O P[illegible]E SAIR DA

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XXI | AGÔSTO - 1958 | VOL. 80 - N. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL — Págs.

Seleção na Democracia 127

ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO

Os países subdesenvolvidos na economia mundial — G. E. Britnell (Trad. de Mary Cardoso) 130

ADMINISTRAÇÃO GERAL

Problemas da documentação — Jean-Claude Gardim (Trad. de Lygia Nazareth Fernandes) 146

Aspectos do abandono do cargo — Corsíndio Monteiro da Silva 160

O Tribunal de Contas e seu Funcionamento — Carlindo Hugueney 165

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOUTRINA

A propriedade, sua origem e evolver na sociologia na história do Direito e sob o poder do Estado — Joaquim Pimenta 169

Recurso administrativo e mandado de segurança — Mário Cesar de Moraes Pitão 178

Págs.

PARECERES

Consultor Geral da República

Reposição das diferenças de vencimentos percebidas por oficiais administrativos e escriturários do Ministério da Marinha .. 181

Correção de decretos de demissão e posterior reintegração de funcionários, na parte referente à letra de vencimentos 182

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

Impôsto de renda. Juros de apólices. Dissídio sôbre sua incidência 184

O art. 193 da Constituição Federal estabelece a revisão dos proventos dos inativos dentro do princípio fundamental de igualdade considerando os títulos idênticos e situação jurídica idêntica 186

Tribunal Federal de Recursos

Reintegração de funcionário. Execução do julgado, na parte referente a diferença de vencimentos e honorários. Exaurida competência do Tribunal de Justiça. Remessa do exeqüente às vias comuns de direito. Descabimento do apêlo constitucional 188

Pedido de promoção ao pôsto imediato; arquivamento. Não emanou do Chefe do Poder Executivo o ato contra o qual se impetra a segurança. Incompetência do Supremo Tribunal Federal .. 191

Direito a quota parte de multa a que se julgam com direito funcionários do Impôsto de Renda. Mandado de Segurança 192

Tribunal Superior do Trabalho

Incompetente a Justiça do Trabalho para julgar os litígios entre o Lóide Brasileiro e seus empregados 194

Tribunal Regional do Trabalho

A antiguidade para promoção é determinada pelo tempo de efetivo exercício na classe (art. 45 do E.F.). O exercício do cargo é contado a partir da posse (art. 31-II do E. F.) 197

NOTAS

Comissão Militar Brasil-Estados Unidos — Discurso de posse pronunciado pelo Exmo. Senhor General do Exército João Carlos Barreto 198

BRASÍLIA — marco para a conquista do Oeste — Vasco Ribeiro da Costa 201

O Centro de Documentação científica de Lisboa — Maria Vido 210

Colaboram neste número 212

26 07 72
P15 7/3/1968

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO — DASP
BIBLIOTECA

EDITORIAL

Seleção na Democracia

35.(81)082.1:321.8

A condição básica da inexistência de privilégios sociais e, pois, da existência de igualdade de direitos (condição de que depende insofismàvelmente a democracia, por fôrça de sua própria definição) impõe à dinâmica do organismo republicano o princípio da livre eleição popular dos candidatos à ocupação, por prazos prèviamente limitados, dos postos do govêrno, que é então efetivamente emanado da vontade de todos na lógica consagração da vontade da maioria — sejam quais forem suas preferências. E assim se assegura, em princípio, a participação de todo um povo livre em seu govêrno, em autodeterminação, através de seus representantes no poder, através de mandatos outorgados por sua vontade soberana e a serem em seu favor exercidos. Legitima-se, portanto, a democracia, uma vez que a dignidade de cada cidadão é assegurada pelo direito de eleger e ser eleito, na satisfação daquela fatal condição básica de igualdade de direitos (ressalvada apenas, naturalmente, a incompetência de exercício por menoridade, como por comprovada insanidade mental ou deformação moral).

Todavia, é evidente que o processo de eleição, erigido em princípio, só é praticável no tocante ao preenchimento dos cargos públicos essencialmente representativos, aquêles mais rigorosamente classificáveis como de atividades-fins, os quais se podem chamar cargos políticos, cujo exercício gravita no campo político pròpriamente. Eis, pois, que são cargos eletivos os de legisladores e chefes de executivo.

Em relação à seleção para os cargos mais considerados como administrativos — aquêles definíveis amplamente como de atividades-meios do govêrno —, na manutenção da condição "sine qua non" da inexistência de privilégios sociais, tornou-se necessária a adoção de um outro processo, a erigir-se num outro princípio, para a salvaguarda da democracia. E êsse outro processo de seleção não pode ser senão o de concursos de provas para o confronto da capacidade dos candidatos diante das atribuições dos cargos públicos.

Muito se ouve ainda e, mesmo, se lê sôbre a deficiência do processo de seleção por concursos, em manifestações de descontentes que não encaram serena e abalizadamente a solução adotada, ou que não se conformam com a extinção de apadrinhamentos de que se poderiam beneficiar, em detrimento do regime democrático, é óbvio. Exemplos de má colaboração de questões de provas e de falta de objetividade nessas questões, em relação aos cargos a serem preenchidos, são freqüentemente mencionados — em solércia, em mentira, geralmente, e com apresentação de fatos por analisar, às vêzes. Contudo, embora se tenham que admitir falhas no processo, sendo a perfeição um ideal em cujo sentido nos cumpre apenas avançar decididamente, não se pode, em sã consciência, condenar o concurso de provas. Ninguém até hoje nos apresentou um substitutivo. Alguns preconizam cursos em substituição. Nada de novo. Cursos implicam em provas. E os que decidem valer-se de concursos têm cursos à sua disposição, inclusive muitos mantidos como gratuitos pelo poder público. Por outro lado, não se lhes nega o valor do autodidatismo, porém. Enfim, se o concurso é um processo de alguma forma superável, apresentem, os que o condenam, melhor processo de seleção democrática.

Quanto à algumas vêzes alegada falta de honestidade na execução e no julgamento das provas, o argumento não procede. Quem realmente tem conhecimento de falta de lisura na seleção pode incriminar os responsáveis (e tem o dever de fazê-lo, para afastar de si a mácula da conivência). Acusações tão graves não levadas às últimas conseqüências, para a punição dos apontados como culpados, têm o mesmo valor das cartas anônimas. . .

Há ainda os detratores do processo de seleção por concurso que alegam não estarem as provas completamente livres da possível interferência desonesta dos que as elaboram ou aplicam. Desconhecem êsses os cuidados, por qualquer cidadão verificáveis, que se tomam para eliminação de fraudes. De qualquer forma, se julgarem que as inúmeras e criteriosas normas acauteladoras firmadas não são suficientes, que sugiram outras ou que providenciem a vinda de provas de concursos do céu, lacradas, e consigam sua aplicação pelas insuspeitas e infalíveis entidades, por certo divinas, que para tal conceberem. . .

Em suma, qualquer pessoa medianamente esclarecida e bem intencionada poderá julgar a inconsistência dos argumentos que se opõem ao "regime do mérito" no provimento dos cargos públicos,

em boa hora determinado pela Constituição Brasileira, em coerência com a condição democrática da igualdade de direitos, de vez que qualquer cidadão pode valer-se dos concursos promovidos em órgãos do govêrno.

Do plano do serviço público federal, em exemplo impositivo pela equanimidade e objetividade, a instituição de concursos de seleção de pessoal expande-se para os campos das administrações estaduais e municipais, atingindo até as emprêsas particulares.

Assim, no Brasil, na nossa Capital Federal e nas principais cidades da República, a necessidade de preparação dos que pretendem, em livre competição, conquistar situações funcionais nos quadros da administração pública e, já por efeito do exemplo desta, nos de administrações privadas, provoca o benefício cultural do funcionamento de crescente número de estabelecimentos de ensino especializado — fàcilmente organizáveis em razão da não necessidade de cumprimento de formalidades oficiais e da mobilidade de seus programas, que variam em função das variações do mercado de trabalho, numa linha auxiliar dos cursos de ensino comum, oficiais ou oficializados.

Entrementes, sob a liderança dos cursos de administração de iniciativa governamental, que naturalmente são os de mais ampla organização, pesquisas sôbre métodos administrativos empolgam cada vez maior número de estudiosos. Matérias de grande objetividade cujo estudo era descurado por falta de motivação (como estatística, relações públicas, psicotécnica, atuarismo, etc.) integram hoje criteriosos programas. De resto, no estudo de disciplinas de cultura geral (como a matemática, o vernáculo e a geografia) acentua-se um sentido ativo, racional e essencialmente utilitarista, enquanto questões antes fortemente controvertidas (como inúmeras do vernáculo) vão sendo esclarecidas convenientemente, no entrosamento vivo do estudo com a vida prática, em função da observação direta da realidade, ante a necessidade de pronta e decidida aplicação de conhecimentos e conclusões.

Verifica-se, pois, que, determinante de cursos intensivos e estimulante do autodidatismo, constitui-se a realização de concursos de provas de capacidade em destacado fator de aculturação, a par de firmar-se como um elemento de salvaguarda das instituições democráticas.

Os Países Subdesenvolvidos na Economia Mundial (*)

308(77):330.191.6

G. E. BRITNELL

Tradução de MARY CARDOSO

É COM alguma desconfiança que manifesto aqui a opinião de que um canadense talvez esteja em posição melhor do que um inglês ou americano — sem embargo da experiência do primeiro, da energia do segundo e da confiança de ambos — para apreciar os complexos problemas dos países subdesenvolvidos. Apesar disso, estimulado pelo conceito, corrente entre os canadenses, do modesto porém decidido reconhecimento do sucesso de nosso país, em seu histórico papel de intérprete dos Estados Unidos junto à Grã-Bretanha e desta junto àqueles e, ainda, impulsionado pela prova, menos evidente, de nossa capacidade de entendimento, considerados uns em relação aos outros, no arcabouço de uma forma federada de govêrno, tenho a pretensão de ampliar essas atividades de honesto corretor de boa vontade, com o propósito de abranger uma clientela culturalmente desafiadora, lingüisticamente diversificada e tão variada, do ponto de vista racial.

Não podem ser alijadas como completamente sem base as credenciais de que dispõe um canadense para que o considerem possível intérprete de, pelo menos, alguns dos problemas dos países subdesenvolvidos. Tal como salientou um especialista no assunto, "é quase possível afirmar que um país é *subdesenvolvido* quando o respectivo govêrno considera seu desenvolvimento um problema, no sentido de que constitui objeto de política ativa. Sob êsse ponto de vista, o Canadá teria sido um país subdesenvolvido em todo o decurso do século 19 e assim pode ainda ser considerado em nossos dias, a despeito de sua alta renda *per capita* e das taxas atuais de crescimento econômico". (1) E' claro que, se um dos mais importantes critérios para a conceituação de país subdesenvolvido está na forte dependência dêsse país ao capital estrangeiro, para sua expansão econômica, podemos considerar o Canadá como um país ainda subdesenvolvido, sujeito a muitos dos persistentes problemas e atritos políticos e sociais, tanto quanto econômicos, decorrentes dessa posição.

E' verdade, porém, que um grupo de destacados especialistas, designados pelas Nações Unidas, após confessar "algumas dificuldades na interpretação dos têrmos *países subdesenvolvidos*", chegou à afirmação de que "usamos tais

---

(*) Discurso proferido na reunião conjunta da Associação Canadense de História e da Associação Canadense de Ciência Política, em 14 de junho de 1957, em Ottawa.

(1) *O Financiamento do Desenvolvimento Econômico*, de HIGGINS B., reproduzido na publicação "Conciliação Internacional", p. 277, 1955, Cambridge, Massachussets.

expressões para designar os países em que a renda efetiva, *per capita*, é baixa quando comparada com o mesmo dado apurado nos Estados Unidos da América, no Canadá, na Austrália e na Europa Ocidental. Nesse sentido, a expressão sinônima adequada seria "países pobres". (2) Não obstante, o problema é mais complexo do que esta definição pode fazer supor, pois as diferenças entre os chamados "países pobres" são muitas, em número, e enormes, em magnitude, e de modo algum se limitam ao setor econômico. O mundo ocidental desenvolveu-se em atmosfera de crescente liberalismo; mas, na maioria dos países ora considerados subdesenvolvidos, o ambiente é ainda predominantemente feudal. A religião, os costumes e a tradição impõem freqüentemente, a essas sociedades, valores que se chocam com os objetivos de uma moderna comunidade industrial, além do que, grandes diferenças, de natureza econômica, são também e prontamente visíveis entre as áreas subdesenvolvidas e os países de baixos índices de renda individual. Assim, na Federação Centro-Africana da Rodésia e da Niasalândia, o capital e a iniciativa europeus, combinados com recursos agrícolas e, mais particularmente, com riquezas minerais, asseguram alto nível de vida para um quarto de milhão de "europeus" ou brancos, e permitem um padrão melhorado, embora ainda baixo, pelo menos a uma parte de população africana muitas vêzes maior. (3) Na América Central, a Guatemala, dotada de numerosas vantagens naturais capazes de se transformarem em valiosos fatôres econômicos, (4) tem posição muito mais favorável do que, por exemplo, a África Oriental Britânica, com sua "natureza hostil e sem promessa", (5) ou que a Líbia, onde condições climáticas desfavoráveis conspiram, com uma base de recursos naturais quase que irremediàvelmente inadequada, para frustrar qualquer plano de desenvolvimento, (6) ou que a Índia, país em que a simples pressão de uma população enorme e crescente, instalada em solo bom, do ponto de vista agrícola, porém, de limitados recursos minerais, representa formidável obstáculo a um padrão de vida mais alto, ou que a Indonésia, onde, apesar da grande variedade de recursos, a grande população,

---

(2) "Medidas do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos — Relatório de um grupo de especialistas designado pelo Secretário das Nações Unidas", 1951, New York, citado no trabalho de HIGGINS, B., referido na nota 1, pp. 276-277 — 3. E' certo que pode haver ainda, *áreas* subdesenvolvidas em países como o Canadá e os Estados Unidos, onde "é possível encontrarem-se regiões em que a renda *per capita* é tão baixa que justifica o uso da expressão "subdesenvolvido", cf. HIGGINS, *op. cit.*

(3) Vejam-se os trabalhos "Federação da Rodésia e da Niasalândia — Relatório Econômico" e "Federação da Rodésia e Niasalândia — Relatório da Comissão de Revisão Fiscal", de SALISBURY, S. R., 1956 e 1957, respectivamente. Sou grato a meus colegas da Comissão de Revisão Fiscal por muitas das informações obtidas sôbre a Federação, mas quero isentá-los de tôda responsabilidade por qualquer êrro de interpretação ou julgamento, que possa aparecer no presente estudo.

(4) Veja-se "O Desenvolvimento Econômico da Guatemala — Relatório de missão sob os auspícios do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, em colaboração com o Govêrno da Guatemala", de G. E. BRITNELL e outros, 1951, Washington. Também o "Plano de Desenvolvimento Econômico da Guatemala, para 1955/1960", 1956. Guatemala.

(5) Veja-se "Relatório da Comissão Real de Estudos sôbre a África Oriental 1953/1955", 1955, Londres.

(6) Veja-se "O Desenvolvimento Econômico e Social da Líbia", de HIGGINS, B., 1953, New York.

os complexos problemas políticos e as dificuldades orçamentárias e de divisas cambiais impedem o desenvolvimento econômico. (7)

A modéstia que se espera encontrar num presidente desta Associação exige que eu confesse, desde logo, que só posso dizer que conheço bem dois ou três dos países que acabo de mencionar. E êsses dois ou três países, embora se caracterizem por certas similitudes, continuam, todavia, ainda bastante diferentes, em muitos e importantes aspectos, para ilustrar a maior parte dos pontos que desejo demonstrar. A definição de país subdesenvolvido, dada pelas Nações Unidas, permitiria excluir o Canadá, dentro de um critério estreito e rígido, mas ainda assim são muitas as possibilidades de útil comparação e de estabelecimento de contrastes com a Federação Geral Africana e com a Guatemala. As Rodésias, não obstante as provas de fôrça e de estabilidade, bem como o ritmo atual de seu progresso, estão claramente numa posição em que a renda e o bem-estar de um grande contingente de população nativa podem ser muito melhorados com a utilização mais ampla de seus recursos naturais e humanos, mas a Guatemala ainda é, em muitos sentidos, exemplo mais típico da maior parte dos países subdesenvolvidos, em todo o mundo. Entre seus traços mais característicos estão: nível baixo de produção *per capita*, especialmente entre a população agrícola, que não dispõe de boas oportunidades de emprêgo; uma taxa de crescimento populacional relativamente alta; índices relativamente baixos de investimentos de capital, tanto público quanto particular; crises financeiras periódicas; deficiência de mão-de-obra especializada; inadequado sistema de transportes e energia; alto índice de analfabetismo; baixos padrões de educação, de saúde e de condições sanitárias; ausência de padrões definidos de moralidade pública e, finalmente, aguda instabilidade política interna. E' de notar-se, talvez, que, como ligeira contrapartida de uma tão desanimadora coluna de débitos, recente inquérito evidenciou certas vantagens da Guatemala sôbre alguns países subdesenvolvidos, especialmente "uma classe média urbana em expansão e número considerável de homens de capacidade, com formação técnica e experiência adequada em administração, voltados para as atividades agrícolas e industriais, além de número ainda maior de homens dispostos a operar em tais setores e aos quais falta capital". (8)

Creio que muito já se tem dito para demonstrar a importância que as exigências de capital assumem, invariàvelmente, no problema geral de um país subdesenvolvido. Qualquer fluxo de capital de alguma significação tem que envolver, necessàriamente, o recurso ao empréstimo externo e os cálculos feitos pelos técnicos das Nações Unidas, sôbre o capital anual necessário para as atividades da indústria e da agricultura, nas áreas subdesenvolvidas do globo, excluindo a Europa e o Japão, e com as quais seria possível elevar a renda individual de 2% por ano, mostram que os recursos oriundos da poupança e suscetíveis de obter nos próprios países considerados ficariam muito aquém de um têrço do capital requerido. (9)

---

(7) Veja-se *Problemas e Planos de Desenvolvimento da Indonésia*, de HIGGINS, B., reproduzido na publicação "Questões do Pacífico", 1956. Cambridge, Mass., bem como na obra *O financiamento do desenvolvimento econômico, cit.*, pp. 277-279 e 310-311.

(8) *A Posição e as Possibilidades Econômicas Atuais da Guatemala*, do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, 1955, Washington.

(9) *Medidas do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos*, cap. XI.

Estimativas mais otimistas não chegam a colocar acima da metade a proporção do aumento necessário, em têrmos de investimentos diretos, que poderiam ser proporcionados pelos próprios países subdesenvolvidos. Em seu recente *Relatório,* a Comissão Real de Estudos sôbre a África Oriental observou, em relação ao financiamento de certos planos de desenvolvimento muito modestos, em Kenia, Tanganika e Uganda que, mesmo depois do recolhimento da contribuição compulsória dos plantadores nativos de café e algodão, arrecadada sob o rótulo de planos de estabilização de preços, "considerando os três territórios conjuntamente, cêrca de metade dos fundos provém de recursos locais e a outra metade do Reino Unido, a título de empréstimo ou concessão". Parecem ter sido muito otimistas, especialmente por não darem a devida importância à pressão das fôrças políticas e sociais, as previsões feitas em 1950, na Guatemala, por uma missão bancária internacional, segundo as quais, cêrca de dois terços de determinadas despesas públicas com investimento de capital poderiam ser financiados com recursos internos, sem eliminar ou mesmo sem interferir com a parcela das necessidades de capital do setor privado da economia que se pode esperar provenha das fontes domésticas. Mais uma vez a experiência da Federação da Rodésia, onde o crescimento do poder econômico tem sido extremamente rápido, nos últimos anos, demonstrando um aumento real de quase dez por cento por ano, vem sugerir que, ainda por algum tempo, o total de capital estrangeiro requerido para o financiamento da expansão econômica, sobretudo de serviços básicos e caros como o transporte e a energia elétrica, chegará por certo, em têrmos absolutos — e talvez mesmo em têrmos relativos — ao investimento direto de capital.

Os totais exatos e as proporções das atuais e futuras exigências dos países subdesenvolvidos, em matéria de fundos provenientes do exterior, não nos interessam aqui. Há fatôres mais importantes, embora menos tangíveis, que podem, porém, ser com mais oportunidade mencionados, sendo o primeiro e o mais significativo de todos a carência universal de capital. Como em 1955 deduziu com precisão a Comissão Real de Estudos sôbre a África Oriental, "a África precisa mais do capital do que o capital precisa da África". (10) Não há um "grande fluxo de capital estrangeiro esperando a oportunidade para inundar" qualquer país subdesenvolvido, "se as portas lhe forem abertas". (11) A área do esterlino pode continuar a ser "a maior fornecedora de capitais para investimento direto", na Federação Centro-Africana, (12) em certos países da Comunidade e no Império Colonial. Apesar disso, porém, no após guerra, os Estados Unidos substituíram a Grã-Bretanha como o mais importante dos países credores e, além de expandir muitas formas de ajuda econômica ao resto do mundo, tornaram-se o maior exportador de capital

(10) *Senhores ou Sócios,* de MASON, P., *in* "Assuntos Estrangeiros", XXXV, n.º 3, p. 505, de abril de 1955. As comissões reais raramente são tão lacônicas, mas veja-se a p. 86 do Relatório cit.

(11) *O Financiamento do Desenvolvimento Econômico,* de HIGGINS, B., p. 312. Veja-se, também, *Problemas Econômicos de Comércio Exterior e Investimentos nos Países Subdesenvolvidos,* de DIAMOND, W., *in* "Revista Jurídica do Estado de Ohio" XVII, n.º 3, pp. 254-266, 1956.

(12) *Federação da Rodésia e da Niasalândia — Relatório Econômico,* pp. 70-75, 1956.

privado. Contudo, o nível atual dessas exportações de capital particular, nos anos subseqüentes à guerra, tem sido muito inferior ao atingido pelas mesmas exportações na época mais significativa da década de 1920, embora proporção bastante maior dêsse total possa estar sendo diretamente aplicada no desenvolvimento econômico. Mesmo o fluxo de capital particular americano, grandemente aumentado em 1956 no movimento para o exterior, ficou aquém, em têrmos de poder aquisivo, do máximo jamais atingido no ano distante de 1928, e representou, naturalmente, uma proporção muito menor da produção nacional e das transações de comércio exterior dos Estados Unidos. Mais significativo ainda, êsse maior movimento de fundos particulares explicava-se, em sua maior parte, por um aumento substancial dos investimentos feitos no Canadá, pela aquisição de uma companhia inglêsa de petróleo em Trinidad e pela compra de novas concessões de petróleo na Venezuela. (13) Na realidade, o que tem havido é alguma coisa que se aproxima de uma "greve", por parte dos capitalistas, contra os investimentos em muitas áreas do mundo que, sob as condições reinantes em 1920, teriam representado oportunidades de aplicação de capital altamente interessantes. O profundo estudo do professor CAIRNCROSS mostra que não houve crise duradoura de esterlinos, no longo período anterior à primeira guerra mundial, quando se processou o rápido desenvolvimento dos Estados Unidos, do Canadá e da Austrália, mas há, em nossos dias, uma deficiência crônica de dólares, de modo que, como o assinala o mesmo professor, "se os recursos americanos fôssem dedicados ao investimento no estrangeiro na mesma proporção em que, partindo embora de uma renda nacional muito menor, o fêz a Grã-Bretanha em 1913, o volume das aplicações teria que ser trinta vêzes maior e todo o Plano MARSHALL teria que ser aplicado duas vêzes por ano". (14) Isso, porém, não é tudo. Hoje os países subdesenvolvidos têm que competir, na busca de capital, com o Canadá e a Austrália e mesmo com áreas subdesenvolvidas dos Estados Unidos, sem mencionarmos outras formas de utilização de recursos mediante investimento dentro da própria nação norte-americana. A pressão continua crescendo e o Canadá oferece, dêsse fato, ilustração evidente e significativa. A dependência de nosso país em face do capital estrangeiro, para as atividades de desenvolvimento é, em substância, bem menor do que em períodos anteriores, mas é de fato bem maior no que diz respeito ao financiamento dos aspectos mais dinâmicos da economia moderna — tais como as indústrias manufatureiras, a mineração, as usinas, a exploração e o desenvolvimento da indústria do petróleo — que exigem grandes capitais, numa base de especulação e alta tecnologia industrial. Em conseqüência, o total dos investimentos diretos de capital americano no Canadá cresceu além do dôbro, à base de dólares, desde 1948 e — o que talvez

(13) Veja-se *Fluxos de dólar e de ouro internacional, in* "Boletim da Reserva Econômica Federal", XLIII, n.º 3, pp. 249-255, março de 1957.

