir e atualizar o sistema revela que os responsáveis por ele reconhecem suas imperfeições, mostrando-se dispostos a suprimi-las. Mas, suprimi-las sem desfigurá-lo nem desrespeitar os princípios em que se baseia. Escreve o Professor PÔRTO MOITINHO que as falhas por ele apontadas na *CDU* «não decorrem dos princípios em que o sistema se baseia». Pensamos justamente o contrário: as falhas indicadas decorrem exatamente dos princípios em que o sistema se baseia. E ao apontá-las o ilustre catedrático nos parece ainda mais equivocado do que ao procurar explicá-las. Equivocado em relação à própria finalidade da *CDU*, como veremos adiante.

Em primeiro lugar, propõe o Professor PÔRTO MOITINHO seja alterada a ordem das classes principais do sistema. A ordem tradicional — recordemos — é a seguinte: 0 Generalidades, 1 Filosofia, 2 Religião, 3 Ciências Sociais, 4 Filologia, 5 Ciências Exatas e Naturais, 6 Ciências Aplicadas, 7 Belas-Artes, 8 Literatura, 9 Geografia e História. O Professor PÔRTO MOITINHO sugere esta: 0 Generalidades, 1 Filosofia, 2 Religião, 3 Filologia, 4 Ciências Sociais, 5 Ciências Exatas, 6 Ciências Aplicadas, 7 Belas-Artes (incluindo Literatura), 8 Geografia, 9 História. Parece-lhe absurdo:

- a) a reunião de Geografia e História numa só classe;
- b) a separação entre Belas-Artes e Literatura;
- c) a colocação de Filologia entre as Ciências Sociais e as Exatas.

Teòricamente, talvez o Professor PÔRTO MOITINHO tenha razão, embora seja lícito supor que nem todos os estudiosos concordariam com a vizinhança entre ciências sociais e naturais, continuando longe delas a que, como disse GILBERTO FREYRE, «ilumina a pesquisa científica, em geral, e a sociológica, em particular»: a Filosofia. (6) Na chamada «pirâmide de Chalupny», por exemplo, a Filosofia está no ápice, vindo a seguir, de acôrdo com o grau de abstração e de generalização, as ciências gerais abstratas (Sociologia, Biologia, etc.), as Ciências gerais concretas (Química orgânica, Sociologia jurídica, Direito, etc.), as Ciências especiais gerais (Direito em geral, Química das fermentações, etc. e, na base, as Ciências especiais particulares (Direito penal de determinado Estado, Direito constitucional, Química do

(6) GILBERTO FREYRE — *Sociologia*... Rio de Janeiro, J. Olympio, 1945, v. 1, pág. 175.

açúcar etc.). (7) Alguns especialistas já lamentaram, na *CDU*, a separação entre Sociologia e História e entre Filologia e Literatura. Teoricamente, também estão certos. A classificação das ciências é, como se sabe, matéria bastante controvertida. Muitos foram os filósofos que, desde ARISTÓTELES, preocuparam-se com ela, sem chegar a um acôrdo. Entretanto, ao estruturar a *CD*, MELVIL DEWEY não pretendeu lançar uma nova classificação filosófica, mas resolver um problema prático: a ordenação de livros nas estantes e de fichas nos catálogos. Não lhe importava elaborar um sistema filosófico ou logicamente inatacável, mas um instrumento prático de trabalho. Assim se exprimiu o próprio DEWEY, em 1876 :

«In all the work, philosophical theory and accuracy have been made to yield to practical usefulness. The impossibility of making a satisfactory classification of all knowledge as preserved in books, has been appreciated from the first, and nothing of the kind attempted. Theoretical harmony and exactness have been repeatedly sacrificed to the practical requirements of the library or to the convenience of the department in the college. (...) Theoretically, the division of every subject into just nine heads is absurd. Practically, it is desirable that the classification be as minute as possible without the use of additional figures; and the decimal principle on which our scheme hinges, allows nine division as readily as a less number. This principle has proved wholly satisfactory in practice, though it appears to destroy proper co-ordination in some places.» (8)

Os criadores da *CDU*, por sua vez, estavam perfeitamente de acôrdo com MELVIL DEWEY, quando escreveram, em 1895:

«Il faut, en effet, distinguer avec soin la classification scientifique de la classification bibliographique. Les exigences de l'une et de l'autre, ne sont pas les mêmes. Tout classification scientifique repose sur la définition des objets à classer, et cette définition elle-même n'est complète que lorsque la science est parfaite. En l'état actuel d'avancement des sciences, une classification définitive et *ne varietur* doit être considérée comme prématurée. Les meilleurs esprits ne sont même pas d'accord sur les points cardinaux, comment supposer l'accord sur les détails d'une classification. Cet accord scientifique n'est heureusement pas nécessaire pour un classement bibliographique. Il suffit d'un relevé complet des divers sujets dont traitent les sciences, d'un certain groupement de ces sujets d'après l'ordre le plus généralement adopté, enfin de l'attribution à chacun d'eux d'une place fixe. Bibliographer, c'est donc avant tout étiqueter et localiser les matériaux scientifiques.» (9)

Há quem pretenda ligar o sistema decimal à classificação filosófica de FRANCIS BACONS ligado «hardly to be discovered», como disse RICHARD-

(7) E. CHALUPNY — *Précis d'un système de sociologie*. Paris, 1930, págs. 29-31. Apud GILBERTO FREYRE, *op. cit.*, v. 1, págs. 165-167.

(8) MELVIL DEWEY, *op. cit.*, pág. 625.

(9) H. LA FONTAINE & P. OTLET — *Création d'un Répertoire Bibliographique Universel; note préliminaire. Instituto International de Bibliographie, Bulletin n.º 1*, págs. 15-38, Bruxelles, 1895.

SONL (10) O ponto de partida de MELVIL DEWEY foi a Classificação de W. T. HARRIS, a qual, por sua vez, resultou de uma inversão da classificação baconiana. Comparando-se os três sistemas, como fez SAYERS, (11) verifica-se claramente a origem da CD :

BACON		HARRIS	DEWEY
ORIGINAL	INVERTIDO		
História	Filosofia	<i>Ciência</i> Filosofia Religião Ciências políticas e sociais Ciências naturais e aplicadas	Obras Gerais Filosofia Religião Ciências sociais Filologia Ciências naturais Ciências aplicadas
Poesia	Poesia	<i>Arte</i> Belas Artes Poesia Ficção Miscelânea literária	Belas-Artes Literatura
Filosofia	História	<i>História</i> Geografia e viagens História civil Biografia <i>Apêndice</i> Miscelânea	História Biografia Geografia e viagens

DEWEY selecionou os 10 principais termos da classificação de HARRIS — explica SAYERS — numerou-os sucessivamente de 0 a 9, dividindo e subdividindo decimalmente cada classe. É inútil, portanto, procurar uma base filosófica para o sistema decimal. Sua base é eminentemente pragmática. E menos um sistema filosófico do que bibliográfico, menos teórico do que prático, menos lógico do que pragmático. Pretende servir não a fins especulativos, mas à ordenação de documentos e de suas respectivas fichas e referências.

Concedido para atender a este objetivo prático, suas classes foram estruturadas em função do número de documentos existentes e previstos para cada assunto. Isto explica, por exemplo, a existência de uma classe especial para Literatura, independente da classe destinada às Belas-Artes. Sendo a Literatura, por definição, a arte da palavra escrita, o número de documentos literários é muito maior do que o de documentos pertinentes às outras artes, donde a separação que pode não ser lógica, mas é prática. Com Geografia e História ocorreu o contrário: sendo assuntos bibliograficamente

(10) E. C. RICHARDSON — *Classification, theoretical and practical...* 3. ed. New York, Wilson, 1930. Apud W. C. BERWICK SAYERS — *A manual of classification for librarians and bibliographers...* 3d ed. London, Grafton, 1955, págs. 113-114.

(11) W. C. SAYERS — *op. cit.* pág. 113.

menos ricos do que Literatura, foram reunidos numa só classe, à qual acrescentou-se a Biografia, que não é mais do que a história de cada indivíduo. Aliás, a propósito da Geografia, devemos recordar que os próprios geógrafos aceitam, sem escândalo, sua inclusão na classe 9, juntamente com História e Biografia. Tanto que na proposta de revisão apresentada à Federação Internacional de Documentação (FID) pela União Geográfica Internacional, não há exigência de uma classe especial para Geografia, circunscrevendo-se a minuciosa reestruturação ao índice 91. (12)

A apreciação de qualquer trabalho — é um princípio elementar de crítica — deve basear-se no binômio intenção-realização. O julgamento deve ser uma decorrência natural do confronto entre o que o autor pretendeu e o que, de fato, realizou. Pretenderam MELVIL DEWEY, LA FONTAINE e OTLET elaborar novos sistemas filosóficos? Não. São descabidas, portanto, na apreciação, tanto da CD como da CDU, as discussões de ordem filosófica. Quanto à CDU, concebida para a ordenação de fichas (em catálogos) e de referências (em bibliografias), já em 1905 começou a ser aplicada com sucesso na organização de arquivos, demonstrando, no decorrer dos anos, sua eficácia quando aplicada a qualquer tipo de documentação: manuscrita, dactilográfica, mimeográfica, tipográfica, iconográfica, filigráfica, fonográfica e até tri-dimensional. (13) Excedeu, portanto, à expectativa dos próprios criadores, sem que fôsse preciso alterar a ordem geral de suas classes, tal como a estabeleceu MELVIL DEWEY.

* * *

Depois de referir-se à estrutura geral do sistema, propõe o Professor PÔRTO MORTINHO correções nas classes 1, 3 e 6. Parece-lhe discutível (e a nós) a separação entre os assuntos compreendidos pelo índice 13 (cujo título, nas edições mais modernas, é «Filosofia do espírito. Metafísica da vida espiritual») e a Psicologia (cujo índice é agora 159.9 e não 15, como figura nas edições antigas, nem 14, como saiu no artigo aqui comentado,

(12) International Geographical Union. Commission on the Classification of Books and Maps in Libraries — DK 91 — *Geographie; entwurf einer Revision, bearbeit in Auftrage der Commission on the Classification of Books and Maps in Libraries...* von Hon. — Prof. Dr. E. MEYNEN... Ninth General Assembly and Eighteenth International Geographical Congress, Rio de Janeiro August 9-18, 1956. [Remagen, Rhein, Selbstverlag der Bundesanstalt, 1956] 90 p. Título e texto também em inglês e francês.

(13) «In 1905, ZAALBERG (Zaandam, Holland) applied the UDC to the classification of archives and written records. This made the word «bibliography» less appropriate in the circumscription of the International Institut ebut only in 1931 was the word «documentation» accepted by the Institute in its name at its 10th Conference at The Hague» (*Guide de la Fédération Internationale de Documentation*. La Haye, 1955, Partie I, pág. 6). Sobre a aplicação da CDU a qualquer tipo de documentação, leia-se: Paul Otlet — *Traité de documentation...* Bruxelles, Editions Mundaneum, 1934. 431 págs.; J. Lasso de la Vega — Necessidade de aplicar um sistema orgânico à ordenação dos arquivos administrativos. «Revista do Serviço Público», 79(1): 44-60, abril 1958; F. DONKER DUYWIS — Lo que es y lo que no es la Clasificación Decimal. In: *Clasificación Decimal Universal*.

Tablas completas, edición en español, O. Obras generales. Madrid, Instituto Nacional de Racionalización del Trabajo, 1955, págs. 9-15.

certamente por erro tipográfico). E acrescenta: «a subordinação da «Psicologia» ao grupo 1 (Filosofia) não é mais admissível. Hoje, a Psicologia (que abrange a Psicotécnica, indispensável à Racionalização do Trabalho) só pode ser classificada como divisão ou subdivisão de Ciências Aplicadas (Grupo 6)». O Professor PÔRTO MOITINHO parece esquecer-se de que: 1ª) há, na CDU, um índice para Psicotécnica: 159.98; 2ª) a Psicotécnica é indispensável a inúmeros outros setores, de modo que seria errado ligá-la exclusivamente à Racionalização do Trabalho, sendo mesmo preferível deixá-la em Psicologia, da qual é uma espécie de filha: filha maior, mas, de qualquer modo, filha; 3ª) há, além da Psicologia aplicada, uma Psicologia Geral e esta é parte indiscutível da Filosofia, justificando-se, assim, sua «subordinação» à classe 1; 4ª) o caráter multi-dimensional da CDU permite a combinação dos *números principais* tanto entre si como com os chamados números auxiliares, por meio do sinal: (dois pontos). Assim é que os documentos que tratam da Psicologia aplicada a qualquer outro assunto recebem os números de Psicologia e dêsse outro assunto, relacionados pelo símbolo: (dois pontos). Exemplo: se «Psicotécnica» é igual a 159.98 e «Racionalização do trabalho» é igual a 65.011, «Psicotécnica aplicada à Racionalização do trabalho» será igual a 159.98:65.011. Sistema eminentemente plástico, a CDU oferece, ainda, entre outros, os seguintes números para assuntos relativos à Psicologia: 301.15 (Psicologia social); 301.196 (Sistemas sociológicos de base psicológica ou Psicologismo em Sociologia); 331.022 (Aspectos psicológicos do trabalho); 37.015 (Psicologia como ciência pedagógica auxiliar); 615.851 (Psicoterapia); 616.89 Psicopatologia); etc.

«A Estatística está classificada sob o número 31, que deve ser reservado para dados demográficos. A Estatística Metodológica deve ser divisão ou subdivisão de 6 (Ciências Aplicadas)» — escreve ainda o Professor PÔRTO MOITINHO.

Mais do que a Psicotécnica, a Estatística é uma ciência que se aplica a todos os setores. Existe como ciência independente e como ciência ou método auxiliar de todas as ciências: sociais, naturais e aplicadas. Além de estabelecer índices para a Estatística Matemática (519.2) e para a Estatística como ciência social (31), a CDU permite relacioná-la com qualquer assunto. Por exemplo: 31.338 (Estatística da produção); 31:339.4 (Estatística do consumo); 31.382 (Estatística do comércio exterior); 31:655.4 (Estatística da produção de livros); etc.

«O nº 65 — continua o Professor PÔRTO MOITINHO — tem uma denominação («Comércio, Comunicações e Transportes») que não corresponde ao conteúdo. Em primeiro lugar porque contém: organização científica, métodos, trabalhos de escritório, contabilidade, etc., que não interessam apenas ao Comércio. Em segundo lugar, porque o comércio, como atividade social, já está classificado em 38».

A denominação do grupo 65 já foi corrigida, aparecendo, nas últimas edições, um título mais apropriado. Na edição abreviada portuguesa, por exemplo, lê-se adiante do número 65: «Ciências comerciais. Organização. Transportes. Comunicações». E na edição trilingüe; lançada em 1958:

«Handels — und Verkehrstechnik (Organization un Betrieb)» — «Commercial and business techniques. Management. Communication» — «Organisation, administration et technique du commerce et de l'industrie».

* * *

Para o Professor PÔRTO MOITINHO, os números auxiliares de lugar devem sofrer «alterações imperiosas», porque não respeitam «a hierarquia (gêneros e espécies) dos países classificados:

«A Escócia é (41) e a Irlanda é (415), o que dá a entender que a Irlanda é uma província da Escócia». Seguem-se outros exemplos, ao têrmo dos quais escreve o perspicaz economista: «Êstes absurdos resultaram, como dissemos, do desejo de universalizar rapidamente um invento genial e da dificuldade encontrada para dividir, até o máximo de dez, conjuntos compostos de maior número de unidades. Esta razão, entretanto, já não tem mais cabimento, pois a Racionalização nos ensina que para classificarmos conjuntos que apresentem mais de dez unidades (como é o caso dos Estados do Brasil) e quando o número máximo de divisões admitido é aquele devemos reagrupar as unidades, de forma a constituírem subgrupos, de grupos cujo número seja igual ou inferior ao limite prefixado» (ibidem).

A esta altura, já percebemos porque o Professor PÔRTO MOITINHO mostra-se tão equivocado em relação ao sistema que honestamente pretende aperfeiçoar: ele deve ter lido apenas as tabelas, sem se preocupar com a introdução. Ora, ninguém pode criticar uma obra sem ler os prefácios e introduções, pois justamente aí é que são expostos o plano e os objetivos do(s) autor(es). Se o renomado técnico houvesse lido a Introdução Geral da *CDU* — que figura em tôdas as edições modernas do sistema — não teria falado em «hierarquia» nem proposto o reagrupamento de unidades. Primeiro, porque teria lido que «o comprimento de um índice decimal não é necessariamente a medida da importância de uma determinada idéia». Segundo, porque teria visto que tal reagrupamento já está previsto neste trecho da referida Introdução:

«Nos ramos do conhecimento em que os sistemas lógicos de classificação se encontram menos adiantados, acontece freqüentemente que uma classificação em mais de 10 subdivisões parece ser aconselhável. Em tais casos, a classificação ou subdivisão efetua-se empregando sob um dado índice principal (não sob um índice principal de um só algarismo) dois algarismos significativos. Assim, é possível arranjar, se é mister, cem subdivisões equivalentes (a chamada classificação centesimal). Na Botânica, (58) por exemplo, aplica-se esta classificação». (14)

(14) Classificação Decimal Universal. Edição abreviada portuguesa. Edição preliminar. Lisboa, Centro de Documentação Científica, 1954, p. 8; *Universal Decimal Classification*... Trilingual (abridged) edition... London, British Standards Institution, 1958, págs. 10, 16 e 23.

Aspecto financeiro dos Municípios Brasileiros

352:336(81)

CLETO DE PAULA BOTELHO

Os problemas dos Municípios brasileiros, embora complexos, têm sido enfrentados com esforço incontestável pelas entidades responsáveis pelo desenvolvimento municipalista, e estão situados em plano para o qual convergem tôdas as forças arregimentadas no sentido de solucioná-los, em prol do desenvolvimento crescente das riquezas dessas comunas, e, conseqüentemente, do Brasil.

Há, todavia, que separá-los e examiná-los, tarefa que se não comporta em um ligeiro ensaio, porquanto cada um tem aspecto próprio: financeiro, econômico, social, político, técnico, o que requer sejam estudados isoladamente.

O aspecto financeiro dos Municípios do Brasil constitui assunto de magna importância, pois, da escassez das suas rendas decorrem o pauperismo, o subdesenvolvimento, as endemias, etc., e urge que o Governo encare o problema com certa profundidade, procurando equacioná-lo e resolvê-lo por meio de melhores recursos orçamentários, estabelecendo, previamente, um plano de revisão dos «meios» já existentes, ameaçados de se tornarem insuficientes.

Dissemos ameaçados, em face da criação indisciplinada de Municípios sem condições de vida própria, fato que poderá concorrer para estabilizar ou, talvez, diminuir o montante da cota destinada a cada uma dessas unidades, como participantes da arrecadação do Imposto de Renda, embora seja evidente a sua progressão em cada exercício.

A decretação e arrecadação dos tributos da competência dos Municípios decorrem de sua autonomia política e administrativa, estabelecida desde 1946 e, ainda hoje, assegurada pela Constituição.

Pertencem, ainda, aos Municípios, de acôrdo com a nossa Carta Magna (art. 29) os impostos:

- I — predial e territorial urbano;
- II — de licença;
- III — de indústrias e profissões;
- IV — sobre diversões públicas;
- V — sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência.

É notória, todavia, a decadência das comunas brasileiras, fato que ocorre desde a segunda metade do século XVII até os nossos dias. Mesmo quando da reconstitucionalização do país, em 1945, a situação dos Municípios era a mais precária.

Há, ainda, que lastimar-se o cerceamento da competência tributária municipal, decorrente da atribuição do Estado no sentido de fiscalizar a gestão financeira dos Municípios, intervindo em caso de insolvência e legislando sobre direito financeiro para suprir a legislação federal.

Há constituições estaduais que proíbem aos Municípios contrair empréstimos sem autorização do órgão estadual: vedam-lhes destinar, nos seus orçamentos, percentagem superior a certo limite para remuneração do seu pessoal etc.

A autonomia política e administrativa, outorgada pela Constituição de 1946 aos Municípios, no sentido da decretação e arrecadação de suas rendas, proporcionou-lhes, todavia, uma situação financeira retardatária, sem prosperidade, em razão da natureza dos tributos: diretos, pessoais, de caráter anual. Ao passo que a União e os Estados foram dotados de rendas, cujos tributos de origem, indiretos, estão à altura das conjunturas econômicas.

Assim, há necessidade de que o Governo colabore, por meio do Orçamento da União, no sentido de que as finanças municipais se tornem mais prósperas, mais eficientes na aplicação que fôr exigida para o progresso econômico e social das comunas.

A criação de um Fundo pró-Municípios, no Orçamento da União, seria um recurso ideal, de caráter permanente, podendo ser instituída, para compensar esse ônus, uma Taxa Municipal.

A distribuição desse recurso pelos Municípios se processaria na base da respectiva arrecadação, apurada pelas Exatorias Federais.

Cabe assinalar o papel do Governo Federal no sistema financeiro pró-Municípios:

«Participando da execução do Sistema através do Orçamento Geral e dos Orçamentos Cambiais da União, sempre em função dos interesses nacionais. Nem poderia ser de outra forma, porque a emancipação global dos Municípios pressupõe — vale insistir — uma mobilização bem articulada de forças políticas, recursos financeiros e assistência técnica». (1)

Como vemos, o aspecto financeiro dos Municípios é assunto de interesse palpitante, e faz parte do Plano Nacional de Obras, Empreendimentos e Serviços Municipais (*Operação Município*), eis que pretende levar a efeito uma incisiva mobilização de recursos, tendo em vista acelerar o progresso econômico-social do Estado, entrosando-o no desenvolvimento planificado de cada um dos Municípios que os integram.

(1). O *Desenvolvimento Planificado dos Municípios do Continente* — segunda parte, pág. 18 — ARAUJO CAVALCANTI.

O papel do Governo Federal, nesse Plano, em parte mediante cooperação orçamentária, deve estar em razão da ampliação das funções do Estado, em forma de assistência à vida urbana dos Municípios, a fim de oferecer-lhes maior índice de conforto e maior soma de bem-estar.

Realmente, se considerarmos o Orçamento em seu aspecto político, aí encontramos o papel do Estado, não isoladamente, mas, em conexão com o sistema federativo, contribuindo, anualmente, com os recursos indispensáveis, como estímulo às iniciativas, e como meio de solução dos problemas municipais — autêntica política assistencial.

«Sabemos que o orçamento não é um mero jôgo aritmético. Numa expressão muito feliz, observou o grande GLADSTONE que o orçamento tem suas raízes mergulhadas na própria vida dos povos. Não há fenômeno que ocorra na vida da comunidade que não repercuta nos seus dois campos conformadores. Em vista disso, não resta dúvida de que o orçamento é, efetivamente, um ato político por excelência. Nêle se condensa a síntese das atividades do Estado, quer realizando diretamente, quer executando sua política de estímulo e assistência às diferentes iniciativas dos quadros privados da Nação». (2)

Tal sistema de assistência financeira do Governo é uma necessidade imperiosa, de vez que os Municípios, por si sós, não podem equacionar e enfrentar os problemas que estão a exigir soluções práticas e imediatas.

A iniciativa virá de encontro aos anseios delineados nos programas de execução da *Operação Município*, para combate ao subdesenvolvimento e pauperismo das massas rurais, através uma política de mobilização de recursos financeiros, para aplicação maciça nas comunas brasileiras.

Sabemos que a *Operação Município* é um Sistema Geral de iniciativas, providências, medidas legislativas e projetos destinados a promover o desenvolvimento planificado de cada um dos 2.500 Municípios que compõem a Federação.

Torna-se necessário, todavia, que as entidades responsáveis pelo municipalismo no Brasil estabeleçam, mediante um entendimento prévio com os Prefeitos, um plano de aplicação racional e eficiente dos recursos municipais já existentes e dos que venham a ser incluídos no Orçamento da União, quer como Fundo Pró-Municípios ou outra forma de auxílio do Governo Federal.

CONCLUSÃO

Os breves comentários dêste trabalho referem-se ao sistema em vigor, das finanças municipais, mas, tem em vista que uma nova política financeira neste particular, pode ser traçada, a fim de dotar as comunas brasileiras de melhores recursos.

(2) *Teoria e Processo do Orçamento* — Aspecto Político, pág. 102 — JURANDIR COELHO.

Assim, a finalidade do presente ensaio visa lembrar a conveniência de:

a) ser feita uma revisão dos meios financeiros já existentes, no sentido de melhores recursos para ocorrerem aos crescentes problemas municipais;

b) uma reforma Constitucional, no sentido de que, na discriminação das rendas públicas, caibam aos Municípios novos tributos, com capacidade de melhor fonte de renda;

c) ser examinada a possibilidade de incluir-se no Orçamento da União um Fundo pró-Municípios e, concomitantemente, a criação de uma Taxa Municipal, com o fim de equilibrar êsse ônus na Despesa da União.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

“No princípio era o verbo”. - Comentário de um Americano sobre Ciência (s) Administrativa (s)

350

FREDERICK C. MOSHER

(Traduzido, por iniciativa do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, da Revista Internacional de Ciências Administrativas, vol. XXIV — 1958, n.º 3).

A lista dos artigos e ensaios sobre se Administração é, ou não, ciência, se incorpora, para nela assumir lugar de destaque, o presente trabalho do Professor Mosher, que apresenta a questão sobre novos e interessantíssimos ângulos. Daí a razão de patrocinar o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas sua tradução e publicação na «Revista do Serviço Público».