(14) *Investimentos de capital no país e no estrangeiro de* 1870 *a* 1913, de CAIRNCROSS, A. R., pp. 175-202, 1953, Cambridge — 3. Entretanto, para exame das importantes variações, em caráter e direção, das atuais exportações de capital americano, comparadas com os investimentos britânicos no exterior, antes da primeira guerra mundial, veja-se o trabalho *Objetivos americanos e o progresso dos países subdesenvolvidos*, de VINER, J., na publicação de BERT F. HOSELITZ, *O progresso das áreas subdesenvolvidas*, 1952, Chicago.

seja mais importante — tem fluído para o Canadá, na última década, uma proporção de investimentos particulares americanos a longo prazo bem maior do que aquela que se verificava antes da guerra, de modo que tais aplicações são hoje, em nosso país, maiores do que em tôda a América Latina, a segunda das grandes regiões em volume de investimentos. (15)

Uma forte dependência do capital estrangeiro, para os fins do desenvolvimento econômico, traz certos riscos para os devedores, alguns dos quais podem ser previstos, enquanto outros são dificilmente suscetíveis de medida, por qualquer recurso de cálculo disponível. As possibilidades econômicas para o país devedor se, por exemplo, houver uma súbita paralisação do fluxo de capital financiador, são ou uma séria queda das reservas de divisas estrangeiras, ou uma diminuição do valor do poder aquisitivo de sua moeda, provocando aumento da inflação e forte redução, ou talvez mesmo cessação total da expansão econômica. Há, porém, paralelamente, conseqüências de ordem não econômica. A simples publicação de estatísticas, mostrando o aumento do volume dos investimentos de capital estrangeiro num dado país, especialmente se a análise puder revelar forte concentração em atividades afins, acompanhada de aumento do número de emprêsas e indústrias controladas pelo capital estrangeiro, pode provocar uma tempestade política. Assim é que alguns canadenses, hoje em dia, acham difícil distinguir entre um novo imperialismo econômico americano e o simples investimento de capitais, feito por um vizinho. Povos menos sofisticados poderão mesmo ser desculpados, se se rendem ao receio de que a dependência do capital estrangeiro venha a ser acompanhada de condições que possam impedir a realização de suas aspirações políticas. Seria realmente de surpreender, considerando-se a tendência anticolonialista do mundo de hoje, se não se manifestasse um sentimento de nacionalismo, em muitos países subdesenvolvidos, ante o fluxo de capital estrangeiro em sua economia, seja qual fôr a forma ou através de que canais se faça essa penetração.

Contudo, paradoxalmente, alguns dos países subdesenvolvidos poderão ficar, pelo menos por algum tempo, isentos de muitos dêsses problemas econômicos e dêsses azares políticos. Em muitos casos, como assinala o professor HIGGINS, "o desenvolvimento econômico exige, sobretudo, enormes investimentos de capital... feitos em montantes significativos e não mediante acréscimos eventuais, resultantes de uma série de decisões individuais estranhas entre si. Em outras palavras, requer aplicações de recursos financeiros numa escala e de um tipo cuja obtenção só será possível com os esforços conjuntos dos países subdesenvolvidos e das grandes potências financeiras, capazes de oferecer a assistência de grandes capitais". (16) Temos a ilustração dêsse princípio na usina hidrelétrica de Kariba, ora em construção no Rio Zambezi, cuja etapa inicial está orçada em oitenta milhões de libras, ou seja, em duzentos e vinte e cinco milhões de dólares. Um em-

(15) Veja-se a publicação do Bureau de Estatística do Domínio do Canadá, *A Posição Internacional do Canadá quanto a Investimentos* de 1926 a 1954, pp. 9 a 47, 1956, Ottawa, bem como o trabalho do mesmo Bureau "Contas Nacionais: Receita e Despesas, de 1950 a 1956", pp. 14, 16, 26 a 28, 1957 Ottawa.

(16) *A Teoria Dualista das Áreas Subdesenvolvidas*, de HIGGINS, B., p. 19, 1955, Cambridge, Mass.

préstimo de vinte e cito milhões e seicentas mil libras (oitenta milhões de dólares), feito ao Banco Internacional — o maior de quantos já foram atendidos pelo Banco, num único empreendimento — garantido pelo govêrno do Reino Unido e da Federação da Rodésia e da Niasalândia, financiará cêrca de um têrço da obra; duas instituições britânicas, a Corporação de Desenvolvimento Colonial e a Corporação de Desenvolvimento Financeiro da Comunidade Britânica, contribuirão com dezoito milhões; várias companhias e capitais dedicados à mineração do cobre fornecerão vinte e quatro milhões, o que deixará um saldo de mais ou menos dez milhões para ser coberto por dois bancos sul-africanos e pelo govêrno federal.

Na maioria dos países subdesenvolvidos, a própria natureza dos obstáculos que se antepõem a qualquer programa amplo de desenvolvimento econômico leva o Estado, inevitàvelmente, a assumir importante papel no assunto. Como salientou Sir DOUGLAS COPLAND, tais países "tendo um setor público maior que o da economia ocidental e do investimento oficial... fornecerão o arcabouço em que pode operar a iniciativa particular, em harmonia com o preponderante princípio de que a produtividade, como um todo, será elevada, aumentando-se o índice de bem-estar social". (17) Sociedades mais atrasadas, como a Guatemala, ressentem-se, ainda, da falta de muitas das formas básicas de capital *social*, necessárias aos grandes empreendimentos, uma agricultura mecanizada, ou meios de fixação populacional, isto é, não apenas rodovias e estradas de ferro, portos e centrais elétricas, mas também escolas, hospitais, casas e bons sistemas de abastecimento de água. Ademais, surgem responsabilidades financeiras especiais quando se promove a industrialização por meios como o adestramento técnico e os bancos de desenvolvimento e quando se melhora a agricultura através do apoio aos serviços de fomento e da concessão de recursos financeiros aos pequenos lavradores. E' da natureza das coisas — sem pressupor nenhuma diminuição significativa na importância do capital privado — que quase tôdas as exigências de fundos para remediar tais deficiências, juntamente com a maior parcela de capital requerido pela iniciativa particular, tenham que ser atendidas mediante operações das grandes entidades de empréstimos públicos e instituições afins, tais como o Banco Mundial, o Banco Norte Americano de Importação e Exportação, a Corporação Financeira Internacional, a Administração da Cooperação Internacional e o Plano Colombo.

"Capital", lembra-nos o Prof. RAGNAR NUKSE, da Universidade de Colúmbia, "é uma condição necessária, mas não suficiente de progresso". (18) Constitui lugar comum dizer que o capital deve ser ligado à tecnologia, se se deseja que tenha ação eficiente na elevação do nível da produção individual e do padrão de vida. No Canadá, nos últimos meses, vários ministros da Coroa, para não mencionar uma comissão real que estudou nossas possibilidades econômicas, reconheceram pùblicamente que a estrutura econômica de

(17) *Os Países Subdesenvolvidos e a Estrutura da Economia Ocidental*, de COPLAND, SIR D., pp. 432-433, *in* Publicações da Sociedade Filosófica Americana, C. n.º 5, outubro 1956.

(18) *Problemas de Formação de Capital nos Países Subdesenvolvidos*, NURKSE, R., p. 1: 1953 Oxford.

nosso país não se poderia ter constituído em bases tão firmes sem o capital especulador americano, sem o investimento especializado, sem a capacidade administrativa e o conhecimento técnico. (19) Estas últimas contribuições o Canadá tem pago, inclusive considerando os direitos para utilização de processos, produtos, patentes ou modelos, de forma tal que a despesa respectiva representa uma drenagem de divisas só inferior ao pagamento de juros e dividendos e que é considerada "parte dos gastos de correntes da utilização do conhecimento tecnológico estrangeiro". (20) Além disso, a importação de conhecimento técnico tem acarretado fluxo considerável de pessoal especializado, originário dos Estados Unidos, desde engenheiros de alta especialização até com prática de trabalho de campo, nos setores da mineração, do petróleo e da instalação de oleodutos.

Para a maioria dos países subdesenvolvidos, o problema é reconhecidamente diferente e muito mais difícil. Os economistas das Nações Unidas salientaram que, "em conseqüência do notável avanço da ciência... a tecnologia dos países desenvolvidos e dos subdesenvolvidos vai ficando cada vez mais distanciada uma da outra", de modo que hoje "essa distância é mesmo muito mais impressionante que a grande desigualdade de riqueza que separa tais países". (21) A opinião geral entre os técnicos citados era a de que um rápido e significativo aumento de produtividade, especialmente no setor da agricultura, poderia ser conseguido, ainda que nos países mais atrasados. com o emprêgo de recursos tecnológicos relativamente simples e pouco dispendiosos, como, por exemplo, o uso de fertilizantes, de inseticidas. de variedade de plantas aperfeiçoadas, de melhores sementes, etc. Êsse ponto de vista coincide com o da missão bancária internacional que examinou os problemas da Guatemala e segundo o qual êsse país poderia, com o auxílio de bem orientada pesquisa e de trabalho de aperfeiçoamento, aumentar de cinqüenta por cento, em dez anos, as exportações de café de suas atuais fazendas produtoras. Não obstante isso, em muitos setores, a quase inevitável associação de complexa tecnologia com grandes despesas de capital cria sérios obstáculos a qualquer progresso técnico de caráter generalizado. Assim é que "o avanço técnico envolve, necessàriamente, a aplicação de capital em sêres humanos... no seu preparo e adestramento nas novas técnicas (e) na administração dos métodos pelos quais se transmitam tais técnicas". (22) Daí decorre a necessidade de formação ou da importação de grande quantidade de pessoal técnico e administrativo. Os países evoluídos sentem, êles próprios, deficiência de técnicos e à crise mundial de capital terá que ser somada uma escassez universal de pessoal técnico, que poderia ser encarada pelo menos como tão séria, em seus efeitos sôbre os programas de desenvolvimento econômico dos países pobres, como a citada carência de capital. Os ângulos dêsse problema oferecem interêsse muito mais do que acadêmico para as economias deficitárias,

(19) Veja-se, especialmente, *Alguns aspectos das relações entre o Canadá e os Estados Unidos*, de PEARSON, HON. L. B., publicação do Departamento de Relações Exteriores, de 27 de abril de 1956. Ottawa, também, "Relatório Preliminar da Comissão Real de Estudos das Possibilidades Econômicas do Canadá", cap. XIV, dez. 1956, Ottawa.

(20) *A Posição do Canadá quanto aos Investimentos Internacionais*, de 1926 a 1954, p. 61.

(21) *Medidas do Desenvolvimento Econômico dos Países Subdesenvolvidos*, p. 28.

(22) Ibidem, p. 30.

desde que as facilidades domésticas de educação especializada são, via de regra, pouco capazes de fornecer a tais países disponibilidades razoáveis de pessoal treinado. Portanto, ainda por algum tempo, parece cabível esperar que, no que diz respeito aos graus mais elevados da tecnologia, êsses países tenham que depender fortemente da capacidade técnica estrangeira que pudei ser importada, bem como das instituições estrangeiras para treinar seus cidadãos, o que, todavia, não exclui a conveniência de uma rápida e vigorosa tentativa no sentido da expansão das organizações internas dos diversos países subdesenvolvidos, para o treinamento técnico de pessoal. A maneira sensata pela qual os autores do Relatório das Nações Unidas encaram o problema, justificam que, mais uma vez, os citemos aqui: "Mesmo excluídos o custo e a escassez dos técnicos estrangeiros, o treinamento doméstico, recebido no ambiente em que será executado o trabalho, tem vantagens óbvias. Mais ainda, nenhum desenvolvimento é duradouro, ou capaz de gerar progresso, se é apenas impôsto, de cima para baixo, ou trazido de fora. As novas normas educacionais e as novas técnicas darão grandes resultados se forem completamente assimiladas e se puderem ser desenvolvidas ao longo de linhas de uma tradição nacional". (23) Num nível técnico mais inferior, a importação de pessoal, seja qual fôr a escala, está longe de ser solução interessante, mesmo que por curto prazo, o que torna o aumento das facilidades educacionais de grau primário e secundário um virtual pré-requisito para a formação da mão-de-obra especializada e semi-especializada que os progressos tecnológicos tornam necessária.

De outro ponto de vista que não o econômico, a presença, dentro de um mesmo Estado, de duas ou mais raças, de níveis de desenvolvimento cultural e padrões de vida muito diferentes serve, apenas, para complicar o problema. A União Sul Africana encontrou uma solução simples e dura, ainda que talvez apenas temporária, mas se, como acontece na Federação da Rodésia e da Niasalândia, o princípio político dominante é a cooperação, em lugar da segregação racial, torna-se duplamente urgente o alargamento das oportunidades de educação primária, secundária e técnica, as quais poderão, se combinadas com a melhora das condições de nutrição, saúde e habitação, contribuir para que parcela cada vez maior de população nativa venha a adquirir pelo menos algumas das habilitações técnicas requeridas pela indústria e pela tecnologia modernas.

No que diz respeito a mercados, os aumentos de importação de capital e de técnica, bem como as importações normais de produtos essenciais, matérias-primas, artigos de alimentação, outros artigos de consumo, além de serviços diversos, poderão mesmo ser retribuídos por um aumento das exportações. Êsse fato aumenta, inevitàvelmente, a vulnerabilidade da economia de qualquer país subdesenvolvido às conseqüências do sistema de preços, às flutuações dos mercados mundiais e às alterações sofridas pelas políticas monetárias e comerciais das nações importadoras. As exportações de tais países se constituem geralmente de produtos primários, sujeitos com freqüência a violentas oscilações de preço. Além disso, qualquer baixa na cotação dessas exportações é logo associada, nas etapas depressivas dos ciclos comerciais, com acentuada redução geral da procura dos produtos individuais, o que torna impossível a

(23) Ibidem, p. 32.

garantia mesmo de parcial compensação, mediante o aumento do volume das operações, para as perdas monetárias decorrentes da redução de preços. E' difícil ver como poderá a balança do comércio exterior dos países de produtos primários ser protegida contra as flutuações do ciclo comercial dos países industriais.

Acresce, também, que o mecanismo da atual política comercial dos países "tècnicamente superiores" parece ser, de modo geral, menos favorável aos países subdesenvolvidos do que o foi no século 19. Assim, a orientação do comércio exterior do Reino Unido, no século passado, baseada de início nas manufaturas, abraçou depois o regime livre de trocas e envolveu pesadas importações de produtos primários. Na realidade, a partir de 1873, a balança comercial do Reino Unido retratou uma situação desfavorável, tanto em produtos manufaturados como em serviços, enquanto, a par disso, o valor das importações era elevado, relativamente à renda nacional, provàvelmente chegando aos 25%. Em contraposição, a política de comércio exterior dos Estados Unidos, no século 20, inclinou-se no sentido das altas tarifas e de uma balança favorável, com as importações atingindo, em média, de modo geral, cinco por cento do total da renda nacional. Como resultado, "em relação à balança de sua própria economia e da economia mundial contemporânea, os Estados Unidos oferecem hoje mercado muito menos vantajoso para os produtos dos países subdesenvolvidos, quer no que concerne à balança comercial quer quanto ao volume de trocas, e talvez também no que se refere aos têrmos em que todo êsse comércio é feito". (24) Nos últimos anos, as tarifas elevadas e a preponderância das exportações têm sido reforçadas por aquilo que muito freqüentemente é descrito como competição desleal, sob a forma de subsídios à produção nacional, tanto destinada ao consumo interno quanto à exportação dos produtos primários que poderiam ser fornecidos a preço mais baixo pelos países subdesenvolvidos. (25) Na realidade, enquanto o Tesouro e o contribuinte norte-americano arcam com a responsabilidade do custeio da produção antieconômica, os reflexos da política agrícola americana, como se verifica através dos programas de estabilização de preços, das subvenções de exportação, das cotas de importação, da legislação de sobras, não se confina apenas, de modo algum, aos países subdesenvolvidos. (26)

Que políticas de produção e de exportação deveria, então, seguir um país subdesenvolvido? O Canadá e a Austrália, no passado, a Guatemala e as Rodésias, em nossos dias, demonstram as tremendas e imediatas vantagens da concentração de um ou dois gêneros de consumo para obtenção de maiores receitas e das divisas estrangeiras necessárias à execução de um programa de desenvolvimento econômico em bases nacionais. E' de certo providencial que café e bananas, as duas maiores fontes de divisas para grande número

(24) *Desenvolvimento Econômico das Áreas Subdesenvolvidas — Passado e Presente*, de HIGGINS, B., pp. 11-12, 1955, Cambridge, Mass. As percentagens são encontradas nessa mesma fonte.

(25) Veja-se *Medidas de Desenvolvimento Econômico dos Países Subdesenvolvidos* pp. 73-74. Também *Objetivos Americanos e o Progresso dos Países Subdesenvolvidos*, de VINER, J., pp. 184-185 e 196.

(26) Veja-se *Sentido da Política Americana em Relação à Economia do Trigo Canadense*, de BRITNELL, G. E., *in* "Revista Canadense de Economia e de Ciência Política", XXII, n.º 1, pp. 1 a 16, fevereiro de 1956.

de países centro e sul-americanos, estejam fora da órbita da política americana de proteção agrícola, de modo que a Guatemala, onde o café representa mais de 3/4 do valor de tôdas as suas exportações, que vão em mais de 80% para os Estados Unidos, considera extraordinàriamente favoráveis os têrmos do comércio americano nos últimos anos. (27) A Federação da Rodésia e da Niasalândia tem tido quase a mesma sorte em relação ao cobre, que responde aproximadamente por 2/3 do valor de tôdas as exportações do país(cobre, cromo e outros minerais correspondem a mais de 3/4 do volume das trocas), situação que permitiu à Federação acumular um excesso de moeda forte de quase 200 milhões, nos últimos três anos, período a que se referem as estatísticas disponíveis. (28) Devemos reconhecer, entretanto, que o café e o cobre não estão imunes à flutuação de preços, como demonstram os registros referentes ao último quarto de século (29) de modo que há sempre o que ganhar com o desenvolvimento de outras alternativas para as exportações. Sabemos, não obstante, que os preços da maior parte dos produtos primários variam juntos, embora com uma diferença de grau, pelo que "um país que exporta muitos produtos primários tem apenas um pouco mais de segurança, em relação a outro que exporta os mesmos produtos em número mais limitado". (30)

De qualquer modo, os argumentos em favor do aumento da produção e da exportação, tanto do café da Guatemala quanto do cobre rodesiano, deverão ser postos em têrmos comparativos com as vantagens e prioridades no planejamento do desenvolvimento econômico, tendo em vista, ainda, a utilização de pelo menos uma parte dos recursos econômicos em providências internas tendentes à diversificação das atividades agrícolas e industriais. Assim, a preocupação com o café ou com o cobre não deve significar o abandono, mesmo temporário, do esfôrço no sentido de uma economia de base mais ampla. Qualquer discussão em tôrno das exportações primárias e da

---

(27) *A Posição e as Possibilidades econômicas atuais da Guatemala*, pp. 10-11 e as Tabelas 13, 15 e 17.

(28) *Relatório Econômico da Federação da Rodésia e da Niasalândia*, 1956, capítulos IX e X.

(29) Os preços do cobre rodesiano, no Mercado de Metais de Londres, caíram de um máximo absoluto de £437 por tonelada, atingindo em 19 de março de 1956, a £240, em 19 de fevereiro de 1957 e a £220, em junho do mesmo ano, mas mesmo diante dêsses baixos valores, dificilmente poderiam ser descritos como desfavoráveis às condições da produção. O Ministério Federal das Finanças, muito sàbiamente, considerou tôdas as taxas de renda provenientes do cobre cotado acima de £240 por tonelada como lucros excepcionais, a aplicar em desenvolvimento de capital e não como receita normal para custeio de despesas correntes. Para informações sôbre flutuações anuais, variações cíclicas e tendências gerais da produção de cobre, café e muitos outros produtos primários, em mais de um século, veja-se o trabalho das Nações Unidas "Instabilidade dos Mercados Exportadores dos Países Subdesenvolvidos, em Relação a sua Capacidade de Obtenção de Moeda Estrangeira mediante Exportação de Produtos Primários, de 1901 a 1950", 1952, New York.

(30) "Medidas do Desenvolvimento Econômico dos Países Subdesenvolvidos", p. 57. Veja-se também a publicação das Nações Unidas "Preços Relativos das Exportações e Importações dos Países Subdesenvolvidos — Estudo sôbre os Têrmos do Comércio de Após-Guerra, entre os Países Subdesenvolvidos e as Nações Industrializadas", 1949, New York e, da mesma fonte, "Comércio e Desenvolvimento Econômico", 1953, New York, especialmente partes I e III.

melhoria ou diversificação dessa produção é naturalmente seguida de cogitações sôbre a conveniência e sôbre a possível natureza do desenvolvimento industrial, com todos os seus reflexos no comércio interno e exterior. Não obstante, em muitos países subdesenvolvidos, pequenos e grandes, o progresso industrial é prejudicado pelo atraso reinante na respectiva agricultura, sem que todavia seja sempre fácil determinar o que é causa e o que é efeito. O desenvolvimento industrial pode, em si mesmo, servir para estimular uma agricultura mais diferenciada e econômicamente eficiente, e o Dr. HIRSCHMAN argumenta, com base em sua experiência na Colúmbia, que "para obter-se um progresso equilibrado na agricultura e na indústria, muitas vêzes é melhor que se promova, primeiro, o desenvolvimento industrial, principalmente daquelas atividades que, embora repousando inicialmente em materiais importados, sejam, em potencial, compradores em massa das possíveis colheitas domésticas". (31) Contudo, êsse tipo de "desenvolvimento aparentemente invertido, partindo da produção secundária para a primária", não deixa, de modo algum, de ter seus perigos para a competição e a eficiência, uma vez que pode ser fàcilmente usado para apoiar a tradicional reivindicação protecionista das indústrias nascentes, para reforçar os apelos ao orgulho nacional (como é o caso dos "cortadores de madeira e puxadores de água", tão familiar aos canadenses) e para garantir a extensão de todo o mecanismo das proibições de importação, restrições e tarifas.