EM 1910, há quase meio século atrás, houve uma reunião de especialistas de vários países europeus para discutir os problemas relacionados com a melhor maneira de aperfeiçoar a administração de seus países. Foi esta a pequena semente que deu origem ao atual Instituto Internacional de Ciências Administrativas (I.I.C.A.). Não obstante as interrupções causadas por duas guerras, têm sido continuas as suas atividades, que se desenvolveram de forma espetacular depois da última guerra. Durante a maior parte do tempo de vida do Instituto os seus membros e os temas de discussão eram predominantemente de origem jurídica, mas nos últimos anos houve uma ampliação de seu campo de visão de maneira que, hoje em dia, os pontos de vista não-jurídicos desempenham um papel pelo menos tão importante quanto os de ordem jurídica. São membros do Instituto, em caráter oficial ou não, representantes de vinte e seis países, abrangendo a maioria dos países do mundo livre. (*)

A expressão adotada pelo I.I.C.A. em seu título. «Ciências Administrativas», tem aparentemente ampla aceitação nos países europeus, bem como em alguns outros fora da Europa, seja, ou não, por influência do exemplo daqueles. Tornou-se a designação mais freqüente, e mesmo padrão, em muitos países, para este ramo de estudo — em livros, artigos, currículos universitários, palestras, cursos e graus universitários.

(*) De acordo com a própria Revista que publicou o original inglês deste artigo, o IICA possui atualmente representantes oficiais em 38 países e não oficiais em outros 26, no total de 64 países, portanto. (Nota do tradutor).

Já há alguns anos muitos põem em dúvida a precisão descritiva do termo «ciências administrativas». Recentemente, tornou-se êsse termo ponto bastante controvertido entre os especialistas na matéria. Em 1957, pôs o I.I.C.A. em circulação uma minuta de relatório elaborada em resposta a uma solicitação pelo UNESCO, e de autoria de ANDRÉ MOLITOR, sobre *Educação Superior nas Ciências Administrativas*. O título foi recusado por uma série de pessoas chamadas a estudar e discutir a minuta, tendo provocado vivos debates. (1) Posteriormente pareceu até que o próprio órgão diretor do I.I.C.A., em sua reunião seguinte, iria considerar a modificação de nome do Instituto. Surgiu, logo após, um artigo assinado por GEORGES LANGROD, que se intitulava *Science Administrative* ou *Sciences Administratives*, (2) no qual o autor, depois de uma cuidadosa e erudita análise da questão, concluiu em favor do emprêgo da expressão no singular.

O problema, à primeira vista, parece excessivamente acadêmico, comparável à célebre questão dos anjos a dançarem na ponta de um alfinete. Na realidade, a reação imediata dêste autor, provavelmente igual à de muitos de seus colegas pragmáticos da América do Norte, era: — «Qual a diferença? Dêem o nome que quiserem e passemos adiante». A questão de saber-se se cumpre acrescentar, no francês, um «s» que não se pronuncia, ou, no italiano, deve o «a» ser substituído por um «e», parece, na melhor das hipóteses, uma preocupação corriqueira. Conforme verifiquei posteriormente, uma resposta dessa natureza não foi de molde a despertar o respeito e a admiração de meus colegas europeus, pelas razões que abaixo se discutem. Uma outra sugestão, tipicamente americana, foi de que nós, na América, tínhamos deparado com uma solução perfeitamente adequada para o problema, eliminando simplesmente a palavra «ciência», referindo-nos apenas a «administração pública». Isto proporcionou uma dupla vantagem nos Estados Unidos. Primeiramente por evitar, ou pelo menos por não provocar, um debate sobre se êste ramo é ou não uma ciência — responsabilidade da qual os estudantes de administração dos Estados Unidos não estão menos livres do que seus colegas europeus, embora por razões um tanto diversas, provenientes de fontes igualmente distintas. Pudemos continuar nossos estudos e manter nosso interesse na matéria sem que nos vissemos forçados a desviar-nos de nossa trilha a fim de saber se éramos realmente filhos legítimos, ou meros bastardos, das ciências sociais — argumento que, vez por outra, tem constituído a praga de cada uma das ciências sociais. Em segundo lugar, a palavra «pública» trouxe uma distinção entre êste ramo e outros ramos do estudo administrativo, tais como, administração de empresas, administração educacional, administração da igreja, etc. O mais importante dêstes, sob o ponto de vista de recursos postos à sua disposição e do número de alunos que se dedicam ao seu estudo, é indubitavelmente a administração de empresas, ramo êste que, sob êsses aspectos, ultrapassa nos Estados Unidos o estudo da administração pública.

(1) Aceitou-se, finalmente, «Administração Pública», para fins de designar o estudo tanto em inglês como em francês, mas essa decisão foi mais o resultado da necessidade de se chegar a um título que satisfizesse ambas as versões, do que um acôrdo de opiniões sobre a expressão que mais adequadamente pudesse descrever êste ramo de estudo.

(2) *Annales Universitatis Saraviensis*, 1957, págs. 92 a 125.

Em suma, a expressão «administração pública» a um tempo evitou que este campo de estudos se tornasse demasiadamente enredado na questão de sua respeitabilidade científica, e preservou a sua relação histórica com o seu tronco ancestral de «ciência política». Isto não significa que sob esses dois aspectos se tenha visto imune dos ataques externos e das interrogações internas. Mas esses desafios têm sido, de um modo geral, revigorantes, salutares e essenciais a este ramo de estudo. Não têm sido provocados por suposições decorrentes do nome ou por sua ambigüidade.

As palavras «administração pública», porém, parecem ter na Europa uma acepção um tanto diversa, não fornecendo uma solução tão fácil quanto a que proporcionam nos Estados Unidos e na Inglaterra. Uma das dificuldades reside no fato de que o termo não tem sido empregado em toda a parte e não é compreendido da mesma maneira por especialistas e por leigos. Estudiosos de alguns países têm dito que ninguém saberia sobre o que se estaria falando se alguém se referisse a «administração pública». Essa dificuldade poderia, provavelmente, ser eliminada através do uso e do tempo. Duvida-se que jamais se tenha compreendido o termo *sociologia* antes de COMTE ou *antropologia* antes do último quartel do século XIX, e, certamente, ninguém poderia conceber um título mais ambíguo do que estes para um ramo de ciência.

Uma segunda dificuldade, de acordo com alguns estudiosos da matéria, é que «administração pública» descreve o objeto de estudo mas não o estudo propriamente dito. Portanto, o uso do termo traria confusão. Assim como o argumento acima mencionado, este problema poderia, sem dúvida, ser eliminado com o decorrer do tempo. No entanto, parece ter muita força num setor ainda relativamente novo e bastante desconhecido.

Uma terceira dificuldade parece ser mais convincente. Reside no fato de que o uso que se faz, nos Estados Unidos, da palavra «pública» não tem sinônimo exato nas línguas européias. O significado de *publique* é mais limitado, aplicando-se às atividades que são tradicionalmente funções do «estado». Dessa forma poderão ficar à margem as atividades de muitos tipos de empresas estatais cuja operação é efetuada mais ou menos de acordo com princípios comerciais. Em alguns países, segundo parece, o termo seria interpretado como se aplicando unicamente ao governo central, não se referindo às comunas, autoridades municipais e outras unidades de governo local.

Quaisquer que sejam os méritos desses argumentos, não parece provável que a expressão anglo-americana «administração pública» seja de pronto aceita pelos países do continente europeu. Se isto é verdade, e alguns de meus colegas europeus afirmam que o é, devemos voltar ao problema inicial. Ou seja, se administração pública, na acepção anglo-saxônica, deve ser designada como ciência ou como um conjunto de fragmentos de outras ciências, o que é o sentido inevitável do emprêgo da expressão no plural. A questão possui um significado pragmático maior do que, à primeira vista, pode parecer a um incauto americano. Além das controvérsias sobre *science-sciences* e *scienza-scienze* surgem algumas questões de suma importância referentes ao desenvolvimento do serviço público. As palavras podem ter, por si mesmas, pouco alcance, embora pessoalmente duvide até disso. Mas elas simbolizam, e mesmo sintetizam,

alguns aspectos realmente básicos que fundamentam o desenvolvimento dos setores administrativos dos governos, podendo o seu uso afetar substancialmente a maneira pela qual poderá desenvolver-se a própria administração.

Entre os sentidos potenciais decorrentes da escolha de expressões, podemos mencionar os seguintes: se a «administração», como tal, é base adequada para ingresso e carreira no serviço público; se haverá escolas, como tal, e cátedras, como tal, de «administração» nas universidades; se se levarão a cabo ou se devem ser levados a cabo, e até que ponto, estudos sobre «administração», independentemente dos realizados em programas de pesquisas de direito público, economia, sociologia, e de outros ramos já estabelecidos; como se deverão estruturar e orientar os programas universitários para o serviço público; e de que se constituirão os programas educacionais de treinamento para ingresso no serviço público e dentro do mesmo.

As palavras «ciência» ou «ciências» envolvem alguns pontos bastante fundamentais, quer de natureza acadêmica, quer prática. Infelizmente, porém, o problema de «cientifismo», de aceitação científica, é, por elas trazido à baila. É mais do que difícil chegar-se a acôrdo sobre o que, legitimamente, constitui «uma ciência», ou mesmo «ciência». É impossível. É de lamentar-se que um ramo novo como este se veja forçado, ou melhor, se force a arrastar essa cruz. As mesmas questões sobre legitimidade, como ciência, podem ser levantadas em relação à sociologia, psicologia, economia, direito e até à botânica, biologia e mesmo à física, e de maneira igualmente pertinente. Todos esses ramos do conhecimento podem empregar, e o fazem uma metodologia científica. Todos contribuem para nosso conhecimento, saber e compreensão das coisas que para nós têm importância. E todos têm sido úteis. A questão de saber-se se há um único e legítimo «campo administrativo» não deve depender do seu enquadramento nesta ou naquela definição de ciência. As perguntas essenciais a serem feitas são as seguintes:

- será uma área útil para estudo, desenvolvimento e ensino?
- utiliza, ou poder-se-á fazer com que utilize, uma metodologia correta?
- converge para um foco, um elemento integral, um tema central, nitidamente distinto de outros setores de pesquisas?
- identificam-se as fronteiras ou relações dêsse cerne, se o houver, com outros campos de pesquisa?

As respostas às primeiras duas perguntas são fáceis e afirmativas. Na realidade, ninguém que esteja familiarizado com este setor porá em dúvida a utilidade do conhecimento e do treinamento que o mesmo oferece. A necessidade de aumentar nosso conhecimento é provada em quase todos os países, através de programas de pesquisa, assistência técnica, auxílios de fundações e outros meios.

Alguns fundamentam a oposição que fazem a uma «ciência» de administração pública com o fato de que este setor não possui uma metodologia própria. Com esse critério seria difícil identificar qualquer ciência, com exceção, talvez, da matemática. A administração utiliza-se, virtualmente, de todas as metodologias, tanto na prática como na pesquisa, assim como da maioria das outras ciências, quer sociais quer físicas. De memória podemos citar análise estatística, matemática, descritiva, histórica, experimental, classificatória, jurídica e de casos. A esse respeito o estudo administrativo

pouco difere de outros campos pois a maioria dêles utiliza-se de muitos métodos diversos para considerar e analisar suas respectivas matérias. Saber-se se os especialistas em administração satisfazem as exigência do do método científico, é um problema que diz respeito a estudos individuais, da mesma forma como em outros setores. Muitos dêles podem e freqüentemente o fazem. O fato de empregarem uma série de métodos — mesmo uma série de métodos em um só projeto — não invalida a justeza metodológica de seu trabalho. Na realidade, ocorrerá provavelmente o oposto. É de duvidar-se que qualquer ciência social possa, ou mesmo queira, reivindicar o uso exclusivo de um só método com a exclusão dos demais.

As perguntas-chave, por conseguinte, são a terceira e sua derivada, a quarta. Possui o setor administrativo, no âmbito governamental, um tema próprio? Uma perspectiva? Um cerne? E serão êsse tema, essa perspectiva, êsse cerne, suficientemente característicos a ponto de garantir o tratamento que se lhes dá separadamente de outros setores do estudo social? Será essa concentração independente, se justificada na lógica, igualmente merecedora de apoio, sob o ponto de vista do progresso do conhecimento humano e da utilidade na vida cotidiana?

A tôdas essas perguntas o autor responderia, enfaticamente, pela afirmativa. E, embora muitos de meus colegas, tanto na América como na Europa, discordassem de alguns de meus argumentos, creio que concordariam com a maioria dos pontos básicos.

Em primeiro lugar, a administração no setor público seria considerada como se relacionando com uma área de estudos cultivada (talvez mais extensamente nos Estados Unidos do que em outros países) sob o nome de ciência política, se não mesmo como integrante desta ciência. Esta parte do estudo de Govêrno, diversamente do que acontece com a administração, é certamente um dos mais antigos e, portanto, mais respeitáveis setores do estudo social. Não obstante, sofre, mais ainda do que seu jovem ramo — a administração — de acusações múltiplas de que lhe falta rigor científico e de que não possui um foco central. Há alguns anos atrás, foi feito um esforço para combater essas dificuldades, com a publicação de um livro de DAVID EASTON, que procurava a um tempo provocar e convencer, intitulado «The Political System». (3) EASTON criticava sua especialidade, ciência política, como um setor ao qual faltavam um cerne, um tema central orientador, assim como definição. Propunha êle que se fundamentassem os estudos e aperfeiçoamentos da ciência política no conceito básico de que é uma ciência preocupada com uma «distribuição autorizada de valores na sociedade». Salienta êle que qualquer sociedade («o mais extenso agrupamento de seres humanos que vivem em conjunto e procuram satisfazer, coletivamente, todos os pré-requisitos da vida em grupo») (4) exige mecanismos para proceder a tais distribuições autorizadas — autorizadas no sentido de que são aceitas por todos aqueles a quem se aplicam e universais para todos os que vivem em sociedade.

A receita de EASTON parece ser de utilidade para a ciência política, sugerindo algo também para uma melhor definição do estudo de adminis-

(3) New York, ALFRED A. KNOPF, 1953.

(4) New York, ALFRED A. KNOPF, 1953, pág. 135.

tração, porquanto para esta é também de vital importância a distribuição de valores. A dificuldade implícita da definição reside no fato de que a palavra «distribuição» sugere uma única decisão, decisão esta que nas sociedades modernas seria expressada pelo que chamamos de «lei». Todavia sabemos perfeitamente bem, hoje em dia, que muitas dessas distribuições autorizadas de valores são feitas mediante decisões e comportamento diário não expressos em lei, embora possam estar expressamente *permitidos* por lei. Frequentemente a lei segue a ação, em vez de suceder o oposto. Conforme vimos aprendendo gradual e, de certa forma, penosamente, a distribuição de valores, ou, em termos mais comuns, formulação de política, é, muito raramente, fenômeno que ocorre uma única vez. A política formula-se continuamente através de sua tradução em ação e comportamento. Para usarmos um exemplo batido, um limite de velocidade de 40 quilômetros, legalmente adotado, não é uma política realista se os guardas locais multarem os motoristas somente ao trafegarem a 60 quilômetros, e se o público reconhecer a possibilidade de se trafegar a 60 quilômetros. Em uma esfera superior, parece-nos claro que muitas das mais importantes políticas (tôdas implicando em distribuição de valores), tanto nos países americanos como europeus, têm sido feitas, nos últimos anos, por funcionários da administração ou foram por eles iniciadas e subseqüentemente ratificadas por lei.

Permanecem, porém, os pontos básicos formulados por EASTON. A ciência política tem que se referir à distribuição autorizada de valores e a administração preocupa-se, de maneira contínua, com essa mesma função. O estudo da administração de órgãos públicos relaciona-se, assim, de maneira inextricável, à ciência política. Na verdade, se esta última se tivesse desenvolvido de acordo com os moldes preconizados por EASTON, seria difícil não considerar a administração como um mero setor, ou subdivisão, de uma disciplina maior, a ciência política. A administração deve ser sempre considerada, na sua ciência, como política, usado o termo em seu sentido mais amplo, apartidário. Pelo menos em uma política democrática, a administração deve sempre relacionar-se com as necessidades e as exigências públicas e com a vontade popular expressa através de uma decisão oficial, formal e legislativa.

Poderemos aceitar o conteúdo político básico da administração pública, mas persistirá uma diferença fundamental entre os cerne dos dois setores. A administração é um processo pelo qual as necessidades e exigências públicas — sistemas de valor social — progressivamente se traduzem em ação digna de confiança. A palavra-chave é pois ação. É bem verdade que, muito logicamente, pode ela ser compreendida dentro da definição de EASTON, mas os cientistas políticos não se têm, via de regra, concentrado nesse aspecto. A administração não se preocupa apenas com o importante problema de tomada de decisões, mas também com a maneira pela qual as decisões se expressam em comportamentos humanos, em relações sociais, em coisas feitas, em estruturas levantadas e em controle impostos. Interessa-se em saber por que e até que ponto as políticas devidamente autorizadas se desenvolvem de forma bastante diversa da que haviam previsto seus autores, e também por que muitas delas não conseguem expressar-se em ação. Entre suas preocupações encontram-se a identificação e a avaliação comparativa de diferentes modos de se fazer algo, de formas diversas de

organizar, planejar e controlar, bem como de técnicas distintas. Em seu cerne está o processo (os muitos processos) de ir-se do *verbo* (ou vontade) ao *ato* e voltar depois à procura de uma nova palavra, à luz dos atos já executados e de seus efeitos.

Outra maneira de expressar isto é dizer que a administração é basicamente um setor *intencional* — tendo como essência a transformação dos propósitos sociais em ação administrativa. De vez que a moderna administração opera em um meio de enorme complexidade, a intenção (propósito) raras vezes pode ser apreendida antecipadamente com precisão. Assim sendo, uma das atividades mais importantes da administração está em uma especificação e revisão continuada da intenção, processo esse que só se define completa e definitivamente após executados os atos. A intenção encontra assim, na ação não apenas a sua expressão mas também a sua essência. (5)

A administração pública difere da administração de empresas e outras pela sua natureza essencialmente política — no sentido de que faz parte de um sistema pelo qual os valores são avaliados *autorizadamente*. O único sistema em que os valores são realmente autorizados para toda a sociedade (e não apenas para os membros da própria organização) é o sistema político. Também difere de outros tipos de administração pelo fato de que suas intenções (finalidades) devem ser, nas culturas modernas, bem mais complexas, representativas de pontos de vista muito mais diversificados e antagônicos, devendo ser geralmente dinâmicas.

A primeira diferença é de espécie, a segunda de grau. Difere da ciência política e de muitas outras ciências sociais na maneira de enforçar os processos de ação, ou mais propriamente, as inter-relações entre valores, propósitos e ação. Quanto a este último sentido seu parentesco mais próximo pareceria ser com a psicologia e com a psicologia social. Estes setores, porém, têm geralmente restringido seus esforços a este processo no que se refere à personalidade individual e aos grupos primários. Muito pouco de seu trabalho já pode ser aplicado a grandes organizações, tendo a maior parte de tal trabalho esquecido os fatores da responsabilidade legal e social, bem como os propósitos sociais e políticos, todos de capital importância na esfera da administração pública. Tem-se salientado com frequência que a administração se relaciona com a maioria das outras disciplinas sociais, delas dependendo. Pode-se acrescentar também que se relaciona com a maioria das ciências chamadas positivas, desde a matemática até a botânica e a fisiologia, a astronomia e a física nuclear, e, em graus diversos, muito deve a elas. Negar tais relações e tal dependência significaria tornar refeito o campo da administração, além de repudiar a realidade. Todavia, a administração não é um mero acúmulo de cápsulas de sabedoria desenvolvidas noutra parte. A prática de administração é uma contínua e repetida *síntese*. Implica a obtenção de informações de um sem número de fontes, quer de

(5) Este conceito de relação entre intenção e administração está longe de ser original. Há vinte anos CHESTER BARNARD identificou a formulação e a definição continuada da intenção como uma das *Funções do Executivo*, e apontou apenas duas outras funções essenciais.

(Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1938, pág. 217).

natureza científica ou não, para juntá-las, misturá-las, delas tirar uma solução e traduzi-la em ação.

Grande parte de singularidade do setor administrativo provém desse mesmo fato. Se a prática de administração consiste essencialmente de síntese em um ambiente de responsabilidade social, seu estudo deveria ser norteado sobretudo para esse mesmo processo de síntese, um processo essencialmente diverso dos ramos de conhecimento em que se baseia. Isto necessariamente não implica dizer que o estudo administrativo é uma «ciência» de síntese, embora eu não fizesse grande objeção a uma tal descrição. É, sobretudo, o estudo do processo de síntese em um ambiente peculiar e mesmo singular. E se outros setores do conhecimento como, por exemplo, a psicologia, cibernética ou economia, auxiliam na busca de compreensão, tanto melhor.

Essas questões sobre a integridade interna da administração e de sua adequada separação de outros ramos de estudo poderão parecer estereis dentro de alguns anos ou, pelo menos, dentro de algumas décadas. Os problemas não são exclusivos da administração. Por força dos acontecimentos, e pelo aparecimento de uma nova maneira de encarar o mundo em que vivemos, esboroam-se as paredes que separam cada um das «disciplinas». O fenômeno é visível em todos os lados e em todos os setores das ciências sociais. Um estudioso de administração deve conhecer um pouco de direito, um pouco de filosofia, um pouco de economia, um pouco de sociologia, um pouco de psicologia, para enumerar apenas alguns dos conhecimentos necessários. Mas o mesmo se aplica aos estudiosos de cada um desses setores (embora muitos deles puzessem em dúvida a indispensabilidade da administração). As faculdades de direito cada vez mais aumentam e mesmo exigem cursos de economia, sociologia, psicologia e governo. A sociologia e a antropologia, cujos âmbitos de interesse são por definição ilimitados (a «sociedade» e o «homem»), têm produzido alguns de seus mais eficazes trabalhos mediante incursões nos territórios vizinhos, o que dificilmente poderiam evitar. Nas duas últimas décadas muitas das novas idéias científicas nasceram de esforços comuns das diversas disciplinas. Hoje em dia os trabalhos de pesquisa requerem grupos que representam formações várias e enfocam problemas que não respeitam as fronteiras entre as diversas disciplinas, tais como estudos de área, comunicações, metropolitanismo, etc.

Algo bastante parecido vem acontecendo até com as mais antigas e respeitadas ciências físicas. Já está muito adiantada a interdependência entre a física, a química e a astronomia. Tem havido, no campo da biologia, uma tendência cada vez maior para especializações e, no entanto, hoje, o interesse dominante se verifica no sentido de uma integração em torno de conceitos cumulativos e completos como ecologia, configuração, e padrão. Mesmo a fortíssima barreira existente entre as ciências sociais e físicas tem sofrido rudes golpes, principalmente em relação a estudos sobre o homem. A psicologia, há muito preocupada com a ponte entre o corpo e a mente, desenvolve-se nesse sentido e antropologia, a biologia e todas as ciências médicas servem também como exemplo. A nova preocupação com «totalidades» — com padrões, configurações, forças, com o «homem integral» ou a região como um todo, ou mesmo, na realidade, com administração — po-

derá indicar conforme sugeriu PETER DRUCKER, (6) uma filosofia fundamentalmente nova e diferente, um abandono das premissas científicas há muito estabelecidas por DESCARTES. De qualquer modo, as disciplinas científicas têm sofrido grandes abalos, sendo provável que se tornem estes ainda mais intensos. De fato, um rigoroso reconhecimento da existência de fronteiras entre as disciplinas pode aumentar a sensação de segurança de seus membros, mas, ao mesmo tempo, retardar seriamente o adiantamento de conhecimento humano útil. PETER DRUCKER diz o seguinte:

«Mas os que trabalham em uma disciplina específica ainda se vêem em sérias dificuldades. Vêm as novas idéias brotando em toda parte à volta delas, e na realidade, muitas vezes conseguem ver pouco mais que isso. De maneira que quando desejam empreender um trabalho rigoroso, tudo que têm à sua disposição são os velhos métodos, baseados nos pontos de vista de um velho mundo, métodos esses inteiramente inadequados às novas concepções». (7)

À luz dessas observações tem-se receio em aplicar as palavras «ciência» ou «disciplina» a *qualquer* dos setores de estudo existentes, sejam antigos ou novos, sociais ou naturais. Realmente, é de esperar-se que as ciências olhem ao longe, por sobre os muros, tanto quanto puderem, em lugar de complacentemente contemplarem seus antigos feitos e tentarem reforçar suas fortalezas.

Segundo parece, a administração pública estaria bem mais protegida do que as ciências mais antigas contra os tipos de esterilização imaginados por DRUCKER. Já se habilita como uma divisão lógica — se não uma «disciplina» — do conhecimento humano, nos termos por ele seguidos. Preocupa-se a administração com padrões, com áreas-problema, com totalidades, com finalidade, e já é um setor bastante caracterizado, com suficiente pureza e conteúdo para garantir o seu reconhecimento como setor distinto. Conforme foi dito acima, seu sentido característico depreende-se de palavras e expressões como as seguintes: distribuição autorizada de valores; política; ação; propósito; e síntese. A questão de saber-se se é uma verdadeira «ciência» depende dos Deuses e do futuro — e da definição de cada um. Na esfera pública, a administração, por sua substância e pela lógica, pode ser considerada da mesma forma como muitas de suas irmãs mais velhas. Faltam-lhe, é certo, a história e a tradição de muitas delas — bem como o reconhecimento universitário que elas possam proporcionar. É este um forte argumento em favor de uma «ciência» administrativa: a roupagem de respeitabilidade e, esperemos, o conseqüente respeito. Mas, por seus próprios méritos, a administração pública está certamente mais próxima de ser uma «ciência» do que «ciências», qualquer que seja o rigor que se possa dar a uma definição.

(6) Vide o artigo *The Philosophy Comes to Life*, Harper's Magazine, agosto de 1957, págs. 36-40.

(7) Vide o artigo *The New Philosophy Comes to Life*, Harper's Magazine, agosto de 1957, pág. 39.

A Matemática no Direito de Propriedade da União

351.711:51

NELSON NASCIMENTO SANTOS

FOCALIZEMOS para terminar a parte teórica do assunto em epigrafe, o caso caso da remição de fôro de terrenos sob o regime de aforamento.

A enfiteuse dá-se, por força do parágrafo segundo do artigo sessenta e quatro do Decreto-lei n.º 9.760 de 5-9-1946, quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e a de manter-se o vínculo da propriedade pública.

Sempre, pois, que não haja mais razão de radicar-se o indivíduo ao solo e nem motivos de segurança nacional para que a União permaneça detentora do domínio direto, que a vincula à propriedade empresada, poderá dar-se a remição do fôro na forma do § 2.º do art. 103 do citado diploma legal, uma vez autorizada pelo Presidente da República por proposta do Ministro da Fazenda, "in verbis":

"Art. 103, § 2º A remição do fôro será facultada, a critério do Presidente da República, e por proposta do Ministro da Fazenda, nas zonas onde não mais subexistem os motivos determinantes da aplicação do regime enfiteutico".

Realmente, o art. 123, ainda dêse decreto-lei, estabelece como deve ser calculada a remição, quando expressa:

"Art. 123. A remição será feita pela importância correspondente a 20 (vinte) foros e $1\frac{1}{2}$ (um e meio) laudêmio, calculado este sobre o valor do domínio pleno do terreno e das benfeitorias existentes na data da remição.

A equação que traduz a inteligência matemática do transcrito dispositivo legal, assim se expressa:

$$R = 20f + 1,5L$$

Esta equação, uma vez estabelecidas as relações de "f" e "L" oriundas das (4), (5) e (11) em artigos anteriores analisados, após as devidas substituições e transformações, fica reduzida à simples expressão abaixo:

$$R - d = \frac{1}{40} (p + 3b)$$

Frente a estas duas últimas equações, pode-se formular mais as regras seguintes:

13ª O valor do direito à remição do fôro é dado por um binômio, sendo um termo o valor de vinte foros e o outro de um e meio laudêmio, este tomado sobre o valor do domínio pleno do terreno acrescido do das benfeitorias à data de remição.

14ª A diferença, entre os valores dos direitos à remição e ao domínio direto, é dada por um quarenta avos do binômio cujos termos são :

- a) o valor do domínio pleno do terreno; e
- b) o valor do triplo das benfeitorias existentes à época da remição.

O exame da equação (26) revela-nos ser o valor da remição superior ao relativo ao domínio direto em poder da União, em qualquer hipótese.

De fato, ainda na hipótese da ausência de benfeitorias, vale dizer $b=0$, teríamos

$R > d$ (27), pois a (26) tornar-se-ia

$$R - d = \frac{1}{40} p \quad (28)$$

de modo que $R = d + \frac{1}{40} p$ ou

$$R = d + 0,025 p \quad (29)$$

Dai mais a regra prática seguinte :

15ª O valor da remição do fôro de um terreno, sem benfeitorias (ou abstraindo-se das mesmas) é aquêle do domínio direto, acrescido de vinte e cinco milésimos do valor do domínio pleno do mesmo.

Até aqui não se cogitou de relacionar, nas equações deduzidas, a idade do aforamento, isto é, do contrato enfiteutico estipulante do fôro.

Vejamo-lo.

I — Fôro contemporâneo à remição :

A) Terreno sem benfeitorias

Admitindo-se que há simultaneidade da instituição do fôro com a da remição, uma vez que, pela equação (5) tratada em artigo anterior e sob o mesmo título em epígrafe, $d=0,17 p$, a equação (29) torna-se :

$$R = 0,195 p \quad (30)$$

após a substituição de "d" na mesma por $0,17p$, admitida também a inexistência de benfeitorias (caso de demolição).

Face a esta última equação, estabelece-se, para oportuno exame da consciência da remição do ponto-de-vista dos interessados (o foreiro e a União), mais a seguinte regra prática :

16ª *Abstração feita das benfeitorias, a remição corresponde em valor a cento e noventa e cinco milésimos do valor do domínio pleno do terreno aforado, se fôro e remição forem contemporâneos.*

A equação (30) não é completa do ponto-de-vista da análise equânime, ponderados os interesses do foreiro e da União. Sim. É que não entram na sua estrutura, nem o capital correspondente à rentabilidade perpétua do fôro, nem, pelo menos, um laudêmio que a União recolheria no caso da venda das futuras benfeitorias (e a futura existência destas é certa pois a demolição da antiga o indica).

Estabelecamos a equação da remição introduzindo-lhe o capital potencial relativo ao fôro "f", perpétuo, e, pelo menos, um laudêmio correspondente à venda do terreno a terceiros para efeito de análise. Em seguida concluiremos se há ou não conveniência da remição do fôro, a requerimento da enfiteuta, mediante o estabelecimento da inequação correspondente. A remição, para que haja cobertura dos valores pertencentes à União, ainda que em estado potencial, tem que ser, pelo menos, igual a três parcelas: o *valor do domínio direto "d"*, e *aquêles pertinentes ao capital originado pelo fôro e de um laudêmio*. Então, ter-se-á "a fortiori", para tal situação

$$R \geq d + \frac{f}{0,006} + 0,05 p$$

uma vez que o capital potencial, de que origina a renda perpétua "f" à taxa de 0,6%, é dado pela relação $\frac{f}{0,006} >$ e o laudêmio é de 5% sobre o valor do domínio pleno do terreno em remição. Mas $R = d + 0,025p$ pela equação (29).

-Assim, temos sucessivamente :

$$d + 0,025 p \geq d + \frac{f}{0,006} + 0,025 p \quad (31)$$

ou

$$0,02 p \geq \frac{f}{0,006}$$

Mas o fôro sendo contemporâneo não à remição, $f = 0,006p$ (artigo anterior), de modo que

$$0,02 p \geq \frac{0,006p}{0,006}$$

$$0,02 p \geq p \quad \text{ou} \quad \boxed{0,02 \geq 1}$$

leva-nos a admissão de um absurdo.

Este absurdo é oriundo de termos admitido que o valor "R" da remição, dado pela equação (29) é superior ou igual ao valor mínimo potencial retido, ou melhor, detido pela União sobre o imóvel em razão do vínculo, que a faz sempre presente ao mesmo pela percepção dos foros e laudêmos, provenientes do domínio direto, que lhe pertence, e do qual se despojará no ato de efetivação da remição suplicada.

Daí mais a regra

17ª *Não é conveniente à União a remição de fôro de terreno, sem benfeitorias (caso de demolição), quando a remição e aforamento forem contemporâneos.*

B) Terreno com benfeitorias. A equação (26) pode ser escrita sob a forma :

$$\boxed{R = d + \frac{1}{40} (p + 3b)} \quad (32)$$

Sabemos, todavia, seguindo o mesmo raciocínio do item A, retro, "mutatis mutandis" quanto à benfeitoria de valor "b", que a remição deve ser de valor superior à soma dos valores do domínio direto, do capital potência correspondente ao fôro perpétuo "f" e do relativo a, pelo menos, um laudêmio (êste aqui impôsto só para efeito de análise).

Assim a inequação, que nos proporciona fixar a relação de igualdade ou desigualdade entre os valores das benfeitorias e o de domínio pleno do terreno, é a seguinte:

$$R \geq d + \frac{f}{0,006} + 1,5 (p + b)$$

ou

como $R \geq d + \frac{1}{40} (p + b)$ pela desigualdade ou igualdade (32),

temos sucessivamente:

$$d + \frac{1}{40} (p + b) \geq d + \frac{0,006 p}{0,06} + 1,5 [0,05 (p + b)] \quad (33)$$

$$\frac{1}{40} (p + b) \geq p + 0,075 (p + b)$$

$$0,025 p + \frac{3}{40} b \geq p + 0,075 p + 0,075 b$$

$$\frac{3}{40} b \geq 1,025 p + 0,075 b$$

$$\left(\frac{3}{40} - \frac{75}{1\,000} \right) b \geq 1,050 p$$

$$\left(\frac{3\,000 - 3\,000}{40\,000} b \geq 1,05 p \right) \quad \text{e finalmente}$$

$$0 \times b \geq 1,05 p$$

o que é impossível. A impossibilidade, manifesta à luz da análise matemática na última expressão, origina-se da imposição de um verbo superior no primeiro membro equivalente inicial, potencialmente vinculado à União, pela detenção da integração dos valores de domínio direto, de perspectividade do fôro e de, pelo menos, um laudêmio. Logo, não há conveniência à União na remição do fôro, em qualquer hipótese de valor de benfeitoria, quando há simultaneamente de aforamento e remição, salvo outras razões extra-legislação:

Do exposto, poderemos oferecer mais a regra prática seguinte:

18ª — *Não há conveniência para a União na remição de fôro de terreno, por maior que seja o valor da benfeitoria existente sobre o mesmo, se houver contemporaneidade no aforamento e remição, com fundamento na legislação que regula a matéria, face à lei vigente se previrmos um futuro laudêmio.*

II — Fôro antigo relativamente à remição requerida.

A) Terreno sem benfeitorias. Pela equação (30) apresentada linhas atrás, a remição é expressa pela fórmula:

$$R = 0,195 p$$

Por outro lado só haverá conveniência na sua efetivação quando se der a "conditio sine qua non".

$$0,195 p \geq d + \frac{f}{0,006} + L \quad (34)$$

Uma vez que $L = 0,05 p$ e $d = 0,17 p$ (conforme consta de artigos anteriores), aquela última equação pode ser escrita sucessivamente:

$$0,195 p \geq 0,17 p + \frac{f}{0,006} + 0,05 p$$

ou

$$0,195 p \geq 0,22 p + \frac{f}{0,006}$$

Esta expressão absurda provém de termos partido da premissa segunda a qual admitimos que o valor da remição era superior ao valor da integração

dos valores elementares que vinculam a União ao imóvel. Logo, ainda que o fôro seja o menor possível, teremos sempre o absurdo.

$$0,195 p > 0,22 p + \frac{f}{0,006} \text{ e } 0,195 p > 0,22 p \quad (35)$$

ainda que o fôro seja nulo, "ad argumentandum".

Em consequência do exposto, pode-se estabelecer mais a regra seguinte:

19.^a — *Ainda que o fôro seja antiquíssimo, não há vantagem à União a efetivação da remição do mesmo se o terreno não contiver benfeitorias por ocasião da pretendida remição, prevenindo-se um futuro laudêmio.*

Ressalte-se que tal regra provém das equações tomadas do modo interpretativo mais conveniente à realização da remição, isto é, considerando em $20f + 1,5L$ e o fôro sobre o valor atual. Do contrário teríamos uma situação ainda muito mais convincente da inconveniência da mesma.

Vejamos:

$$20f + 1,5 (0,05 p) \geq 20f + L + \frac{f}{0,006} + L \quad (36)$$

ou

$$1,5 \times 0,05 p \geq 0,05 p + 0,05 p + \frac{f}{0,006}$$

ou finalmente

$$,075 p \geq 0,10 p + \frac{f}{0,006}$$

Esta última equação ou inequação traduz, matematicamente, um absurdo ainda mais retumbante do que a análoga anterior, o que, por mais forte razão, confirma plenamente a regra 19.^a formulada linhas atrás.

B) existem benfeitorias no terreno.

Seguindo o mesmo raciocínio antes desenvolvido, pode-se escrever:

$$20 f + 1,5 L \geq 20 f + L + \frac{f}{0,006} + L \quad (37)$$

e, como $L = 0,05 (p + b)$ tem-se, sucessivamente:

$$0,075 (p + b) \geq 0,05 (p + b) + \frac{f}{0,006} + 0,05 (p + b)$$

Vê-se, facilmente, que ainda neste caso, a impossibilidade do valor da remição ser superior, ou pelo menos igual ao correspondente à totalidade do direito na vinculação ao imóvel, leva-nos a admitir a regra geral seguinte:

20.^a *Sempre que houver possibilidade de laudêmio, à luz da legislação vigente, é desaconselhável a remição para a União. A*

impossibilidade das equações (ou inequações) (31) a (37), analisadas linhas atrás, provém de termos levado aos segundo membros das mesmas o termo relativo a um futuro laudêmio, para efeito de análise.

Realmente, dizemos para efeito de análise, pois não seria cabível tal previsão do futuro, bastando para isso lembrar que os imóveis são vendidos embora se valorizem dia a dia.

Assim é que nos parece ser o certo e justo a consideração nos segundos membros daquelas expressões de igualdade ou desigualdade, de apenas os

“f”,
dois termos “d” e $\frac{f}{0,006}$, respectivamente representando os valores do

domínio direto e capital gerador do fôro perpétuo. Isto porque, ao remir aqueles dois valores vinculativos da senhoria direta (a União) ao imóvel, cessa a existência dos mesmos. Daí não ser justo, matemático, incluir nas equações (ou inequações) o termo de valores de uma provável ocorrência que se projeta de causa que cessara no presente, isto é, no ato da remição. Tanto, mais injusto e imatêmico o é se lembrarmos que no “quantum” remição “R”, figurante no primeiro membro das equações (ou inequações), a lei incluiu o valor de um e meio laudêmio, impôsto no cômputo do cálculo da remição.

Em obediência ao imperativo dessa cristalina verdade matemática e humana, impõe-se a análise conclusiva dos casos anteriores, ou sejam:

I — Remição contemporânea ao aforamento

A) terreno sem benfeitorias; e

B) terreno com benfeitorias.

II) — Aforamento antigo com relação à remição

A) terreno sem benfeitorias; e

B) terreno com benfeitorias.

Ao excluirmos o termo correspondente a um laudêmio nos segundos membros nas respectivas equações (ou inequações), apliquemos-lhes o mesmo raciocínio anterior a todos os casos alinhados acima:

1) Caso I item A

$$b = 0 \quad 0,195 p \geq 20 f + L + \frac{f}{0,006}$$

$$0,195 p \geq 20 \times 0,006 p + 0,05 p + p$$

$$0,195 p \geq 0,12 p + 1,05 p$$

$$0,195 p \geq 1,17 p. \text{ Absurdo.}$$

Esta impossibilidade confirma a inconveniência na remição e portanto a regra 17.ª.

2) Caso I item B

$b > 0$

$$d + \frac{1}{40} (p + 3 b) \geq d + \frac{f}{0,006}$$

$$\frac{f}{0,006} = \frac{0,006}{0,006} = p, \text{ então}$$

$$\frac{1}{40} (p + 3b) \geq p$$

$$p + 3b \geq 40p$$

$$3b \geq 39p, \text{ donde}$$

$$b \geq \frac{39}{3} p \quad \text{ou} \quad b \geq 13p$$

$$\boxed{B \geq 13p} \quad (38)$$

Esta última inequação (ou equação) não confirma a regra 17.^a retro, pois basta que o valor da benfeitoria seja igual a *treze vezes o valor do domínio pleno do terreno, para que haja a remição e compense justamente a União.*

$$3) \text{ Caso II item A} \quad b = 0$$

$$20f + 0,075p \geq 20f + p + \frac{f}{0,006}$$

$$0,075p \geq \frac{f}{0,006} + p; \text{ absurdo}$$

O absurdo da equação prova a inconveniência da remição, confirmando, pois, a regra 19.^a.

$$4) \text{ Caso II item B} \quad b > 0$$

$$d + \frac{1}{40} (p + 3b) \geq 20f + 0,05 (p + b) + \frac{f}{0,006}$$

$$\frac{1}{40} (p + 3b) \geq \frac{f}{0,006}$$

$$\text{pois } d = 20f + 0,05 (p + b)$$

Continuando a simplificação, em última análise, tem-se

$$b \geq \frac{20\,000f}{9} - \frac{1}{3} p \quad (39)$$

A inequação (ou equação) (39) demonstra, contrariando a regra 20.^a (que inclui a previsão de um laudêmio posteriormente ao ato da remição), *que há conveniência na remição se o valor das benfeitorias for superior, ou pelo menos igual, ao segundo membro da mesma.*

Três hipóteses dão-se:

$$1.^a) \quad \frac{20\,000\,f}{9} = \frac{1}{3} p;$$

$$2.^a) \quad \frac{20\,000\,f}{9} > \frac{1}{3} p;$$

$$3.^a) \quad \frac{20\,000\,f}{9} < \frac{1}{3} p;$$

As 1.^a e 3.^a hipóteses são aquelas que, respectivamente, implicam em compensação e vantagem em a União efetivar a remição, isto é, são os casos de $b = 0$ e $b > 0$

A 2.^a hipótese, que é o caso de valor negativo das benfeitorias, é o que indica a inconveniência absoluta da remição, pela insuficiência de valor das benfeitorias.

A 3.^a hipótese é, pois, a que oferece o ponto de partida à apreciação da conveniência ou não na remição. De fato, para $b \geq 0$ ou

$$\frac{20\,000\,f}{9} \geq \frac{1}{3} p \quad \text{ter-se-á} \quad f \leq \frac{3p}{20\,000} \quad (40)$$

21.^a — *Daí a regra única:*

Sempre que o fôro fôr inferior ou, pelo menos, igual a três vinte mil avos do valor do domínio pleno do terreno, a remição é de toda conveniência para a União, ainda que haja ou não benfeitorias sobre o terreno.

Para o caso de terreno da União incorporado ao de outrem, do qual não

se possa desmembrar como $b = \frac{p}{V} B$, onde V apresenta o valor total do

terreno e "p" o valor do terreno pertencente à União, B a totalidade da benfeitoria e P o preço do imóvel, o raciocínio ainda se aplica, pois o ponto de

partida no estabelecimento de regra 21, foi $b = 0$ ou $\frac{p}{V} B = 0$ e quando

$b > 0$ considerar-se-á $b = \frac{p}{V} B$.

Concluindo, à luz da ampla análise realizada, pode-se afirmar que o ponto preponderante na conveniência em a União remir fôro está nos dois itens seguintes:

a) na admissão, no julgamento da remição de laudêmios futuros;

b) na inadmissão desses laudêmios, futuros ao ato da remição.

Na hipótese do item *a*, *jamais haveria conveniência de a União permitir a remição*, como vimos da análise matemática consubstanciada nas regras 17ª a 20ª estabelecidas linhas atrás. *Este item é injusto e é ilegal. Injusto*, como vimos, pois não seria lícito a União incluir no reembolso do valor potencial, que a vincula ao imóvel, uma parcela que só existiria no futuro se não cessasse esse mesmo vínculo. É como se alguém quisesse incluir na venda do imóvel a sua valorização posterior. É também ilegal, por isso que o próprio decreto-lei 9.760, de 5-9-46, prevê a remição, que é de grande alcance sociológico.

Resta-nos o item *b*, *que é o justo e legal*, de vez que, pelo mesmo, o valor da remição é contrabalançado pelos valores do domínio direto e aquele relativo ao capital de que se origina a renda perpétua constituída pelo fôro, aliás os únicos que, em valor, representam os direitos da União até o ato de remição. Não leva ao paradoxo de querer que, ainda que cessada a causa, permaneçam os seus efeitos! Em vista do exposto, pode-se resumir todos os casos de conveniência ou não na remição do fôro, requerida, na única regra seguinte:

22.ª — *Sempre que se verifique ser o fôro igual ou inferior a três vinte mil avos do valor atual do domínio pleno do terreno, ou haver sobre o mesmo benfeitorias de valor igual ou superior a treze vezes a esse valor atual do domínio pleno do terreno, é aconselhável a efetivação da remição para os interesses da União, do ponto de vista econômico, independentemente de quaisquer outras verificações, bastando a satisfação de uma ou outra dessas condições.*

A remição, nessa base, proporcionaria à União uma fabulosa arrecadação, de imediato, de quantias que seriam arrecadadas, *lentissimamente*.

Por outro lado, aos foreiros haveria a grande vantagem de libertarem os imóveis da ligação perpétua dos mesmos à União, conseguindo assim a detenção em suas mãos do domínio pleno, que lhes corresponde e os liberta de fôros e laudêmios.

As transações seriam facilitadas, o que ainda contribuiria para aumento da arrecadação indireta aos cofres da União.

Depois, terminaremos esta teoria sobre o título em epígrafe com exemplos práticos, impessoais, necessários à objetivação e consolidação dos assuntos na mesma abordados.

É aparente que, dentro de uma das duas condições consignadas na regra matemática acima, estão em geral os lotes edificados em zonas onde o gabarito vertical, imposto pelos poderes municipais, fôr igual ou superior a dez pavimentos, como por exemplo, em Copacabana e Flamengo no Rio:

Em tais zonas de alto índice econômico saturadas de arranha-céus, a preterição das remições dos foros, à luz da matemática em detrimento da própria União, em época em que tanto carece de rendas mediatas, viria em detrimento da União.

É um ponto interessante de ser pôsto em prática pelo Poder Executivo, já que a lei permite. E seriam incalculáveis aos benefícios tanto para a União como para o coletividade. É o que "permissa venia", lhe sugerimos em alto sentido.

A função Judicante na Esfera Administrativa

35

ALBERTO BONFIM

A Constituição Federal de 1946 (arts. 65, 87 e 94 a 123) delimitou as atribuições de cada um dos três Podêres da República, de forma a não se confundirem as respectivas atribuições. As próprias denominações dos Podêres já indicam o que cada um deve fazer no quadro governamental: O Legislativo — fazer leis; o Executivo — fazê-las cumprir; e o Judiciário — interpretá-las em caso de controvérsia.

Até ai tudo bem. Mas a complexidade do mundo moderno em tudo impõe divisões e subdivisões. O Legislativo se compõe, no âmbito federal, de Câmara dos Deputados e Senado; no âmbito estadual, de Assembléia Legislativa; e no municipal, de Câmara de Vereadores.

O Executivo conta, hoje, em nosso país, com 11 Ministérios. E o Judiciário, além das várias instâncias que lhe emprestam uma seriação hierárquica, conta também com órgãos de justiça especializada. Assim, temos a Justiça Militar, a Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho, com as suas várias instâncias, além de dois tribunais de competência menos ampla, quais sejam o de Contas e Marítimo Administrativo.

O Tribunal de Contas poderia, de certo modo, ser classificado como órgão de Justiça legislativa, dada a sua condição de auxiliar do poder legisferante. E o Tribunal Marítimo Administrativo, como o nome indica, exerce sua atividade no âmbito do Executivo, para julgar as questões ligadas à Marinha Mercante, supervisionada pelo Ministério da Marinha.

Como já existe um Código do Ar, não seria demais criar-se um Tribunal Aeronáutico. E isso possivelmente ocorrerá, mais cedo ou mais tarde, pois os juristas internacionais já começam a falar até num Direito Astronáutico, com a entrada do engenho humano na terceira dimensão espacial.

Feita, assim, esta breve indicação da amplitude a que se estendeu o poder judicante, cabe um exame mais detido do aspecto que mais de perto interessa ao título deste artigo.

O Estatuto dos Funcionários (Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952) contém nada menos de 51 artigos, compreendendo 2 títulos com 9 capítulos, sobre o regime disciplinar dos servidores públicos, inclusive o processo administrativo e sua revisão, dispositivos esses que encerram preceitos proibitivos e sanções punitivas, análogos aos do Código Penal.

Os inquéritos administrativos, para apuração de delitos funcionais, se realizam nos vários setores da administração pública, depois do conhecimento

da *denúncia* sob a forma de tomada de depoimentos, inclusive *acareações*, juntada de *documentos*, custódia de objetos que constituam prova *material*, e *laudos* periciais, tudo numa evidente semelhança com o processo penal.

O art. 200 do Estatuto chama de *instância administrativa* o âmbito em que são apreciados e decididos os feitos de natureza disciplinar. De fato, os relatórios opinativos das comissões de inquérito, quando aprovados pela autoridade designadora das comissões, constituem verdadeiros julgamentos de processo. E não é sem propósito que o Estatuto emprega as palavras: *inquérito* (art. 220), *defesa* (art. 222), *julgamento* (art. 225, § 1.º), *recurso* (art. 168), *testemunhas* (art. 236), *penalidade* (art. 238), *direito de pleitear* (art. 169), *prescrição de pena* (art. 213), tudo numa linguagem técnica, inquestionavelmente judiciária.

Embora o § 4.º do art. 141 da Constituição Federal admita o pronunciamento do Poder Judiciário sobre todas as lesões de direito individual, e, portanto, as reclamações dos funcionários em grau de recurso possam ser, como vêm sendo, julgadas por aquele outro Poder, não se pode deixar de convir que as fases do processo administrativo, a partir da entrega do relatório da comissão de inquérito, constituam verdadeiros *julgados* no sentido judicativo da palavra.

Não apenas no regime disciplinar sobressai o aspecto judicante da ação do Estado sobre os seus servidores. Também nos casos de reclamação sobre direitos e vantagens (promoção, aposentadoria, licença, vencimento, nomeação, etc.) a decisão administrativa não escapa ao teor dos veredictos judicatórios, incluindo mesmo os recursos para as autoridades superiores, os quais constituem verdadeiras *apelações*.