No largo campo da política do desenvolvimento econômico, nos países subdesenvolvidos, cabe notar, ligeiramente, ainda uma ou outra consideração. Há perigos óbvios na diversificação pura e simples, particularmente nos setores industriais, em que não é provável a realização das economias de escala. Na verdade, a experiência da Austrália e, em grau talvez menor, mesmo a do Canadá, mostra que algumas formas de diversificação podem conduzir a um declínio da *taxa* de crescimento, ou à redução de seu ritmo. Nem é mesmo remotamente verdadeiro que uma economia seja necessàriamente mais estável se sua produção fôr diversificada. Por outro lado, há boas razões para se supor que as mono-economias, que atualmente caracterizam a Guatemala e a Federação da Rodésia, serão estáveis enquanto durar a prosperidade dos Estados Unidos.

Cabe ainda uma observação, a respeito da direção do comércio exportador. E' freqüente manifestar-se ansiedade pelo fato de que muitos dos "ovos" da economia dêste ou daquele país subdesenvolvido possam estar, como os do Canadá, no "cesto" dos americanos. A êsse respeito devo assinalar, como o fêz recentemente o Hon. L. B. PEARSON, antigo Secretário de Estado das Relações Exteriores, no trabalho "Aspectos das Relações Americano-Canadenses", que "vale a pena recordarmos que essa é a "cesta" mais forte do comércio internacional". Isso não quer dizer, naturalmente, que a Guatemala, ou as Rodésias — ou mesmo o Canadá — não devam procurar encher outras cestas e na verdade tanto a primeira quanto as segundas têm

(31) *Economia e Planejamento dos Investimentos de Capital — Comentários a propósito da experiência da Colômbia*, de HIRSCHMAN, A. O., *in* "Critérios de Investimento e Crescimento Econômico — Estudos apresentados à conferência realizada sob os auspícios do Centro de Estudos Internacionais e do Conselho de Pesquisas de Ciência Social", p. 51, 1955, Cambridge, Mass.

de países centro e sul-americanos, estejam fora da órbita da política americana de proteção agrícola, de modo que a Guatemala, onde o café representa mais de 3/4 do valor de tôdas as suas exportações, que vão em mais de 80% para os Estados Unidos, considera extraordinàriamente favoráveis os têrmos do comércio americano nos últimos anos. (27) A Federação da Rodésia e da Niasalândia tem tido quase a mesma sorte em relação ao cobre, que responde aproximadamente por 2/3 do valor de tôdas as exportações do país(cobre, cromo e outros minerais correspondem a mais de 3/4 do volume das trocas), situação que permitiu à Federação acumular um excesso de moeda forte de quase 200 milhões, nos últimos três anos, período a que se referem as estatísticas disponíveis. (28) Devemos reconhecer, entretanto, que o café e o cobre não estão imunes à flutuação de preços, como demonstram os registros referentes ao último quarto de século (29) de modo que há sempre o que ganhar com o desenvolvimento de outras alternativas para as exportações. Sabemos, não obstante, que os preços da maior parte dos produtos primários variam juntos, embora com uma diferença de grau, pelo que "um país que exporta muitos produtos primários tem apenas um pouco mais de segurança, em relação a outro que exporta os mesmos produtos em número mais limitado". (30)

De qualquer modo, os argumentos em favor do aumento da produção e da exportação, tanto do café da Guatemala quanto do cobre rodesiano, deverão ser postos em têrmos comparativos com as vantagens e prioridades no planejamento do desenvolvimento econômico, tendo em vista, ainda, a utilização de pelo menos uma parte dos recursos econômicos em providências internas tendentes à diversificação das atividades agrícolas e industriais. Assim, a preocupação com o café ou com o cobre não deve significar o abandono, mesmo temporário, do esfôrço no sentido de uma economia de base mais ampla. Qualquer discussão em tôrno das exportações primárias e da

---

(27) *A Posição e as Possibilidades econômicas atuais da Guatemala*, pp. 10-11 e as Tabelas 13, 15 e 17.

(28) *Relatório Econômico da Federação da Rodésia e da Niasalândia*, 1956, capítulos IX e X.

(29) Os preços do cobre rodesiano, no Mercado de Metais de Londres, caíram de um máximo absoluto de £437 por tonelada, atingindo em 19 de março de 1956, a £240, em 19 de fevereiro de 1957 e a £220, em junho do mesmo ano, mas mesmo diante dêsses baixos valores, dificilmente poderiam ser descritos como desfavoráveis às condições da produção. O Ministério Federal das Finanças, muito sàbiamente, considerou tôdas as taxas de renda provenientes do cobre cotado acima de £240 por tonelada como lucros excepcionais, a aplicar em desenvolvimento de capital e não como receita normal para custeio de despesas correntes. Para informações sôbre flutuações anuais, variações cíclicas e tendências gerais da produção de cobre, café e muitos outros produtos primários, em mais de um século, veja-se o trabalho das Nações Unidas "Instabilidade dos Mercados Exportadores dos Países Subdesenvolvidos, em Relação a sua Capacidade de Obtenção de Moeda Estrangeira mediante Exportação de Produtos Primários, de 1901 a 1950", 1952, New York.

(30) "Medidas do Desenvolvimento Econômico dos Países Subdesenvolvidos", p. 57. Veja-se também a publicação das Nações Unidas "Preços Relativos das Exportações e Importações dos Países Subdesenvolvidos — Estudo sôbre os Têrmos do Comércio de Após-Guerra, entre os Países Subdesenvolvidos e as Nações Industrializadas", 1949, New York e, da mesma fonte, "Comércio e Desenvolvimento Econômico", 1953, New York, especialmente partes I e III.

melhoria ou diversificação dessa produção é naturalmente seguida de cogitações sôbre a conveniência e sôbre a possível natureza do desenvolvimento industrial, com todos os seus reflexos no comércio interno e exterior. Não obstante, em muitos países subdesenvolvidos, pequenos e grandes, o progresso industrial é prejudicado pelo atraso reinante na respectiva agricultura, sem que todavia seja sempre fácil determinar o que é causa e o que é efeito. O desenvolvimento industrial pode, em si mesmo, servir para estimular uma agricultura mais diferenciada e econômicamente eficiente, e o Dr. HIRSCHMAN argumenta, com base em sua experiência na Colúmbia, que "para obter-se um progresso equilibrado na agricultura e na indústria, muitas vêzes é melhor que se promova, primeiro, o desenvolvimento industrial, principalmente daquelas atividades que, embora repousando inicialmente em materiais importados, sejam, em potencial, compradores em massa das possíveis colheitas domésticas". (31) Contudo, êsse tipo de "desenvolvimento aparentemente invertido, partindo da produção secundária para a primária", não deixa, de modo algum, de ter seus perigos para a competição e a eficiência, uma vez que pode ser fàcilmente usado para apoiar a tradicional reivindicação protecionista das indústrias nascentes, para reforçar os apelos ao orgulho nacional (como é o caso dos "cortadores de madeira e puxadores de água", tão familiar aos canadenses) e para garantir a extensão de todo o mecanismo das proibições de importação, restrições e tarifas.

No largo campo da política do desenvolvimento econômico, nos países subdesenvolvidos, cabe notar, ligeiramente, ainda uma ou outra consideração. Há perigos óbvios na diversificação pura e simples, particularmente nos setores industriais, em que não é provável a realização das economias de escala. Na verdade, a experiência da Austrália e, em grau talvez menor, mesmo a do Canadá, mostra que algumas formas de diversificação podem conduzir a um declínio da *taxa* de crescimento, ou à redução de seu ritmo. Nem é mesmo remotamente verdadeiro que uma economia seja necessàriamente mais estável se sua produção fôr diversificada. Por outro lado, há boas razões para se supor que as mono-economias, que atualmente caracterizam a Guatemala e a Federação da Rodésia, serão estáveis enquanto durar a prosperidade dos Estados Unidos.

Cabe ainda uma observação, a respeito da direção do comércio exportador. E' freqüente manifestar-se ansiedade pelo fato de que muitos dos "ovos" da economia dêste ou daquele país subdesenvolvido possam estar, como os do Canadá, no "cesto" dos americanos. A êsse respeito devo assinalar, como o fêz recentemente o Hon. L. B. PEARSON, antigo Secretário de Estado das Relações Exteriores, no trabalho "Aspectos das Relações Americano-Canadenses", que "vale a pena recordarmos que essa é a "cesta" mais forte do comércio internacional". Isso não quer dizer, naturalmente, que a Guatemala, ou as Rodésias — ou mesmo o Canadá — não devam procurar encher outras cestas e na verdade tanto a primeira quanto as segundas têm

(31) *Economia e Planejamento dos Investimentos de Capital — Comentários a propósito da experiência da Colômbia*, de HIRSCHMAN, A. O., *in* "Critérios de Investimento e Crescimento Econômico — Estudos apresentados à conferência realizada sob os auspícios do Centro de Estudos Internacionais e do Conselho de Pesquisas de Ciência Social", p. 51, 1955, Cambridge, Mass.

demonstrado bastante iniciativa nesse sentido, nos últimos anos, especialmente através de substancial aumento de suas exportações, bem como das importações, no rumo da Europa Ocidental. (32)

A presente discussão dos problemas dos países subdesenvolvidos tem sido até aqui, principal e deliberadamente restrita a algumas das questões decorrentes das necessidades de capital, da assistência técnica e dos têrmos do comércio. Não posso, porém, ainda que o desejasse, deixá-la nesse terreno, pois como foi insinuado no início desta exposição, seria incorrer em monstruoso exagêro de simplificação admitir que todos os países subdesenvolvidos cabem dentro do mesmo modêlo ou que seus problemas podem todos ser resolvidos apenas com injeções maciças de capital e com a utilização de técnicas avançadas. (33) E' precisamente contra êste último conceito que tem protestado, tão enèrgicamente, o prof. FRANKEL, especialmente no que concerne à África, em seu estudo "O Impacto Econômico nas Sociedades Subdesenvolvidas". (34) Nem todos os problemas são econômicos, de modo que o capital e a tecnologia norte-americanos não são capazes de dar a resposta necessária. Nem é possível, na maioria dos casos, aplicar sem modificações as técnicas previstas para países industrialmente adiantados e o Dr. BOEKE pensava, com certeza, na Indonésia, quando chegou ao que definiu como "...a conclusão óbvia de que faremos bem em não tentar transplantar as tenras e delicadas plantas de estufa da teoria ocidental para o solo dos trópicos, onde as espera a morte prematura". (35) Sem defender irrestritamente a previsão algo pessimista do prof. BOEKE, admitimos que êsse aviso tem, para nós, certa valia. Os fatôres políticos, sociais e ambientais são extremamente complexos e acho que seria apenas prudente, em vista disso, concluirmos pelo reconhecimento dêsses fatôres, dizendo alguma coisa sôbre êles e sôbre suas relações com o elemento econômico.

---

(32) O Reino Unido, naturalmente, recebe ainda metade das exportações da Federação da Rodésia e da Niasalândia e fornece-lhe quase metade das importações. Veja-se, a propósito, o Relatório Econômico de 1956, p. 58-63.

(33) Veja-se, também, *Problemas de Alterações Econômicas e Sociais na Guatemala*, de BRITNELL, G. E., *in* vol. XVII, n.º 4, de novembro de 1951, pp. 468-481 e *Países Subdesenvolvidos: Teoria e Prática da Assistência Técnica — Fatôres no Desenvolvimento Econômico da Guatemala, in* "Revista Americana de Economia", vol. XLIII, n.º 2, de maio, 1953, pp. 104-114.

(34) "O Impacto Econômico nas Sociedades Subdesenvolvidas — Ensaios sôbre os Investimentos Internacionais e as Alterações de Ordem Social", 1953, Cambridge, Massachussets. Discorda o prof. FRANKEL do "ponto de vista rasteiro que considera a evolução tecnológica como o resultado da aplicação de um novo conhecimento — do *saber fazer técnico*... da aceitação tácita da tese de que o mecanismo dêsse *saber fazer* constitui algo distinto em si mesmo, como se fôsse um estoque de técnicas que do mesmo modo que um estoque de matérias-primas, pudesse ser usado à vontade e aplicado a qualquer situação possibilitando produzir o resultado desejado e, portanto, previsível. E é graças ao fato de sermos propensos a raciocinar assim, em têrmos abstratos, que somos levados a imaginar que, de certa maneira, o desenvolvimento econômico — ou a falta dêle — pode ser explicado em função da presença ou da ausência da justa quantidade de fatôres de produção..." (p. 23).

(35) *Economia e Política Econômica das Sociedades Dualísticas, Segundo o Exemplo da Indonésia*, de BOEKE, J. H., p. 143, 1953, New York. Para uma análise crítica da tese do prof. BOEKE, veja-se *A Teoria Dualista das Áreas Subdesenvolvidas*, de HIGGINS.

Em primeiro lugar, o pão não é tudo. Podemos ir mais longe: mesmo o bem-estar de base capitalista não é o bastante. Por tôda a África, por exemplo, podem ser identificadas importantes contribuições européias e norte-americanas, traduzidas em ampla e efetiva proteção da moderna ciência média contra as moléstias epidêmicas, na eliminação da mortalidade pela fome e pelas guerras intertribos, na introdução do sistema de pagamento em dinheiro e nas práticas de conservação do solo. Entretanto, tais contribuições não inspiram nenhum sentimento efetivo de gratidão às instáveis populações nativas que lhes testemunham o sucesso e lhes absorvem quase todos os resultados. Na África de hoje, os brancos, ou "europeus", preocupam-se, em tôda parte, com o subdesenvolvimento *econômico* e com a elevação da renda individual; os africanos, por seu turno, embora não deixando de considerar a conveniência da elevação dos padrões de vida, têm mais aguda consciência de seu atraso *político* e maior interêsse na obtenção de sua independência. A doutrina, amplamente aceita, da predominância dos interêsses nativos representa um progresso real, em relação ao que se descrevia como a "política da quarentena progressista", com a qual os brancos usurpadores das melhores terras agrícolas eram protegidos há uma geração. (36) Tais princípios, porém, parecem pálidos e inexpressivos para todos os africanos que, estimulados pelo exemplo de Ghana, "querem a Costa do Ouro não amanhã, nem esta tarde, mas agora mesmo", como me disse um exaltado administrador colonial.

Como alternativa para êsse objetivo político de supremacia negra, a minoria européia ora dominante na Federação da Rodésia e da Niasalândia poderia oferecer o objetivo social e político da "parceria" racial — uma extensão da filosofia de CECIL RHODES, de "direitos iguais para todos os homens civilizados". O significado dessa "parceria" é suscetível de uma série de interpretações, como demonstrou MASON em seu artigo "Senhores ou Sócios?" e, certamente, tôda uma coorte de considerações políticas, sociais e culturais conspira para atrasar a consecução dêsse ideal. (37) Enquanto isso, o federalismo, destinado há quatro anos — como há três gerações no Canadá — a permitir a mais ampla base econômica e a maior estabilidade financeira indispensáveis ao desenvolvimento nacional e à obtenção de um mais alto padrão de vida, parece ter contribuído muito pouco para aliviar as tensões políticas e sociais. (38) O Congresso Nacional Africano e os chefes das

(36) *Um "New Deal" para a África Oriental*, de MASON, P. pp. 7-8, de 1955, Londres e "Relatório da Comissão Real de Estudos sôbre a África Oriental", pp. 14-22 e caps. VI, XXI e XXIII.

(37) Veja-se o *"Relatório da Comissão de Isenções da Rodésia do Sul*, 1957", 1957, Salisbury.

(38) O prof. K. C. WHEARE, que foi assessor de direito constitucional, nas conferências que precederam a Federação, declarou, numa transmissão da B.B.C. de Londres, em 1.º de janeiro de 1954, que o traço mais importante da nova constituição estava em "sua tentativa de usar o federalismo para permitir um sistema de govêrno para europeus e africanos". Sôbre a escolha de base federal para o novo Estado, de preferência a uma base unitária, disse o professor que "ela estará justificada se der aos africanos um senso de justiça política e se os fizer sentir que, ficando seus assuntos mais importantes reservados à competência dos governos territoriais, não sofrerão por serem associados a outros territórios de um govêrno federal. Sòmente o tempo poderá mostrar se na federação se desenvolvem realmente sentimentos de justiça, segurança e prosperidade. Mas evidente é que os elaboradores da constituição tiveram grande cuidado em garantir, em seu

populações predominantemente africanas da Rodésia do Norte e da Niasalândia, em particular, estão hoje como em 1953 irreconciliados com a Federação, a despeito dos benefícios econômicos que a mesma possa oferecer, pois para êles significa ela o adiamento, por tempo indeterminado, de qualquer esperança ou possibilidade de consecução do "govêrno próprio". (39)

Todavia, não é apenas na África que a perfeita união entre as fôrças políticas, sociais e econômicas pode ser de difícil consecução, pois não desconhecem os canadenses todos os problemas regionais que podem acompanhar o rápido desenvolvimento econômico e, especialmente, as agudas diferenças nas taxas de crescimento, dentro de uma mesma economia. Mas o conflito pode ir mais fundo e tornar-se mais difícil de explicar e é assim que mesmo um observador "blasé" das loucuras dos homens, como ALDOUS HUXLEY, manifesta seu delumbramento diante do feroz nacionalismo que tem tornado virtualmente impossível, entre as pequenas repúblicas centro-americanas de língua espanhola, qualquer cooperação econômica mais sólida e capaz de oferecer vantagens recíprocas. (40) Vários outros exemplos poderiam ser fàcilmente lembrados, em diversos pontos do Oriente.

Aos problemas políticos do desenvolvimento econômico terão que ser somados os que se situam nos limites entre a antropologia e a economia e

---

próprio contexto, e não apenas nas leis federais, a salvaguarda dos interêsses dos africanos. Se, com a aplicação dessa lei básica, os africanos e os europeus vierem a sentir que partilham da mesma lealdade em relação à Rodésia e à Niasalândia, embora conservando, como o fazem britânicos e franceses no Canadá, todos os traços característicos de nação ou raça e tôdas as lealdades comuns e sentimentos e formas de vida que têm para êles tão grande valor, então, a federação terá conseguido não apenas sucesso — mas um sucesso incomparável". Sôbre os antecedentes políticos da Federação e alguns dos problemas encontrados no planejamento das medidas para a constituição de um Estado Federal entre uma colônia dispondo de govêrno responsável (Rodésia do Sul) e dois protetorados diretamente sob o contrôle da Coroa (Rodésia do Norte e Niasalândia), veja-se *África Central Britânica — Política sob a Federação*, de KIRKWOOD, K., *in* "Anais da Academia Americana de Ciências Políticas e Sociais", vol. CCXCVIII, de março de 1955, pp. 130-141.

(39) "SR. KWENJE — Senhor Presidente, peço licença para apresentar moção propondo seja o Protetorado da Niasalândia separado da Federação da África Central, uma vez que a Niasalândia é país estrangeiro, sob a proteção britânica, dado que seu povo, assim protegido, não sancionou a união, do que resultou ser incompetente o Conselho Legislativo que sancionou a Federação...

SR. CHINYAMA — Apóio integralmente a moção. Faz já seis anos, ou mais, que nós, os africanos da Niasalândia, nos opomos ao plano da Federação... Os africanos da Niasalândia, dos chefes ao homem comum, às mulheres, todos nos opomos à Federação...

SR. CHIPEMBERE — Preferimos, Senhor Presidente, uma Niasalândia miserável, fora da Federação, a uma Niasalândia fabulosamente rica, dentro da Federação; ainda que essa Federação fôsse tão vantajosa, do ponto de vista econômico, que viesse a transformar cada africano dêste país num milionário, não a aceitaríamos, ainda assim nos oporíamos a ela, mesmo que essa oposição viesse a significar que teríamos que andar nus nas ruas de Blantyre ou de Zomba. Obrigado, Senhor Presidente (aplausos)". Veja-se "Protetorado da Niasalândia — Registro da 3.ª Reunião da 71.ª Sessão do Conselho Legislativo, realizada de 5 a 9 de fevereiro, 1957", pp. 54, 56-57 e 61. Veja-se, também, o noticiário dos jornais sôbre a sessão legislativa de 1957, especialmente no "Rodesia Herald", sob os títulos: "Africanos da Niasalândia abandonam os debates do Conselho Legislativo" (9 fev. 57) e "Debates da Niasalândia: africanos destroem tôda esperança de cooperação" (11 fev. 57).

(40) *Para além da baía do México*, de HUXLEY, A., 1934, Londres.

entre a sociologia, ou psicologia social, e a economia. O dualismo social, descrito pelo prof. BOEKE como "o choque entre um sistema social importado e um sistema indígena de estilo diverso", (41) não é peculiar à Indonésia. Êsse "pluralismo cultural e econômico" (42) é típico da vida em muitas regiões e é por isso que, por tôda uma larga parte da América Latina, as formas de vida indígenas continuam a manter alta resistência à modificação por fôrça da influência estrangeira, exercida desde o tempo da conquista, há mais de quatrocentos anos. Na África Central e Oriental, as formas tribais e a manutenção dos contrôles da terra exemplificam bem os conflitos entre uma estrutura social tradicional e as exigências de um sistema moderno e mais produtivo. A eficiência funcional e econômica não deveria ser o único critério de mudança, mas há provas abundantes de que, talvez mais do que pela falta de preparo educacional, o africano tem sido profundamente prejudicado pela forma tradicional de sua sociedade, que vem buscando segurança e estabilidade num sistema de vida que lhe tem dado pouca especialização, no que diz respeito à produção, poucas oportunidades para a troca de utilidades e poucos contatos com o mundo exterior. (43)

Dessa forma, a pobreza é básica e, a despeito do pêso e persistência das fôrças não econômicas, o fato econômico não pode ser relegado, sem prejuízo, a um plano inferior. O problema econômico é, ainda, o único grande denominador comum entre todos os países subdesenvolvidos, em tôda parte do mundo. Tem-se atribuído a ARNOLD TOYNBEE a afirmação de que as futuras gerações encararão a época em que vivemos não apenas como um período de grandes conflitos e de progressos tecnológicos, mas como geração na qual a sociedade começou a considerar o bem-estar de todo o gênero humano como objetivo de natureza prática. (44) Não obstante, a praticabilidade do objetivo terá que depender, necessàriamente, em enorme proporção, de uma reconciliação dos fins e propósitos políticos, dos valores sociais, dos costumes e preconceitos, com os objetivos econômicos. Se de início os objetivos políticos obtiverem clara supremacia sôbre os econômicos, o custo em têrmos de desenvolvimento econômico, bem-estar humano e estabilidade social poderá ser muito pesado. Se, por outro lado, as fôrças políticas, sociais e econômicas puderem ser colocadas e mantidas em certa posição de equilíbrio — tarefa para um Hércules — um fluxo aumentado de capital americano, de habilidade técnica e de capacidade de ação poderá habilitar número cada vez maior de países subdesenvolvidos a contribuir, de forma significativa, para o progresso da economia mundial.

---

(41) BOEKE, J. H., *op. cit.*, p. 4.

(42) *Desenvolvimento Econômico das Índias Holandesas*, de BROEK, J. O. M., p. 5, 1942, New York.

(43) Relatório da Comissão Real de Estudos sôbre a África Oriental, cit., pp. 390 a 394.

(44) *Os países Subdesenvolvidos e a Estrutura da Economia Ocidental*, p. 429 — cit. por COPLAND.

Problemas da Documentação (*)

002.