A chefia de um órgão específico é como que uma primeira instância; a seguir vem o órgão central de pessoal do Ministério, como uma segunda instância; depois os gabinetes ministeriais, como uma terceira instância, com o pronunciamento do Titular da Pasta, e, finalmente, vêm os órgãos auxiliares da Presidência da República (Departamento Administrativo do Serviço Público, Secretaria da Presidência da República e Consultor Geral da República), que ao emitirem sua opinião para orientar o mais alto Magistrado da Nação, em grau de recurso, funcionam como quarta e última instância na esfera administrativa. Isso o que se constata na prática.

Verifica-se, assim, uma tramitação tipicamente judiciária nos feitos administrativos com a subida dos autos para julgamento nos diversos degraus da escala hierárquica dos órgãos e autoridades do Poder Executivo.

No regime disciplinar dos servidores públicos consagra o Estatuto um título especial à acumulação de cargos. Para aplicação dos respectivos dispositivos (arts. 188 a 193) sentiu a administração a necessidade de um regulamento, que foi baixado pelo Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, criando também uma comissão para «emitir parecer sobre os casos de acumulação» (art. 15). A comissão pode promover *diligências* que se tornarem necessárias (§ 2.º) e das decisões da comissão, aprovadas pelo Diretor Geral do D.A.S.P., cabe *recurso* ao Exmo. Sr. Presidente da República (§ 4º).

É, pois, mais um currículo judicante na esfera administrativa o regime da acumulação de cargos, apenas com a sistemática invertida. Enquanto no Poder Judiciário a 1.^a instância é normalmente constituída de juiz singular e as instâncias superiores são colegiadas, a Comissão de Acumulação de Cargos tem na sua primeira instância um órgão de deliberação coletiva e nas duas superiores, autoridades singulares: mas isso absolutamente não lhe retira o caráter judicatório. É aplicação da lei às situações individuais, que se apresentam de tal forma díspares que raramente se encontram dois casos idênticos.

A prática ensina que deveria haver uma comissão permanente de inquérito, pelo menos, em cada Ministério. Inúmeras as irregularidades que freqüentemente se cometem. Atualmente, ao que consta, há dois órgãos com esse tipo de comissão: o Departamento dos Correios e Telégrafos e a Estrada de Ferro Central do Brasil. É compreensível a continuidade desses órgãos coletivos naquelas repartições, que aliás controlam milhares de funcionários, o primeiro em todo o território nacional e a segunda numa extensa área abrangendo três importantes Estados.

As comissões de inquérito permanentes trazem, sobre as eventuais, a vantagem da prática continuada, de modo a formar a sua especialização, donde o rendimento em qualidade e quantidade. As desvantagens das comissões ocasionais são a improvisação e o desestímulo no respectivo trabalho. Normalmente ninguém quer fazer parte de comissão de inquérito, atividade não remunerada, acarretadora de inimizades e, ainda, sujeita a viagens. É quase preciso obrigar os funcionários a integrarem as comissões. Convite raramente se aceita. Por isso a existência permanente de servidores com essas atribuições específicas eliminaria esses inconvenientes, e poderia dar uniformidade à apuração de irregularidades, facilitando o trabalho da primeira instância de julgamento na esfera administrativa, ou sejam pelos diretores de repartição, onde os delitos funcionais ocorrerem.

Outro aspecto da judicância a merecer análise neste artigo é a dualidade de julgamento pelo mesmo delito. O funcionário peculatório, por exemplo, responde a processo administrativo e a processo penal pelo mesmo delito (art. 226 do Estatuto). É claro, nessa hipótese, que, pela lesão aos cofres públicos (art. 207, VIII), o funcionário, em virtude do inquérito administrativo, é passível da pena de perda do cargo. E pela prática do peculato (art. 312 do Código Penal) está sujeito a prisão e a multa.

São, pois, sanções de natureza diversa: Na primeira, a pena expulsa-o do emprego; e na segunda, sofre restrição à liberdade e ao patrimônio. Em ambas está em jogo o sentido patrimonial, mas na primeira predomina o sentido moral e na segunda o aspecto físico.

Porém a dualidade de julgamento traz o inconveniente da possibilidade de absolvição numa esfera e condenação em outra, como várias vezes já tem acontecido. No tocante a direitos e vantagens tem já também ocorrido o mesmo: A Administração nega e o Judiciário concede. Muito melhor seria que houvesse uma só esfera judicante, quer para os delitos funcionais, quer para os direitos pleiteados, eliminando assim a disparidade de conseqüências do julgamento: o funcionário ou seria absolvido ou condenado; nunca ao mesmo tempo condenado e absolvido.

Um código funcional, incluindo direitos e vantagens bem com os delitos administrativos, imporia tôdas as sanções ou conseqüências cabíveis : o funcionário condenado, assim pela Justiça Administrativa, conforme o caso, poderia ser também prêso e multado (penalmente), além de perder o cargo (administrativamente) e pagar os prejuízos (civilmente).

E no concernente aos direitos e vantagens evitar-se-ia o que hoje acontece : ficarem os diretores, ministros e o próprio Presidente da República sujeitos a verem reformadas pelo Poder Judiciário suas decisões denegatórias de direitos pleiteados.

No tocante aos direitos e vantagens e demais relações entre o funcionário e o Estado, o Estatuto já conta com uma copiosa jurisprudência, além de legislação paralela, inclusive regulamentativa, de modo a formar um todo jurídico que só pode ser bem interpretado e aplicado mediante critério judicante.

A Justiça Administrativa teria, assim, jurisdição especial, como têm a militar, a eleitoral e a trabalhista. As autoridades administrativas, assim, aliviadas dos encargos de julgar, que passariam a êsse fôro judicatório especial, teria mais tempo para dedicar-se aos misteres específicos de suas repartições ou órgãos.

Mas parece que uma reforma capaz de possibilitar o advento da Justiça Administrativa com foros judiciários dependeria de reforma da Constituição. E seria, salvo melhor juízo, uma reforma muito proveitosa. E até justa, pois atualmente há muitos funcionários em diversas repartições, incumbidos de elaborar expedientes que são verdadeiras sentenças, sem os direitos e as vantagens que a toga merecidamente proporciona aos que as vestem.

Responsabilidade civil do indivíduo e do Estado

347.51

JOAQUIM PIMENTA

TORNOU-SE dogmático o princípio de que toda responsabilidade em direito privado implica necessariamente uma culpa : « não é o dano que obriga à indenização, mas a culpa », escreve IHERING, que vislumbra ali a evidência de uma fórmula química e ZINK uma cristalização da própria *ratio scripta*.

Históricamente derivada da responsabilidade penal, a responsabilidade civil veio, com a jurisprudência romana, enlaçando-se, qual o efeito a sua causa, a êsse elemento subjetivo — o ato culposo — até encaixar-se de vez no texto dos códigos, como axioma de matemática jurídica.

Mas, porque o direito, antes de recolher-se em um texto, é um fato que se sobrepõe à vontade dos legistas; antes de converter-se em escola, é uma projeção de interesses e de forças sociais que escapam à trama inflexível de sistemas apriorísticos, a par do conceito clássico da responsabilidade civil, surge do choque de interesses individuais e coletivos que o direito coordena e põe em equilíbrio, o tipo de uma *responsabilidade objetiva*, isto é, sem culpa, acarretando a indenização de danos, independentemente da natureza das causas que o determinaram, as quais tanto podem pressupor atos pessoais, como circunstâncias de ordem puramente material ou estranhas à vontade e ação do indivíduo.

Qual seria o fundamento dessa nova face do direito, eis o que procurou saber e definir, há mais de trinta anos, o professor HERSILIO DE SOUSA, grande e saudoso mestre da Faculdade de Direito, do Recife, em um livro — *Novos Direitos e Velhos Códigos* — infelizmente, por ter sido publicado na «provincia», desconhecido ou quase despercebido nos demais centros de cultura do País. Depois de passar em revista diferentes doutrinas, já em voga naquele tempo, sobre como interpretar essa inovação num setor tradicional do jurismo, assim se externa :

« Antes de tudo, há uma doutrina da causa subjetiva, e outra da causa objetiva, procurando, a primeira, encontrar sempre uma relação direta entre o dano e o sujeito, em cuja esfera de ação, de influência ou de eficácia êle se realizou, a cuja vontade e a cujo interesse êle se prende; e não se preocupando a segunda com a pessoa, mas procurando só e diretamente a causa do dano, seja pessoa, animal inferior ou coisa que o haja produzido. »

Quanto à simples relação pessoal que se pretende manter entre o indivíduo e o dano por êle causado, tinha o professor HERSILIO DE SOUSA motivos

de a considerar, pelo seu caráter de imprecisão, suscetível de provocar abusos e injustiças, como, por exemplo, nos casos em que respondessem os pais por todos os danos que os filhos causassem a alguém, abstraindo-se as circunstâncias em que tais danos tivessem ocorrido. Foi prevendo êsse inconveniente que KRIES tentou uma distinção entre nexos causal adequado e nexos causal accidental, o primeiro sendo um vínculo de tal sorte ligando o dano ao fato que o produziu, que, sem êste, não se teria aquêle objetivado; o segundo verificando-se pela ausência de tão íntima relação. Desde que ao arbítrio do juiz ficasse a determinação de um ou de outro nexo, acreditava o mestre pernambucano que tal critério podia conduzir a decisões iníquas, em vez de ser um ato de distribuição da justiça.

Para os dois MERKEL, a responsabilidade sem culpa deve assentar no ativo interesse ou, antes, no agir no próprio risco e perigo :

«Cada um tem de suportar as despesas no valor do seu próprio benefício, como prêmio do risco de suas probabilidades de ganho, como passivo de sua economia». Também para HUMELIN e UMGER repousa ela no agir sobre o próprio perigo, em virtude de que «deve responder pelo dano quem joga com o perigo, quem trafica com o perigo, quem se expõe ao perigo e ao mesmo tempo põe em perigo a vida dos outros». Citava, por último, a teoria de JUNG, pela qual «quem toma sobre si trabalhos extraordinários, *ipso facto*, se submete às consequências danosas que dêles provenham» e a de SJOGREN — «do momento final» — isto é, «que a obrigação de reparar o dano se deve decidir por onde termina o interesse econômico do indivíduo».

Se tais critérios pareciam justos e verdadeiros, pensava o professor HERSILIO DE SOUSA que não abrangiam todos os casos em que se pudesse verificar a responsabilidade objetiva; tais os danos provenientes da inação, da atividade de outros, de animais, de coisas inanimadas.

Mais radical é a teoria, hoje dominante, que omite ou relega a segundo plano a relação que possa existir entre um dano e alguém que o tenha causado, decorra êle de um ato pessoal, do exercício de uma atividade lícita, ou de fatos inteiramente estranhos àquele que há de responder pela indenização. Por exemplo : o dano causado a terceiros pelo desmoronamento de um prédio cujas condições precárias de resistência ignorasse o proprietário; ou, o que é mais típico, tanto mais por já se ter fixado na legislação hodierna — a responsabilidade dos empregadores por acidentes de que fôsem vítimas os seus empregados, sem que tivessem contribuído para que tais acidentes ocorressem.

Convinha, porém, advertir que a simples razão de que, havendo dano, deveria sempre existir alguém que o reparasse, tomada em sentido absoluto, poderia redundar em absurdo, em chocante desarmonia com a própria finalidade do direito ou, como opinava o professor HERSILIO DE SOUSA, seria o requinte da dureza fazer pagar uma indenização quem, escorregando, caísse, causando dano a outrem, sobretudo se o causador do dano não tivesse meios de o reparar, e se a vítima dispusesse de fortuna. Prevendo inconvenientes dessa ordem, alguns autores procuraram amenizar a rigidez a que poderia ser arrastada a doutrina, enxertando-lhe certos temperamentos, ou, por outra, subordinando a responsabilidade objetiva a circunstâncias particulares inerentes aos direitos violados, as quais excluía, talvez, a aplicação rígida

daquela, exigindo-se, então, o elemento subjetivo da responsabilidade. Para o professor HERSILIO DE SOUSA dois eram os temperamentos que se lhe afiguravam indispensáveis: um, de caráter lógico, outro, de caráter econômico; o primeiro era a relação direta que devia existir entre o dano e o fato que o produziu, para se saber se havia ligação de causa e efeito; o segundo era a proporção entre os recursos financeiros de quem deveria responder pelo dano ou se estaria em condições de o reparar. Essas condições, dentro das quais buscava uma solução justa dos casos mais complexos de responsabilidade sem culpa, pressupunham o velho e sempre novo princípio de equidade que, em todas as épocas e entre povos os mais diversos em civilização e cultura, vem imprimindo ao direito um senso de harmonia cada vez mais igualitário e extensivo à defesa e proteção, ao mesmo tempo, da sociedade e dos indivíduos que a formam.

Os juristas mais amarrados à tradição romanista experimentavam certa, senão evidente repugnância por uma *responsabilidade objetiva*, também chamada — *responsabilidade patrimonial*. Um deles, TEUCRO BRASIELLO, em uma monografia — *I Limiti della Responsabilità* — assim se manifestava:

«A afirmação do princípio da responsabilidade sem culpa constitui um regresso jurídico, qualquer que seja o fundamento a que se queira adaptá-lo. Fundando-se em simples relações de causalidade material, chega-se a criar uma responsabilidade com uma base puramente mecânica e, portanto, iníqua, tornando-se responsável ainda quem foi vítima do acaso, do fortuito, negando-se, implicitamente, a noção dêste.» Combate o mesmo autor o conceito de uma personificação do patrimônio — «uma irracional ficção que repugna à consciência jurídica» — invocando o fato de ser contestado por diversos doutrinadores o cunho excepcional de uma personalidade, atribuído pelos romanistas à herança jacente.

Fôsse um retrocesso, uma volta ao direito primitivo, ou parecesse contraditória a expressão — *responsabilidade objetiva ou sem culpa* — o certo é que ela acabou por triunfar na doutrina, na legislação e na jurisprudência, ao lado da clássica *responsabilidade subjetiva ou por culpa*, atingindo uma área de jurisdição com tendência a tornar-se cada vez mais ampla do que a de sua antecessora multissecular.

Registrava o professor HERSILIO DE SOUSA o evolver do novo instituto — da *responsabilidade objetiva* — no campo do direito positivo ou na sua codificação, citando de preferência os Códigos Civis, austríaco e alemão, e o Código Federal suíço. Segundo prescreve o primeiro, quando aqueles que têm sob a sua guarda os menores e loucos, não podem satisfazer os danos por estes causados a terceiros, ordene o juiz o ressarcimento pelo patrimônio dos guardados, total ou parcialmente, em termos de equidade, tendo em consideração, além de outras circunstâncias pessoais, a fortuna da parte lesada e a do autor do dano. Entre outros dispositivos do Código Civil alemão, sancionando a responsabilidade sem culpa, estabelece o art. 829 que — quem não é responsável pelo dano causado, deve, entretanto, repará-lo se a reparação não puder ser obtida do terceiro encarregado da vigilância, quando conforme as circunstâncias, especialmente conforme as relações entre os interessados, a equidade exigir uma reparação e ele possuir recursos suficientes

que lhe permitem ao mesmo tempo ocorrer à sua manutenção de maneira conveniente, e cumprir as obrigações alimentares que lhe forem impostas pela lei. O Código Federal suíço dispõe que, por motivos de equidade, pode o juiz, por exceção, condenar uma pessoa irresponsável ao ressarcimento total ou parcial do dano por ela causado, obrigação esta que o Código Criminal de 1830 (art. 11) tornava extensiva aos menores, aos loucos, aos criminosos casuais, etc. Na legislação brasileira vigente admitia-se a responsabilidade objetiva impondo-se até às pessoas jurídicas de direito público, a começar pelo governo da União.

Mas não é somente em direito privado que se firma o princípio da responsabilidade sem culpa; em relação ao Estado ela assume, talvez mais revolucionariamente aqui do que ali, uma posição que, ainda na segunda metade do século XIX, muitos juríspublistas longe estariam de prever. Para se ter a certeza disto, basta consultar os trabalhos que foram surgindo entre as últimas décadas daquele século e as primeiras do século XX, nos domínios do direito público, constitucional e administrativo, entre muitos outros, os de HAURIOU, GASTON JÈZE, L. COUZINET, ORLANDO, PRESSUTTI, SANCTI ROMANO e LEON DUGUIT, o mais brilhante e o mais profundo constitucionalista contemporâneo.

É assaz conhecido que na história das instituições políticas aparece o Estado investido de um poder absoluto, sem um limite que o detenha no exercício de suas prerrogativas. É soberano, e, como tal, irresponsável; ou por outra, soberania e irresponsabilidade são atributos que se pressupõem ou se completam no antigo direito público. Ainda em fins do século XVIII, a simples lembrança de responsabilizar-se o poder público por atos praticados em seu nome ou por seus agentes, teria, como observa DUGUIT, singularmente escandalizado os homens da Revolução :

«Nem na declaração dos direitos, nem nas constituições, nem nas leis da época revolucionária, se encontra, diz êle, nenhum texto que faça uma alusão qualquer a uma responsabilidade geral do Estado.» Em matéria de serviço público, só se reconhece a responsabilidade dos seus agentes, isto mesmo com restrições ao direito de ação da parte lesada, que só pode proceder em juízo autorizada pelo governo e com aviso do Conselho de Estado. (L. DUGUIT, *Les Transformations du Droit Public*, pp. 223-24).

Sob a influência das idéias civilistas, aliás, bem sensível na doutrinação e tecnologia do direito público moderno, veio a ser admitida uma responsabilidade do Estado, já em suas relações de natureza contratual, já por faltas praticadas por seus funcionários, que lesassem direitos individuais, prevalecendo, porém, o pressuposto de que tais funcionários ou agentes procediam como simples mandatários do Estado, e, mesmo assim, nem todos os atos emanados do Poder Público implicavam a sua responsabilidade, porém uma certa categoria — a dos atos de gestão, despidos de toda parcela de autoridade, os quais eram equiparados aos de pessoas de direito privado.

Continuava o Estado inteiramente irresponsável pelos atos de poder público, de autoridade, de soberania, bastando citar os atos legislativos, considerados a mais alta manifestação da vontade popular e soberana, de maneira que quando causavam dano a particulares, não podiam, salvo disposições con-

trárias, dar margem a uma ação de responsabilidade contra o Estado, nem perante a jurisdição administraetiva, nem perante a autotridade judiciária.

Como postulado dessa bifurcação da atividade do Estado, conceberam-no dotado de uma dupla personalidade — uma responsável e outra irresponsável — concepção artificial e monstruosa, pelo mesmo motivo por que não podem, em um mesmo indivíduo ou em um mesmo ser, normalmente coexistir duas personalidades.

Mas os fatos são mais eloqüentes do que as dissertações escolásticas : além de já se ter demonstrado o absurdo de tal doutrina, atos que, pela sua privilegiada categoria, se esquivavam a tôda jurisdição, foram, pouco a pouco, caindo sob o regime jurídico da responsabilidade, ou nêle se enquadraram por um processo de autolimitação que o Estado impôs a si mesmo, como quer JELLINECK, ou por força, como pretende DUGUIT de uma regra objetiva de direito, indistintamente obrigatória para governantes e governados.

Se consultasse o arquivo dos tribunais de justiça judiciária e de justiça administrativa, já não dizemos um legista ressurreto dos sombrios tempos do absolutismo monárquico, mas um LAFERIÈRE das primeiras décadas do século XIX, certamente causar-lhe-ia grande espanto o desenvolvimento que tomou o Estado *responsável*, sem deixar de ser *soberano*, não só por *atos de gestão*, como por *atos de autoridade*, velha distinção, aliás, sem mais razão de existir; responsabilidade, por culpa de seus agentes ou mesmo sem culpa; responsabilidade pelo mau funcionamento dos seus serviços, por desvios ou excessos de poder, como por exercício legítimo e normalíssimo de suas funções de poder, de soberania.

Já não se pode, hoje, proferir, com a mesma certeza silogística, o clássico e famoso aforismo :

— *Qui suo jure utitur neminem laedit...*

Porque a êle se pode contrapor e cada vez com mais freqüência.

— *Qui suo jure utitur aliquem laedere potest...*

Consultor Geral da República

Aposentadoria com mais de 35 anos de serviço dos quais mais de 10 em cargos de comissão.

PARECER N.º 434-Z

No processo anexo, o engenheiro JOSÉ CAETANO RODRIGUES DA HORTA JÚNIOR requer sua aposentadoria, nos termos do art. 180 do Estatuto dos Funcionários com as vantagens do cargo em comissão padrão CC-3, de Superintendente-Geral de Engenharia ou CC-4 de Chefe do Departamento da Via Permanente da Estrada de Ferro Central do Brasil, por ter exercido cargo em comissão por mais de 10 anos.

O Estatuto dos Funcionários Públicos permite, com efeito a aposentadoria dos servidores públicos que contarem mais de 35 anos de serviço, com as vantagens da comissão ou função gratificada em cujo exercício se acharem, desde que esse exercício abranja sem interrupção, os cinco anos anteriores, ou em caso de interrupção, que o exercício tenha compreendido o período de 10 anos. Neste caso, terá o funcionário as vantagens do maior padrão, contando que o exercício corresponda um exercício mínimo de dois anos e, fora dessa hipótese, atribuir-se-ão as vantagens do cargo ou função de remuneração imediatamente inferior.

Na espécie conforme procurei esclarecer, em parecer emitido no processo, o peticionário não tem direito de aposentar-se no cargo de Superintendente Geral do Tráfego, porque essa função foi criada em portaria do Diretor da Estrada após a Lei 488, de 1948, que deferiu exclusivamente ao Presidente da República o poder de fixar os vencimentos dos dirigentes e servidores das autarquias federais. Daí decorre que a Portaria assinada pelo Diretor da Estrada, após a vigência dessa Lei, não poderia estabelecer padrões de vencimentos dos referidos dirigentes.

O requerente, todavia, tem direito de aposentar-se na função de Chefe do Departamento da Via Permanente, previsto no Decreto n.º 24.868, de 24 de abril de 1948.

Em função criada nesse Decreto, já se aposentou ex-engenheiro da Central, o Doutor JURANDIR PIRES FERREIRA, com apoio em parecer desta Consultoria Geral, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República (Parecer n.º 201-Z, *Diário Oficial* de 8-3-57, p. 5.305; *Pareceres do Consultor Geral da República*, vol. II, p. 144).

O Diretor Geral do Ministério da Viação também opina nesse sentido, em parecer coincidente com o desta Consultoria Geral da República.

Na opinião, pois, da Consultoria Geral da República, o peticionário, com mais de 35 anos de serviço, dos quais mais de 10 anos em cargo em comissão, deve ser aposentado com vantagens da função em comissão de Chefe de Departamento da Via Permanente, remunerado com vencimento do Padrão CC-4, nos termos do art. 180 do Estatuto dos Funcionários Públicos, devendo o processo ser restituído ao Ministério da Viação, para preparar o expediente de estilo.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 26 de junho de 1958.

— A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

«Aprovado. Em 7-7-58» (Rest. proc. M.V.O.P., em 9-7-58).

(Publicado no *Diário Oficial* de 8-7-58, página n.º 15.303 — Seção I).

Desfazimento da nomeação do catedrático de Fisiologia da Faculdade de Cirurgia e Medicina do Pará.

PARECER N.º 485-Z

I

O Professor EPILOGO GONÇALVES DE CAMPOS prestou concurso para catedrático de Fisiologia, da Faculdade de Medicina e Cirurgia do Pará.

Ao ensejo da nomeação, resurgiu a questão da existência da cátedra, naquela Faculdade. É que o Departamento Administrativo do Serviço Público havia opinado pela inexistência da cadeira, quando se realizava o concurso, o qual, não obstante, teve prosseguimento, em face de parecer do Conselho Nacional de Educação aprovado pelo eminente titular da Pasta.

O decreto foi assinado, mas o D.A.S.P. reexaminando o processo, reitera seu antigo parecer, opinando pelo desfazimento da nomeação, chegando a alvitrar mensagem ao Congresso para criação da cadeira na mencionada Faculdade de Medicina.

Sobre a controvérsia, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República solicita o pronunciamento desta Consultoria Geral.

II

Ao parecer, a cátedra existe, na Faculdade, como opinou o Conselho Nacional de Educação.

Com efeito, a Lei n.º 426, de 7 de outubro de 1948, «criou, nas Faculdades federais de Medicina, a cadeira de Tisiologia».

A Faculdade de Medicina e Cirurgia do Pará foi federalizada pela Lei n.º 1.049, de 3 de janeiro de 1950.

Posteriormente, a Lei n.º 1.296, de 27 de dezembro de 1950, criou um cargo isolado de provimento efetivo, de Professor Catedrático Padrão «O» «em cada uma das Faculdades federais de Medicina, a fim de assegurar o funcionamento da respectiva cadeira de Tisiologia instituída pela Lei n.º 426, de 7 de outubro de 1948»;

Art. 1.º São criados no Quadro Permanente do Ministério da Educação e Saúde para cada uma das faculdades federais de Medicina a fim de assegurar o funcionamento das respectivas cadeiras de Tisiologia, instituída pela Lei n.º 426, de 7 de outubro de 1948:

a) um cargo isolado de provimento efetivo, de Professor Catedrático, padrão «O»;

b)

Ora, a Faculdade de Medicina e Cirurgia do Pará era uma Faculdade federal, na data da Lei n.º 1.296, de 1950, donde a conclusão inafastável, a meu ver, à que passou a contar com a cadeira de Tisiologia.

De assinalar que a Comissão de Acumulação, em parecer aprovado pelo Diretor-Geral do D.A.S.P., opinara, antes da nomeação do Prof. EPILOGO DE CAMPOS, pela legalidade da

acumulação do seu cargo de fiscal do Ensino Superior com a Cátedra de Tisiologia, por ele conquistada em concurso.

Não há razão, como se vê, para desfazimento do ato de nomeação.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 11 de novembro de 1957.

— A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor-Geral da República.

“Aprovo. Em 16-12-58”. (Rest. proc. M.E.C., em 18-12-58).

Publicado no *Diário Oficial*, de 17-12-58, em 18-12-58).

Contratos celebrados pela E.F. Santos a Jundiá de arrendamento de terrenos, aquisição de materiais e para construção de fábrica de carros e vagões de aço inoxidável.

PARECER

N.º de referência: 486-Z

Por proposta do Exmo. Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, determina o Excelentíssimo Senhor Presidente da República o pronunciamento desta Consultoria Geral sobre a legitimidade dos contratos celebrados pela Administração da Estrada de Ferro Santos a Jundiá, desde a sua encampação e incorporação ao patrimônio nacional, — contratos de arrendamento de terrenos, prédios, galpões e equipamentos, bem como de execução de serviços e fornecimentos de materiais especializados, a fim de que possam ser tomadas as providências cabíveis a respeito, inclusive a sua anulação, se for o caso.

O Presidente da Rede Ferroviária Nacional, que tomou a iniciativa dessa consulta, em ofício dirigido ao Exmo. Sr. Ministro da Viação, informa que a Estrada, não estando incluída no Orçamento Geral da República, por atender às suas despesas com sua própria receita, não foram considerados, conforme pareceres de órgãos jurídicos da Estrada, requisitos indispensáveis para a formalização de tais contratos, nem a realização de concorrências, nem seu registro pelo Tribunal de Contas da União.

Informa ainda a Rede que, nas prestações semestralmente feitas perante as Comissões de Tomadas de Contas previstas na Portaria n.º 902, constituídas de representantes do Tribunal de Contas do Departamento Nacio-

nal de Estradas de Ferro, e da própria Estrada, nenhuma dúvida foi levantada, em qualquer tempo, quanto à regularidade dos atos praticados pelos diversos Administradores, inclusive os relativos aos contratos de arrendamento, fornecimento e execução de serviços acima mencionados.

No processo, encontram-se as cópias dos mencionados contratos, efetuados pela Estrada, a partir de abril de 1947, incorporada que foi a Ferrovia ao patrimônio nacional, em 13 de setembro de 1946, pelo Decreto-lei número 9.869, dessa data.

II

O citado diploma legislativo, encampando a rede ferroviária pertencente a São Paulo Railway, Company Limited, dispôs, no artigo 9.º, que o Presidente da República nomearia o Administrador da Estrada então encampada. Dispôs ainda, que o Ministério da Viação expediria o regulamento a que se subordinaria a administração da Estrada de Ferro encampada (art. 10).

Esse Regulamento foi baixado pela Portaria n.º 902, de 10 de outubro de 1946, assinada pelo então Ministro da Viação e Obras Públicas General EDMUNDO DE MACEDO SOARES E SILVA (*Diário Oficial* de 11-10-46, página n.º 14.016).

Entre as atribuições do Administrador, figuram as seguintes: a) superintender e orientar os serviços e negócios da Rede e representá-la no juízo e fora dele; b) autorizar a execução de serviços e obras por administração direta, tarefas ou empreitadas;

c) autorizar a aquisição de materiais, artigos de consumo e equipamento e celebrar contratos de serviço, obras e aquisições (Portaria citada item IV).

Ora, os contratos de arrendamento de terrenos se fizeram principalmente para atender a interesses da Estrada: para facilitar o fornecimento de materiais, fabricação e conserto de vagões e locomotivas.

Não se pode negar ao superintendente de um serviço público descentralizado um largo arbítrio na administração dêsse mesmo serviço. Como escreve RODOLFO BULRICH, ilustre Professor de Direito Administrativo das Faculdades de Buenos Aires e La Plata, «*la descentralización tiene que implicar facultades propias y los medios legales para realizarlas porque si éstas no existen aquéllas serán ilusorias*» («*Principios Generales de Derecho Administrativo*», 1942, pág. 173).

No que concerne aos arrendamentos, todos os autores são acordes que para arrendar

basta ser administrador. «A capacidade na locação refere-se a atos de pura administração», discursa CARVALHO DE MENDONÇA (*Contratos no Direito Civil Brasileiro*, vol. II, n.º 173, pág. 21), acrescentando que pode contratar a locação «o mandatário com poderes de administração» (ob. cit., loc. cit.).

A seu turno, ensina CLOVIS que «para dar em locação uma coisa basta ser administrador» (*Cód. Civil*, vol. IV, Com. ao artigo n.º 1.188).

Na verdade, no poder de superintender a Estrada encampada, tinham os vários Administradores da Estrada de Ferro Santos a Jundiaí a atribuição de arrendar terrenos incluídos no patrimônio da Ferrovia.

Por outro lado, para aquisição de material ferroviário, artigos de consumo e equipamentos e celebrar contratos de serviços e obras e aquisições, é certo que os itens b e c do art. 3.º, transcrito, da citada Portaria n.º 902, do Ministério da Viação eram expressos, conferindo essa atribuição ao Administrador da Estrada.

Os contratos da E.F. Santos a Jundiaí não tiveram jamais registro no Tribunal de Contas, (falo como amigo Consultor Jurídico do Ministério da Viação), salvo quando a União intervinha, como fiadora, em contratos de aquisições de material no estrangeiro. Os vários representantes do Tribunal de Contas, na Comissão de Tomada de Contas, não reclamaram jamais essa formalidade. E essa era a orientação do Ministério da Viação, baseada nesse fato: as despesas da Estrada eram custeadas com a receita arrecadada (Portaria citada, art. IV). Também os contratos celebrados com as demais Ferrovias, nas condições da E.F. Santos a Jundiaí (Leopoldina, Ilhéus Conquista) não eram registrados no Tribunal de Contas.

Cumpr-me examinar não apenas a legalidade, mas, ainda, a legitimidade dos contratos já que poderá a Consultoria Geral da República aconselhar a rescisão de tais ajustes, como consta da douta exposição ministerial, bem como do ofício do Presidente da Rede Ferroviária Federal.

Ao parecer os contratos foram celebrados sem ânimo de favorecimento: o preço dos arrendamentos se fixou razoavelmente.

O contrato mais importante é o que foi feito com a «Material Ferroviário S.A. Maversa» para instalação de uma fábrica de carros e vagões de aço inoxidável, material êsse a ser fornecido à Estrada e a outras ferrovias nacionais. A Estrada tem prioridade nas suas encomendas.

É de perguntar: Há algum mal que se traga uma nova indústria de fabricação de vagões e carros de aço inoxidável para nosso país?

Vê-se que o Administrador da Estrada reputou conveniente essa modalidade de material ferroviário. Não se pode exigir que ele tenha, a propósito, a mesma opinião de outros técnicos ou concorrentes que não aconselham tal material assim fabricado.

Foi uma orientação que o Administrador tomou e não se vê, como anulá-la o poder hierárquico. Ouça-se a respeito GABINO FRAGA, ilustre autor mexicano, democrata convicto, professor universitário:

«En cuanto a los actos que los agentes descentralizados realizan, las autoridades centrales solamente intervienen para apreciar la legalidad del acto, nunca para apreciar la oportunidad del mismo» (*Derecho Administrativo*, 1939, pág. 304).

O que verifica de tal contrato é que o preço do arrendamento se fixou razoavelmen-

te (cláusula 1.^a do termo aditivo de 16-4-57) e por tempo razoável — 10 anos — renovável por acôrdo de ambas as partes.

IV

Examinando os vários contratos efetuados pela Estrada, o parecer da Consultoria Geral da República é que a) estavam os mesmos na atribuição dos vários Administradores da Ferrovia; b) não contém os contratos cláusulas imorais de modo que possam ser rescindidos, e qualquer tempo, pela autoridade hierárquicamente superior; e c) não era necessário o registro de tais contratos no Tribunal de Contas da União.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 12 de novembro de 1958.
— A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

— «Aprovo. Em 21-11-58». (Rest. proc. ao MVOP em 22-11-58).

(Publicado no *Diário Oficial* de 21-11-58 nas páginas n.ºs. 24.816/17 — Seção I).

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

A Lei n.º 2.284, de 1954, equiparando, para todos os efeitos, nas condições ali expressas, os extranumerários aos funcionários efetivos, tornou as funções alcançadas iguais aos cargos públicos propriamente ditos.

Por via de consequência, não incide a lei sobre os servidores estrangeiros, em face do preceituado no art. 184 da Constituição Federal, que restringe o acesso aos cargos públicos somente aos brasileiros.

PARECER

I

Por força do art. 5.º da Lei n.º 1.765 de 18 de dezembro de 1952, os extranumerários diaristas da União passaram à condição de extranumerários mensalistas. E, em consequência do art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 9 de agosto de 1954, foram estes equiparados aos funcionários efetivos para todos os efeitos, desde que satisfizessem o requisito ali expresso, atinente, tão somente, ao tempo de serviço público (5 anos).

2. Indaga-se se tal equiparação também atinge os servidores de nacionalidade estrangeira.

3. Cita a D.P. deste Departamento parecer do meu antecessor, que conclui afirmativamente, para, em seguida, referir-se a pronunciamento meu anterior, em sentido contrário a essa equiparação.

II

4. A amplitude do preceito contido no art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 1954, torna, praticamente, a função ocupada pelo extranumerário beneficiado verdadeiro cargo público, por isso que desaparecem todos os elementos

que distinguiam funções daquela natureza dos cargos públicos propriamente ditos. A equiparação para todos os efeitos corresponde a uma igualdade jurídica, que não permite a menor diferenciação do status.

5. A função assim atingida, no que concerne ao seu titular, só oferece uma diferença com o cargo público — o *omem juris*. Mas este é de nenhuma importância, quando se tornam idênticos os elementos intrínsecos geradores de direito.

6. Se é certo, como se tem entendido, que a expressão «cargos públicos», inserta no art. 184 da Constituição Federal, é interpretada em sentido estrito e, então, as funções extranumerárias seriam acessíveis a não brasileiros, não menos exato é, todavia, que entre essas funções não se poderiam enquadrar as alcançadas pelo artigo 1.º da Lei n.º 2.284, de 1954, sob pena de não ter sentido lógico aquele mandamento constitucional.

7. Com efeito, por que reservar somente aos brasileiros os cargos públicos, vedando-lhes o acesso aos estrangeiros, se se vem permitir os benefícios daquele preceito de lei ordinária, que iguala as funções atingidas aos cargos públicos propriamente ditos, aos não nacionais?

8. Seria, *data venia*, mero jogo de palavras, sem sentido jurídico, ao arrempio das mais elementares regras de bom senso.

9. A circunstância de não ter feito a lei distinção entre brasileiros e não brasileiros para o efeito de sua incidência, silenciando a respeito, é, no caso, irrelevante, não se podendo aplicar à espécie o velho brocardo *ubilex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, porque se esbarra com o princípio superior, de ordem constitucional, que faz a distinção, inscrito no art. 184.

10. Só os brasileiros, natos ou naturalizados, têm acesso aos cargos públicos e, por via de consequência, somente a estes se aplica o benefício do art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 1954, que como já esclarecido, equiparou,

vale dizer, tornou igual aquelas funções aos cargos públicos propriamente ditos. Sendo A (função extranumerária) igual a B (cargo público), se a C (estrangeiro) é vedado B, também a C será defeso A.

11. Não vejo, pois, como aplicar-se o preceito do art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 1954, aos estrangeiros, em face do que se contém, *a contrario sensu*, no art. 184 da Constituição Federal.

É o meu parecer. — S.M.J.

Rio de Janeiro, 14 de janeiro de 1959. —
CLÊNIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Aposentadoria com mais de 35 anos de serviço.

Interpretação da alínea b e § 1.º do art. 180 do Estatuto dos Funcionários.

Para efeito da contagem de dois anos de exercício em cargo em comissão ou função gratificada de maior padrão, adiciona-se a atividade em mais de um cargo ou função, desde que de padrão idêntico.

PARECER

I

A consulta envolve a interpretação do art. 180, letra b, e respectivo § 1.º do Estatuto dos Funcionários (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952).

2. Indaga-se se, na hipótese de ter o funcionário exercido mais de um cargo ou função do mesmo padrão, sendo este o mais elevado, sem que, no entanto, a nenhum deles corresponda um exercício mínimo de dois anos, pode haver adição de tempo de serviço entre esses cargos ou funções de padrão idêntico, para o fim de ser atribuída ao servidor a vantagem de que cogita o dispositivo.

3. A D. P. deste Departamento, embora tenha opinado pela inadmissibilidade da comunicação desses exercícios, para o efeito pretendido, concluiu por solicitar minha audiência a respeito.

II

4. Dispõe o art. 180 e seu § 1.º do Estatuto dos Funcionários:

«Art. 180. O funcionário que contar mais de 35 anos de serviço público será aposentado:

a) com as vantagens da comissão ou função gratificada em cujo exercício se achar, desde que o exercício abranja, sem interrupção, os cinco anos anteriores;

b) com idênticas vantagens, desde que o exercício do cargo em comissão ou da função gratificada tenha compreendido um período de dez anos, consecutivos ou não, mesmo que, ao aposentar-se, o funcionário já esteja fora daquele exercício.

§ 1.º No caso da letra b deste artigo, quando mais de um cargo ou função tenha sido exercido, serão atribuídas as vantagens do maior padrão, desde que lhe corresponda um exercício mínimo de dois anos; fora dessa hipótese, atribuir-se-ão as vantagens do cargo ou função de remuneração imediatamente inferior».

5. Segundo se esclarece no processo, o interessado exerceu quatro cargos em comissão de padrão CC-4 e dois outros de padrão CC-6, além de várias funções gratificadas de símbolo FG-3, todos na Estrada de Ferro Central do Brasil, durante mais de dez anos.

6. Os cargos em comissão de padrão mais elevado (CC-4) foram exercidos, separadamente, em períodos inferiores a dois anos, embora, no seu total, o exercício tenha superado aquele número de anos.

7. À exegese literal do dispositivo, para o fim de só considerar cada um dos cargos do padrão isoladamente, não se me afigura digna de acolhida, do momento em que, como se demonstrará a seguir, poderia levar ao absurdo, o que redundaria em condenável vício de interpretação.

8. De fato, suponho que determinado funcionário, com mais de 35 anos de serviço público, houvesse, durante mais de 10 anos, exercido somente cargos em comissão do mesmo padrão de vencimento, sem que, entretanto, em nenhum deles, contasse 2 anos de atividade, a exegese literal preconizada pela D. P. impossibilitaria a aposentação com a vantagem de que trata o art. 180, por isso que não haveria cargo de remuneração imediatamente inferior por ele exercido, desde que todos se achavam classificados no mesmo padrão.

9. Seria, sem sombra de dúvida, fugir à finalidade do dispositivo, que, embora excepcional, não teria sentido, no exemplo focalizado, com essa interpretação.

10. Entendo, em consequência, que, na expressão — «serão atribuídas as vantagens do maior padrão, desde que lhe corresponda um exercício mínimo de dois anos», — se inclui a soma, para esse exercício mínimo, da atividade em todos os cargos de idêntico padrão desempenhados pelo funcionário.

11. Na hermenêutica jurídica, despreza-se toda interpretação que possa levar ao absurdo, já que se presume no legislador uma orientação que não fira as normas do bom senso.

É o meu parecer. — S.M.J.

Rio de Janeiro, 24 de dezembro de 1958.
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Substituição. Normas que regulam o Instituto.

Quando ocorre prolongamento desta após a vacância do cargo.

PARECER

I

Pretende-se solução para os casos “em que, vagando-se cargo em comissão ou função gratificada, não é possível nomear ou designar, desde logo, novo titular”.

2. Originou-se o processo de pedido de pagamento, pela verba de substituição, formulado por substituto eventual que passou a responder pelo cargo após a exoneração do substituído, desde que se não nomeara o novo titular e a fim de que não ficasse acéfala a repartição.

3. O pedido não obteve deferimento, cogitando-se, no entanto, de normas gerais para resolver, de futuro, situações semelhantes.

4. Entende-se que há lacuna na legislação específica, sendo-me presente o processo para que opine a respeito.

II

5. Salvo nas hipóteses em que há disposição legal ou regulamentar expressa, quando a substituição recai no titular de determinado cargo ou função, o substituto é pessoa

da confiança do substituído, cessando, em consequência, a substituição com o afastamento definitivo do titular do cargo ou função em que deva ela ocorrer.

6. Assim, exonerado ou destituído o titular de determinado cargo ou função, seu substituto perde, no mesmo momento, essa qualidade. Trata-se de matéria pacífica em nosso direito administrativo.

7. A solução, por conseguinte, para evitar a acefalia do órgão com a ausência do responsável pela sua chefia, é a nomeação ou designação do novo titular.

8. Há um caso, todavia, em que, embora feita a nomeação imediata para cargo em comissão, não pode entrar em exercício o novo titular antes de decorridos 30 dias da vacância. É quando esta ocorre por falecimento do funcionário. Regula a espécie o § 2.º do art. 156 do Estatuto dos Funcionários, assim redigido:

“A despesa correrá pela dotação própria do cargo, não podendo, por esse motivo, o nomeado para preenchê-lo entrar em exercício antes de decorridos 30 dias do falecimento do antecessor».

9. Sobre essa hipótese já tive oportunidade de opinar em parecer emitido, em 13 de julho de 1957, no processo n.º 5.318-57, do qual me permito aqui reproduzir algumas considerações, pois o referido pronunciamento não teve publicidade. Ponderei então:

“8. Não cabe a menor dúvida que a substituição, com a vacância do cargo, cessa os seus efeitos, pois o substituto o é do ocupante, que, perdendo essa condição, seja por morte, exoneração ou qualquer outro ato ou fato que o prive dessa titularidade, impede o exercício do cargo por quem o substituiu naquela situação.

9. Também, por igual, veda a lei (§ 2.º do art. 156 do Estatuto dos Funcionários) que o nomeado para preencher o cargo vago em virtude do falecimento do titular entre em exercício do mesmo antes de decorridos 30 dias do óbito do antecessor. Decorre essa proibição do fato de correr a despesa autorizada no corpo do citado art. 156 pela dotação do cargo.

10. O caso, entretanto, oferece aspecto digno de consideração. Quando a lei autoriza o pagamento à família do funcionário falecido de um mês de vencimento, como auxílio funeral, determinando, nessa hipótese, que o nomeado

para sucedê-lo não entre em exercício antes de 30 dias, o faz a fim de evitar a impossibilidade de atender-se à despesa com o exercício do novo titular, pois o pagamento daquele auxílio funeral corre pela dotação do cargo. Mas, no caso de cargo em comissão, na situação descrita no processo, não há essa impossibilidade, porquanto, como procurarei demonstrar a seguir, poderia correr a despesa pela verba de substituição.

11. Poder-se-á objetar que, assim, há óbice jurídico para essa solução, pois, com a morte do titular, cessara a substituição.

12. Não me parece, no entanto, obstáculo intransponível, eis que, de outro modo, não vejo como evitar-se a acefalia da repartição, visto que a designação de um funcionário para responder pelo expediente não se me afigura providência legítima, já que esta não é forma de provimento admitida em nosso direito.

13. O prolongamento da substituição, no caso especial dos autos, justifica-se porque, em face de disposição de lei, continua, na realidade, quanto ao cargo, a subsistirem dois efeitos: o pagamento respectivo vencimento, embora deferido à família do funcionário, e a impossibilidade de exercício de outro titular durante aquele período.

14. Se não há como permitir o provimento na forma sugerida pela D.P. do D.A.S.P., por não ser esta admitida em lei, e se, por outro lado, não pode ficar acefala a repartição, impõe-se a ficção do prolongamento da substituição, como único meio de acudir aos superiores interesses administrativos.

15. Em tema de interpretação de lei, e lícito assegurar-se ao hermeneuta condições de atender à finalidade social a que ela se dirige, desde que se não violente o seu conteúdo normativo, pois a realidade jurídica exige adequação àqueles fins.

16. Não vejo outra solução e ao intérprete cabe, dentro do princípio da plenitude hermética da ordem jurídica positiva, apontar os meios de se resolverem os conflitos que se estabeleçam (Cf. RECASENS SICHES, *Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho*, página n.º 23)".

10. Creio que, com essa transcrição, ficou fixado o meu ponto de vista, — já agora dêste Departamento, porque aprovado o parecer pelo Sr. Diretor-Geral, — quanto à

hipótese de substituição na ocorrência de vaga em virtude de falecimento de titular de cargo em comissão.

11. Nos demais casos, entretanto, não é possível essa ficção, porquanto nada impediria a nomeação imediata e conseqüente exercício do novo titular, ainda que êste o fôsse apenas interinamente, se, em face de circunstâncias diversas não fôsse viável a imediata assunção de exercício de quem devesse suceder em caráter definitivo.

12. No caso dêste processo, nada obstava ao procedimento a que se refere o item anterior, tratando-se de mera desídia ou inadvertência dos responsáveis pela situação descrita nos autos, não havendo como falar em lacuna legislativa, sempre corrigível, aliás, por via de interpretação, como salientei na parte final do parecer cujo trecho se transcreveu no item 9.

13. Sou, pois, pelo indeferimento do pedido do requerente, eis que não faltavam meios para evitar o ocorrido.

É o meu parecer S.M.J.

Rio de Janeiro, 22 de dezembro de 1958.
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Infração do disposto no art. 194, ns. VI e VII, do Estatuto dos Funcionários.

A violação de tais dispositivos configura a insubordinação grave em serviço, justificativa de pena de demissão, nos termos do art. 207, n.º IV, do Estatuto dos Funcionários.

Autoridade competente para a aplicação da penalidade.

PARECER

I

Não obstante as determinações expressas dos Decretos ns. 43.716, de 19 de maio de 1958, e 44.606, de 4 de outubro do mesmo ano, que vedaram, temporariamente, nomeações e admissões no serviço público federal, inclusive na administração indireta, o Delegado Regional do Serviço de Alimentação da Previdência Social (S.A.P.S.), no Estado de Sergipe, admitiu 83 servidores e criou 18 postos de subsistência, sem a autorização especial a que se refere o art. 3.º do primeiro dos decretos citados, a que o segundo deu

nova redação, prorrogando-lhe a vigência, o que acarretou uma despesa mensal de Cr\$ 244.015,00.

2. O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio propõe a dispensa daquele Delegado Regional, bem como dos servidores por ele admitidos.

3. Submetido o processo ao exame deste Departamento, a Divisão de Pessoal, após esclarecer tratar-se de cargo em comissão, não encontra no Estatuto dos Funcionários preceito legal que preveja a punição do servidor, pois que a exoneração *ex-officio* (art. 75, II, a) não constitui penalidade, nem seria de aplicar a destituição de função, só incidente sobre os ocupantes de função gratificada. Daí a consulta que me foi formulada.

II

4. O Estatuto dos Funcionários, cujo regime jurídico é extensivo aos servidores autárquicos no que couber (art. 252, n.º II), sendo pacífica a incidência das respectivas normas disciplinares àquele pessoal, estabelece no seu art. 194, ns. VI e VII:

"Art. 194. São deveres do funcionário:

VI. Observância das normas legais e regulamentares;

VII. Obediência às ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais".

5. Assim, as disposições legais e regulamentares, bem como as ordens superiores, salvo quando manifestamente ilegais, têm de ser obedecidas pelos servidores, sob pena de violação desses dispositivos.

6. Comentando o art. 194, n.º VI, acima transcrito, assim se manifesta THEMISTOCLES CAVALCANTI (*O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico*, 1958, vol. II, pág. 210):

"Recomendações sem outro objetivo que não o de lembrar ao funcionário um dever elementar, qual o de cumprir a lei, *tem entretanto, a vantagem de abrir o caminho para a aplicação de penas por inobservância desse preceito geral*" (grifei).

7. A infringência de tais disposições determina a aplicação da respectiva sanção disciplinar, objeto de outra norma legal estatutária. É, como bem salienta THEMISTOCLES CAVALCANTI, a vantagem da previsão do ato como dever funcional, embora a observância daquelas normas esteja "implícita no próprio exercício do cargo ou da função", como adverte A.A. Contreiras de Carvalho (*Estatu-*

tuto dos Funcionários Públicos Interpretado, 2.ª ed., Freitas Bastos, 1957, vol. II, pág. 102).

8. Os atos praticados pelo Delegado Regional do S.A.P.S., em Sergipe, caracterizam o ilícito administrativo previsto no art. 207, n.º IV, do Estatuto dos Funcionários, que comina a pena de demissão. Estabelece a norma legal citada:

"Art. 207. A pena de demissão será aplicada nos casos de:

IV. Insubordinação grave em serviço".

9. Com efeito, transgredindo determinação expressa do Exmo. Sr. Presidente da República, no sentido da vedação de nomeações e admissões, — só excepcionada em casos especiais, para assegurar a continuidade dos serviços públicos, ou para atender a relevante interesse público em serviços essenciais e inadiáveis, que de outro modo não pudessem ser executados (art. 3.º do Decreto n.º 43.716, de 1958), o que não é o caso, — o servidor de que se cogita insubordinou-se contra essa ordem superior, constituindo o ato, sem sombra de dúvida, falta grave.