JEAN-CLAUDE GARDIN
Tradução de LYGIA NAZARETH FERNANDES

TORNOU-SE hoje lugar comum referir, para nos lastimarmos ou nos felicitarmos, o crescimento extraordinário dos conhecimentos humanos de uns cem anos para cá, e os resultados dêsse enriquecimento no universo contemporâneo. Em compensação, comovemo-nos muito menos com as conseqüências internas do progresso no âmbito científico. Quando muito, denunciamos periòdicamente os males mais evidentes: uma extrema especialização, imposta pela extensão das pesquisas, e a conseqüente separação de uma disciplina a outra da vida científica à vida cotidiana também — separação geradora dos distúrbios técnicos ou psicológicos na medida em que mais se deplora o isolamento das ações ou a solidão dos homens; de qualquer forma, distúrbios de comunicação, e apresente-se logo que nenhum remédio será realmente eficaz se de fato não assegurar o melhor trânsito da informação na organização coletiva da pesquisa.

Em teoria, tais remédios procedem de duas ordens distintas de intervenção, seja que se acrescentem novos caminhos à *rêde* existente, seja que se transformem as regras de utilização, o *código*, para permitir um tráfego mais volumoso no mesmo intervalo de tempo. Tais são, com efeito, os preceitos de uma cibernética elementar, da qual se pode pràticamente observar todos os dias a importância, senão a aplicação, nas ruas atravancadas de Paris.

Entretanto, na organização atual das pesquisas, os preceitos elementares são muitas vêzes ainda desconhecidos. Para lutar contra a especialização, a separação, ou a própria alienação — a palavra não é sem dúvida bastante forte, se considerarmos o aspecto patológico que assume hoje o fenômeno da especialização em algumas grandes escolas — contentamo-nos geralmente em desenvolver os meios de comunicação existentes. De ano para ano, congressos e boletins internacionais multiplicam as trocas de informações entre disciplinas variadas, enquanto obras ou conferências de alta vulgarização se esforçam por manter alguns laços entre "os sábios e os homens', como, com certa ingenuidade, infelizmente já foi dito.

Ora, êstes remédios atingem apenas as conseqüências, de modo algum as causas dos males deplorados. Mais ainda, por um estranho paradoxo, agravam a situação combatida; pois a assiduidade às reuniões e a leitura

(*) In *Diogène*, 11: 107-124, Paris, juillet, 1955.

das publicações consagradas a esta benéfica violação de fronteiras absorvem tanto esfôrço e tempo, que o sábio o deixa de consagrar à pesquisa pròpriamente dita, dentro das fronteiras; de modo que, ao cabo, êste homem não pode informar-se sôbre um domínio crescente da ciência, senão ocupando-se de um campo cada vez mais restrito... Aqui os remédios favorecem a inclinação, cujos malefícios procuravam reduzir.

E' preciso, pois, encarar de outro modo os problemas de comunicação, por certo com uma intervenção de segunda ordem, mais radical, que altere a própria organização da rêde. Mas analisemos antes de tudo os fatos.

De um lado, a potência de trabalho de um organismo humano é mais ou menos fixa; de outro, pelo contrário, a matéria que se impõe a êsse trabalho é cada vez mais extensa, em tôdas as dimensões. As relações de fôrças entre os dois jamais se manteve senão pela interposição de uma aparelhagem contìnuamente adaptada às novas operações exigidas. Operações do corpo, ou operações do espírito, a distinção hoje em dia não tem maior sentido; o instrumento é tanto máquina quanto método, de acôrdo com as necessidades do momento, e no fundo um não é mais do que a versão formal de outro. Desde então, a lamentável desarmonia entre a medida do homem e a envergadura da ciência *deve* finalmente denunciar uma deficiência de aparelhagem, nada mais. Antes de se atribuir tristemente o fato a uma "fatalidade" da separação, deveríamos certificar-nos de que utilizamos corretamente todos os instrumentos — máquinas ou métodos — capazes de permitir aos homens, pelo menos, a probabilidade de um conhecimento harmônico.

Tal é o objeto dêste estudo. Não se aplica às ciências "exatas" cujo avanço na maioria foi tal que, há muito tempo, elas tiveram de resolver os problemas de método aqui suscitados. Cogitaremos apenas dos estudos humanos e, mais particularmente, da arqueologia, familiar ao autor. Mas logo se reconhecerá, na organização atual da pesquisa arqueológica, um esquema também válido para outras ciências; do mesmo modo, as recomendações resultantes da análise fàcilmente se formularão em linguagem abstrata, aberta às acepções especializadas de cada *logia* humana; psicologia, etnologia, etc.

Os vestígios materiais das sociedades antigas constituem para a arqueologia matéria de estudos cuja extensão aumentou consideràvelmente de uns cem anos para cá; êste crescimento não deixou de apresentar problemas de metodologia, tanto mais irritantes quanto nos obstinamos em ignorá-los.

Os fatos, entretanto, são conhecidos; à medida que se multiplicaram as descobertas, os objetos se foram dispersando em numerosos museus ou depósitos, lojas de antiquário ou coleções particulares, e não se pôde mais proceder a explorações exaustivas. Agora, recorremos mais às publicações onde êstes objetos estão reproduzidos e comentados; mas estas, por sua vez, proliferaram, e logo os obstáculos momentâneamente superados pela *reprodução* e pela difusão do objeto se erguem de novo, em conseqüência da multiplicação e da dispersão dessas publicações.

Segue-se que o preparo de uma documentação bibliográfica sôbre determinadas matérias de estudo se torna, muitas vêzes, tão longo e dispendioso quanto a visita aos sítios, museus e coleções onde se encontram os objetos.

A esta afirmação, opõe-se em geral o seguinte argumento: "crescimento da matéria, é certo; mas, simultâneamente, aperfeiçoaram-se os instrumentos

de trabalho, de maneira que a relação dinâmica entre esta matéria, cada vez mais maciça, e o espírito, cada vez melhor aparelhado, permanece mais ou menos constante". Êste otimismo não resiste à pratica, mas seu maior defeito é dissimular, sob uma afirmação teòricamente plausível, a insuficiência prática de métodos de trabalho que deveríamos abandonar, em vez de aperfeiçoar.

Afinal, quais são êsses utensílios modernos, que devem assegurar ao pesquisador o mesmo domínio intelectual sôbre complexos crescentes de fatos? Podemos dividí-los em dois gêneros: os que servem para acelerar a aquisição de conhecimentos fatuais — por exemplo, os catálogos — e os que visam de preferência a guiar a pesquisa bibliográfica — por exemplo, os boletins e repertórios analíticos. (1) Examinemos primeiro êstes últimos.

1. BIBLIOGRAFIAS

Certamente, é mais fácil, do que há cinqüenta ou cem anos, estabelecer uma lista de estudos relativos ao assunto que desejamos conhecer ou tratar. Um número crescente de obras impressas, monografias ou enciclopédias oferece, na melhor hipótese, uma soma recapitulativa dos conhecimentos, e, no mínimo, a enumeração de documentos que, reunidos, constituem o inventário da questão examinada.

Êsses trabalhos apresentam um defeito inevitável: têm data. O mal não é grande, se pudermos atualizar as bibliografias fundamentais obtidas desta maneira. Certamente que o podemos, graças às publicações periòdicas, em particular as que apresentam tábuas e índices metódicos, editados a intervalos regulares, e, melhor, ainda, as que são pròpriamente tábuas e índices, boletins e repertórios analíticos.

Ora, êsses trabalhos bibliográficos existem na maioria dos países onde a investigação arqueológica é custeada por contribuições públicas ou particulares; além disso, de alguns anos para cá, a UNESCO lhes favorece generosamente a expansão, de sorte que se poderia supor prestes a ser resolvido o problema da orientação bibliográfica.

Estas são, entretanto, soluções insuficientes, declara a maior parte dos pesquisadores; mas insuficientes em que? Em quantidade? O *Repertório de arte e de arqueologia,* para citar apenas um exemplo, é uma publicação volumosa, na qual poucas obras ou artigos de revista escapam ao inventário; e poderíamos estender-lhe o campo, e apurar a classificação, sem que com isso o repertório deixasse de ser insuficiente. O defeito aqui não é de ordem quantitativa; a inadequação do instrumento não reside no porte ou na massa, está na forma; antes de ser insuficiente, o instrumento é não pertinente, pelo menos para tôda uma gama de operações de que o pesquisador ainda se aproxima tão pouco municiado, quanto na época dos escribas e dos copistas.

---

(1) Divisão excessivamente sistemática, pois muitos catálogos conduzem a uma bibliografia e vice-versa; em verdade, trata-se menos de dois gêneros de instrumentos diferentes do que de duas funções complementares de um instrumental variado. A exposição será mais clara, entretanto, se retivermos êste aspecto factício, mas concreto, da oposição.

Desejamos conhecer, sem maior esfôrço, a literatura especializada relativa a determinado assunto. Para êste fim, é preciso, antes de mais nada, situar êsse assunto em relação aos diferentes sistemas de classificação das bibliografias consultadas. A classificação ideal seria evidentemente a que permitisse estabelecer relações unívocas entre suas diferentes rubricas, de um lado, e os múltiplos aspectos de qualquer outro assunto, de outro lado. Se as rubricas são pouco numerosas, e o campo vasto, cada uma delas compreende uma longa lista de referências e, entre elas, o leitor não pode saber as que interessam verdadeiramente ao fenômeno particular por êle estudado; *nesse caso, a bibliografia talvez esteja completa, mas não é necessàriamente pertinente.* Se, pelo contrário, as rubricas forem numerosas, e de campo limitado, cada uma delas oferece apenas algumas referências, certamente úteis ao pesquisador, mas omite as que, classificadas em outro lugar pelo título ou pelo assunto dominante, se referem, entretanto, de maneira fragmentária, mas talvez importante, ao assunto considerado; *nesse caso, a bibliografia é pertinente, mas não é necessàriamente completa.*

Ela o seria se todos os estudos citados e resumidos fôssem, além disso, reduzidos pela análise a *átomos de informação* — como as palavras de um índice muito desenvolvido — que depois fôssem distribuídos entre as diferentes rubricas da classificação.

Se êsse método é impraticável por causa dos esforços e das despesas que requer, os atuais processos de documentação bibliográfica não constituem senão um compromisso malfeito entre as exigências, contraditórias na prática, senão na teoria, da pertinência e da exaustividade.

Se êsse método é impraticável... mas será, mesmo? Na atual organização da pesquisa, sim, sem dúvida; pois se o praticássemos, o obstáculo material se desdobraria em pecado racional irresistível; desmontando a obra escrita para extrair-lhe os elementos, acabaria o analista refazendo pelo avêsso o trabalho do autor.

Mas, por que a condicional? O paradoxo é cotidiano. Exceto para algumas obras providas de índice elaborado e inteligente — o que aliás é exceção —, as publicações, e, singularmente, as revistas, onde as tábuas analíticas são ainda tão raras, devem ser correntemente dissecadas uma por uma, e reduzidas a notas ou fichas pessoais, conforme os critérios de classificação próprios a cada leitor, e em função das preocupações particulares a cada um.

Que mal há nisso, dir-se-á (e realmente se diz) se a invenção pessoal custa êste preço, e sem documentação original nenhuma criação é possível?

Isto é avaliar mal a documentação de que se trata, pois enfim os elementos reunidos são essencialmente fatos, idênticos de um fichário a outro, e de modo algum originais, pois são retirados do fundo comum de conhecimentos adquiridos. Só há originalidade na escolha e no agrupamento dos dados que colocamos na origem de um pensamento pessoal.

É lícito contestar êsse ponto de vista: são fatos, ou aparências de fatos, como os da alquimia? A objeção é válida, seguramente, para certas ordens de estudos atuais, como por exemplo, a sociologia, mas não tem importância no caso da arqueologia, que guarda o privilégio de operar sôbre dados concretos, geralmente acessíveis a uma apreensão direta e universal. Aí também, entretanto, há certos limites para a determinação *objetiva* dos fatos, mas

êles provêm, seja de uma semântica retardada, que poderemos apurar, seja de uma lógica avançada, que não afeta ainda as construções da arqueologia.

Em suma, obrigar o indivíduo a colecionar os fatos em um fichário particular (2) é confundir dois aspectos diferentes da pesquisa "para todos os fins úteis", isto é, tendo em vista operações imprevisíveis, que poderá efetuar sôbre alguns dêles, no curso da vida. Estas *operações*, sem dúvida, devem ser pessoais, mas não há nenhuma razão para que a *coleção* também o seja; há mesmo boas razões para que não o seja, e é isso que cumpre agora demonstrar.

O pecado contra a razão, lembrado mais acima, não é realmente único no gênero. Uma vez que a documentação fatual constitui obra e propriedade de indivíduos dispersos, assistimos a uma extraordinária multiplicação de tarefas independentes, porém *mais ou menos idênticas*, cujo número e necessidade crescem à medida que se eleva a quantidade dos fatos revelados. O fenômeno toma um ou outro dêstes dois aspectos, igualmente revoltantes:

Primeiro aspecto — Ora os indivíduos acumulam uma informação extensa, para alimentar não apenas um estudo em andamento, senão também uma série de estudos possíveis no futuro, ora, entre vastas preocupações, aparecem algumas comuns a vários pesquisadores, de maneira que cada um dêles se dedica a um trabalho de seleção *preventiva*, muito parecido com aquêle que executam, ou executaram, em tempos e lugares distintos, outras pessoas.

Dada a mediocridade das relações interindividuais de um país a outro — e às vêzes também no mesmo país —, e dado, sobretudo, o culto da propriedade privada, que se opõe às trocas de informações de um a outro fichário "pessoal", chegamos, por êsses métodos, a um notável desperdício de energia.

Segundo aspecto — O pesquisador se contenta em anotar na literatura corrente os fatos relativos ao estudo particular de que se ocupa. A documentação pessoal toma, assim, de um indivíduo a outro, caráter diferenciado, que afinal a justifica; mas então perde um ponto o que ganhou em outro, pois o pesquisador deve, nesse caso, recomeçar a colheita da *mesma* literatura (ou quase a mesma), cada vez que tratar de um assunto diferente.

Se pensamos no tempo exigido hoje para êsse trabalho (dispersão das obras, inacessibilidade de muitas revistas, caráter antiquado das bibliotecas, etc.), reconheceremos que êste método não é de modo algum preferível ao primeiro.

Os dois têrmos da alternativa são igualmente criticáveis, e não é pois a uma organização de pesquisa, encerrada em tal dilema, que se poderá pedir o aperfeiçoamento dos processos de informação recomendados mais acima; exigindo mais em nome da razão, obteríamos pelo contrário, nos caminhos traçados pelo uso, um aumento de disparate.

---

(2) Ninguém o obriga, dir-se-á. Obriga sim: a organização atual dos estudos, que reflete esta opinião de vários mestres um abundante fichário pessoal, começado na mais tenra idade, e pacientemente enriquecido ao longo da vida, é o segrêdo do êxito. Se considerarmos o êxito com uma visão mais larga, talvez a colocação em fichas assim concebida não parecesse recomendável a êsse ponto; mas isso é outra questão.

2. CATÁLOGOS

A análise mostra que a maior fonte dos vícios expostos reside, pois, na natureza pessoal e privada de uma documentação que os instrumentos bibliográficos mais elaborados não permitem reduzir sensìvelmente.

Se deduzimos daí que bastaria despersonalizar e coletivizar a informação, para remediar todos êsses males, não se resolve entretanto senão uma parte do problema; pois existem já compilações objetivas e públicas de fatos arqueológicos — catálogos —, mas que padecem também de inadequações manifestas, como os boletins ou repertórios bibliográficos.

Os catálogos são coleções de fatos reunidos e classificados em virtude de uma ou várias características comuns (função, forma, data, lugar, etc.); a escolha dessas características de agrupamento deve permitir a qualquer indivíduo encontrar bem depressa, em qualquer tempo e lugar, diversas categorias de fatos. Podemos, pois, estabelecer para os catálogos, como já o fizemos para as obras bibliográficas, uma classificação ideal; é aquela cujas rubricas correspondem a aspectos duráveis e comunicáveis — intersubjetivos senão objetivos — da matéria classificada.

Truísmo? Talvez; por que, entretanto, muitos catálogos são ainda maus livros, infiéis ao truísmo? Mas deixemos êstes, em que teorias incertas sôbre as relações, até então tidas como acidentais, conduzem a classificações ainda demasiado pessoais para o uso comum. (3) São apenas vícios de funcionamento; os defeitos de estrutura são mais graves, pois tanto afetam o valor dos bons como do maus catálogos.

a) O mais claro dêsses defeitos se prende à própria natureza da obra impressa: ela *data*. E *data* naturalmente tanto mais depressa quanto o ritmo do enriquecimento dos conhecimentos arqueológicos se vai tornando cada vez mais rápido. Como, por outro lado, um catálogo é quase sempre obra de um homem, sua atualização periódica depende dos recursos e da boa vontade dêsse homem; por outro lado, detém-se geralmente com a morte do autor, seja porque não se encontre ninguém para continuar o empreendimento, seja porque êste último se revele inútil daí em diante, devido à estrutura antiquada de sua organização geral imutável.

Êste inconveniente desaparece quando se confia a publicação do catálogo não já a um indivíduo, mas a uma instituição estável, incumbida de assegurar-lhe a atualização na medida das descobertas; é, por exemplo, o caso do *Corpus das Inscrições Semíticas,* cujos autores são designados pelo Instituto de França, desde 1887. Processo excelente, mas bem pouco aplicável universalmente, devido a um segundo defeito dos catálogos impressos: a rigidez.

b) Deve-se considerar como tal a inércia que tais obras opõem aos reagrupamentos, sob qualquer modalidade, dos documentos repartidos entre as diferentes rubricas de uma classsificação *fixada* no papel.

---

(3) O caso mais banal, e infelizmente mais freqüente, é o da apresentação de certos documentos em simples ordem cronológica, quando a própria cronologia se funda em uma interpretação particular, ainda contestável, dêsses documentos.

É esta, contudo, uma operação fundamental da pesquisa, muitas vêzes repetida no curso da elaboração de uma síntese, cuja originalidade consiste justamente em estabelecer, por meio de aproximações sucessivas, reagrupamentos lógicos entre os diferentes têrmos de uma ou várias classificações. Quando estas são simples, as operações também o são, e nesse caso o catálogo impresso e *aberto,* isto é, contìnuamente atualizado pelo zêlo de uma instituição permanente, constitui instrumento de trabalho perfeitamente adaptado à sua função; assim são os catálogos de âmbito restrito, em que a matéria descrita só oferece pequeno número de variáveis classificatórias. Se, ao inverso, a classificação é complexa, graças ao número elevado de variáveis que se há de ter em conta, as operações são constantemente estorvadas pela rigidez da estrutura que se torna imperioso dar à obra impressa.

Tomemos um exemplo: suponhamos que se queira publicar uma cronologia da *cerâmica* pré-histórica do Irã. Se de comêço apresentarmos o material segundo as categorias objetivas, como deveria ser, será necessário ter em mira as seguintes variáveis: regiões de origem, técnicas de fabricação, formas, processos decorativos, temas ornamentais, períodos cronológicos já estabelecidos. São outros tantos critérios de classificação, redutíveis, cada um dêles, a elementos múltiplos, que o autor arranjará a seu gôsto numa estrutura privilegiada. Tal seja a configuração dessa estrutura, os fatos relacionados com uma categoria particular se acharão agrupados ou, pelo contrário, espalhados nas subdivisões de categorias mais sintéticas; é neste último caso que se manifesta a inadequação do instrumento.

De fato, essa estrutura dispersa necessàriamente dados heterogêneos sob alguns aspectos, mas homogêneos sob outros; se, com relação a êsses dados, é o traço de homogeneidade que interessa momentâneamente ao leitor, deverá êle pesquisá-los sob numerosas rubricas da classificação, para reagrupá-los. Sem dúvida, os índices pelo menos facilitam êsse desmonte da obra, mas a recomposição, de acôrdo com os novos processos, implica fastidiosos trabalhos de cópia — cópias de desenhos, cópias das indicações que remetem a cada desenho — tanto mais longos e tanto mais freqüentes quanto fôr o catálogo de natureza mais sintética, e mais rica a sua matéria.

Êsse paradoxo — pois não deixa de sê-lo ao condenar a obra de síntese que conjuntamente aspiramos a criar — é apenas aparente. Conhecemos muitas estruturas organizadas, no reino animal, cuja maleabilidade (no caso, a faculdade de adaptação aos desejos do leitor) varia na razão inversa de certa perfeição formal (no caso, a síntese complexa); e não há nada de espantoso em encontrarmos igual oscilação no reino das organizações humanas. A analogia, de resto, não nos permite apenas compreender o fenômeno: indica também a maneira como nos será permitido contornar os obstáculos metodológicos que êle suscita.

A) Remédios Teóricos

Por duas vêzes, criticando a falta de adequação das diferentes formas sob as quais a matéria arqueológica é hoje oferecida ao pesquisador, chegamos a postular uma espécie de atomística elementar, que conviria se fôsse elaborando à medida em que se fizessem as descobertas. Certas obras (os catálogos *abertos*) e certos métodos (a análise: índices, boletins ou tábuas

metódicas) tendem para êsse fim, mas não o alcançam nunca, devido aos vícios inerentes a uma instituição particularmente resistente: o livro. Todo livro, de fato, ou mais geralmente todo texto impresso enfeixa necessàriamente os elementos fundamentais da arqueologia — os *átomos*, se quiserem — em sistemas lógicos, ainda que sejam apenas sistemas gramaticais, onde êles aparecem concentrados por via de ligações e proposições — *moléculas*, se também preferem — que lhes entravam consideràvelmente a aproximação e o estudo.

A gramática não é, de certo, diretamente responsável pelo véu que em geral se estende sôbre os fatos, com a publicação de um livro; mas não se pode negar que a preocupação de fazer *obra científica*, em arqueologia, não raro significa apenas preocupação de publicar uma obra literária, pelo menos porque ela *deve*, no pensamento do autor, utilizar os recursos da gramática.

Não ignoram os pesquisadores, aliás, êsse obstáculo, pois se esforçam por atenuá-lo, através da contínua dissecação dos livros; mas é conhecido o espantoso desperdício de tempo e de energia, causado por êsse trabalho coletivo de Penélope, em que uns decompõem permanentemente o que outros compuseram.

Resumamos, pois: os melhores instrumentos de trabalho são, atualmente, de um lado os catálogos *abertos* — obra de instituições permanentes que constituem as equipes encarregadas de mantê-los, o que torna mais lenta a pesquisa, ao passo que os segundos, mais flexíveis, permanecem infelizmente como propriedade exclusiva de seus autores, que assim repetem, exclusivamente para si, trabalhos de análise idênticos em grande parte.

Não se poderia então inventar um instrumento que combine a mobilidade do fichário e o caráter público do catálogo, sem os inconvenientes de um e de outro? Prolongando-se a análise precedente, vê-se que há duas maneiras teóricas de obter êsse resultado: ou os autores sucessivos do catálogo aberto deixam de compor necessàriamente livros, mas fichários, ou os pesquisadores isolados põem sob regime coletivo suas notas pessoais, e entram em acôrdo sôbre a repartição racional dos trabalhos de análise.

Os dois caminhos convergem, aliás, para o mesmo fim, mas cada um dêles corresponde a um modo particular de adaptação dos métodos de trabalho.

Êsse *fim*, antes de mais nada, será um centro de documentação, não já exclusivamente bibliográfico, mas fatual, onde se reúnam em muitos fichários os dados concretos que constituem matéria dos estudos arqueológicos.

Quanto aos dois *caminhos* de aproximação, podemos expô-los da seguinte maneira: *a*) num caso, os pesquisadores são agrupados para constituir uma documentação por meio de fichas, objetiva e pública, em campo definido; poderão, *além disso*, publicar, de tempos em tempos, obras de síntese, que organizem no todo ou em parte essa documentação, em estruturas conceituais particulares; *b*) no outro caso, a documentação individual de cada pesquisador, em um campo definido, será comunicada a um centro, que a organizará em sistema de fichas oferecidas à consulta geral.

Êstes diferentes métodos não têm de modo algum por objetivo, como se disse, substituir a coleção cega dos fatos pela pesquisa construtiva das ligações entre os fatos; essa última tarefa, com efeito, não é efetuada pela

com menor esfôrço, da documentação pública. Parafraseando, ao inverso, uma lei econômica, seríamos tentados a afirmar que a boa documentação pública repele a má literatura privada... Isto, infelizmente, só é verdade em teoria. De fato, a má literatura sobrevive; aqui está um exemplo. Suponhamos que um indivíduo queira estudar hoje a delinqüência juvenil nas grandes cidades da França. Precisará conhecer certos dados sociográficos relativos a estas cidades (estrutura demográfica, estrutura profissional, etc); noutros tempos, teria consultado para êste fim algumas obras mais ou menos superadas, que precisaria atualizar por meio de longas investigações pessoais sôbre o assunto. Hoje, o serviço de documentação do INSEE (Instituto Nacional de Estatística e de Estudos Econômicos) fornece-lhe em alguns dias a informação desejada, atual, e o investigador pode ràpidamente consagrar-se ao verdadeiro objeto de seu estudo: a pesquisa das correlações. Muito bem; a facilidade relativa com que se obtém, desta maneira, a documentação, conduz a outras extravagâncias. Inúmeros especialistas virão logo oferecer outras tantas reconstruções pessoais da *realidade social,* tão cômodamente dissecada; as imagens calidoscópicas, em vez de desaparecer, multiplicam-se ainda mais. Talvez o mal esteja na juventude do sistema, ou em alguma fraqueza das *condições de admissão;* mas ninguém, em todo caso, ousa dizer que o remédio está em exigir de cada sociólogo o estabelecimento por êle mesmo, para cada estudo, de um recenseamento regional da população... Guardadas as proporções, é êsse entretanto o jôgo a que freqüentemente nos entregamos em arqueologia. Resta acentuar alguns aspectos funcionais dessas organizações. Em primeiro lugar, seu campo de investigação é necessàriamente limitado, sob o tríplice aspecto do espaço, do tempo e da matéria em estudo: mas a extensão do campo varia sensìvelmente de acôrdo com a *natureza* das pesquisas a que submetemos a matéria, o que é uma evidência tão ignorada nos centros de documentação, que convém dizer aqui algumas palavras a seu propósito.

Conhecemos por certo o fim habitual das investigações arqueológicas: observar entre os documentos recolhidos encadeamentos diversos, que pudéssemos organizar em sistemas coerentes de relações *históricas,* com ou sem o auxílio de relações da mesma ordem, fundadas em outras fontes de informação. A elaboração dessas relações faz-se acompanhar de um esbôço móvel das áreas de relativa homogeneidade, pelo menos em relação com a cultura material, e que se podem distinguir no tempo e no espaço. É desta maneira, por meio de aproximações sucessivas, que um estudo essencialmente preocupado com relações históricas chega a delimitar seu campo de investigação.

Mas esta preocupação não é a única suscitada pelos documentos arqueológicos. Certas oposições globais entre as criações materiais de civilizações històricamente aparentadas e, simètricamente, certas analogias globais entre os vestígios materiais de civilizações sem dúvida històricamente separadas, suscitam, umas e outras, problemas que, por essência, escapam às análises do historiador. Para resolvê-los, cumpre recorrer a noções intemporais — ou, pelo menos, subordinadas a um tempo que não é o do historiador —, e supor que certas constelações de fatos humanos resistem ao jôgo das *influências* históricas, ou, pelo contrário, as dispensam, permanecendo ou tornando-se os conjuntos antitéticos ou homotéticos que acreditamos observar. Esta hipótese é menos aventurosa de uns trinta anos para cá, em que etnólogos, mitó-

logos e lingüistas revelam pouco a pouco certas estruturas subjacentes aos diversos fenômenos humanos que os preocupam; entretanto a arqueologia, senão a história da arte em geral, ainda não submeteu absolutamente seus materiais a êste gênero de estudos.

Podemos talvez espantar-nos com isso, pois as *formas* de certos documentos (louça, utensílios, ornamentos, etc.) se prestariam bastante à análise *estrutural;* o obstáculo deriva, por um lado, das rotinas do espírito, mas também, sem dúvida, de uma verdadeira polarização dos instrumentos de trabalho em face de um uso exclusivo: a reconstrução histórica. O que importa aqui é êsse último aspecto da situação presente, pois, ao criar-se um novo aparelho, deve-se dar-lhe desde logo uma forma que não apenas facilite as operações antigas, mas também permita submeter a matéria às novas investigações.

No caso, esta necessidade pesa menos sôbre a natureza da redução analítica pròpriamente dita, do que sôbre a mobilidade dos elementos da análise no interior dos inventários. Pesquisas históricas ou estruturais agem com efeito sôbre os elementos comuns, mas atuam sôbre *jogos* variados dêsses elementos; e é preciso que a seleção dos jogos se opere fàcilmente a partir da documentação comum.

Tomemos, por exemplo, uma coleção de cerâmica em que as técnicas de fabricação, os temas e os processos da decoração sejam característicos de uma área histórica definida, enquanto as formas, pelo contrário, são atípicas e comuns a várias regiões distintas. Nesse caso, as variáveis morfológicas só têm para o historiador um interêsse secundário, e é inútil levantar-lhes uma classificação metódica para o conjunto dessa *área* e das regiões vizinhas. Essas mesmas variáveis interessam entretanto ao *estruturalista,* pois êste necessita de tal classificação para reagrupar as formas segundo as áreas históricas, mas racionais, no sentido em que se diz da classificação dos corpos puros, que ela é racional. A extensão da mesma observação analítica (no caso, a forma das peças de cerâmica) não é, pois, a mesma em um e outro caso; e um mesmo elemento da realidade é aqui tomado, ora como acidental e não pertinente, ora como essencial e significante. É pois, indispensável que possamos, em qualquer momento, *abstraí-lo* de uma documentação que se limita provisòriamente a apontá-lo sob outros elementos dominantes.

O problema assim formulado não é original; aparece tôda vez que o volume de uma documentação estatística se aproxima de certo escalão, além do qual as operações de reagrupamento material suplantam em complexidade a organização conceitual. O equilíbrio é restabelecido pela mecanização das primeiras; e a maior parte dos centros de documentação (não bibliográfica, mas fatual) tende hoje a substituir os custosos manipuladores de quadros ou de fichas por máquinas — de triagem, interclassificadoras, tabuladoras — que fornecem a menor preço a informação requerida.

Concebemos mal, é verdade, a introdução da mecanografia num instituto de pesquisa arqueológica. Não que o obstáculo seja de ordem lógica; em muitas categorias de objetos (armas, utensílios, ornamentos, etc.), ao inverso, a documentação se prestaria perfeitamente à redução mecanográfica, exatamente como a que se refere a automóveis, a indústrias, a populações,

etc. Êle é econômico, ou, mais exatamente, psicológico. (6) Seria utópico pretender impor uma instituição cujos gastos ninguém ainda quer pagar — uns, de seu bôlso, a saber, os contribuintes ou os serviços públicos que assumem a responsabilidade do investimento, mas dêle não tiram nenhum benefício direto ou tangível; outros, de sua pessoa, a saber, os pesquisadores, constrangidos, primeiro, a uma espécie de anonimato provisório, e depois a uma luta pela fama que *de novo* se orienta para o triunfo da qualidade sôbre a quantidade.

Podemos felizmente inspirar-nos nos processos mecanográficos, sem ir ao ponto de copiar a forma estrita que revestem na vanguarda das aplicações. É assim que a elaboração de um *documento de base* de tipo uniforme, (7) não perfurado mas já talvez cifrado, primeira etapa da mecanografia, pode constituir o primeiro *objetivo* de uma organização racional da matéria escolhida.

Os *documentos de base* não passam de fichas analíticas relativas a fatos arqueológicos, como as redigimos no curso de uma pesquisa qualquer, ou como as estabelecem certos museus, para suas coleções; mas essas fichas privadas são redigidas segundo regras diferentes para cada caso, e raramente são concebidas como instrumentos de trabalho acessíveis a qualquer um. Os documentos de base do fichário público oferecem, em compensação, as seguintes vantagens:

a) leitura fácil, graças à qualidade material do documento e da redação, de que um indivíduo não pode cuidar no mesmo grau, por falta de meios;

b) leitura universal, graças a definições estritas dos elementos coligidos sôbre os documentos, definições que se esforçam por resolver as ambigüidades características das terminologias ou processos pessoais; emprêgo de códigos em que números correspondentes a fatos ou a grupos de fatos determinados por meio de convenção coletiva (imagem ou definição) favoreça, além disso, a comunicabilidade, senão a objetividade dos fatos catalogados;

c) triagens rápidas, graças à apresentação dos elementos segundo uma ordenação uniforme para todos os documentos do mesmo fichário. As operações de agrupamento não constituem ainda a obra rápida e mecânica de uma vassoura, mas já não equivalem inteiramente ao tatear de um pensamento constantemente detido por escolhas refletidas, em catálogos heterogêneos;

d) exploração rápida, graças à extração (ou reprodução fotográfica) das fichas selecionadas, o que pode evitar boa parte das fastidiosas cópias de informação dispersas.

É difícil dar uma ilustração menos abstrata dos métodos de trabalho preconizados. Com efeito, uma vez adotados o princípio de organização e a

(6) "Mais exatamente", porque a oposição psicológica universal, quando não se ampara em uma lógica geralmente ultrapassada, se defende atrás de barreiras econômicas que são de fato produto, e não causa, dessa oposição. É o fenômeno clássico da resistência aos investimentos numa economia que não é nem liberal, nem dirigida, mas apenas protegida contra as crises de crescimento.

(7) Cifrada, quando parece cômodo transcrever em códigos numéricos os valores sucessivos de um caráter particular da matéria catalogada; por exemplo, código das formas dos vasos, código dos ornamentos, código das técnicas cerâmicas, etc.

escolha de um campo de experimentação, os processos e regulamentos de aplicação jamais aparecerão sob uma forma única.

Tomemos o exemplo de um inventário, em fichas, dos ornatos da cerâmica miceniana — tema de um livro novo e excelente, mas com o defeito de não ter duplicata em nenhum lugar, salvo nos papéis perecíveis do autor, por meio de uma coleção de fichas abertas às escolhas, interclassificações, edições, etc. É claro que não poderemos elaborar nenhuma classificação se não tivermos pelo menos uma idéia geral das diferentes espécies de ornamentos característicos desta cerâmica. O conhecimento preliminar não carece ser exaustivo; pode resultar mesmo de uma simples amostragem racional, mas é nêle que devem ser implantados os primeiros esboços de uma classificação que deva ser modificada, pouco a pouco, pela acumulação dos fatos.

Escolha das categorias de fenômenos que é útil reduzir a fichas, composição das fichas, estrutura e número dos fichários para cada uma das categorias, são outros tantos problemas cuja solução depende, pois, da natureza dos fenômenos escolhidos. Assim também, as modalidades práticas de utilização pública da documentação constituirão sem dúvida outros tantos compromissos entre diferentes preocupações desigualmente ponderadas pela experiência e não por uma lógica preliminar.

A expressão abstrata das operações propostas permitem, aliás, captar os limites de sua aplicação no conjunto das ciências humanas. Da cerâmica à metalurgia, da escultura à arquitetura, os fenômenos estudados são sempre parcialmente redutíveis a elementos de informação, bastante nítidos e bastante estáveis para que possamos tratá-los isoladamente como outras tantas variáveis provisórias; a soma dêsses elementos dá a imagem relativamente fiel do fenômeno que caracterizam. Aí está evidentemente uma condição de todo *necessária* para que se possa submeter a matéria aos processos de organização e de investigação preconizados mais acima. Mas é também condição suficiente; e êstes processos finalmente se impõem a qualquer estudo de fenômenos dissecáveis. Mais precisamente, impõem-se desde que uma ciência logrou isolar, na massa dos fenômenos complexos por ela observados, grande número dêsses elementos ou variáveis, dos quais ela intenta, em seguida, extrair um sistema ainda mais econômico de *fatôres explicativos*, reais ou virtuais.

Por isso, não é surpreendente que as ciências mais avançadas em matéria de organização sejam aquelas em que os fatos estudados se prestam mais fàcilmente a reduções analíticas, como, por exemplo, entre as ciências humanas, a demografia. Privilégio perigoso, é exato, pois a facilidade também abre a porta ao arbitrário: é o caso da alquimia de certos sistemas sociológicos; a organização racional da pesquisa não dispensa evidentemente pesquisas racionais. Mas nenhum dos problemas táticos propostos, uma vez admitida a estratégia, difere essencialmente daqueles cuja solução os indivíduos ou organismos preocupados com pesquisas científicas se esforçam hoje por encontrar. Sem grande êxito, como se viu. Acontece que qualquer tática deixa de ser frutuosa sem certos arranjos da estratégia.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
BIBLIOTECA
— RIO —

Aspectos do Abandono de Cargo Público

343.353.5

CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA

O *abandono de cargo* figura, no Estatuto dos Funcionários, ao lado do *crime contra a administração pública*. Não nos parece de boa técnica o critério adotado pelo Estatuto, a destacar o *abandono de cargo* do crime contra a administração pública, como se se tratasse de assuntos diversos.

O legislador, com isso, quis, entanto, ao que parece, reforçar êste ilícito penal, o que o tiraria, de logo, da alçada da administração, destacando-o como falta disciplinar, pôsto que cumpriria ao Judiciário dizer da existência, ou não, de crime.

Crime contra a administração pública que é, o *abandono de cargo*, não figurasse, ao mesmo passo, como um ilícito administrativo, dificilmente seria apurado, na prática, mesmo que a administração, ao tomar conhecimento do número de faltas do servidor, que configurasse o abandono, providenciasse no sentido de se proceder judicialmente, para a conseqüente aplicação das penas.

Com efeito, o item I, do art. 207, do Estatuto — em que se fala de *crime contra a administração pública* —, contém preceito genérico em que as espécies são o peculato, o extravio, sonegação ou inutilização de livros ou documentos, emprêgo irregular de verbas públicas, abandono de função, etc., inscritas no capítulo *dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral*, do Título XI do Código Penal, espécies essas previstas em destaque, igualmente, no Estatuto dos Funcionários, como o abandono de cargo (item II), a aplicação irregular dos dinheiros públicos (item VI), a revelação de segrêdo profissional (item VII)), a lesão aos cofres públicos (item VIII) e a corrupção passiva (item IX).

Sendo a jurisdição administrativa estanque da criminal, salvaguardou a administração os seus interêsses, sem cuidar que a lei penal protege êsses mesmos interêsses. Por outro lado, sendo a "justiça" administrativa discricionária, assegura enfàticamente a punibilidade dêsses crimes contra a administração.

Estabeleceu, assim, o legislador os limites da autonomia do poder disciplinar, prevenindo-a contra a "dependência" ao Poder Judicial.

Releva considerar que o Código Penal não conceitua o *abandono de cargo*, o que, até certo ponto, representaria insegurança na punibilidade do ilícito. Certo é que se pode considerar o art. 323 do Código Penal como norma penal em branco, que remete o aplicador da lei, a quem a norma é

endereçada, aos preceitos da lei administrativa, ou melhor, ao Estatuto dos Funcionários. É exato, ainda, que não bastava ao Estatuto conceituar o abandono e sim integrar a norma penal no sentido de infligir ao servidor faltoso uma pena disciplinar, uma vez que, salvo no caso do parágrafo 2.º, do art. 323, do aludido Código, nem sempre decorreria a demissão como pena acessória.

O Estatuto dos Funcionários, nessas condições, veio em socorro do Código Penal, disciplinou a mesma matéria de maneira mais objetiva, integrou a norma penal e simplificou, para muito, o problema disciplinar.

Resta-nos uma dúvida: quando é que a administração aplicaria a pena na hipótese do item I, do art. 207?

Abandono de cargo, segundo o Estatuto, é a ausência ao serviço, sem justa causa, por mais de 30 dias consecutivos (art. 207, § 1.º).

Não se trata de ilícito meramente formal, que se exaure com a só verificação do elemento material da falta. Há que cuidar, da mesma forma, para sua plena representação, e conseqüente imposição da pena, do elemento subjetivo, que é a *justa causa,* que se daria, *exempli gratia,* no caso de impedimento, coação, doença do servidor ou de pessoa de sua família, boa-fé relativa à repartição onde tomar posse, fôrça maior, desastre, e mais uma gama de circunstâncias que surgem justificando a ausência ao serviço.

Daí por que, para caracterizar o *abandono,* se instaura inquérito administrativo, o que seria dispensável, por inócuo, se bastasse a simples constatação material das faltas do servidor por meio do livro de ponto. O inqüérito investiga, assim, não só a ausência, o fato material, como as razões que a determinaram, averiguando se houve, ou não, a *justa causa,* o motivo relevante, para o servidor deixar de comparecer.

Antes disso, não se poderá, na realidade, falar em *abandono de cargo.*

Ainda, pelo regime do antigo Estatuto (Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939), quando se considerava, pelo texto legal, simplesmente o abandono de cargo como

> "o não comparecimento do funcionário por mais de trinta dias consecutivos",

mesmo assim, procedia-se ao inquérito, não só por não ser possível demitir sem prévio inquérito administrativo, como para se apurar se houve, ou não, a *justa causa,* o elemento subjetivo, o *animus* de abandonar o cargo, por parte do servidor. Não haveria de ser o inquérito mera formalidade para a demissão.

O *abandono de cargo* é, dêsse modo, ilícito, tanto administrativo quanto penal, em que, além do elemento material, objetivo, da ausência ao serviço, se apura outro elemento integrativo dessa figura delituosa, que, no âmbito penal, se circunscreve ao *animus* de abandonar o cargo, e, na órbita administrativa, à *justa causa* da ausência. Questão, aliás, de palavras, pois que, de certo modo, se confundem êsses elementos — *animus abandonandi* e *justa causa* das faltas, de vez que para se concluir se a causa das faltas é *justa* ou *injusta* há que consultar a *escusabilidade,* ou não, do servidor diante de determinado fato relevante que o impeliu a faltar ou o impediu de comparecer.

E essa justificativa fica a depender do critério subjetivo da autoridade julgadora, da mesma forma que o *animus* de abandonar, na esfera judiciária.

Não conseguimos atinar é com a ressalva feita pelo artigo 323 do Código Penal, quando diz constituir crime "abandonar cargo público, *fora dos casos permitidos em lei*".

Quais êsses *casos permitidos em lei?* Será a *justa causa* a que se refere o Estatuto? Não nos consta que a lei *permita* abandonar cargo público. O que a lei faz, ou tem feito, é admitir a *justificativa* da falta ou da *ausência* ao serviço.

Mesmo assim, essa *justa causa* admitida na lei fica a critério exclusivo da autoridade julgadora: não há uma disposição enumerativa, na lei, dos *casos* em que ela permite essa *ausência*. Fica ao critério meramente subjetivo do julgador.

Quais as *causas* que justificam a *ausência* ao serviço?

Quais os *casos* em que se *permite* o *abandono?*

O mesmo lapso de tempo que serve de elemento caracterizador de abandono de cargo — 30 *dias consecutivos de ausência* — é integrativo do período de férias, a que tem direito de gozar, anualmente, o funcionário (art. 84). Essa *ausência* é uma justificativa, porém não será um *caso* permitido em lei para *abandono,* pôsto que, como se disse, o *abandono* se caracteriza pela *ausência* ao serviço durante 30 *dias consecutivos,* sem justa causa, e as férias constituem um *direito do servidor* e é de interêsse da própria administração.

Há, igualmente, os *casos* das *licenças* (art. 88 a 117 do Estatuto), e aqui chamamos a atenção para um *caso* de *falta justificada* expresso no Estatuto, o do artigo 98, parágrafo 2.º, quando na hipótese de o atestado feito por médico particular não haver sido homologado pelo órgão de pessoal,

> "o funcionário será obrigado a reassumir o exercício do cargo, sendo considerados como de *falta justificada* os dias em que deixou de comparecer ao serviço por êsse motivo...",

e mais a hipótese do art. 123 do mesmo diploma legal, que manda relevar "até 3 faltas durante o mês", quando "motivadas por doença comprovada em inspeção médica".

O que deve ter havido, queremos crer, foi uma impropriedade de expressão: o legislador penal naturalmente quis dizer que as faltas ao serviço só constituem *abandono de cargo,* e, como tal, serem punidas criminalmente, quando essas *ausências* ao serviço não fôssem *justificadas* nos casos permitidos em lei: férias, licenças, afastamento para estudo no exterior, e os dias em que deixou de comparecer ao serviço por motivo de tratamento de saúde, em face de atestado médico particular, não homologado (art. 98, § 2.º).

O parágrafo 2.º do artigo 207 do Estatuto dos Funcionários prevê outra hipótese, por vêzes entendida como *abandono de cargo* — faltar ao serviço 60 dias interpoladamente, sem causa justificada, durante o período de 12 meses, *in verbis*:

> "Será ainda demitido o funcionário que, durante o período de 12 meses faltar ao serviço 60 dias interpoladamente, sem causa justificada."

Enquanto que, no antigo Estatuto, era usada a expressão: "Poderá também ser demitido", o atual determina a demissão de maneira imperativa: "Será ainda demitido".

Verifica-se, aqui, outra falha na técnica elaborativa do atual Estatuto, ao nosso entender, reproduzindo o mesmo processo do antigo, o que ocasiona o êrro de se conceituar o ilícito contido no citado parágrafo 2.º do art. 207 como abandono de cargo, pôsto que colocou preceito de diversa natureza em parágrafo logo após à definição de abandono, como a constituir espécie daquele ilícito administrativo.

Estamos em que êsse mandamento legal se acha visìvelmente deslocado e é que deveria figurar em um artigo isolado, ou melhor, entre um dos itens do art. 207, destacado do *abandono* assim como êste o foi do *crime contra a administração pública*.

Aparenta ser uma *espécie de abandono de cargo,* sem importar em ilícito penal, no entanto constitui falta agravada de cumprimento do dever funcional, do dever de assiduidade (art. 194, item I). *Falta agravada,* porque a simples falta de cumprimento do dever de assiduidade daria lugar à pena de repreensão (art. 204).

Apesar de o art. 202 do Estatuto estabelecer que

> "na aplicação das penas disciplinares serão consideradas a natureza e a gravidade da infração e os danos que dela provierem para o serviço público",

em face da sistemática dêsse diploma legal caberia, quando muito, a pena de suspensão (caso de falta grave — art. 205), não estipulasse taxativamente o Estatuto que "será ainda demitido o funcionário que, durante o período de 12 meses, faltar ao serviço 60 dias interpoladamente, sem causa justificada", mesmo porque a demissão, sendo a pena máxima que se comina ao servidor público, não é aplicada, como se sabe, sem atender ao princípio da reserva legal.

Note-se que o Estatuto em vigor fala em 60 faltas em dias interpolados durante o período de 12 *meses,* e não em *um ano,* afastando as dúvidas que corriam pelo antigo Estatuto.