10. Em comentário ao art. 207, n.º IV, do Estatuto dos Funcionários, diz THEMISTOCLES CAVALCANTI (ob. e vol. cit., pág. 259):

"Consiste a insubordinação na falta de obediência às ordens emanadas dos superiores. A insubordinação grave caracteriza-se pela reação ostensiva e dolosa, que procura diminuir a autoridade, reduzindo o efeito das suas ordens e atingindo fundamentalmente o princípio do respeito e do prestígio da autoridade".

11. Parece-me, pois, plenamente caracterizada a insubordinação grave em serviço, justificativa de demissão, que, entretanto, deverá ser aplicada pelo Diretor-Geral do S.A.P.S., autoridade competente para nomear e, por via de consequência, para demitir (art. 10, n.º IV, do regimento daquela autarquia, aprovado pelo Decreto n.º 45.096, de 22 de dezembro de 1958).

12. Os atos praticados pelo referido Delegado Regional, e de que decorreu a insubordinação grave em serviço, devem ser declarados sem efeito, considerando-se os admitidos como funcionários de fato, em suas relações com terceiros, assegurando-se, todavia, os salários pagos, já que houve contraprestação de serviço e, quanto a eles, boa-fé.

É o meu parecer, S.M.J.

Rio de Janeiro, 23 de março de 1959.
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Salário-família. Interpretação do artigo 138, n.º IV, e respectivo parágrafo único do Estatuto dos Funcionários.

Para efeito da concessão de salário-família, não há a menor distinção entre os dependentes a que se refere o parágrafo único do citado art. 138 do Estatuto dos Funcionários.

PARECER

I

A indagação objetiva esclarecer se o disposto no art. 138, n.º IV, do Estatuto dos Funcionários aplica-se ao servidor que, mediante autorização judicial, foi incumbido da guarda e sustento de dependente que com ele vive, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo.

2. A D. P. deste Departamento opina favoravelmente, mas deseja ouvir-me sobre o assunto.

II

3. Pouco ou nada se me ocorre aditar ao criterioso pronunciamento da D.P., com o qual estou de inteiro acôrdo.

4. O Estatuto dos Funcionários, para efeito da percepção do salário-família, coloca em paridade de situação «os filhos de qualquer condição, os enteados, os adotivos e o menor que, mediante autorização judicial, viver sob a guarda e sustento do funcionário» (artigo 138, parágrafo único). Assim, não há nenhuma distinção quanto a esses dependentes, no que concerne ao deferimento da vantagem.

5. E' certo que, quando se cogitar da aplicação do art. 138, n.º IV, já terá deixado

de ser menor o dependente que vive, em decorrência de autorização judicial, sob a guarda e sustento do servidor, mas os demais dependentes a que se refere aquele parágrafo único o terão igualmente.

6. Não é isso, todavia, motivo bastante para a cessação do pagamento da vantagem, pois que a lei presume, com a inexistência de atividade lucrativa do dependente estudante, embora maior, a continuidade dos pressupostos justificativos da concessão do salário-família, até a idade limite de 24 anos.

7. A *ratio juris* é a mesma, donde também dever ser idêntica a conclusão, pois que não teria sentido jurídico deferir-se a vantagem ao servidor que sustenta filho de qualquer condição, até a idade de 24 anos, sem que este tenha atividade lucrativa, desde que estudante de curso secundário ou superior, para se negar o mesmo benefício pelo dependente, nas mesmas condições, que, quando menor, fôra entregue à guarda e ao sustento do servidor, mediante autorização judicial.

8. A lei não distingue os menores que especifica no parágrafo único do seu art. 138: logo, igualmente, não poderá diferenciar quando qualquer deles alcance a maioridade, limitada a 24 anos, para a vantagem excepcional que previu no n.º IV do mesmo artigo.

9. Para efeito da percepção do salário-família, tanto faz ser filho de qualquer condição, inclusive adotivo, como enteado ou dependente, cuja guarda e sustento, quando menor, foram concedidos mediante autorização judicial. Ao alcançar qualquer deles a maioridade, não é lícito, para o efeito pretendido, fazer a menor distinção. A situação de direito é absolutamente idêntica.

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

Rio de Janeiro, 12 de março de 1959. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Supremo Tribunal Federal

RECURSO EXTRAORDINÁRIO
N.º 39.126 — DISTRITO FEDERAL

Servidor público vinculado a empresa ferroviária.

Cômputo do tempo de serviço nos termos da legislação em vigor para os funcionários públicos.

Art. 38 § 2.º do decreto 26.778, de 14-6-1949.

Relator: O Senhor Ministro LUIZ GALLOTTI.

Recorrente: — Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos.

Recorrido: — ARY MENDONÇA.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário número 39.126, do Distrito Federal, decide o Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, não conhecer do recurso, de acôrdo com as notas juntas.

D. F., 7-8-1958. — BARROS BARRETO, presidente, LUIZ GALLOTTI, relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro LUIZ GALLOTTI — No Tribunal de Recursos, assim relatou o feito o ilustre Ministro Aguiar Dias (fl. 60):

«Eis o vindicado na inicial (lê folhas 21).

Queixa-se de que o seu tempo de serviço não foi contado de acôrdo com as leis aplicáveis.

O Dr. Juiz *a quo* considerou que o caso não era de mandado de segurança, pelos seguintes fundamentos: (lê fls. 25-26).

Agravou o impetrante, que está aqui representado por seu advogado e que, naturalmente, sustentará o pedido.

Contraminuta a fls. 37, e, mantida a decisão agravada, vieram os autos a este Tribunal, onde a douta Subprocuradoria Geral

da República, assistente, opina pela confirmação».

Proferiu S. Ex.ª o seguinte voto, acolhido unânimemente (fls. 61-62):

«Sr. Presidente, a preliminar não tem a menor pertinência ao caso dos autos. Qualquer que seja o ponto de vista em que se coloque o julgador a respeito dos efeitos da suspensibilidade do recurso, seja ele suspensivo ou não, o fato é que, na espécie, não há cabimento para a aplicação do art. 5.º da Lei n.º 1.533. A decisão administrativa tendo sido contrária ao impetrante, o recurso, qualquer que fôsse o efeito, continuaria contrário. Suspensivo ou não o recurso, a suspensibilidade seria contra ele. Portanto, o que a lei quer, no art. 5.º, é que não venha pedir mandado de segurança quem continua, ao menos provisoriamente, numa situação que ele quer remediar pelo mandado de segurança.

Assim, não há nenhuma adequação no caso dos autos, para aplicação do art. 5.º. Rejeito a preliminar.

De meritis, Sr. Presidente o eminente juiz *a quo*, a quem rendo, como o ilustre advogado, a minha homenagem, equivocou-se ao assegurar que o caso era de ação ordinária, por tratar-se de contagem de tempo de serviço, matéria de fato. Não é disso que se trata. Em substância, é de contagem de tempo de serviço, mas matéria regulada em lei, tese de direito, saber se o tempo de licença-prêmio não gozada deve ou não ser contado.

Saber se o tempo de serviço, em estabelecimento de ensino federal, deve ou não ser incluído na contagem do tempo de serviço de servidor de autarquia, é rigorosamente questão de direito e não questão de fato, como pareceu ao digno juiz.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Fatos que não foram contestados.

O Sr. Ministro JOSÉ DE AGUIAR DIAS: Que não foram contestados, mas aceitos até como base de discussão, porque o ilustre Procurador da Autarquia, Dr. Raymundo Lo-

pes Machado (ótimo advogado, aliás), sustenta: (fls. 19):

«Pretende-se computar, para fins de aposentadoria nesta autarquia, o tempo de serviço prestado ao Colégio Militar, e, pois, ao Ministério da Guerra. Sucede, porém, que o regime dêsse benefício, nesta autarquia, é o estabelecido na citada lei n.º 593, de 24 de dezembro de 1948. Portanto, o tempo de serviço computável para a aposentadoria, só pode ser aquele que tiver sido prestado a qualquer das empresas sujeitas ao regime da mencionada lei...»

Por isto, também não se conta para o segurado desta autarquia o tempo de serviço correspondente à licença-prêmio não gozada, acentua S. Ex.ª.

O tempo de serviço de licença-prêmio, pelo próprio regulamento da Caixa, art. 38, deve ser computado para o efeito de aposentadoria, assim como o tempo de serviço federal também o deve ser para efeito de aposentadoria em qualquer autarquia.

Sendo assim, Sr. Presidente, dou provimento, para conceder o mandado».

Recorreu extraordinariamente a Caixa, invocando a alínea a (fls. 67-72).

As partes arrazoaram.

A Procuradoria Geral opinou (fls. 88-89):

«A decisão recorrida (fls. 65) do Tribunal Federal de Recursos, tem a seguinte ementa:

«Aposentadoria. Licença-prêmio. Serviço Público Federal. Para a aposentadoria dos servidores autárquicos, computa-se o tempo de serviço público federal, assim como o da licença-prêmio não gozada».

Conforme demonstrou a recorrente — C.A.P. dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos — da qual a União é assistente, o presente recurso merece ser conhecido e provido, porque comprovados, cabalmente, os seus pressupostos.

Em verdade, não é possível admitir-se a contagem de tempo de serviço prestado como funcionário público (do Colégio Militar) e correspondente a licença-prêmio não gozada (como funcionário) a fim de obter uma segunda aposentadoria, como segurado da Caixa. E' o mesmo tempo de serviço que se pretende computar em ambas as aposentadorias conforme demonstrou a recorrente (fls. 69).

Em face do exposto, opino pelo conhecimento e provimento do recurso.

Distrito Federal, 14 de maio de 1958. — as. Carlos Medeiros Silva — Procurador Geral da República».

E' o relatório.

VOTO PRELIMINAR

O absurdo, no caso, está na dupla aposentadoria por um só emprego (e foi o que impressionou o eminente Procurador Geral).

Mas êsse absurdo foi expressamente consagrado pela lei n.º 2.752, que o inolvidável Presidente Nereu Ramos vetou, tendo o veto, porém, sido rejeitado pelo Congresso Nacional.

Êsse ponto, aliás, não é objeto do presente litígio, uma vez que, em face daquela lei, a Caixa não mais contesta, nem poderia contestar, o direito às duas aposentadorias por um só emprego.

Outra é a questão, que aqui se apresenta.

E' a de saber se o recorrido pode contar o seu tempo de servidor público, inclusive quanto ao cômputo em dóbros, do tempo de licença-prêmio não gozada.

Ora, a êsse respeito, o recorrido invoca o art. 38 § 2.º do Dec. 26.778, de 14-6-1949, que, quanto ao servidor público vinculado a empresa ferroviária, manda computar, no seu tempo de serviço, aquele a que tiver direito nos termos da legislação em vigor para os funcionários públicos (fl. 30).

E, contra isso, nada alega a recorrente.

O acórdão recorrido, pois, não se pode dizer contrário à letra da lei.

Não conheço do recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Deixaram de conhecer do recurso, por unanimidade de votos.*

Votaram com o Relator, Exmo. Senhor Ministro LUIZ GALLOTTI, os Exmos. Srs. Ministros: CÂNDIDO MOTTA, ARY FRANCO e BARROS BARRETO — Presidente da Turma.

Impedido o Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA, substituído do Exmo. Sr. Ministro NELSON HUNGRIA, que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral. — HUGO MÓSCA, Vice-Diretor, Interino.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 11-5-59 — nas páginas ns. 1.896-97 — apenso ao n.º 104).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO
N.º 18.607 — DISTRITO FEDERAL

A conservação do sistema de remuneração composta de ordenado e cotas para certos funcionários, não podia deixar de compreender os que, na mesma repartição, exercessem o mesmo serviço.

Relator: O Sr. Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES.

Recorrente: União Federal.

Recorridos: ISRAEL ALVES DE PAIVA e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de n.º 18.607, do Distrito Federal, em que é recorrente a União Federal, sendo recorridos Israel Alves de Paiva e outros, acordam, em Segunda Turma, os Ministros do Supremo Tribunal Federal não conhecer do recurso extraordinário, conforme as notas juntas.

Rio de Janeiro, 29 de setembro de 1953.
— OROSIMBO NONATO, Presidente. — HAHNEMANN GUIMARÃES, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES — Israel Alves de Paiva e outros, antigos funcionários das Contadorias Seccionais e, na conformidade dos Decretos-leis n.º 349, de 23 de março de 1958, e n.º 1.990, de 31 de janeiro de 1940, do Decreto n.º 5.226, dessa última data, pertencentes ao Quadro Único do Ministério da Fazenda, sob a denominação de Contadoria Geral da República, pediram que fôsem seus vencimentos igualados, com as «cotas», como se dava com os funcionários das demais diretorias do Tesouro Nacional.

Em sentença de 20 de maio de 1946, o Dr. João Frederico Mourão Russell, Juiz da 3.ª Vara da Fazenda Pública, rejeitou o pedido, porque a desigualdade resultou do Decreto n.º 24.036, de 26 de março de 1934; arts. 22, «e», 24, «g», do Decreto n.º 24.144, de 18 de abril de 1934, e da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, art. 23 e parágrafo único (fls. 469).

Em acórdão de 9 de setembro de 1949, a Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos deu provimento à apelação dos autores (fls. 543), considerando o relator, Senhor Ministro Artur Marinho, que o pedido estava amparado pelo princípio constitucional da igualdade perante a lei, como se reconheceu na Lei n.º 200, de 30 de dezembro de 1947 (fls. 530).

Rejeitados os embargos por acórdão de 8 de setembro de 1950 (fls. 589), a União Federal opôs recurso fundado no art. 101, III, «a», da Constituição, alegando infração do Decreto número 24.036, arts. 22, «e», 24, «g», da Lei n.º 284, art. 23, e do Código de Processo Civil, art. 114 (fls. 590).

As razões da recorrente (fls. 594) foram contrariadas a fls. 598.

O Sr. Procurador Geral de República opinou pelo conhecimento e provimento do recurso (fls. 623).

VOTO

A decisão fundou-se no princípio constitucional do art. 141, § 1.º, não na equidade (Código de Processo Civil, art. 114).

E' verdade que, pelos arts. 22, «e» e 24, «g», do Decreto n.º 24.036, a Contadoria Central da República fazia parte do Tesouro Nacional, de que eram repartições auxiliares as contadorias e subcontadorias seccionais. A Lei n.º 284 estabeleceu o Quadro XIII — Contadorias Seccionais.

Na conformidade dos Decretos-leis n.º 349 e n.º 1.990 e do Decreto n.º 5.226, os funcionários das Contadorias Seccionais passaram a integrar a Contadoria Geral da República.

Embora a Lei n.º 284, no art. 23, houvesse suprimido o sistema de remuneração composta de ordenado e cotas, a manutenção desse regime para certos funcionários não podia deixar de compreender os que, na mesma repartição, exercessem o mesmo serviço.

Sendo infundado o recurso, dêle não conheço.

VOTO

O Sr. Ministro ROCHA LAGOA — Senhor Presidente, conheço do recurso e lhe nego provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Deixaram de conhecer do recurso, contra o voto do Sr. Ministro ROCHA LAGOA.*

Impedido o Exmo. Sr. Ministro ABNER DE VASCONCELLOS, substituto do Exmo. Senhor Ministro EDGAR COSTA, que se acha em gozo de férias,

(Publicado no *Diário da Justiça* de 4-5-59 — nas páginas ns. 1.840-41 — apenso ao n.º 99).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

N.º 30.108

A mulher casada, embora funcionária de uma autarquia, precisa autorização do marido para obrigar-se cambialmente.

Recorrente: OSMUNDO CARLOS E SILVA.

Recorridos: ETELVINO GOMES MONTEIRO e sua mulher.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA.

ACÓRDÃO

Vistos etc., Acordam os Juizes da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, não conhecer do recurso conforme o relatório e notas taquigráficas. Custas pelo recorrente.

Rio, 15 de outubro de 1957. — A. M. R. DA COSTA, Presidente — A. A. DA COSTA, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA: — É uma executória por promissória emitida por mulher casada, funcionária pública, sem autorização do marido, no valor de Cr\$ 19.800,00.

Decidiu o Tribunal de Alagoas:

«O Código Civil refere uma série de atos que a mulher casada não pode praticar sem autorização do marido (art. 242), colocando entre esses o contrair obrigações que possam importar em alheação dos bens do casal (inciso VIII). Tal proibição, esclarece J. M. de Carvalho Santos, «vale dizer: não permite que a mulher contraia obrigações que possam ser executadas, acarretando a alheação ou disposição dos bens do casal». E acrescenta: «Não pode, portanto, a mulher casada pedir dinheiro emprestado, a não ser nos casos especiais em que se presume estar autorizada pelo marido» (Código Civil Interpretado, 2.ª Edição, volume 4.º, página 420). As promissórias são títulos cambiais cobráveis executivamente, só podendo obrigar-se por meio delas quem tem capacidade civil ou comercial (lei n.º 2.044 art. 42): como as mulheres casadas a lei considera relativamente incapazes, não as podem, válidamente, emitir, a menos que devidamente autorizadas, como ensina Pontes de Miranda (Tratado de Direito de Família, 3.ª ed., vol. 2.º, pág. 65). No caso em foco, não ficou demonstrada a autoriza-

ção do marido, nem se pode presumir tal autorização do fato de ser a devedora funcionária há mais de seis meses d'uma autarquia, pois a disposição do art. 247, parágrafo único, do Código Civil, conforme refere Carvalho Santos (obra citada, página 455), fundado em Pontes de Miranda, apenas a considera autorizada para a prática de todos os atos relacionados com seu cargo ou a sua profissão. Excluem-se, logicamente, os atos não relativos ao emprego ou à atividade consentidos, e nenhuma relação tem com o exercício de cargo numa autarquia o tomar dinheiro mediante notas promissórias.

A devedora, assim, não podia, válidamente emitir promissórias. Faltava-lhe, para tanto, a autorização do marido, mesmo exercendo ela um emprego, ou uma atividade, fora do lar. Os títulos emitidos nessas condições não valem como obrigações cambiais, não podem ser cobrados executivamente, valham embora como confissão de dívida exigível mediante ação adequada.

Pelo exposto, acorda a turma julgadora do Tribunal, unanimemente, dar provimento à apelação interposta, e, reformando a sentença apelada, considerar improcedente a ação».

Veio o Extraordinário pela letra A, dando por contrariado o art. 247, item III, parágrafo único do art. 247 do Código Civil.

Admitido e arrazoado, subiram os autos.

VOTO PRELIMINAR

Não conheço do recurso. O art. 247, n.º III, do Código Civil presume a mulher casada, autorizada pelo marido para contrair obrigações concernentes a indústria ou profissão que exerceu com autorização do marido.

Não se demonstrou a finalidade do empréstimo. O parágrafo único está ligado evidentemente ao corpo do artigo quando considera autorizada pelo marido a mulher que ocupar cargo público. É sabido que o parágrafo foi deslocado do art. 245 para o 247, em virtude da lei de 1919. A acomodação tornou expressa a compreensão. Não é um alibi para que a mulher casada possa dissipar o patrimônio do casal; e por outro lado não se demonstrou a utilização desse dinheiro, em proveito da economia doméstica.

Em tais condições, não houve contrariedade à letra de qualquer dos preceitos legais invocados.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: sem conhecimento, o recurso, à unanimidade.

Tomaram parte no julgamento os Excelentíssimos Srs. Ministros AFRÂNIO COSTA (Relator, substituto do Exmo. Sr. Ministro ROCHA LAGOA, que se encontra em exercício

no Tribunal Superior Eleitoral), VILLAS BOAS, HAHNEMANN GUIMARÃES e RIBEIRO DA COSTA, que presidiu o julgamento, na ausência justificada do Exmo. Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA — Presidente da Turma. — HUGO MÓSCA, Vice-Diretor Interino.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 7-7-58 — apenso ao n.º 151, página n.º 2.021).

Tribunal Federal de Recursos

AGRAVO DE PETIÇÃO N.º 6.862 SÃO PAULO

Ilegítima a cobrança de contribuições de previdência, no que diz com profissionais que prestam serviços à firma, mas sem vínculo de emprego (advogados, engenheiros, empreiteiros).

Relator: O Exmo. Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES.

Agravante: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

Agravada: Companhia Cerâmica Vila Prudente S. A.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Petição n.º 6.862, de São Paulo, agravante o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e agravada a Companhia Cerâmica Vila Prudente S.A.

Acorda a 2.ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, por decisão da maioria, negar provimento ao agravo, tudo de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 3 de outubro de 1956. — CUNHA VASCONCELLOS, Presidente. — CANDIDO LOBO, Relator *ad hoc*.

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES — O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários intenta executivo fiscal contra a Companhia Cerâmica Vila Prudente para cobrar-lhe contribuições não recolhidas acrescidas de juros e multa na importância de Cr\$ 89.105,50.

Essas contribuições, segundo o autor, recaem sobre os honorários dos advogados e engenheiros da Companhia a ré Djalma R.J. Magalhães, J.M. Camargo Aranha e H.C. Camargo Aranha e do engenheiro Djalma Lapage, bem como sobre pagamentos fei-

tos a Crescêncio Maneta, empreiteiro de serviços.

A executada, embargando o executivo, negou qualquer relação de emprego com os ditos advogados, engenheiro e empreiteiro que não estão subordinados à sua direção. Saneado o processo, realizado exame nos livros da ré e ouvidas as testemunhas de fls. 43 a 46, o MM. Juiz *a quo* proferiu sentença julgando improcedente o executivo pelas seguintes razões de direito: (fls. 68). O Instituto inconformado, agravou (fls. 73 a 77 — ler), a executada confirmou (fls. 70 a 81 — ler), o Dr. Juiz manteve a decisão agravada, e nesta instância e Subprocuradoria Geral da República opinou nestes termos: fls. 88 — ler). E' o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES (Relator) — Nada tenho a acrescentar à douta sentença agravada. Por isto transcrevo-a no meu voto, como fundamentação dêste.

«Dou pela improcedência da ação.

Quanto aos advogados, sobre cujos honorários foram calculadas contribuições de previdência social, entende este Juízo que não são eles subordinados da ré e por isso mesmo não são seus empregados; conforme se viu da perícia e da prova testemunhal, tais advogados são profissionais liberais, com escritórios montados, prestando seus serviços não só a ré como a outros clientes; o sistema de remuneração — advocacia de partido — ou seja mediante pagamento de certa importância fixa mensal, ao invés de remuneração de cada serviço prestado, não é que irá tornar o advogado de partido em empregado da empresa para a qual preste serviços de advocacia.

Aliás, nem se compreende que advogados tais, pelo fato de prestarem seus serviços a várias firmas, se transformem em empregados de todas elas, simultaneamente; nem existiria em tal hipótese o vínculo de subordinação, característico do empregado («sob dependência», art. 3.º da Consolidação das Leis do

Trabalho; «assalaria e dirige a prestação pessoal de serviços», art. 2.º).

«O objetivo principal das leis trabalhistas é a proteção a pessoa econômica e juridicamente subordinada e não o trabalho em si, por ela prestado» esclarece José Martins Catharino (Tratado Jurídico do Salário fls. 86).

Aliás, essa é a orientação do Colendo Supremo Tribunal Federal (Revista dos Tribunais 196-524).

Não se nega a existência de advogados na situação de verdadeiros empregados, conforme bem esclareceu o Sr. Ministro Luiz Gallotti no citado julgamento, desde que esteja sujeito a honorários, vinculado a serviço da empresa, desempenhando trabalho integrado na sua engrenagem técnica, dirigido aos fins da empresa, ocorrendo então, a «integração objetiva», de que o professor Cotrin Neto (Contrato é Relação de Emprego, pg. 90).

Quanto ao engenheiro Dr. Djalma Le-pagé, a prova testemunhal evidencia que dita pessoa exercia altos cargos na administração da ré, sendo que, a par disso, executara eventualmente serviços técnicos para a ré, na qualidade de engenheiro, ora, em tais condições evidente também que não adquiriu a situação de empregado, pelos serviços eventuais que prestou, serviços esses de natureza técnica, pois tão somente quando tais serviços são exercidos em «caráter permanente» ou em prazo superior a um ano (art. 7.º do Decreto n.º 1.918), que se torna o contrato associado para efeito de pagamento de contribuições.

Quanto a Crescencio Maneta.

Improcede também a ação.

Dito indivíduo executou, mediante empreitada, um serviço de terraplenagem para a ré, no mês de agosto de 1948, no valor de Cr\$ 400.068,50.

O exequente, para exigir a contribuição, alega que dito indivíduo não é empregador inscrito no I.A.P.I. e que não recolheu as contribuições devidas quanto a empregados que para ele trabalharam, pelo que a responsabilidade do pagamento recai sobre a ré.

Não procede a exegese do exequente.

Em primeiro lugar porque evidenciado está que Maneta não é empregado da ré, tanto assim, que o pagamento não está na conta de salários, mas sim no título «Despesas de terraplenagem»; em 2.º lugar porque montando o pagamento a elevada quantia de mais de Cr\$ em um mês, óbvio que engloba salários de muitos empregados ou então despesas com emprêgo de maquinaria ou de qualquer outra natureza; em 3.º lugar porque o exequente não citou dispositivo de lei que responsabilize a ré por contribuições não pagas por outro empregador que com ela

contratou serviços de empreitada ou de outra natureza; na falta de dispositivo expresso, prevalece o preceito legal que responsabiliza pelo recolhimento o empregador (art. 30 do Decreto n.º 1.918) e esta qualidade não se transmite à ré pelo fato do legítimo empregador não haver recolhido as contribuições devidas.