A título de ilustração, seja-nos permitido consignar um fato de que há pouco tivemos conhecimento: um servidor, em virtude de inquérito administrativo para apurar *abandono de cargo,* em que se presumia haver êle incorrido, foi suspenso por 30 dias, com fundamento no art. 205 do Estatuto dos Funcionários, isto é, por *falta grave,* mesmo não havendo o servidor faltado o número de dias que configura o ilícito inscrito no parágrafo 1.º do artigo 207 do referido Estatuto nem mesmo faltado ao serviço 60 dias interpoladamente no período de 12 meses.

Não ficou caracterizado, no inqüérito, o *abandono de cargo,* nem a falta disciplinar prevista no parágrafo 2.º do art. 207, não tendo havido, conseguintemente, nenhum ilícito a punir. Quando muito, teria o servidor faltado ao dever de assiduidade.

Ora, a pena disciplinar cabível para falta de cumprimento de dever é a de *repreensão* (art. 201, I), em face do que dispõe expressamente o art. 204 do Estatuto, *in verbis*:

> "Art. 204. A pena de repreensão será aplicada por escrito nos casos de desobediência ou *falta de cumprimento dos deveres.*"

E' evidente não ter cabimento, dêsse modo, a pena de *suspensão* imposta àquele servidor, por isso que essa pena só é aplicada *em casos de falta grave*, quando, como ficou dito, se trata de *falta de cumprimento de dever* funcional, que tem penalidade específica e taxativa no Estatuto dos Funcionários. Só seria de admitir inflição de pena diversa da de repreensão se não houvesse, como há, uma penalidade destinada particularmente à falta de cumprimento do dever de assiduidade. Ou *repreensão* ou *demissão*, sem agravar a pena mais branda nem mitigar, ou mesmo desfigurar, a pena mais severa. Pelo fundamento legal invocado, verifica-se que a autoridade administrativa laborou em equívoco, ignorando o preceito exato atingido e como que conceituando a *falta grave* consignada no Estatuto, de difícil aplicação e que, verdadeiramente, ninguém sabe o que seja.

Cumpre considerar, ademais, que o servidor deve ser afastado em razão do inquérito, porém, uma vez êste concluído e verificado não ter havido *abandono*, de que se argüia o servidor, deve êste receber os vencimentos atrasados, isto é, os vencimentos ou salários correspondentes ao lapso de tempo em que estêve impedido por motivo alheio à sua vontade, vale dizer, por fôrça do afastamento decorrente de processo administrativo. Êste afastamento, no entanto, não se dará no caso de apuração das faltas ocorridas 60 dias interpoladamente, no período de 12 meses (art. 207, § 2.º).

O não afastamento do servidor, em virtude do inquérito para apurar abandono de cargo, implica em relevância, graça, indulto ou remissão por parte da administração, o que tem ocasionado a inocuidade de muitos processos de demissão e sua conseqüente anulação pelo Poder Judiciário, beneficiando-se o servidor faltoso com um cochilo da autoridade administrativa em detrimento do regime disciplinar.

O Tribunal de Contas e seu Funcionamento

35.076

CARLINDO HUGUENEY

A cada hora estamos vendo repetido, pelas mais autorizadas figuras da administração pública, que o Tribunal de Contas embaraça a administração e não poucas entendem que melhor seria extinguí-lo.

Quem declara que o Tribunal de Contas cria entraves ao funcionamento da administração está, sem sombra de dúvida, dizendo uma verdade cristalina, pôsto que, conforme no-lo adverte ERIC WHITE, em suas aulas do Curso de Organização e Administração de Escritório (Office management), todo órgão de contrôle dificulta o funcionamento do serviço. Portanto, afirmar que o Tribunal de Contas embaraça o funcionamento da máquina burocrática não é novidade, como novidade não seria, também, dizer que o contrôle judicial dos atos administrativos também tolhe a administração, pois, se êle não existisse, não haveria peia que cerceasse as atividades do Poder Executivo.

Ninguém, contudo, contesta a imprescindibilidade do contrôle judicial que é uma necessidade indeclinável na organização dos podêres do Estado para garantia dos direitos individuais.

Ora, quando em 1215 os barões impuseram a João Sem Terra a assinatura da Magna Carta que, entre outros fatos, criou embaraços ao poder do monarca de lançar tributos, foi um primeiro passo, completado pela segunda restrição, imposta ao dirigente, de prestar contas ao povo daquilo que arrecadou.

Assim, a atividade do Tribunal de Contas provém da gênese da organização dos podêres do Estado, e ninguém, em sã consciência, poderá sustentar não ser ela necessária, mormente num país como o nosso, onde a educação cívica ainda não permite, a muito homem público, diferençar seu patrimônio particular daquele que êle gere em nome do povo.

Portanto, embora se reconheça que a atividade do órgão de contrôle cria embaraços, não se poderá concluir que ela deva cessar, porque fazê-lo seria regredir ao primitivismo.

Para o funcionamento de um bom sistema de contrôle, do ponto de vista da organização científica do trabalho, deve-se ter em vista, entre outros, os seguintes princípios:

1.º) reduzir-se ao mínimo o entrave à boa marcha do serviço controlado;

2.º) evidenciar-se, pelos resultados obtidos, que as vantagens superam as desvantagens acarretadas no funcionamento do serviço.

Quanto ao primeiro aspecto, *data venia*, a esta altura seria desnecessário examiná-lo, eis que os podêres públicos pràticamente já resolveram a questão, sem se deterem mais a fundo na análise do problema da vantagem ou desvantagem do sistema.

Com efeito, em que pese a circunstância de dispor a lei que, quando não fôr dito o contrário, o registro da despesa pelo Tribunal de Contas será prévio (Lei 830-49, art. 58), é tal o número de exceções que estas passaram a ser a regra.

Ora, se o exame da despesa é feito *a posteriori*, evidentemente que já chegou ao mínimo o entrave à administração para dispor dos dinheiros públicos.

Quanto aos resultados obtidos, é mister ressaltar ficarem muito aquém do que é lícito desejar. Isso resulta principalmente da modificação introduzida, como passaremos a demonstrar.

Realmente, o Código de Contabilidade Pública foi elaborado e a organização do Tribunal de Contas foi feita atentos ao sistema que preponderava na época: registro prévio.

Se a despesa antes de ser realizada dependia de exame pelo Tribunal e a recusa de registro importava em veto, não havia, é bem de ver, a necessidade de o Código disciplinar o regime penal dos responsáveis pela má aplicação dos dinheiros públicos, pois que ela ficaria afastada com o regime de exame *a priori*.

Subverteu-se, entretanto, completamente o sistema, passando-se, de um modo geral, como se disse, a examinar as ordens de pagamento *a posteriori* sem que, contudo, se lembrasse o legislador de prescrever um eficiente sistema de sanções para aquêles que transgridem as normas legais.

Assim, está adstrito o Tribunal, em infrações das normas, a aplicar a multa prevista no art. 40 do Código (Cr$ 200,00 a Cr$ 10.000,00); ou a representar ao Executivo contra a infração (art. 63 da Lei 830-49); ou a responsabilizar o ordenador da despesa, em certas conjunturas, pela totalidade do gasto.

Nenhuma dessas medidas atende, contudo, à realidade dos fatos.

Com efeito, aplicar, hoje em dia, multas de Cr$ 200,00 a Cr$ 10.000,00 é uma medida que se traduz, apenas, em sanção moral, perfeitamente dispensável para os bons administradores, que delas não precisam, e platônica para os maus que se locupletam com a coisa pública e que, portanto, não teriam capacidade moral para sentir punição dessa natureza.

No mesmo passo, parece-me extravagante que, cabendo ao Tribunal de Contas controlar a legalidade dos gastos do Executivo, quando há infração, tenha o órgão de contrôle de representar ao próprio infrator... Seria a medida tão platônica como a anterior, desde que houvesse interêsse do controlado em violar a norma. Além do mais, não há sanção reparatória compatível a aplicar-se ao responsável direto pela infração, nem àquele que deixou de submeter o ato a exame do Tribunal.

Não existe, ainda, nas hipóteses em que o Tribunal pode impor aos responsáveis a obrigação de repor a quantia gasta, justiça na sanção a ser aplicada.

Com efeito, suponhamos que o responsável mandasse fazer uma obra no valor de um bilhão de cruzeiros e prescindisse de formalidade legal, como seja, concorrência, entregando o serviço a um amigo seu. Vindo o processo a exame do Tribunal de Contas, sob a forma de tomada de contas, o Tribunal terá sòmente duas alternativas: ou acha que está regular o que o responsável fêz e lhe dá quitação, ou então o condena a restituir o valor total da obra, um bilhão. Não há meio têrmo, oito ou oitenta.

Assim, não traz a lei um sistema adequado de sanções, o que se traduz em tornar pouco eficiente o sistema.

Por essa forma, o contrôle dificulta o bom administrador, tolhendo-lhe movimentos, ao passo que para o mau aplicador dos dinheiros públicos não se prevê na lei sanções compatíveis com a falta. Torna-se, assim, o mesmo desvantajoso sob o aspecto da eficiência e justificado, de um modo geral, tão sòmente pelo receio que impõe sua presença.

Por outro lado, no regime do registro prévio, pode o Tribunal de Contas ser um órgão estático, pôsto que, sem que a despesa venha a sua apreciação não se realiza. O mesmo, contudo, não ocorre nas outras hipóteses.

Examinado o panorama do país a partir da vigência do Código de Contabilidade, o que se verifica?

Houve, é bem de ver, transformação quase que radical: passou-se para o sistema de registro *a posteriori*, proliferou o de tomada de contas e vingou o sistema de "fundos" de constitucionalidade discutível. Por outro lado, a administração pública, de caráter centralizado, transformou-se inteiramente, criando-se inúmeros órgãos autárquicos, sociedades de economia mista e avança cada vez mais para o campo da economia privada, instituindo órgãos cujas personalidades jurídicas jazem no terreno da controvérsia.

O funcionamento do Tribunal de Contas, entretanto, continuou adstrito pràticamente às mesmas regras que tinha no sistema do registro prévio.

Ora, quando tudo evolui, aquilo que fica estático está evidentemente regredindo. E' a situação presente.

Observe-se, ainda, que, como constantemente tem salientado o próprio Tribunal, há fato deveras contristador no que tange ao contrôle que exerce: assustadora percentagem dos gastos públicos, cêrca de 90%, nem sequer vem a sua apreciação.

Isso tem sua maior causa, evidentemente, naquilo que acabamos de expor: permanecendo o Tribunal adstrito ao critério, próprio do registro prévio, de aguardar que as despesas públicas venham a seu exame e como estas, de um modo geral, não dependem dessa formalidade para serem realizadas, vai ocorrendo o inevitável: cada vez mais diminui o ritmo da remessa das contas para seu exame.

Tudo indica, portanto, a conveniência de ser feito o reexame da atuação do Tribunal para adequá-la à situação presente, o que pode ser traduzido na máxima, citada pelo Sr. Ministro JOÃO LYRA FILHO, em seu excelente trabalho *Da descentralização funcional dos Tribunais de Contas*: "Uma

vez que a atividade do Estado se desdobra através de múltiplas atividades, o Tribunal de Contas deve seguí-las para que possa atuar". (1)

Para a fórmula várias são as soluções que se apresentam, entre as quais, o I Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil nos ofereceu algumas sugestões, como sejam: "contrôle concomitante, diário, *pari-passu*, das autarquias", da autoria do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul; exame *in loco* nas tomadas de contas, usado por São Paulo; além das várias fórmulas aventadas pelo ilustrado Ministro JOÃO LYRA FILHO (obra citada).

Certo é que êste é problema, que se volve ao legislador ao se defrontar com a questão, e que não cabe ser analisado aqui, nestas rápidas considerações.

E' a matéria que só pode ser aplainada e resolvida pelo Congresso Nacional já que o Poder Constituinte erigiu o Tribunal de Contas em órgão auxiliar daquele Poder na fiscalização da administração financeira.

Fica-lhe, pois, nesta assentada, apenas a sugestão no sentido de que, para haver contrôle eficiente por parte do Tribunal de Contas, é indispensável, quando nada:

1.º) que haja uma revisão a fim de que seja estabelecido um eficiente sistema de sanções para os maus aplicadores dos dinheiros públicos e,

2.º) que se dê elasticidade ao Tribunal de Contas para que êste possa estar presente *onde* se apliquem dinheiros públicos para que possa avaliar *como* são aplicados.

(1) I Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil. São Paulo, de 20 a 27 de abril de 1958.

A Propriedade, sua Origem e Evolver na Sociologia, na História do Direito e sob o Poder do Estado

347.23:008

JOAQUIM PIMENTA

PELA sua origem e evolver, pelo que representa de fundamental na existência e destino das sociedades humanas, a propriedade tanto interessa ao economista e ao sociólogo, quanto acende controvérsias e debates entre teóricos, políticos e reformadores, que se propõem a modificar ou subverter a sua estrutura de emprêsa capitalista, dominante na economia moderna. Sôbre a origem e evolver da propriedade duas doutrinas se defrontam em radical divergência; uma podemos chamar *individualista,* e outra, *coletivista.*

A primeira considera a propriedade um prolongamento da liberdade do indivíduo, esta e aquela, contemporâneas dos povos primitivos, senão do aparecimento da espécie humana no mundo dos sêres vivos; doutrina que se tornou clássica, sob a influência da jurisprudência romana, com fundamento na célebre sentença de Ulpiano, em que a propriedade, depois de emergir da sua primária que é o *jus naturale,* se singulariza e culmina em poder do indivíduo sôbre as coisas, poder que só tem limite, para quem o exerce, na própria razão de ser dêsse mesmo "direito natural" ou como o definiu o sábio jurisconsulto: — *Potestas in re sua, quatenus juris ratio patitur;* definição assim ampliada, séculos após, com a Renascença, pelos glosadores da "Escola Culta": *Dominium est jus utendi et abutendi res sua, quatenus juris ratio patitur.*

A doutrina *coletivista* considera a propriedade, de origem *comunitária* ou *domínio social,* antes de ser *individual;* ou a faculdade atribuída ao indivíduo de usar e dispor de tôdas as coisas ao seu alcance, data de época relativamente recente na história do direito; ou, por outra, quanto mais se desce às camadas pré-históricas do mundo social, mais se torna o indivíduo menos livre ou reduz-se a uma expressão uniforme, monótona, do modo de viver, de sentir, de agir do seu clã, da sua família, da sua tribo. Conforme diz SUMNER MAINE: "E' mais que provável seja a propriedade coletiva, e não a propriedade individual, a verdadeira instituição primitiva, e que as formas de propriedade, cujo estudo nos pode instruir, sejam as que se ligam aos direitos das famílias e dos grupos de parentes. O direito romano nada nos pode esclarecer neste estudo, porque é precisamente a jurisprudência romana que, transformada pela teoria do direito natural, legou aos modernos a idéia de que a propriedade individual é o estado normal do direito, e que a propriedade coletiva de um grupo de homens não é mais que uma exceção à regra geral (SUMNER MAINE, *L'Anchien Droit,* p. 244, trad. de J. C. SENEUIL, 1874).

Observa-se, com efeito, que o solo, a floresta, a passagem, as regiões ou locais de caça de pesca, são exploradas como propriedade do clã ou da tribo a qual não perde o caráter comunitário quando parceladamente distribuída entre os membros da família, a êste assistindo, apenas, um direito de posse, como, entre êles, é coletiva a propriedade dos rebanhos e dos produtos de sua lavoura, podendo ser objeto de troca ou de comércio.

Comparando, em minuciosa análise, as comunidades de aldeia da Índia com as que existiram na Europa, salienta SUMNER MAINE o arraigamento, naquelas, de velhos hábitos coletivistas, não obstante a intervenção direta do govêrno inglês sôbre seus interêsses mais íntimos. Cita como exemplo a distribuição da água para a irrigação dos campos diretamente controlada pela comunidade aldeã, em várias províncias, sem qualquer interferência estranha. (SUMNER MAINE, *Etudes sur l'Histoire du Droit*, p. 145).

Aludindo a certos costumes que atestam a existência da propriedade comunitária no povo Indú, apesar de modificados, primeiro, sob o domínio maometano, depois, com a colonização britânica, destaca E. DE LEVELEYE no Pendjab, uma pastagem de uso coletivo; além da posse, pelas famílias, de um fundo de terra, que revertia para a comunidade, quando deixava de ser cultivado (Cf. E. DE LAVELEYE *De La Propriété et ses Formes Primitives*, p. 337, 1874).

Na primitiva Grécia a propriedade era comunitária ou do *genos*, "inalienável, indivisível", com exceção das armas e das vestimentas, que eram de propriedade pessoal. (Cf. JACQUES ELLUL, *Histoire, des Institutiens*, vol. 1.º, p. 24.1955). Ainda no tempo de ARISTÓTELES, distinguiam-se vestígios da propriedade coletiva ao lado da propriedade individual que começava a tomar forma preponderante na economia e no direito do povo grego:

"Ainda hoje, diz o filósofo, há traços e como que um esbôço daquele modo de posse em alguns Estados... nos melhor administrados êle existe em relação a certas coisas, e podia ser estabelecido relativamente a outras; porque cada cidadão, tendo a sua propriedade particular, em parte a põe ao serviço dos seus amigos, em parte dela se serve como de um bem comum. "A seguir, refere-se a que, entre os Lacedemônios, o indivíduo se utilizava dos escravos de outrem, como se fôssem próprios; o mesmo se fazia com os cavalos, os cães, e as provisões de bôca das quais, por ventura, viesse a ter necessidade, nos campos (ARISTÓTELES, *La Politique, II*, p. 5, trad. de THUROT).

O uso das refeições públicas, de que falam os historiadores da civilização helênica, evoca o tempo em que os produtos da terra pertenciam a todos os membros da comunidade, *genos* ou família, e não a um pequeno número de indivíduos. Segundo VIOLLET, as refeições públicas, entre os espartanos, deixaram um traço duplo: um nas leis, outro nos costumes. De um lado, o legislador apoderou-se dêsse antigo uso, e o consagrou e perpetuou por prescrições formais que obrigavam todos os cidadãos, os próprios reis, a se sentarem à mesa comum; do outro lado, o povo guardou uma religiosa recordação dêsses hábitos primitivos. Para tais festas, destinava-se um vasto domínio comunal; também era proibida a venda do solo, e o direito de testar só foi introduzido em Esparta, depois da guerra do Peloponeso. Em Atenas, as leis de SÓLON gravavam à propriedade individual pesadas restrições, entre as quais a perda

do direito de cidadão de quem a vendesse. (Cf. E. DE LAVELEYE, *ob. cit.* p. 375 e LETOURNEAU, *La Sociologie*, pp. 241-242).

Entre os Germanos, o *mark* ou o *Allmend* eram os terrenos cultiváveis, as florestas e as águas, sôbre os quais as famílias tinham sòmente o direito de uso, não hereditário, e a repartição do solo destinado à cultura se fazia anualmente, LAVELEYE cita a observação de GRIMM sôbre a ausência, na velha língua germânica, de palavras que significassem a propriedade individual do solo; esta apareceu com o alódio (*allod*), isto mesmo quando os Germanos entraram em contato com o povo romano. (Cf.; TÁCITO, *De Moribus Germanorum*, XXVI e de LAVELEYE, *ob. cit.*, pp. 83-84).

Entre os Celtas, ordena a lei dos Bréons que "cada família deve conservar a sua terra intacta, não a vender, não a sobrecarregar de dívidas, nem dela utilizar-se para indenizações por crime ou por contratos". (Cf. DE LAVELEYE, o *b. cit.*, pp. 83-84).

Resta saber qual tenha sido o sistema de propriedade dos primeiros habitantes de Roma. Entre os mais autorizados romancistas, uns, como FUSTEL DE COULANGES e IHERING sustentam que, desde a sua origem, adotou o povo romano o instituto da propriedade privada; outros consideram que antes, de ser individual, a propriedade era coletiva. Para FUSTEL DE COULANGES, desde a mais alta antiguidade, os Gregos e os Romanos conheceram a propriedade privada; que não há época em que a terra tenha sido comum, nem tão pouco há provas de que os campos fôssem, como entre os Germanos, divididos anualmente entre os agricultores. A propriedade achava-se estritamente ligada à família e à religião; era uma instituição que tinha a sua origem no culto doméstico, anterior a tôda legislação; ou como êle diz: "Não foram as leis que garantiram, a princípio, o direito de propriedade, foi a religião. Cada domínio ficava sob a vigilância das divindades que velavam sôbre êle. Cada campo devia ser contornado por um circuito que o separasse claramente dos domínios das outras famílias. (F. DE COULANGES, *La Cité Antique*, pp. 72-73).

Convém advertir que a propriedade a que se refere o sábio historiador, não é *privada* ou *individúal*, mas coletiva ou de um grupo social, que é a família; patrimônio do qual o *pater familias* não era *proprietário*, mas *administrador*, com funções circunscritas a normas derivadas da tradição e do costume, que êle não podia infringir ou alterar, salientando-se, ainda, que, quando cessava o parentesco agnático, sôbre o qual assentava o pátrio poder, e se tornava impossível substituí-lo pela adoção, revertia a propriedade ou o *heredium*, como se chamava, dado ao domínio de *gens* a que, por parentesco ancestral, estava vinculada a família.

IHERING parte da tese de que foi a vontade individual a fonte do direito privado de Roma, conseqüentemente, do direito de propriedade: "A fôrça individual é a origem do direito; estas palavras são quase ininteligíveis para nós, habituados a depor tudo nas mãos do Estado, a definir o direito como sendo a vontade do Estado, a abandonar-lhes a sua realização, mal conhecendo, em direito, a fôrça individual. Onde quer que ela se mostre sem a autorização do Estado, nós a punimos e perseguimos como um atentado à ordem jurídica. Mas, tanto aos nossos olhos a fôrça e o direito diferem entre si, quanto a intuição atual dessas idéias difere da dos antigos romanos. "E' preciso, quando pisamos o solo da Roma antiga, abandonar as noções atuais

que temos do Estado e da ordem jurídica, (R. VON IHERING, *L'Esprit du Droit Romain*, vol. I.º, p. 111).

A propriedade individual sôbre as coisas teria saído de um golpe de fôrça ou lhe talhara o feitio jurídico, a mesma espada ou a mesma lança que, para IHERING, teriam fundado o mundo romano, as duas arvoradas ou confundindo-se no mais antigo símbolo do direito.

"Não foram os deuses, diz êle, que deram aos Romanos o seu primeiro equipamento; como o deus de Israel, aos Judeus, a terra prometida... Os Romanos não têm propriedade *derivada* dos deuses ou dos homens; sua propriedade é *originária*, o proprietário é o seu próprio autor". (R. VON IHERING, *ob. cit.*, vol. 1.º, p. 110).

Atribuir ao indivíduo uma função primária, criadora do direito, equivale a admitir o homem pré-social ou *em estado de natureza*, entidade ainda não descoberta, na pré-história, inexistente ou imaginária, para o sociólogo. Mas, enquanto o grande filósofo faz do indivíduo artífice do seu próprio direito, enquanto julga perceber, no fundo obscuro da alma humana o direito germinando, desabrochando, indo refulgir na lâmina de uma espada ou na ponta de uma lança, reconhece, por outro lado, que todo homem, que se encontra fora da associação, não tem direito; contra êle pode desencandear-se a violência, e a fôrça preponderante funda o direito. A violência é mesmo permitida contra os associados desde que lese a pessoa ou a posse de um co-associado. (R. VON IHERING, *ob. cit.*, vol. 1.º, p. 110).

Ora, o que hoje se tem por verdade irrecusável é que à *vontade* do indivíduo se sobrepõe a *vontade* do grupo, na formação e evolver do direito, fenômeno eminente ou exclusivamente de origem sociológica; e, ainda que, anterior a um poder *subjetivo, individual*, há um poder *subjetivo social*, de onde aquêle emerge, se desenvolve e se personaliza; poder que é a fonte primária do sentimento do justo, sentimento que, primeiro, pelo costume, depois, pela lei, e por último pelo grau de educação da sociedade e do indivíduo, como que se transforma e se automatiza em instinto, diríamos no *instinto, de juridicidade*, apanágio, dos povos que atingem um alto nível de civilização e cultura democrática.

E' êsse poder jurídico, *coletivo* que arma, de uma autoridade despótica, o pai sôbre os filhos, o marido sôbre a mulher, o senhor sôbre o escravo, rochedo de preconceitos e de privilégios ancestrais em que assentava a estrutura patriarcal e econômica da sociedade romana.

Vejamos agora se na antiga Roma existia a propriedade comunitária, além do *heredium*, que é também de base comunitária. E' o que nos vai dizer MOMMSEN, notável historiador do povo romano: "A terra arável era cultivada em comum pelos diferentes clãs: cada qual cultivava a sua própria terra e distribuía, depois, o produto entre as famílias que êle faziam parte. Mais tarde, ainda em Roma, a moradia comum e a cultura em comum, quando havia proprietários, eram muito usuais. As tradições mesmas da lei romana nos mostram que a riqueza consistia, primitivamente, em gado e em direito de uso da terra, e que o solo só foi dividido mais tarde em propriedades particulares (MOMMSEN, *Histoire Romaine*, vol. 1.º, p. 231, trad. de ALEXANDRE, 1872).

Outro historiador, dos mais recentes, JACQUES ELLUL, catedrático da Faculdade de Direito de Bordeaux, também é de opinião que, entre os antigos romanos, a propriedade territorial é, certamente, de origem coletiva, quer da cidade (*ager publicus*) quer da *gens*... As *gentes* ocupam um território sôbre o qual são soberanas; êste território é o lugar de exercício do culto (ligado ao caráter local das divindades) e o meio de assegurar a subsistência. Êste regime, forçosamente não exclui, no interior do território, atribuições de lotes a família, sem que isto desmembre, de qualquer modo, o território da *gens*. (J. ELLUL, *Histoire des Institutions*, vol. 1.º, p. 245, 1955).

A exemplo dos Gregos, os Romanos conservaram, por muito tempo, o uso das refeições públicas, cujo cerimonial recordava a época em que a terra e seus produtos pertenciam à comunidade. Essas refeições realizavam-se na *ara maxima* sob a presidência do pretor urbano, e nelas tomavam parte todos os homens livres. (Cf. M. BRÉAL, *Mélanges de Mythologie et Linguistique*, p. 43).

Além de outros vestígios da propriedade comunitária, refere-se SUMNER MAINE às cinco testemunhas que figuravam na *mancipatio*, como se representassem a coletividade, para que pudesse a terra ser alienada; como o grande número de servidões, que se encontra na legislação, o induziu a admitir uma sobrevivência do gôzo comum do solo, "limitado pela reciprocidade dos direitos individuais que caracterizam outras sociedades arianas". (S. MAINE, *Etudes sur l'Ancien Droit et la Coutume Primitive*, pp. 460 e 477).

Convém, entretanto, acentuar que a propriedade privada, individual na sua dupla forma — imobiliária e mobiliária — não tardou em generalizar-se no direito romano, já por influência da civilização etrusca, bastante avançada, à qual deve Roma a sua própria origem, já pelo gênio guerreiro do seu povo, que lhe deu, com o domínio do mundo, o império econômico sôbre os demais povos, submissos ao poder das suas armas.

Assim, a propriedade privada, tal como a conceberam os jurisprudentes da idade áurea do direito romano, com fundamento em um "direito natural" ou reflexo, na razão humana, da lei de harmonia universal, pelo princípio de eqüidade, começou da mesma maneira que em todos os povos pré-históricos, pelas coisas móveis, armas, instrumentos, utensílios ornatos, tudo que resultasse do trabalho individual, que se tornasse de uso próprio, ou objetos sem dono, dos quais alguém se apoderasse; depois, estendeu-se aos produtos da pesca, da caça, da lavoura, da técnica, aos rebanhos, às moradias e, por último, ao solo com as riquezas que contivesse. Ou, como conclui, THURNWALD:

"Estamos em condições de afirmar que, entre os povos primitivos, o fato de haver fabricado um saco ou um punhal de osso cinzelado, ou de ter plantado uma árvore, em resumo, o fato de haver assumido o papel de criador é o verdadeiro título para reivindicar a propriedade de um objeto. Ainda é preciso observar que se trata na espécie, menos da reivindicação de um direito, pelo indivíduo, do que do reconhecimento dêsse direito pelos outros membros da comunidade. Não nos enganaremos, sem dúvida, associando êsse reconhecimento de direito à idéia que existe das relações de ordem mística entre os objetos e seus fabricantes ou proprietários. Na realidade, os instrumentos ou utensílios não são mais do que o complemento e o prolongamento dos órgãos humanos. Só muito mais tarde é que o trabalho, no sentido em que entendemos

esta palavra, veio a ser considerado como a propriedade do poder criador". (R. HURNWALD, *L'Economie Primitive*, p. 250, 1937).

Passemos agora a considerar a propriedade privada, no direito moderno, ou antes, como a definiu o art. 544, do Código de Napoleão, seguido por outros códigos civis, que o tomaram por modêlo, ou nêle se inspiraram:

"A propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas, da maneira mais absoluta, contanto que dêle não se faça um uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos".

E', como já vimos, antes, o *jus utendi e abutendi* dos romanistas da Renascença ou de "Escola Culta", definição que situa, por analogia, o *dominium*, em relação ao indivíduo, no mesmo plano que o impertium, em relação ao Estado; ou direito equivalente a um poder de *soberania individual* sôbre as coisas, se, por motivo de ordem pública ou social, não o restringisse a lei ou a própria natureza racional do Direito, de sentido mais amplo como na definição de ULPIANO: *"Plena in re potestas, quatenus ratio juris patitur* (pleno poder sôbre a coisa, até onde a razão do direito o permite)".

Citando o art. 544, do código napoleônico, omitindo, porém, a parte que restringe o uso do direito de propriedade, conclui DUGUIT que êsse direito de concepção evidentemente individualista, é *absoluto*: 1.º — "em relação ao poder público que bem pode opor-lhe alguma restrição no interêsse da polícia, mas que não pode tocar nêle senão "mediante o pagamento de uma justa e prévia indenização" (nos têrmos do art. 545, do mesmo código); 2.º — "é absoluto nos seus efeitos e em relação aos indivíduos", podendo o seu titular exercê-lo ou não, sem qualquer responsabilidade por dano causado a outrem; 3.º — "é ainda absoluto na sua duração", porque o proprietário, tanto pode dispor dos seus bens durante a vida, como, por testamento, depois da morte". (L. DUGUIT, *Les transforations du Droit Privé*, pp. 153, 154, 1912).

Entretanto, entre os mais antigos e autorizados comentadores do famoso código, sobressaem LAURENT, AUBRY e RAU, PLANIOL e outros, que interpretam de modo menos rígido o art. 544, chegando mesmo a contestar seja a propriedade um direito absoluto, por estar sempre, o que se depreende da parte omitida por DUGUIT, à mercê de regulamentação legal, por motivo de interêsse comum ou de ordem pública. E', por exemplo, a opinião de PLANIOL, sem ser isolada, pois coincide com a dos demais civilistas acima referidos:

Se se pode dizer que a propriedade é o mais largo e o mais completo de todos os direitos reais, é falso dizer, como o faz o art. 544, que êste direito é absoluto. O Código Civil abandona mesmo, sem reservas, à administração o direito de regulamentar o uso que os particulares fazem de sua propriedade... Na prática, só os costumes modernos e a tradição política protegem a propriedade contra os arremetimentos e a temeridade do poder; limite legal, não há nenhum... (PLANIOL, *Traité de Droit Civil*, p. 385).

Um poder absoluto, sôbre as coisas, desde que sujeito a restrições, deixa de ser absoluto, para ser relativo, como é todo e qualquer direito; isto é, pressupõe, necessàriamente, um vínculo de interêsse e de obrigações, que é o que caracteriza a vida do indivíduo em sociedade. Ou tal poder só seria admissível no homem isolado, vivendo em uma ilha deserta, a exemplo de ROBINSON CRUSOÉ, poder absoluto sôbre a terra e suas riquezas, mas destituído

de todo conteúdo jurídico, por ausente um vínculo de relação de convivência entre êle e outra pessoa ou um grupo de indivíduos.

De parte o instituto das servidões, de tradição romanista, regulando as relações de vizinhança, a propriedade encontrou seu primeiro limite no próprio código napoleônico, que prescreve, no art. 545, a desapropriação "por motivo de utilidade pública" embora assegurando ao proprietário "uma justa e prévia indenização". Êsse instituto alcançou incalculável extensão no direito moderno, concomitantemente com o grande desenvolvimento das obras e serviços do Estado. Êste ainda intervém em indústrias e mercados, ainda com a finalidade de acautelar o interêsse coletivo, quando não os submete a regime de monopólio ou de economia dirigida.

Seguem-se outras restrições, pelo Estado do direito de propriedade, quais sejam medidas de higiene urbana e rural, ou regulamentos de saúde pública, que são verdadeiros códigos sanitários; ordenado, em seus mínimos detalhes, as condições de salubridade e segurança dos prédios de residência e dos estabelecimentos de trabalho, que se constróem, ou dos campos que se lavram e se cultivam.

De não menos ou de maior relêvo, são as restrições de direito de propriedade, esta sob a forma de emprêsa, no que diz respeito às relações entre empregadores, relações, antes, só compreendidas dentro da tecnologia tradicional dos contratos consensuais, ou de locação de serviço, sem quaisquer outras sanções além das que, pelos códigos civis, tornavam o ato anulável por motivo de êrro, dolo, violência, simulação ou fraude, para impedir o que em matéria contratual, parece lícito, mas que, na realidade, era uma fonte inesgotável de abusos de direito, chamou o legislador ao seu arbítrio a fixação do máximo de horário de trabalho e do domínio de pagamento de salário, ou uma remuneração condigna, o primeiro, subordinado a razões de saúde, e ainda de idade e sexo, do empregado; o segundo, ao desenvolvimento financeiro da emprêsa ou a situação de precariedade econômica daqueles que lhe prestam serviços e em condições que repugnam à consciência jurídica contemporânea; uma coisa e outras determinando reajustamento mais por dispositivos de lei. Aqui o conceito de propriedade perde, por assim dizer, o seu antigo sentido individualístico ou a êle se sobrepõe o conceito de emprêsa, considerada, esta, menos uma pessoa jurídica, do que uma unidade institucional, nas relações de trabalho entre empregadores e empregados.

Posta de parte a feição de um direito exclusivo do indivíduo sôbre as coisas, qual o proclamaram os jurisconsultos romanos e os civilistas modernos, a propriedade aparece, no evolver das sociedades humanas, sob formas diferentes, entre outras, as que se seguem:

1.º) A forma comunitária, nos clãs ou nas tribos: propriedade comum do solo com as suas riquezas naturais: caça, pesca, pasto para os rebanhos e terras de colheita ou de cultura.

2.º) A forma feudal, que dominou na Idade Média, em que o direito de propriedade conferia ao suzerano o poder de distribuir justiça, de cunhar moedas, de perceber impostos, de declarar guerra, etc., como se a suzerania fôsse um pequeno Estado.

3.º) Forma de domínio público ou propriedade imobiliária e ainda compreendendo o conjunto de serviço, de ordem pública.

4.º) A forma de emprêsa, também chamada societária ou capitalista, por consistir em massas de capitais explorados industrial ou comercial por vastas organizações-trustes, cartéis, ou com outros nomes por que são designados.

Há, ainda, formas intermediárias, quais sejam a propriedade doméstica, entre antigos povos, da qual há sobrevivência no direito e economia greco-romanos; a propriedade das fundações, constituídas ou dar como pessoas jurídicas; a de pequenas sociedades, para fins de exploração econômica, e por último, a propriedade corporativa que é a dos bens pertencentes a uma associação-sindicato, irmandade ou instituições de fins humanitários, culturais, recreativos, etc.

A propriedade imobiliária, sobretudo, na forma de latifúndio, e a propriedade mobiliária, na sua forma de grande emprêsa, tornam-se as duas o centro de gravidade de tumultuosos problemas que agitam os países onde o capitalismo se converteu em sistema predominante no desenvolvimento das indústrias e dos mercados. Foi, a propósito dêste dramático aspecto da economia moderna, abalada por conflitos de classe, que PROUDHON chegou a afirmar talvez com algum exagêro, que "o problema da propriedade é, depois do problema do destino humano, o maior que possa preocupar a razão, o último que ela conseguirá resolver", porque, mesmo sem ser tão transcedente "o problema da propriedade", em regime de exploração capitalista, não deixa de ser o problema básico a ser logo enfrentado por quantos teóricos e reformadores socialistas pretendem reorganizar a sociedade em fundamentos igualitários. São êles unânimes em reconhecer que tôda reforma de estrutura deverá começar pela desapropriação progressiva ou revolucionária dos meios de produção e de troca, no sentido de os nacionalizar ou de os socializar, reduzindo ou suprimindo, de vez, a propriedade privada de tais meios sob a forma de economia de emprêsa capitalista o que aliás já se vai processando em ritmo mais ou menos acelerado, não só nos países de govêrno totalitário como em outros de tradição liberal e democrático. Pode-se, então, afirmar que três são os caminhos que se abrem ao Estado, ao intervir nos domínios da economia de emprêsa, conseqüentemente no exercício do direito de propriedade que ela pressupõe:

1.º) O da socialização dos meios de produção e de troca; é a tese marxista de uma ditadura do proletariado antecipando e preparando uma organização comunista da sociedade, o que equivaleria à extinção do próprio Estado. Mas a Rússia Soviética, longe de ser a marcha que KARL MAX traçava para o *comunismo anárquico*, cada vez mais aperfeiçoa e fortalece a sua máquina estatal.

2.º) O da nacionalização progressiva de grandes emprêsas de produção, de transporte, de crédito, as quais, deixam de ser propriedade privada de grupos ou de consórcio de industriais e de banqueiros, para se incorporarem à economia social do Estado; política seguida, quando no govêrno, pelo partido trabalhista inglês, com a nacionalização das indústrias de carvão, de ferro, de aço, de serviços de transportes, de gás, de eletricidade, culminando

com a do Banco de Inglaterra, espécie de castelo feudal a projetar a sua sombra sôbre os domínios do Império. Tal política, sem ser comunista, é, entretanto, um profundo golpe na tradição individualista onde ela mais se arraigou, ou, por outra, no país onde a Escola Liberal teve o seu berço, com ADAM SMITH à frente.

3.º) Contrôle também dos meios de produção e de troca, sem sacrifício ou restringimento do espírito de iniciativa e liberdade individual na organização e atividade das emprêsas que, industrial ou comercialmente, os exploram. Estas que, anteriormente, eram como fortaleza inexpugnáveis diante das quais esbarrava o Estado com todo o pêso da sua soberania, submetem-se e se adaptam a um regime de direito público que as localiza, não mais em uma área de interêsses privados a assegurar, mas, de interêsses coletivos a proteger. E' o sistema norte-americano de fiscalização pelo Estado das indústrias sobretudo, das de utilidade pública, detentora da maior soma de capitais, por isto mesmo armadas de um poder absoluto de contrôle sôbre emprêsas ou outras corporações congêneres e elas subordinadas.

Sabe-se quanto tem sido árdua a luta do govêrno norte-americano contra os trustes, luta que iniciou em 1900, com a lei SHERMAN, prosseguido por THEODORO ROOSEVELT e por WILSON, atingindo o seu ponto culminante com FRANKLIN ROOSEVELT, quando ela mais se definiu sob o duplo aspecto de uma reação do Estado em defesa da economia popular contra a alta dos preços e em defesa da economia proletária contra a baixa de salários.

A dura lição das duas maiores hecatombes da História veio indicar ainda, com mais nitidez, que, fora dos caminhos acima apontados, não há por onde conduzir a *nau do Estado*, e, no porão, um dos lastros que servem de alicerce ao mundo social contemporâneo, qual seja a propriedade sob forma capitalista, das grandes emprêsas.

Recurso Administrativo e Mandado de Segurança

35.072.23

MARIO CESAR DE MORAES PITÃO

O ponto de vista da necessidade de serem esgotados os recursos administrativos a fim de que se possa recorrer ao Judiciário, através do mandado de segurança, tem sido alvo de grandes debates em nossa jurisprudência, haja vista o número de acórdãos que existem sôbre o problema.

Não pretendemos, aqui, demonstrar qual a tese que deve ser defendida, qual a orientação que se deve tomar, mas, simplesmente, focalizar como tem a jurisprudência brasileira procurado interpretar a matéria. Cumpre, porém, explicar que, antes, na vigência da Constituição de 1934, regulava o assunto a Lei n.º 191, de 16 de janeiro de 1936, que estabelecia não se aplicar o recurso processual de ato do qual coubesse recurso administrativo com efeito suspensivo, independente de caução, fiança ou depósito.

Promulgado o Código de Processo Civil, de 1939, ficou claramente especificado no art. 320, II, o não cabimento do mandado de segurança, o que foi repetido pela Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951 (art. 5, I). Entretanto, em vigor a Constituição de 1946 e antes da Lei n.º 1.533, um grande debate começou a ser travado, visando-se a esclarecer se o art. 320 do Código de Processo Civil cerceava o estabelecido no art. 141, § 24 da Lei Magna, devendo estar, por êste motivo, revogado.

Pronunciou-se, então, pelo não cerceamento o *Supremo Tribunal Federal,* em várias decisões, defendendo a tese de que um funcionário só poderia recorrer quando o ato administrativo estivesse perfeito e isto só ocorreria, encerrada a instância administrativa. (MS 1.094 de 9-8-1950, Rel. HAHNEMANN GUIMARÃES "Arch. Jud." 96:356). Julgava também indispensável o esgotamento das vias administrativas, se assim dispusesse o Estatuto estadual ou municipal de conformidade com a lei federal (RE 20.567 de 4-9-1952, Rel. MÁRIO GUIMARÃES, "Rev. Dir. Adm." 42:188). Em 8 de abril de 1954 o mesmo ponto de vista continua a ser defendido no Rec. de MS n.º 2.226, sendo relator HAHNEMANN GUIMARÃES ("Arch. Jud." 112:63).

Também o *Tribunal Federal de Recursos* compartilhava da mesma tese, especificando no MS n.º 69, de 31 de março de 1948 e no Rec. do MS n.º 175 de 8 de outubro de 1948, sendo relatores, respectivamente, os Ministros SAMPAIO COSTA e CUNHA MELO, que continuava em vigor o

art. 320, II do Código de Processo Civil, devendo-se, do mesmo modo, conhecer o mandado quando do ato atacado não coubesse recurso administrativo com efeito suspensivo ("Rev. Dir. Adm." 16:74 e Arch. Jud. 93:456).

O Tribunal de Justiça de São Paulo duas vêzes manifestou-se nesse sentido nos mandados de segurança n.º 44.349 e 67.404 dos anos de 1949 e 1954, sendorelator de ambos o dsembargador VICENTE SABINO JÚNIOR ("Rev. dos Trib." 182:918 e 225:171).

Finalmente, temos, ainda, decisões do *Tribunal de Justiça do Distrito Federal*: "enquanto há recurso normal do ato administrativo não está consumada a ilegalidade ou o abuso de poder, pressupostos constitucionais do mandado de segurança" (Ag. MS n.º 562, de 11-11-49), Rel. SERPA LOPES, "Arch. Jud." 98:172); do *Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro* e do *Tribunal de Justiça de Minas Gerais* (Pleno, MS n.º 22, de 30-4-47, Rel. FERREIRA PINTO, "Rev. For." 118:512, e 1.ª Câm., Apel. 5.215, de 10-2-49, Rel. LOPES DA COSTA, "Rev. For." 131:165).

O problema estaria fàcilmente solucionado, e tudo estaria calmo se, por outro lado, não encontrássemos julgados, muitas vêzes do mesmo Tribunal, em sentido exatamente oposto como os do Tribunal Federal de Recursos, de Justiça de São Paulo, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul.

Analisemos os casos. O *Tribunal Federal de Recursos* só admitiu a necessidade de esgotamento dos recursos aministrativos no ano de 1948. Mesmo assim, nesse mesmo ano, julgou em sentido oposto o MS n.º 177, no qual foi relator o Ministro CUNHA VASCONCELLOS ("Arch. Jud." 93:456). Da mesma forma, em duas decisões do ano de 1949 defendeu a tese de que o art. 320 do Cód. de Processo era incompatível com o § 24 do art. 141 da Constituição, sendo de salientar que o Ministro SAMPAIO COSTA, coerente com o seu ponto de vista, foi voto vencido (MS 264, "Rev. Dir. Adm." 25:64 e MS n.º 109, Trib. Pleno, Arch. Jud. 93:460).

Quanto ao *Tribunal de Justiça de São Paulo*, parece que lá a jurisprudência não está muito firme. Conforme vimos anteriormente êsse Tribunal, em 1949, exigia o esgotamento dos recursos administrativos. Todavia, desde essa data até 1954, em quatro pronunciamentos sôbre a questão, julgou de maneira completamente diferente. Senão vejamos. Por duas vêzes, em que foi relator, o desembargador JUAREZ BEZERRA fêz predominar seu pensamento da incompatibilidade entre os dois artigos 320 e 141 — na Apelação 46.512 de fev. de 1950 ("Rev. dos Trib. 186:162) e no Ag. 65.077, 1.ª Câmara, de dezembro de 1953 ("Rev. dos Trib." 221:259), sendo neste último o acórdão trazia a seguinte ementa: "E *pacífica a jurisprudência* no sentido da admissão do mandado de segurança, independentemente de se esgotarem os recursos administrativos" (os grifos são nossos).

Igual opinião encontramos nos acórdãos publicados pela Revista dos Tribunais, 185:780 e 201:110, que se referem à Apelação n.º 46.004 de 28-2-50, sendo relator PAULO COLOMBO e ao MS n.º 57.354, de 5-3-52, sendo relator PINHEIRO FRANCO. Agora, formulamos a seguinte pergunta:

se a jurisprudência era *pacífica*, como se explica ter o Tribunal voltado atrás e julgado diferentemente da jurisprudência pacífica no MS 67.404 a que já nos referimos? O que acontece, na verdade, é que a 1.ª Câmara julga de uma maneira, e a 6.ª de outra (exige o esgotamento dos recursos) e, sòmente com o pronunciamento do Tribunal Pleno se poderá ver qual a corrente que, finalmente predominará.

O *Tribunal de Justiça de Minas Gerais*, em fevereiro de 1949, não admitia o mandado antes de esgotadas as vias administrativas. Mas, no mesmo ano, em novembro (Ag. 3.065, 2.ª Câm., Rel. COSTA E SILVA, "Rev. For." 132:170) e também em abril de 1950 (Apel. 5.921, 1.ª Câm., Rel. EDUARDO MENESES FILHO, "Rev. For." 142:279) votou em sentido contrário. Assim, em 1949, a 1.ª Câmara dizia uma coisa (Apel. 5.215) e, em 1950 dizia outra (Apel. 5.921). Como se poderá compreender a mudança? Seria, por acaso, influência do Tribunal Federal de Recursos?