Aliás, certo ainda que se Maneta não está filiado ao I.A.P.I., nem por isso se poderá afirmar que as contribuições não foram recolhidas pois poderia ele estar inscrito em outro Instituto de Previdência Social; e mesmo se estivesse filiado no I.A.P.I. e se não houvesse recolhido as contribuições a responsabilidade ainda permanecia dele, na qualidade de empregador.

Certo ainda que Maneta poderia não estar sujeito a inscrição em qualquer Instituto de Previdência Social, como por exemplo, se exercesse atividade ligada à agricultura, de modo que a falta de inscrição no I.A.P.I. não pode acarretar para a ré o ônus do pagamento das contribuições.

O fato é que o empreiteiro somente adquirir a qualidade de empregado ou locador de serviços quando é subordinado ou vinculado ao empregador que o contratou, quando é economicamente um fraco, quando então a empreitada passa a ser simples modo de pagamento (Rev. Forense, 94-584; Ar. Judiciário, 86-348, 92-86; Rev. dos Tribunais 187-44; 192-871 197-450 e 202-597).

Ocorre ponderar ainda que ao contratar uma empreitada ou qualquer outro serviço com terceiro, a ré não está obrigada por lei a verificar se esses terceiros estão ou não filiados como empregados no I.A.P.I.; cabe ao exequente verificar o fato e aplicar sanções aos infratores da lei, não sendo de justiça responsabilizar quem não tem culpa pelo evento.

Em vista do exposto e do que mais consta dos autos, dou pela improcedência da ação, condenando o autor nas custas do processo.

Meu voto, pois, é negando provimento ao agravo para confirmar, na íntegra a sentença agravada, que concluiu pela improcedência da ação e condenou o autor nas custas do processo.

VOTO

(Vencido)

O Exmo. Sr. Ministro ARTUR MARINHO: Sr. Presidente, *data venia* do eminente Relator, dou provimento ao agravo.

Fazendo distinção, considero que um advogado, quando presta serviços permanentes, mediante remuneração, a determinado órgão,

como no caso dos autos, sem que possa reservar-se a liberdade de aceitar ou não os encargos que lhe são conferidos, por isso que se desnatura o que é, na própria expressão literal, profissão liberal, percebe salário, no sentido abrangedor, e não honorários.

A concepção de honorários, tanto em linguagem comum como em sentido clássico, mesmo jurídico, é que remunera serviço isolado prestado em causa. E' nesse sentido, por exemplo, que o art. 64, do Código de Processo Civil, alude a honorários. Estes não se confundem com salário. Mas quando o advogado presta serviço permanente, o que percebe é salário. O advogado é um assalariado de classe alta, como profissional, mas assalariado no bom sentido da palavra.

Aparecem, às vezes, dificuldades práticas. em dadas situações, quando um mesmo advogado presta serviços a diversas organizações. Este é outro assunto. Mas a própria legislação trabalhista procura solucionar a situação, quando se trata de um mesmo empregado prestando serviço a vários empregadores. Não

é situação nova e imprevista na legislação trabalhista.

Por esses motivos, embora a sentença do Dr. Juiz *a quo* esteja muito bem lançada, do ponto de vista formal e de exposição do convencimento de S. Ex^a, ponto de vista com o qual comungou o douto Relator, divirjo, com a devida vênia, de Sua Excelência.

DECISÃO

(Julgamento da 2.^a Turma em 3 de outubro de 1956)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negou-se provimento, por maioria de votos, vencido o Sr. Ministro ARTUR MARINHO. O Sr. Ministro CÂNDIDO LOBO votou com o Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 24 de fevereiro de 1959 — nas páginas ns. 735-6 — apenso ao n.º 44).

Tribunal Regional do Trabalho

RECURSO ORDINÁRIO

N.º TRT 1.700-58

Incompetência da Justiça do Trabalho nos casos da Estrada de Ferro Leopoldina.

A Rede Ferroviária Federal S. A. — Enquanto não se organizar a sociedade de economia mista, a ser constituída com o acervo das atuais empresas ferroviárias da União de que trata a Lei n.º 3.115, de 16 de março de 1957, os servidores dessas entidades são funcionários vinculados ao Ministério da Viação e Obras Públicas, estranhos à jurisdição dos Tribunais do Trabalho.

Advogado do Recorrente: HUGO SEVERIANO RIBEIRO.

Advogado do Recorrido: CUPERTINO GUSMÃO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso ordinário, entre partes, como Recorrente a Rede Ferroviária Federal S. A. (Estrada de Ferro Leopoldina), e, como Recorridos: Roberto da Silva Medeiros, acordam os Juizes do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, por maioria, em acolher a preliminar de incompetência *intuitu personae*, suscitada pela Recorrente pelos seguintes fundamentos: «Lê-se no *Diário da Justiça* de 18 de novembro de 1955, à pág. 4.040, o V. Acórdão do Egrégio Tribunal Superior do Trabalho, proferido no processo número 3.674-54 em que uma das partes era exatamente a ora Recorrida, Estrada de Ferro Leopoldina, o seguinte: «Voto — Conheço do recurso e vou dar pela incompetência da Justiça do Trabalho decretando-a *ex-officio*. A sentença da Junta é de novembro de 1953. Ora, já estava em vigor a Lei n.º 1.890, que data de junho, portanto já não mais competente era esta Justiça para dirimir a controvérsia. Conheço, pois, do recurso, preliminarmente, e no mérito decreto *ex-officio* a incompetência da Justiça do Trabalho. Isto

pôsto, acordam os Juizes da 2.ª Câmara do Tribunal Superior do Trabalho, unânimemente, conhecer do recurso e cassando a decisão recorrida, decretar *ex-officio* a incompetência da Justiça do Trabalho para apreciar o feito. — Rio de Janeiro, 11 de junho de 1955». E no mesmo sentido decidiu o mesmo Egrégio Tribunal Superior nos recursos ns. 7.615-53 e 994-54, respectivamente dos recorrentes Silvío Vieira Cavalcanti e Waldir Ferreira contra a mesma Estrada de Ferro Leopoldina, bem como nos recursos ns. 359-54, 3.674-54, 3.749-55, 7.034-55, 1.258-55, 1.072-55, e 3.201-52. E temos ainda a homologação dessa jurisprudência pelo Excelso Pretório, o Supremo Tribunal Federal nos Conflitos de Jurisdição ns. 2.087, 2.114, 2.123, 2.089, 2.017 e 2.190, sendo deste relator o Ministro Orosimbo Nonato, e no Agravo de Instrumento n.º 16.897, julgado em sessão de 17 de agosto de 1954, proclamando sempre a competência especial de Juizes dos Feitos da Fazenda Pública para processar e julgar as causas em que são interessadas a União Federal ou as suas autarquias, inclusive quando se demanda com fundamento nos dispositivos das leis trabalhistas. Há dois equívocos em que laboram, *data venia* os que insistem em ainda considerar competente a Justiça do Trabalho para essa espécie apesar das Leis números 1.390 e 2.193. O primeiro é enxergar nas Leis ns. 1.890 e 2.193, um conceito que elas não têm: de só serem elas aplicáveis aos empregados admitidos após a sua vigência. Mostramos acima que, dispondo essas leis sobre competência, são de Direito Público imediatamente aplicáveis, contra as quais não há direito adquirido a ser alegado, só podendo existir este em direito substantivo e não em direito formal, ou do processo. O referido conceito é específico do Decreto-lei n.º 8.249, de 23 de novembro de 1945 que o consagrou expressamente. Mas os novos diplomas legais notadamente a Lei número 2.193, de março de 1954, que, não só não repetiu o conceito, como consignou expressamente a sua repulsa. Porque, além de dispor em sentido oposto, não se limitou a dizer «revogam-se as disposições em contrário» mas, para maior clareza e maior força de expressão, usou de uma

redundância, determinando no seu art. 8.º «Revogadas as disposições em contrário e, especialmente o Decreto-lei n.º 8.249, de 29 de novembro de 1945, esta Lei entrará em vigor à data de sua publicação». (Os grifos são nossos). Já que a Lei n.º 1.890, de 13 de junho de 1953, deslocando no seu art. 2.º da Justiça do Trabalho para a Justiça Comum a competência para essas ações, *havia revogado todas as disposições em contrário, entre as quais estava indiscutivelmente o referido Decreto-lei n.º 8.249, de 1945*; mas a Lei seguinte a citada Lei n.º 2.193, de 1954, veio, como se mostra acima, confirmar, esclarecer, dissipar quaisquer dúvidas, no seu citado artigo 8.º. A Recorrida Estrada de Ferro Leopoldina está hoje definitivamente incorporada ao Patrimônio Nacional. E' uma autarquia da União em forma de empresa. Estão os seus empregados amparados pela Legislação Social? Sustenta-se que sim, por dois motivos: 1.º, porque já o estavam antes da incorporação da empresa ao Patrimônio Nacional e haveria então direito adquirido por se tratar de direito substantivo; 2.º, porque as duas leis acima mencionadas expressamente o reconhecem, mas na modalidade em que o fizeram. Mas reconhecendo-lhes direitos trabalhistas de caráter substantivo, a Lei número 1.890, de 13 de junho de 1953, deslocou em seu art. 2.º, de *jurisdição da Justiça do Trabalho para a Justiça Comum* a apreciação desses direitos, atribuindo a esta exclusiva competência. E tão a fundo fez que, na maioria de seus 22 artigos, do 3.º ao 19.º dita o rito processual a ser seguido. Podia fazê-lo? E por que o fez? A 1.ª pergunta tem respondido iterativamente o *Supremo Tribunal Federal*, o intérprete máximo da Constituição, proclamando a perfeita constitucionalidade do art. 2.º da referida Lei n.º 1.390. Mas, porque o fez o legislador: Para resguardar os interesses da Administração. Proclamou o Supremo Tribunal Federal, no resguardo dos interesses da União, «o que menos importa é o objeto específico da ação, seja de fundo trabalhista ou não», para definir a competência da Vara da Fazenda Pública. (O Direito, ano XIII, vol. 65, pág. 133). Visou o legislador, com essa lei entregar a órgãos judiciários mais severos a proteção de interesse público, nos litígios trabalhistas desses empregados, que, na verdade, prestam seus serviços atendendo a necessidades públicas e não a empresas de atividades privadas, que visam fins particulares. Visou a lei uma maior defesa da disciplina, da produção, da eficiência do trabalho. Di-lo claramente o § 2.º do art. 1.º *in verbis*: «Entre os atos de indisciplina ou insubordinação a que se refere o art. 482, alínea h da Consolidação das Leis do Trabalho, incluem-se, no tocante aos seus empregados declarados no presente artigo, inci-

tar, promover, tomar parte ou fazer propaganda de greve de qualquer natureza e finalidade, bem como pertencer a partido político, associação, clube ou grupo, etc., proibido como nocivo à ordem social ou política». Mas os órgãos judiciários atualmente competentes para apreciarem os litígios desses empregados, terão necessariamente de resolver se ainda estão eles amparados pela legislação trabalhista. O ilustre Ministro *Delfim Moreira* julgando o dissídio coletivo de natureza jurídica ajuizado originariamente no Tribunal Superior do Trabalho, *contra esta mesma Estrada de Ferro Leopoldina* pelo Sindicato de seus empregados assim se expressou quanto à situação jurídica desses empregados: «... esta relação de direito público determina-se pelo nivelamento da situação das partes, das quais é o Estado ou qualquer entidade de poder público, atuando como ente soberano. Os empregados que servem a essas entidades para a satisfação de interesses e de necessidade da coletividade, *transportam para o direito público os vínculos que os unem*. Foi por isso que o Decreto do Poder Executivo número 31.078, de 3 de julho de 1952, que dispôs em caráter provisório sobre a administração da Estrada de Ferro Leopoldina, possibilitou no parágrafo único do art. 3.º ao Ministro da Viação e Obras Públicas, por proposta do Administrador da Estrada, a introdução nos regulamentos vigentes de modificações necessárias ao bom funcionamento dos serviços e que se harmonizam com a legislação de caráter geral existente ao caso. Foi ainda pelo mesmo motivo que a Lei n.º 1.765, de 18 de dezembro de 1952, que concedeu um abono de emergência aos servidores civis do Poder Executivo, o estendeu aos servidores da Estrada de Ferro Leopoldina (artigo 20 letra a), os quais foram ainda contemplados com outro abono, o estabelecido na Lei n.º 2.412, de 1 de janeiro de 1955. Demonstração clara de que o Estado os equiparou, para o efeito de percepção dos abonos de emergência e especial temporário, aos servidores civis do Poder Público. «E tão lógico foi no seu voto que reconheceu até a incompetência da *Justiça do Trabalho para conhecer* (até) de dissídios coletivos para fixação de salários dos servidores da Estrada de Ferro Leopoldina, matéria que somente poderá ser resolvida por via de lei, de decreto do Poder Executivo, ou, ainda, perante a Justiça Comum, no fêro privativo da União se porventura algum direito estiver postergado». Na verdade, o art. 1.º da citada Lei n.º 1.890 só reconhece com direito as garantias substantivas da Legislação trabalhista nos empregados das empresas que menciona, e entre elas das entidades autárquicas, como o é a Recorrida, que não gozarem de garantias especiais. E são essas garantias especiais, de abonos dos servidores

públicos, de salário-família, de adicionais, a maioria, enfim, dos benefícios de que gozam os funcionários civis da União, que os excluem atualmente da própria legislação social substantiva, seguindo, aliás, o critério do artigo 7.º, alínea d, da Constituição das Leis do Trabalho que já excluía os que estivessem em situação análoga à dos funcionários públicos. E note-se que o texto diz *análoga* e não *idêntica*. E a Lei n.º 1.890 precisou o conceito, na expressão *garantias especiais* não consignando a idéia de «todas as garantias dos funcionários públicos». São garantias especiais de que se beneficiam os empregados das atividades privadas, garantias essas outorgadas por várias leis aos servidores das empresas incorporadas ao Patrimônio da União e, entre elas, a Estrada de Ferro Leopoldina. Alteada, protegida pelo Poder Público em nível privilegiado, a situação desses empregados transmutou-se em sua essência, «transportando para o direito público», no dizer arguto do Ministro *Delfim Moreira*, acima citado, os vínculos que os unem. Além das leis citadas e outras, é decisiva a Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1932 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis) que, no art. 252 n.º II, estendeu o seu regime jurídico aos servidores autárquicos. Acresce ainda que a Recorrente, Estrada de Ferro Leopoldina, é de há muito de propriedade exclusiva da União. E posteriormente passou a integrar a Rede Ferroviária Federal, a ser constituída em sociedade anônima. E inteiramente procedente o comentário do ilustre tratadista, o Procurador *João Antero de Carvalho* publicado no «O Jornal» de 21 de novembro deste ano, do seguinte teor: — «Sufragando o parecer do ilustre Procurador Geral da República, o Colendo Supremo Tribunal Federal decidiu recentemente que, aplicada a Lei n.º 1.890, de 23 de junho de 1953, reiteradamente considera constitucional o julgamento das reclamações trabalhistas previstas nos seus artigos 1.º e 2.º são, efetivamente, de competência dos Juizes da Justiça Comum, funcionando como Juizes dos feitos da Fazenda Pública. Todavia, aduziu, uma vez que a referida lei não estatuiu quanto ao Tribunal competente para julgamento dos recursos cabíveis terão de funcionar naqueles feitos, como segunda instância, os tribunais Regionais do Trabalho. O pretório Excelso, *data venia*, não atendeu ao disposto na Constituição Federal, que no artigo 104, II, atribui competência ao Tribunal Federal de Recursos para julgar, em grau de recurso, as causas decididas em primeira instância, quando a União for interessada como autora, ou ré, assistente ou oponente. De fato que, em se tratando de empresa de propriedade da União e por esta diretamente administrada, parece fora de dúvida que o aspecto essencial da matéria entende primor-

dialmente com a aplicação dos artigos 201 e 104, a, da Constituição. No caso de litígios entre a E. F. Leopoldina e seus empregados o Ministro *Edgard de Oliveira Lima*, do Tribunal Superior do Trabalho, tem proferido votos nesse sentido. Salientou que se trata de um próprio exclusivamente da União, não é uma autarquia, não tem personalidade jurídica própria. As reclamações, contra ela ajuizadas, são ações diretamente contra a União; a condenação porventura resultante, é contra a União; e somente como tal poderá ser executada. Reproduziu conceito da recente obra de *Alcino Pinto Falcão* e *José Aguiar Dias* — «Constituição Anotada» 1956, vol. I, pág. 200, verbis: «Nem toda a matéria trabalhista é da competência dessa Justiça; o § 1.º do art. 123, ressalva os acidentes do trabalho, que cabem à Justiça ordinária. A esta também compete conhecer uma outra espécie: quando a União for parte interessada, caso em que o litígio será decidido no Juízo privativo da Fazenda Pública». A Recorrente é empresa incorporada. Recentemente, em face da Lei n.º 3.115, de 16-3-57, seu acervo passou à administração direta da União, até passar a constituir o patrimônio de uma sociedade de economia mista. O Decreto número 42.385, de 30-9-57, dispõe serem da responsabilidade exclusiva da União as obrigações resultantes de ações ajuizadas, ou por ajuizar, seja qual for o estado em que se encontrem. «Enquanto não se organizar — disse-o o emérito Juiz Pires Chaves na assentada de julgamento do recurso n.º 140, de 1947. — a sociedade de economia mista, ou melhor, enquanto a União Federal for a única acionista de uma sociedade que ainda não se constituiu inclusive porque a lei das sociedades anônimas exige, no mínimo, o coeficiente de sete acionistas, o regime jurídico que disciplina os servidores da Leopoldina é, sem dúvida, o reconhecido aos funcionários da União porque, desde então, vinculadas ao Ministério da Viação e Obras Públicas. Nesse sentido, aliás, o Chefe do Executivo, em obediência ao disposto no art. 16, § 2.º alínea a, daquele diploma, veio de baixar o Decreto n.º 43.102, de 21 de janeiro de 1953, dispondo que o pessoal das empresas ferroviárias passam a constituir quadros e tabelas suplementares na jurisdição do Ministério da Viação O pessoal excedente do quadro da nova entidade, nos termos do art. 8.º do mesmo Decreto número 43.102, será distribuído em outros órgãos subordinados àquele Ministério. Nessas condições, é indiscutível a incompetência da Justiça do Trabalho *ex-vi* do art. 7.º, letra c, da Consolidação». É, pois, a Justiça do Trabalho manifestamente incompetente para apreciar e decidir o presente litígio. Encaminhem-se os autos ao Juízo dos Feitos da Fazenda Pública. — Rio de Janeiro, 12 de novembro de 1958.

— GUSTAVO CÂMARA SIMÕES BARBOSA, Juiz no exercício da Presidência. — PIO BENEDITO OTTONI, Relator. — Ciente. — CARLOS MENDES PIMENTEL, Procurador Regional Substituto.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 6 de fevereiro de 1959 — páginas ns. 416-17 — apenso ao n.º 31).

RECURSO ORDINÁRIO N.º TRT. 1.105-58

Competência da Justiça especializada para julgar reclamações formuladas por empregados da Rede Ferroviária S.A. (Estrada de Ferro Leopoldina).

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de recurso ordinário, sendo recorrente Osiris Figueira da Silva e recorrida Rede Ferroviária Federal S.A. (Estrada de Ferro Leopoldina). A MM. 12ª Junta julgou incompetente a Justiça do Trabalho para apreciar a presente reclamação. Daí o recurso interposto pelo empregado. A empresa contrarrazou e a douta Procuradoria opina pelo provimento do apêlo. É o relatório. Voto: Adoto os fundamentos do parecer de fls. 21-22, que fica fazendo parte integrante deste voto: «O voto magnífico do ilustre Ministro Oscar Saraiva, proferido no processo n.º 1.854-56, é irresponsável e, parece-nos, resolve, plenamente a questão debatida nestes autos: competência desta Justiça especializada para julgar reclamações formuladas por empregados da Estrada de Ferro Leopoldina ora parte integrante da sociedade anônima mista, Rede Ferroviária Federal S.A., instituída pela Lei n.º 3.115 de 16 de março de 1957. Julgando o processo acima referido, assim entendeu aquele douto Ministro, seguido, aliás pela maioria do Tribunal:

«Tal discussão, contudo já perdeu sua razão de ser com a promulgação da lei n.º 3.115, de 16 de março de 1957, que instituiu, como

sociedade anônima de economia mista, a Rede Ferroviária Federal S.A., incorporando à mesma todas as estradas de ferro de uma forma ou de outra pertencentes à União. Tal sociedade teve seus estatutos aprovados pelo Decreto n.º 42.385 de 30 de setembro de 1957 e, no próprio *Diário Oficial* em que foram os mesmos publicados, foi também publicado o Decreto n.º 42.380 e, ainda de 30 de setembro de 1957, no qual foi determinado que todos os funcionários ou servidores de várias estradas aí enumeradas, inclusive da Estrada de Ferro Leopoldina, passavam para o serviço da Rede Ferroviária Federal S.A., a partir dessa data. Desapareceu, desse modo, a razão de se pretender atribuir ao fóro privativo da União a competência para conhecer das demandas ajuizadas por empregado da Estrada de Ferro Leopoldina com a sua desvinculação do patrimônio nacional e sua passagem para patrimônio de sociedade anônima de economia mista, cuja personalidade de nenhum modo se confunde com a da União Federal, e que não goza do privilégio de fóro, e nem poderia pretender a tal sem ofensa ao texto do art. 141, § 26 Constituição».

Conseqüentemente somos pelo conhecimento e provimento do apêlo, tempestivamente interposto, a fim de que, competente esta Justiça para dirimir a presente controvérsia, julgue a MM. — Junta o mérito desta reclamatória». Dou provimento ao recurso. Acordam os Juizes do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, pelo voto de desempate, dar provimento ao recurso para, julgando competente a Justiça do Trabalho para apreciar a ação mandar que a MM Junta aprecie o mérito.

Rio de Janeiro, 22 de setembro de 1958.
— AMARO BARRETO DA SILVA, Presidente.
— JOÃO BATISTA DE ALMEIDA, Relator designado.

Ciente: CARLOS MENDES PIMENTEL, Procurador Regional Substituto.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 28-11 de 1958 apenso ao n.º 271 — p. n.º 4.185).

O D.A.S.P. no II Congresso Ibero-Americano de Municípios

Revestiu-se do maior brilhantismo o Congresso Ibero-Americano de Municípios realizado recentemente, em Lisboa, de 14 a 19 de maio último. Pode dizer-se que os seus resultados surpreenderam a todos os observadores afeitos a reuniões internacionais de estudos e debates.

O noticiário da imprensa internacional é altamente significativo a êsse respeito. Ao contrário do que tem ocorrido em relação a certos conclave de âmbito mundial, nenhuma palavra de reserva foi pronunciada pondo em dúvida a eficiência dos trabalhos do Congresso de Lisboa, ou as soluções dêle decorrentes. A presença de consagradas autoridades nos temas ali discutidos, os catedráticos mais renomados internacionalmente, explica o êxito marcado pelo certame no campo do municipalismo.

O D.A.S.P., distinguido com honroso convite feito pessoalmente ao Excelentíssimo Senhor Diretor-Geral, Dr. JOÃO GUILHERME DE ARAGÃO, esteve, por determinação dêste, na impossibilidade de ausentar-se no momento do país, representado pelo Dr. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO, Diretor do Serviço de Documentação. Defensor entusiasta dos ideais municipalistas, estava plenamente autorizado o Dr. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO para cumprir a brilhante e segura atuação, que foi a sua, tanto nas comissões técnicas como no plenário do Congresso.

Como Relator de um dos quatro temas em debate — ao lado dos Delegados de Portugal, Espanha e Argentina, firmou-se, imediatamente, como um dos representantes mais categorizados. Seu trabalho "Formação e Aperfeiçoamento do Funcionário da Administração Local" soube traduzir, com extraordinária lucidez, toda a experiência brasileira na matéria, de tal maneira que se constituiu numa autêntica contribuição do D.A.S.P. à discussão dos problemas de natureza municipalista.

Conceitos sobre a seleção e o aperfeiçoamento de pessoal, a classificação dos cargos, ou ainda a análise e intransigente defesa do sistema do mérito no recrutamento dos funcionários, o que constitui a grande bandeira do D.A.S.P., — imprimiram ao trabalho, elaborado de acordo com as diretrizes diretamente traçadas pelo Dr. JOÃO GUILHERME DE ARAGÃO, uma consistência que se impôs, desde logo, à atenção das diversas delegações participantes do Congresso. Foi, por isso mesmo, unânime a aprovação dêste às conclusões encerradas no excelente relatório do representante brasileiro, que obteve ainda os maiores triunfos oratórios em Lisboa, Coimbra e na Espanha.

A imprensa de Lisboa não lhe poupou elogios à firme conduta, ao extraordinário espírito de síntese no elaborar as conclusões decorrentes das discus-

sões nos órgãos técnicos e no plenário, e às declarações que formulou perante o Congresso.

Vale, igualmente, por uma consagração o que, a seu respeito, disseram os demais componentes da nossa delegação. Do Deputado Federal LOURIVAL BATISTA, eminente representante do Estado de Sergipe, são estas palavras ditas ao "O Jornal", da Capital da República, "Esta última tese (refere-se ao trabalho «Formação e Aperfeiçoamento do Funcionário da Administração Local») foi relatada pelo Delegado brasileiro, professor MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO, do D.A.S.P., que logrou os maiores elogios. Eram unânimes as manifestações de aplausos à maneira inteligente e concreta que o nosso delegado imprimiu ao seu trabalho. O professor MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO conquistou ainda grande êxito proferindo um belíssimo discurso em Coimbra».

O Deputado estadual ALMIR PINTO, Presidente da Assembléia Legislativa do Ceará, teve, igualmente, palavras de louvor ao representante do D.A.S.P., em sua entrevista ao «Correio do Ceará». Para os vereadores NILSON GONTIJO e JOSÉ GRECO, da Câmara de Vereadores de Belo Horizonte, a tese do Dr. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO foi «a melhor do certame, ou, pelo menos, a mais comentada e louvada pela imprensa lisboeta» («Folha de Minas»).

Ao transcrevermos as conclusões do trabalho apresentado ao Congresso de Lisboa, queremos registrar, com a devida homenagem, o êxito da missão cumprida pelo Diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P., Doutor MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO.

FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DO FUNCIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Conclusões apresentadas pelo Dr. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO e aprovadas pelo II Congresso Ibero-Americano de Municípios ()*

1. O recrutamento, seleção, formação e aperfeiçoamento dos efetivos humanos constituem aspectos decisivos para a segurança e o bem-estar da coletividade;

2. As municipalidades, que não o possuírem, deverão organizar serviço ou órgão de pessoal, de conformidade com as suas necessidades e possibilidades;

3. Para estabelecer ordem autêntica na administração, impõe-se a instituição de um plano de classificação, contendo as especificações legais das funções e dos cargos;

4. Os diplomas conferidos pelas escolas públicas ou reconhecidas pelo Estado, especialmente no ensino superior e médio, apesar de nem sempre poderem elas orientar a sua docência no sentido de apropriado conhecimento da função pública, constituem ainda um meio mais conveniente de prévia formação dos possíveis aspirantes aos postos de funcionários administrativos e técnicos dos quadros locais. Dai preconizar-se a conveniência de títulos,

(*) Transcrito do "Diário de Notícias", de Lisboa, de 20-5-59.

dessas Universidades e Escolas, notadamente, o que seria mais desejável e de maior importância, certificados fornecidos por escolas de administração local;

5. O sistema do mérito é o melhor método de seleção do funcionalismo, seja qual for a categoria do mesmo. A acepção da palavra mérito abrange, não só os conhecimentos gerais e especiais adequados a cada função, mas ainda as qualidades pessoais especificamente indispensáveis para o seu bom exercício. O mérito deve ser aferido através de provas públicas, abertas a todos os cidadãos indiscriminadamente, independentemente de quaisquer preconceitos de raça, cor, religião ou influências políticas, ou de qualquer outra espécie, mediante a prática na função durante determinado período, a fim de avaliar-se da adaptação do pessoal às exigências do cargo. Quer na fase de provas de seleção, quer no período experimental, cumpre submeter o candidato a testes de capacidade e de comportamento perante o público, de que o funcionário é mero servidor;

6. Terminada a fase de seleção para a admissão, cumpre conferir ao funcionário os meios necessários para o seu aperfeiçoamento, como sejam a assistência a conferências, cursos de administração, colóquios periódicos, bôlsas de estudo, prêmios de aperfeiçoamento e outras formas de elevação do nível de conhecimentos gerais e específicos das funções, inclusive cursos por correspondência, a fim de eliminar-se o inconveniente das distâncias;

7. Recomenda-se a elaboração e vigência, onde não exista, do Estatuto dos Funcionários Municipais, em que se fixem os seus deveres e os seus direitos a remuneração condigna, de modo a poderem dar às respectivas tarefas o tempo integral assinalado, e

8. Não obstante a diferença das funções públicas do Estado e do Município, caberia estudar, dentro das normas de respeito à autonomia municipal, o caso de que determinadas municipalidades venham a solicitar, e em virtude de efetiva necessidade que o motivar, que a Administração-Geral facilite a prestação de alguma espécie de colaboração, inclusive fornecendo funcionários que dela se incumbam em adequado período de tempo.

A seguir na íntegra as notas dadas por «Fôlha de Minas» e «Correio do Ceará» que comprovam a repercussão obtida por nosso país.

BRASIL APRESENTOU A MELHOR TESE EM LISBOA

Os vereadores NILSON GONTIJO e JOSÉ GRECO representaram Belo Horizonte no II Congresso de Municípios Ibero-americanos, realizado em Lisboa, o mês passado, no período de 14 a 19. E já estão de regresso, tendo comparecido ontem à reunião da Câmara Municipal.

Falando à reportagem de «Fôlha de Minas» aqueles dois edis tiveram ensejo de afirmar que o Brasil brilhou no conclave de Lisboa. Com uma bancada de 15 delegados, liderada pelo verador de Santos, Sr. SÍLVIO FORTUNATO, coube-lhe a apresentação da melhor tese do certame, pelo menos, a mais comentada e louvada pela imprensa lisboeta. O seu autor foi o representante do D.A.S.P., Sr. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO, versando sobre tema administrativo ligado ao sistema de administração municipal brasileira. Trata-se do tema «Formação e seleção dos funcionários da administração

local e formas de designação e meios adequados para promover o seu aperfeiçoamento».

Essa tese mereceu grande atenção dos delegados dos países participantes do conclave, isto é, da Argentina, Espanha, Portugal, México, Equador, El Salvador, Venezuela, Porto Rico, Filipinas, Panamá e Cuba.

Os dois edis representantes de Belo Horizonte afirmaram ainda a «Fôlha de Minas» que por onde andaram — Portugal, Espanha, Itália e França — o Brasil é mais ou menos conhecido, mas que Brasília é tão falada que chega mesmo a parecer que não é a Nova Capital de nosso País. Brasília constitui motivo de grande curiosidade para o povo europeu, que a classifica de grande obra do atual Governo Federal.

CONSAGRAÇÃO AO NOSSO PAÍS NO CONGRESSO MUNICIPALISTA DE LISBOA

Regressou da Europa, onde participou, em Lisboa, do Congresso Hispano-Luso-Filipino dos Municípios, o deputado ALMIR PINTO, Presidente da Assembléia Legislativa, e representante do Brasil no importante conclave municipalista que reuniu delegações de todos os países centro e sul-americanos e mais da Espanha, de Portugal e das Filipinas.

CONSAGRAÇÃO AO BRASIL

Falando hoje pela manhã à reportagem do «Correio do Ceará», o deputado ALMIR PINTO disse, inicialmente:

— «O Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino, realizado em Portugal e na Espanha, teve o mérito primeiro de consolidar as relações de amizade que, tradicionalmente, unem os nossos países. Foi realizada ali uma aproximação de idéias de povos irmanados pelos mesmos sentimentos. Para os brasileiros, de um modo especial, êsse certame serviu para mostrar o prestígio de nossa terra. Empolgou-nos e confortou-nos a consideração vibrante e unânime ao Brasil, cuja projeção internacional surpreende mesmo a quantos, dentro ou fora da vida pública brasileira, encaram o desenvolvimento nacional com espírito de dúvida.

No Congresso, se já existiam, anteriormente, essas manifestações de simpatia aos brasileiros, elas cresceram no sentido da exaltação ao nosso país, o que muito se deve ao trabalho de pesquisa que desenvolvemos à importância das bases que defendemos.»

PRINCIPAIS INDICAÇÕES

Reportando-se aos principais projetos apresentados ao Congresso pela delegação brasileira, afirmou o deputado ALMIR PINTO:

— «Em primeiro lugar, situo a indicação da inclusão da Espanha e de Portugal na Operação Pan-Americana, indicação que não foi minha, mas que tive a honrosa incumbência de defender. Fiz sentir que a Operação Pan-

Americana representa um movimento contra o subdesenvolvimento e que, com essa indicação, prestávamos a nossa solidariedade à solução de igual problema das comunidades espanholas e portuguesas. Foi aprovada a tese de que ficaria confiado ao Secretário Permanente da entidade o estudo sobre a aceitação da Operação. Em segundo lugar, situo a tese sobre a Preparação Técnica de funcionários municipais, de autoria do Dr. MANOEL BANDEIRA DE MELLO, alto funcionário do D.A.S.P., moço de uma inteligência brilhante e de profundos conhecimentos.»

O CEARÁ NAS COMISSÕES

E prosseguiu o deputado ALMIR PINTO:

— «Os representantes cearenses ao Congresso participaram da Comissão sobre «Intercâmbio Municipal». O Dr. PAIS DE ANDRADE, Secretário do Interior e Justiça, que, aliás, pronunciou um aplaudido discurso em Lisboa, e eu, que tive a honra de falar em nome do Brasil, no encerramento do Congresso.

EXCURSÃO

Por último, o Presidente da Assembléia, indagado pela reportagem, se reportou à vida caríssima na Europa, para concluir tecendo elogiosas referências aos Escritórios Comerciais do Brasil em Paris e Roma. Em Paris, é figura central do Escritório o jornalista HERMENEGILDO DE SÁ CAVALCANTE, jovem muito relacionado na capital francesa, e que proporcionou aos brasileiros um programa de visitas a fábricas. Elogiou o deputado ALMIR PINTO o trabalho diplomático daquele colaborador dos «Diários Associados».

Em Brasília o III Congresso Ibero-Americano de Municípios

DIVULGOU o «O Jornal» em seu número de 31 de maio do corrente ano, uma nota através da qual informa o Deputado Federal LOURIVAL BATISTA que será realizado no Brasil, preferencialmente em Brasília, o próximo Congresso Ibero-Americano de Municípios (III).

Apresentamo-la a nossos leitores por conter também interessantes apreciações do referido Deputado ao recente Congresso (II), em Lisboa, e por atestar a receptividade por parte do povo português aos nossos empreendimentos, especialmente a nova capital.

O próximo Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios será realizado no Brasil, preferencialmente na cidade de Brasília, de acôrdo com resolução tomada pela unanimidade das delegações presentes ao II Congresso Ibero-Americano, que acaba de reunir-se em Lisboa.

Esta a informação prestada a «O Jornal» pelo deputado federal por Sergipe, Sr. LOURIVAL BATISTA, que representou no conclave a Câmara dos Deputados, integrando a delegação do Brasil.

GENTILEZAS

— Trouxemos de nossa viagem — disse-nos o Deputado LOURIVAL BATISTA — a melhor das impressões, tantas foram as gentilezas e atenções com que nos acolheram o povo e as autoridades lusas, tendo à frente o brigadeiro FRANÇA BORGES, presidente da Câmara Municipal de Lisboa. Pela quinta vez visito a capital portuguesa, e confesso que encontrei novos motivos para admirar os nossos irmãos de além-mar, não apenas pelo progresso urbanístico de Lisboa, mas principalmente, pelo carinho e hospitalidade com que tratam os brasileiros.

— Ao têmos conhecimento de que o ex-ministro e ex-governador da Bahia, Sr. ANTÔNIO BALBINO, se encontrava em Lisboa, convidamo-lo para integrar a nossa delegação, e isso decerto contribuiu para aumentaer a simpatia que já nos envolvia. Aliás, juntamente com o Sr. ANTÔNIO BALBINO fomos recebidos pelo ministro MARCELOS MATIAS, dos Negócios Exteriores de Portugal, com quem mantivemos cordial palestra.

TEMAS DEBATIDOS

Durante o Congresso, foram debatidos temas da maior importância para as administrações municipais, cujas conclusões foram votadas pelo plenário. As moções aprovadas serão levadas através das delegações, aos seus res-

pectivos países, para eventual transformação em lei, pelas casas legislativas locais.

Entre as teses discutidas, segundo informa o Sr. LOURIVAL BATISTA, destacaram-se as referentes ao direito municipal, ao ordenamento urbanístico, ao intercâmbio municipal entre os países hispano-luso-americanos e à formação e seleção dos funcionários da administração local.

— Esta última tese — acrescentou — foi relatada pelo delegado brasileiro, professor MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO, do D.A.S.P., que logrou os maiores elogios. Eram unânimes as manifestações de aplausos à maneira inteligente e concreta que o nosso delegado imprimiu ao seu trabalho. O professor MANOEL CAETANO conquistou, ainda, grande êxito, proferindo um belíssimo discurso em Coimbra.

BRASÍLIA

Disse o Deputado LOURIVAL BATISTA que é verdadeiramente impressionante o conceito em que é tido o Brasil em Portugal. Todos querem saber dos nossos progressos, como se fôsse o Brasil uma verdadeira «terra da promessa». Particularmente Brasília era objeto da curiosidade geral dos delegados estrangeiros.

— Esse fato — aduziu — ficou cabalmente demonstrado quando o Conde de MAYALDE, alcaide de Madri, apresentou proposta no sentido de que o próximo Congresso se realizasse no Brasil. A sugestão foi acolhida pela unanimidade das delegações, que manifestaram, ainda, preferência pela cidade de Brasília, para local do conclave.

ESPÍRITO RELIGIOSO

Após salientar que todos os brasileiros voltaram cativos pela hospitalidade do povo português, e impressionados pelo prestígio que o nosso país desfruta em Portugal, concluiu o Deputado LOURIVAL BATISTA:

— Tivemos oportunidade, também, de assistir à inauguração do monumento ao Cristo Redentor. Foi um espetáculo inesquecível, que pôs em relêvo o espírito religioso do povo de Portugal, a cujos sentimentos se irmanaram os brasileiros, através da presença do nosso Cardeal D. JAYME DE BARROS CÂMARA.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

- Américas* — Periódico de divulgação do Serviço Gráfico do I.B.G.E. — Vol. XI, n.º 1 — Janeiro de 1959. Rio de Janeiro.
- Boletim Britânico* — Dezembro de 1958 — N.º 121 — Londres.
- Boletim do C. P. E.* — Órgão mensal de divulgação da Fundação Comissão de Planejamento Econômico do Estado da Bahia. N.º 5 — Ano II — Janeiro de 1959 — Salvador, Bahia, Brasil.
- Boletín de la Dirección General Impositiva* — Ministerio de Hacienda. Vol. 10 — N.º 61 — Enero, 1959 — Ano VI — Buenos Aires, Argentina.
- Boletim da Biblioteca do Exército* — Ministério da Guerra — Rio de Janeiro.
- Boletín de Gerencia Administrativa* — División de Imprenta — Departamento de Hacienda de Porto Rico. N.º 82, Enero 1959 — Año XII.
- Boletim Mensal da Federação das Indústrias do Distrito Federal* — Departamento de Produtividade. N.º 50, Janeiro 1959. Rio de Janeiro.
- Bôlsa de Mercadorias da Bahia* — Filiado ao Conselho Interamericano de Comércio e Produção. Fevereiro de 1959. Bahia, Brasil.
- Boletim das Pioneiras Sociais* — Centro de Pesquisas Luiza Gomes de Lemos. N.º 6. Janeiro. Vol. I — 1959. Rio de Janeiro, Brasil.
- Brasília* — Revista da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil N.º 25. Janeiro 1959 — Ano 3. Rio de Janeiro.
- Brasil Açucareiro* — Instituto do Açúcar e do Alcool. Ano XXIII. Vol. LIII. — N.º 2, Fevereiro de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.
- Brasil* — Mensual de la Oficina del Gobierno del Brasil en Paraguay. N.º 4 — Abril 1959. Assunción, Paraguay.
- Brasil de Hoje* — Economia, Finanças e Turismo. N.º 56. Novembro e Dezembro de 1958. Ano XIII. Rio de Janeiro, Brasil.
- Ciencias Políticas y Sociales* — Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de Mexico. N.º 14. Octubre y Diciembre, 1958. Año IV.
- Crónica de la Unesco* — Boletín mensual publicado por el Centro Regional de la Unesco en el Hemisfério Occidental. N.º 12. Diciembre 1958. Vol. IV — La Havana, Cuba.
- Comércio de Cabotagem do Brasil* — Serviço Gráfico do I.B.G.E. Anos de 1956/57. Rio de Janeiro, Brasil.
- Departamento das Prefeituras Municipais* — Primeiro Congresso de Contadores Municipais do Rio Grande do Sul — 1959 — R. G. S., Brasil.
- Documentacion Administrativa* — Boletín mensual de la Secretaria General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Ns. 15 e 16 — Madrid — Marzo y Abril, 1959. Madrid, España.
- Essepevê* — Ns. 20 e 21 — Ano IV — Janeiro/Fevereiro de 1959.
- Estudos Sociais e Políticos* — N.º 5 — 1959 — Revista Brasileira de Estudos Políticos — Imprensa da Universidade de Minas Gerais, Brasil.
- Gaceta Judicial* — Publicación mensual del órgano de la Corte Suprema de Justicia de la Republica del Ecuador — LXI — Serie nona — N.º 1 — Enero/Abril 1958. Quito, Ecuador.
- Idort* — Revista de organização e produtividade do Instituto de Organização Racional do Trabalho, Comitê Nacional Brasileiro, filiado ao Comitê Internacional de l'Organization Scientifique (CIOS) — Ano XXVII — Ns. 325/26 — São Paulo, Brasil.
- Informações Sobre a Escola de Serviço Público do D.A.S.P. e M.E.C.* — Cursos

- de formação e aperfeiçoamento para o corrente ano. Ano I — N.º 1 — 1959 — Rio de Janeiro, Brasil.
- Información Jurídica* — del Ministerio de Justicia — Comision de Legislaciona Extranjera. Ns. 186/87 — Noviembre-Diciembre 1958 — San Bernardo — Madrid — España.
- Hospital dos Servidores do Estado* — I.P.A.S.E. — N.º V — Ano III — Rio de Janeiro.
- Jornal Oficial do Município de Ilhéus* — Ano XXI — 69.º da República — N.º 2.053 — 3.ª feira, 17/2/59.
- Jus Documentação* — do Ministério da Justiça e Negócios Interiores — Ano XII — Janeiro/Março de 1959 — N.º 1 — Rio de Janeiro, Brasil.
- Jus Gentium* — Diritto internazionale — Vol. VI — N.º 4 — 1959 — Roma, Itália.
- Livros de Portugal* — Boletim mensal do Grémio Nacional dos Editores e Livreiros de Lisboa — N.º 4 — Abril de 1959 — Portugal.
- O Labor* — Órgão do pessoal da Fábrica Presidente Vargas — Quinzenário — Ano XIV — N.º 296, de 15/3/59 — Estado de São Paulo, Brasil.
- Mensagem Econômica* — Órgão oficial da Associação Comercial de Minas e da Federação das Associações Comerciais de Minas Gerais — Publicação mensal — N.º 75 — Ano VII — Março de 1959 — Minas Gerais, Brasil.
- Mensário Estatístico* — Publicação do Ministério da Fazenda e do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Conselho Nacional de Estatística — I.B.G.E. — N.º 92 — Fevereiro de 1959 — Rio de Janeiro, Brasil.
- Missão Cultural no Uruguay* — Primeiro centenário de Juan Zorrilla de San Martin — 1957 — Rio de Janeiro, Brasil.
- Noticiário Espanhol* — Publicação do Escritório de Propaganda Comercial do Brasil em Madrid — N.º 19 — Janeiro de 1959 — Madrid, Espanha.
- Noticiário das Nações Unidas* — Ano IX — N.º 4 — Abril de 1959 — Rio de Janeiro.
- Notícias de Portugal* — Boletim semanal do Secretariado Nacional de Informação — Palácio da Foz — Ano XII — Ns. 614, 616 e 617, respectivamente de 7/2/59, 21/2/59 e 28/2/59 — Lisboa, Portugal
- Public Administration Review* — The Journal of the American Society for Public Administration — Vol. XIX — Number I — Winter, 1959, *Regimen Tributário* — Asociacion de Industriales, 1958/1958 — República de olômbia.
- Relatório da Divisão do Impôsto de Renda* — das atividades do ano de 1956 — Rio de Janeiro, Brasil.
- Revista do Club Municipal* — Órgão oficial da Associação — Ns. 221/22 — Ano 1959, Março/Abril — Rio de Janeiro, Brasil.
- Revista de Ciências Sociais* — Revista publicada trimestralmente por el Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico — Vol. II — N.º 3 — Spetiembre, 1958.
- Revista do Conselho Nacional de Economia* — Ano VIII — N.º 1 — Janeiro/Fevereiro de 1959 — Rio de Janeiro, Brasil.
- Revista da Escola de Agronomia e Veterinária da Universidade do Rio Grande do Sul* — Vol. II — fascículo I — Dezembro de 1958 — Rio Grande do Sul, Brasil.
- Revista de Derecho y Ciencias Políticas* — Organo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos — Año XXII — Primer, segundo y tercer cuatrimestres — Ns. I — II — III — 1958 — Lima, Peru.
- Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* — Publicação quinzenal sistematizada e com explicações e comentários das leis, decretos e decisões administrativas e judiciárias, sobre matéria fazendária — Ano XXX — Ns. 2 e 3, respectivamente de 28/2/59 e de 31/3/59 — Rio de Janeiro.
- Revista de Finanças Públicas* — Ano XIX — N.º 205 — Janeiro/Fevereiro de 1959 — Editada pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda — Rio de Janeiro, Brasil.
- Revista do I.R.B.* — Publicação bimestral do Instituto de Resseguros do Brasil — Ano XIX — N.º 113 — Fevereiro de 1959 — Rio de Janeiro.
- Revista dos Municípios* — Órgãos do Departamento das Prefeituras — Ano I — Maio

de 1959 — Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.

Paraná Econômico — Órgão defensor dos interesses da produção do Estado — Ano VI — N.º 72 — Março de 1959 — Estado do Paraná, Brasil.

... *De Portugal Para o Brasil* — Publicação do Escritório de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil em Lisboa — Ano XI — N.º 1 — Janeiro de 1959 — Lisboa, Portugal.

Sade — Publicação de caráter popular do S.N.E.S. — Ano XII — Almanaque de 1959 — Ministério da Saúde — Rio de Janeiro, Brasil.

Social Security Bulletin — April, 1959 — Vol. 22 — Number 4.

La Scienza Tecnica Della Organizzazione Nelle Pubbliche Amministrazioni — Ano V — Gennaio/Marzo — 1959 — Milão, Itália.

COLABORAM NESTE NÚMERO

GERALDO BASTOS SILVA — Inspetor de Ensino Secundário. Licenciado em Pedagogia. Antigo Professor-Assistente de Administração Escolar e Educação Comparada da F.N.F. Antigo Professor Assistente da cadeira de Problemas Sociais e Econômicos do Brasil, dos Cursos do Departamento Nacional da Criança. Assistente de História e Geografia do Colégio Pedro II.

DULCY MELGAÇO FILGUEIRAS — Assistente de Administração do D.A.S.P. Cursos de Aperfeiçoamento na *American University*, Washington, D. C. Exerce presentemente a função de substituto do Diretor da Revista do Serviço Público.

EDSON NERY DA FONSECA — Bibliotecário diplomado pelos Cursos da Biblioteca Nacional. Organizador e professor do Curso de Biblioteconomia do Departamento de Documentação e Cultura da Prefeitura de Recife (1948). Bibliotecário-chefe da Universidade de Recife, organizador, diretor e professor dos Cursos de Biblioteconomia da mesma Universidade (1949-1951). Inspetor regional do Instituto Nacional do Livro (1951). Chefe da Biblioteca Demonstrativa Castro Alves, do Instituto de Bibliografia e Documentação (1954-1955). Bibliotecário da Câmara dos Deputados desde 1954. Presidente da Associação Brasileira de Bibliotecários. Presidente da Comissão de Documentação da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Membro individual da Federação Internacional de Documentação. Representante da ABNT na Comissão Brasileira de Classificação Decimal Universal. Autor das seguintes obras: "Importância da Bibliografia e da Biblioteca para os estudos históricos (Recife, Arquivo Público Estadual, 1953)"; "Dinâmica da biblioteca (Rio de Janeiro, Serviço Social de Comércio, Departamento Nacional, 1956)"; "Bibliotecas e bibliotecários da província (Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura, Serviço de Documentação (Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação), 1959)".

CLETO DE PAULA BOTELHO — Contador do Ministério da Fazenda. Ex-chefe da Seção de Orientação e Controle da Contadoria Geral da República. Ex-Membro de uma Comissão de Apuração do I.B.G.E. Cursa, atualmente, a Faculdade de Direito da U.R.J.

NELSON NASCIMENTO SANTOS — Engenheiro do Ministério da Fazenda, lotado no Serviço do Patrimônio da União. Possui trabalhos sobre avaliações de terrenos de imóveis e nove processos de cálculo de áreas levantadas topograficamente, publicados em doze revistas do Clube de Engenharia do Rio de Janeiro (sob os ns. 167, 169, 171, 178, 185, 189, 191, 192, 193, 194 e 202).

ALBERTO BONFIM — Assessor Técnico do D.A.S.P. Bacharel em Direito pela U.B.; Chefe da Seção de Regime Disciplinar do Serviço de Regime Jurídico da Divisão de Pessoal do D.A.S.P. Publicou os seguintes livros sobre matéria jurídica: "O Processo Administrativo", (7ª edição) e "Vademecum Trabalhista".

JOAQUIM PIMENTA — Professor catedrático (aposentado) da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil e da Faculdade de Direito da Universidade do Distrito Federal. Lecionou também na Faculdade de Direito de Recife. Exerceu diferentes cargos na Justiça do Trabalho. Autor de várias obras jurídicas: "A questão social e o Catolicismo", "Cultura de Fichário" e finalmente, "Enciclopédia de Cultura (Sociologia e Ciência Correlatas)", trabalho que o autor já desenvolveu quase para o dóbros, a fim de ser feita a 2ª edição.