Já no Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em 5 de junho de 1953, a 4.ª Câmara Cível, no MS 616, sendo relator BULHÕES DE CARVALHO (Arch. Jud." 107:625) contrariou o pronunciamento do Tribunal Pleno, no Agravo 562, quando foi relator SERPA LOPES admitindo o mandado sem o prévio esgotamento dos recursos na esfera administrativa.

O *Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro* também modificou sua opinião anteriormente expressa no mandado de segurança n.º 22, ao julgar os embargos opostos ao mandado de segurança n.º 1.238. As Câmaras Reunidas assim decidiram, seguindo o voto do relator desembargador AGENOR REBELO, em 1951 (Rev. For.". 138:196).

O *Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul* também admite o *writ* mesmo que caiba recurso administrativo (Apel. 6.906, 1.ª Câm. em 3-7-51, sendo relator NEY WIEDMAN, "Rev. For." 141:343). Nesse Estado, favoràvelmente ao esgotamento dos recursos administrativos, temos apenas uma sentença do Juízo da 9.ª Vara Cível de Pôrto Alegre, de 3 de maio de 1949, em mandado de segurança impetrado por ERNESTO CORREIA DA SILVA e outros contra o Delegado Regional do Impôsto de Renda. ("Rev. For." 134:213).

Pelo exposto se conclui que, atualmente, parece haver uma inclinação forte de nossa jurisprudência no sentido de afirmar ser incompatível o estipulado no art. 5, I da Lei n.º 1.533, que repete o art. 320, II do Cód. de Processo Civil, com o art. 141, § 24, da Constituição vigente, muito embora o Supremo Tribunal Federal persista em tese oposta.

Assim, se bem que nossa mais Alta Côrte de Justiça procure unificar a jurisprudência em sentido, na verdade, não parece ela corresponder ao ponto de vista defendido pela maioria de nossos Tribunais, uma vez que, conforme vimos, a maior parte dos acórdãos admite o mandado sem o prévio esgotamento dos recursos administrativos.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
BIBLIOTECA
RIO

Consultor Geral da República

Reposição das diferenças de vencimentos percebidas por Oficiais Administrativos e Escriturários, do Q. P. do Ministério da Marinha, na vigência de mandado de segurança.

PARECER

N.º de referência: 348-Z

A questão jurídica, sôbre a qual, por proposta do Exmo. Sr. Ministro da Marinha, o Chefe do Govêrno determina o pronunciamento da Consultoria Geral da República, consiste em saber se, reformada pelo Tribunal Superior a decisão que atribuiu maior padrão de vencimentos a servidores públicos, se, em tal caso, os funcionários ficam obrigados a restituir o quantum relativo à majoração dos vencimentos, percebido durante o tempo que pendia de decisão o recurso afinal provido.

Data venia do douto Consultor Jurídico do Ministério, parece-me, de acôrdo com o Departamento Jurídico da Secretaria Geral da Marinha, que se impõe a restituição.

Com efeito, o nosso Código de Processo Civil é expresso, no art. 825, que "a sentença proferida em grau de apelação substituirá, no que tiver sido objeto do recurso a decisão apelada".

Pôsto que o preceito legal se refira expressamente a recurso de apelação, êle se aplica, não obstante, a todos os recursos que visem à reforma da sentença. Daí dizer PONTES DE MIRANDA: "Na reforma total, a sentença de primeira instância desaparece: é tratada como se não tivesse existido" (*Com. ao Cód. de Proc. Civil*, vol. V p. 127).

Na verdade, no recurso interposto da decisão concessiva da segurança, a própria Justiça afinal reconheceu que o impetrante não tinha direito amparável pelo mandado de segurança, direito líquido e certo à prestação reclamada. A reforma, opera, sim, *ex tunc* a abranger todos os efeitos adquiridos, nulificando-os, colocando as partes na situação anterior ao primeiro julgamento. E o conceito clássico que CHIOVENDA regitra: *"Lá sentencia... revocata, pierde ciertamente tôda eficácia entre las partes, estas vuelvem a ser puestas en el estado en que estaban antes del fato"* (*Inst. de Dir. Proc. Civil* trad. de GOMEZ ORBANEJA, vol. III, p. 371).

E' que o Judiciário reconhece, ao cabo de contas que o impetrante não tinha direito pelo menos direito líquido e certo; que a sentença que declarou tal direito não pode subsistir e, na verdade, fica cassada. Daí decorre que tôdas as vantagens outorgadas ao impetrante que não aguardou o pronunciamento do Tribunal superior, devem ser estornadas.

Neste sentido, conspirando neste conceito tão simples, tão acolhível, já se manifestou o D. A. S. P., na exposição de motivos n. 1.691, de 18-8-53, da qual se extraem êstes lances que, por sua exatidão, se transcrevem:

> "Reformada a sentença que lhe propiciou melhor classificação funcional, voltará o servidor público ao seu antigo estado e terá, naturalmente, de restituir os pagamentos em excesso que, recebeu sem justa causa, uma vez que desapareceu o título jurisprudencial em que se louvaram. A obrigação de reparar os danos decorrentes da execução provisória das sentenças corresponde ao princípio secular que proíbe o enriquecimento sem causa (Cód. Civil, art. 964).

Admitir o contrário, seria premiar o servidor público rebelde, inconformado com classificações exatas, seria fomentar as demandas, sem causa, contra a Administração Pública.

O parecer da Consultoria Geral da República, o princípio obrigatório para tôdas as divisões e Serviços de Pessoal, pois, é que

cassada a segurança concedida a servidor que pleiteou melhores vencimentos ou melhor classificação, deve o mesmo restituir, nos têrmos do artigo 125 do Estatuto dos Funcionários Públicos, o quantum relativo às vantagens que, afinal, se reconheceram indevidas.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 2 de dezembro de 1957 — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

"Aprovo. 11-12-57". (Rest. proc. M. M., em 12-12-57, por intermédio do Gab. Militar da P. R.).

(Publicado no *Diário Oficial* de 12-12-57 — página 2778 — Seção I).

Correção de Decretos de demissão e posterior reintegração de funcionário, na parte referente à letra de vencimentos.

PARECER

N.º de referência 327-Z

I

Em inquérito administrativo, mandado instaurar pelo Diretor Geral da Fazenda Nacional, para apurar, no Estado do Ceará, irregularidades atribuídas à Comissão de Fiscalização do Impôsto de Renda naquele Estado, propôs a Comissão de Inquérito, em relatório contendo voto vencido, a demissão a bem do serviço público dos funcionários JOSÉ DIAS DA SILVA, ANTONIO JUSTINO PEREIRA DA SILVA e CAIO ROMERO VALENTE QUINDERÉ, consideradas prescritas as faltas dos demais indiciados.

Das penalidades sugeridas no referido relatório discordaram a Diretoria Geral e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, propondo as penas de suspensão por 90 dias para ANTONIO JUSTINO PEREIRA DA SILVA e CAIO ROMERO VALENTE QUINDERÉ e sòmente a de demissão, sem a nota "a bem do serviço público, para JOSÉ DIAS DA SILVA.

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após ouvir o D. A. S. P. e acorde com seu parecer, demitiu os três indiciados, sendo que apenas a JOSÉ DIAS DA SILVA com a nota "a bem do serviço público", por Decretos publicados no *Diário Oficial* de 17 de janeiro de 1956.

Diante do pedido de revisão dos servidores demitidos, interpretado como de reconsideração do ato demissionário e secundado por pareceres do Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda, da Diretoria Geral e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e Excelentíssimo Senhor Presidente da República", por Decretos publicados no *Diário Diário Oficial* de 10 de setembro de 1956, grou nos cargos de que haviam sido demitidos ANTÔNIO JUSTINO PEREIRA DA SILVA e CAIO ROMERO VALENTE QUINDERÉ e cancelou a nota "a bem do serviço público" da pena de demissão de JOSÉ DIAS DA SILVA.

Ao ensejo da execução dos últimos mencionados Decretos, verificou o Ministério da Fazenda que os referentes a CAIO ROMERO VALENTE QUINDERÉ e JOSÉ DIAS DA SILVA, como de resto, os primitivos decretos que os demitiu, enquadrou-os na classe "O", quando pertenciam, respectivamente, às classes J e L.

A fim de ser indicada a forma destinada a corrigir o equívoco dos Decretos, foi determinada audiência do D. A. S. P., que, coerente com o seu anterior pronunciamento, aceitou a princípio, mas depois rejeitado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, alvitrou, pura e simplesmente, a revogação dos últimos Decretos, publicados no *Diário Oficial* de 10 de setembro de 1956, uma vez que, juridicamente, êsses atos ainda não geraram direitos, em virtude de não ter havido a posse dos beneficiados".

Parece a esta Consultoria Geral da República que, não sendo absolutamente ilegal a derradeira decisão do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, proferida em face de manifestações favoráveis de órgãos técnicos do Ministério da Fazenda, inclusive da sua douta Procuradoria Geral, nada aconselhou a revogação pura e simples dos últimos Decretos publicados, até mesmo por uma questão de coerência e firmeza administrativa.

Quanto à correção dos decretos de demissão publicados no *Diário Oficial* de 17 de janeiro de 1956, na parte referente à letra da classe de vencimentos de CAIO ROMERO VALENTE QUINDERÉ e JOSÉ DIAS DA SILVA, poderá a mesma ser feita mediante ato aditivo Com relação aos Decretos publicados no *Oficial* de 10 de setembro de 1956, reinte-

deverão ser tornados sem efeito e lavrados e publicados outros em sua substituição, corrigido o equívoco, como sugere o parecer de fls. 349, ficando CAIO ROMERO como excedente, se necessário.

Feita a corrigenda, deverá o Ministério da Fazenda esclarecer a situação dos servidores, em face do mandado de segurança que lhes assegurou o padrão O, isto é, se o mandado foi confirmado, ou não, pelo Egrégio Tribunal Federal de Recursos, para, no caso de ter sido confirmado, providenciar a apostila nesse padrão.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 5 de novembro de 1957. — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

"Aprovado. 4 12-57". (Rest. proc. ao M. F., em 5-12-57).

(Publicado no *Diário Oficial* de 5-12-1957 — página n.º 27.235 — Seção I).

Supremo Tribunal Federal

AGRAVO DE INSTRUMENTO N.º 18.517 — MINAS GERAIS

(Tribunal Federal de Recursos)

Impôsto de renda — Juros de apólices. Dissídio sôbre sua incidência.

Relator: O Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA.

Agravante: União Federal.

Agravado: Tribunal Federal de Recursos; HERENIA PROCÓPIO ROCHA LAGOA.

ACÓRDÃO

Vistos etc.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, dar provimento ao recurso, à unanimidade, nos têrmos das notas taquigráficas anexas.

Rio, 16 de abril de 1957. — ANTONIO CARLOS LAFAYETTE DE ANDRADA, Presidente. — A. M. RIBEIRO DA COSTA, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA — O E. Tribunal Federal de Recursos decidiu, em Segunda Turma, à unanimidade, pelo voto do relator, a espécie seguinte (fls. 6 lê):

"Exmo. Sr. Ministro AGUIAR DIAS: Confirmo a sentença apelada pelos seus fundamentos, que são os seguintes:

"I — Considerando que a ação visa a anular e reformar decisões fiscais e administrativas da ré, majoratórias do impôsto de renda que a A. pagou nos exercícios de 1937 e 1939, decorrente de percepção de juros de apólices federais, nos exercícios de 1936 e 1938, na época isentos do impôsto de renda; II — Considerando que a prescrição de tais impostos dá-se no prazo de cinco anos (artigo 189 do Decreto-lei n.º 5.844, de 24 de setembro de 1943) e nas espécies não se interrompeu tal prazo, fluindo o prazo da notificação do lançamento do impôsto; Considerando que as decisões administrativas que a A. visa a anular datam de 1937 e 1939, estando prescrita esta ação em 1942 e 1944 (5 anos, art. 178, § 10, C.C. e alíneas) ajuizada que foi a 29-11-46, mas a ré não alegou tal prescrição, pelo que dela não me é dado conhecer (166 c.c.); Considerando que a A., porém, alegou a prescrição dos impostos decorrentes das decisões fiscais e administrativas, visando anular e reformar por esta ação. (p. 31) prescrição que é de cinco anos (189 do Decreto-lei n.º 5.844 de 23 de setembro de 1943) fluída de 1937 e 1939 e cobrados pela ré em 1946, achando-se êles prescritos, assim os declaro, acolhendo a execução (162, c.c.) como preliminar; Considerando que não estiveram prescritos os impostos de juros das apólices, ainda procedente seria a ação, porquanto as apólices em tela emitiram-se antes do ano de 1925 (v. fls. 47v.) antes da Lei 4.944 de 31-12-1925. não se podendo admitir retroação, retroação prescrita desde 1946, mas, a isso não é mister chegar, acolhendo a preliminar da prescrição; Considerando que a incontestação da ré em verídicos erigiu os fatos alegados pela A. (209, c.p.c.); Considerando que as obrigações decorrentes da emissão de apolices não podem, arbitrária e retroativamente ser modificadas pela emitente, a ré; Considerando o mais dos autos, princípios e direito atinentes, julgo *procedente a ação para declarar prescritas e nulas as decisões administrativas da ré*, acêrca dos impostos pretendidos cobrar da A.; não estiveram prescritas aquelas, ainda procederia a ação para declarar nulas aquelas decisões porquanto as apólices em tela emitiram-se antes da Lei n.º 4.944 de 31 de dezembro de 1925, não podendo, conseqüentemente, ser alcançadas pelos seus dispositivos. Conseqüentemente, ficam os litigantes restituídos ao estado anterior às decisões administrativas, visadas pela ação e anuladas (158 c.c.). Custas pela ré. Designo o dia 13 de agôsto às 13 horas, para leitura e pu-

blicação desta. Recorre, necessàriamente, para o T. F. de Recursos (822 — III, c.p.c. — C. Federal, 104 — II "a") B. Horizonte, 2 de julho de 1952". Trata-se de cobrança de impôsto sôbre apólices emitidas anteriormente a 1925".

Reza o acórdão, na ementa:

"Impôsto de renda — Juros de apólices. Não estavam sujeitos a impôsto de renda os juros de apólices emitidos anteriormente a 1925" (fls. 7).

Inconformada, a União Federal interpôs recurso extraordinário que foi indeferido com êsse despacho: (fls. 4);

"O Acórdão impugnado não hostilizou a lei, interpretou-a, aplicou-a em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Nenhuma margem para invocação da letra "d" do inciso III do art. 101 da Constituição. Não admito o recurso interposto. Rio, 2 de agôsto de 1956. — a) DJALMA TAVARES DA CUNHA MELLO".

Daí o agravo deduzido à fls. 2-3, *verbis*:

"Trata-se de ação tendente a anular lançamento de Impôsto de Renda, referente aos exercícios de 1937 e 1939, sob o fundamento de que os juros de apólices federais percebidos em 1936 e 1938, estavam isentos do referido tributo, bem como ao abrigo da prescrição qüinqüenal.

A M. Sentença de primeira instância, confirmada pelo v. acórdão recorrido, admitindo, em parte, a prescrição, decidiu, todavia, que, embora não havendo tal prescrição procedia, ainda assim, a alegação de nulidade das decisões administrativas malsinadas na ação, porquanto as apólices tinham sido emitidas antes da Lei 4.944, de 31-12-1925, não estando, portanto, sob a influência dêsse diploma.

Assim decidindo, o v. acórdão contrariou, *data venia*, a Jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal, como se verifica dos Acórdãos publicados no "Diário da Justiça" de 23-7-1947 — p. 3.257 — Apelação Cível n.º 7.530 no "Diário da Justiça" de 29-5-45 p. 2.064 — Apelação n.º 8.049 no "Diário da Justiça" de 20-7-1944 — páginas 3.307 — 3.308 — Apelação Cível número 7.652 — no "Diário da Justiça" de 15-7-1944 — p. 3.208 — Apelação Cível n.º 8.077.

Como assinalam todos os Acórdãos citados, a isenção fiscal só se aplica de forma restrita e quando expressamente declarada, o que não ocorre no caso em tela.

Sem ter o que acrescentar à petição do Recurso (certidão junta), pedimos e esperamos, do Excelso Pretório, o justo provimento do presente agravo".

Não oferecida contraminuta, subiram os autos, distribuídos ao eminente Sr. Ministro NELSON HUNGRIA que declarou seu impedimento (fls. 15).

A Procuradoria Geral da República opina pelo provimento do recurso.

E' o relatório.

VOTO

A agravante, citando arestos do Supremo Tribunal Federal, em abono da impetração do recurso extraordinário, à sombra da alínea *d* do preceito constitucional adequado, situou a controvérsia do ponto de vista da incidência do impôsto de renda sôbre os juros de títulos da Dívida Pública Federal, em têrmos de obrigatório exame por esta Suprema Côrte.

Alude o despacho agravado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sem indicar, todavia, elemento esclarecedor a respeito.

Ao revés, o princípio que tem sido firmado, contraria aquela asserção, *verbis*:

> "A sentença foi prolatada de conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que se fixou no sentido da tributabilidade dos juros de apólices da Dívida Pública, qualquer que seja a data da emissão dos mesmos tributos" (Apel. civ. n.º 8.049, voto do relator, *in* D. J. de 29 de maio de 1945, p. 2.064).

Idem:

> "Os juros de apólices da dívida Pública e que não contivessem cláusula expressa em contrário não estavam isentos do impôsto de renda ainda antes do Decreto-lei n.º 1.168, de 22-3-39" (Ac. *in* D. J. de 20 de julho de 1944, página 3.307).
>
> No mesmo sentido, vide ac. na Apelação Cível n.º 8.077, de 10-1-1944, *in* D. J. de 15 de julho de 1944, p. 3.208 e ac. em grau de embargos na apel. civ. n.º 7.430, *in* D. J. de 23-7-47. pp. 3.257 — 3.260.
>
> À vista do exposto, dou provimento ao agravo, a fim de ser processado o recurso interposto, com base na alínea *d*.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento para a subida do recurso extraordinário.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros RIBEIRO DA COSTA, Relator — VILLAS BOAS, HAHNEMANN GUIMARÃES e LAFAYETTE DE ANDRADA, Presidente.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Senhor Ministro ROCHA LAGOA. — OIGA MENGE S. WOOD, Vice-Diretora.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 23 de setembro de 1957 — p. 2.554, apenso ao n.º 218).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 31.973 — PARAÍBA

O art. 193 da Constituição Federal estabelece a revisão dos proventos dos inativos, dentro do princípio fundamental de igualdade considerando os títulos idênticos e situação jurídica idêntica.

Relator: O Sr. Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO.

Recorrente: SIZENANDO DE OLIVEIRA.

Recorrido: Estado da Paraíba.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 31.973, Paraíba — recorrente: SIZENANDO DE OLIVEIRA e recorrido: Estado da Paraíba:

Acordam em Primeira Turma, conhecer e dar provimento ao recurso, incorporado a êste o relatório retro e na conformidade com as notas taquigráficas.

S.T.F., 29-4-1957. — LUIZ GALLOTTI, Presidente. — CÂNDIDO MOTA FILHO, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro CÂNDIDO MOTTA FILHO — SIZENANDO DE OLIVEIRA, magistrado aposentado propôs, contra o Govêrno do Estado da Paraíba, uma ação ordinária para conseguir a equiparação de vencimentos aos dos desembargadores em atividade. A ação foi julgada procedente em primeira instância para conceder a equiparação pleiteada. O E. Tribunal de Justiça da Paraíba deu, a fls. 78v. e segs., provimento ao recurso do Govêrno do Estado, dizendo:

"Dispõe o art. 1.º da lei n.º 568:

"Os vencimentos do pessoal da magistratura, inclusive dos juízes que foram aposentados no presente exercício e do Ministério Público, assim os dos funcionários do Quadro Único do Estado e da Secretaria do Tribunal de Justiça passam a ser os estabelecidos na presente lei."

Se fôr admitido, como fêz a sentença que, pelo princípio de economia são beneficiários da lei n.º 568, não sòmente os juízes aposentados até então, inclusive os desembargadores, êstes passarão a ter seus proventos de acôrdo com a tabela, isto é, a perceber nove mil cruzeiros mensais. Esta solução para quem estende os benefícios da lei aos desembargadores aposentados. Mas o que é certo é que nenhum dos dispositivos citados ampara a pretensão do autor, isto é, a equiparação dos seus proventos aos vencimentos dos desembargadores em atividade.

Interpôs o autor vencido recurso extraordinário, com fundamento na letra *d*, do permissivo constitucional, por haver, com apoio em várias decisões, a vulneração dos artigos 124, n.º IV e 141, § 1.º da Constituição Federal. O dr. Procurador Geral da República, opinando, diz, a fls. 103:

"Seja como fôr, estamos em que, indubidosamente, a respeitável decisão recorrida, *data venia*, ofendeu o art. 141, § 1.º da Lei Maior. Sôbre isso, o venerando acórdão recorrido contrariou, de frente, a jurisprudência do Pretório Excelso, indicada pelo recorrente, em casos persimilimos verbis: "A lei não pode limitar a magistrados que se aposentarem em certo exercício o aumento de seus proventos". (Ac. em Rec. Extr. da Paraíba, n.º 23.953, relator Ministro ROCHA LAGOA, a fls. 89).

E' mais:

"E' inconstitucional, por ferir o princípio de isonomia consagrado na lei maior o diploma legislativo estadual conferindo aumento de proventos a magistrados aposentados, com desigualdade, embora da mesma categoria. (Ac. em Rec. Extr. n.º 24.131, da Paraíba. Relator: Ministro ROCHA LAGOA, a fls. 91, *in fine*).

"Mais do que demonstradas estão a divergência jurisprudencial e a violação da regra jurídica constitucional (art. 141, § 1.º da superlei). Diante do exposto, havemos que se conheça, preliminarmente do extraordinário e, conhecido, que o Excelso Supremo Tribunal Federal lhe dê provimento."

E' o relatório.

VOTO

Por várias vêzes êste E. Tribunal tem apreciado casos semelhantes, uma vez que, em direito administrativo, o princípio da igualdade, tendo que ser tomado dentro de uma mesma classe de titulares e de idêntica situação jurídica, vem provocando exames e reexames do assunto. A apreciação melhor do assunto em ação ordinária, como no caso, revela que se trata de uma lei que reviu os proventos de magistrados aposentados, colocando alguns em situação de inferioridade. Assim dispõe essa lei n.º 568: "Os vencimentos do pessoal da Magistratura, inclusive dos juízes que forem aposentados no presente exercício..." Criou, assim, a lei um privilégio e realmente gerou o princípio de isonomia, pois que o benefício legal alcança tão só os magistrados que foram aposentados em certo exercício, isto é, no exercício de 1951.

O art. 193 da Constituição Federal estabelece a revisão dos proventos dos inativos, mas dentro do princípio fundamental da igualdade, isto é, considerando a identidade de títulos e de situação jurídica. Se a lei em aprêço assegurou vantagens aos juízes aposentados êle devia tê-las assegurado a todos. A interpretação dos textos constitucionais referentes à espécie só pode ser essa: a de atribuir aos inativos, em condições idênticas, as vantagens que a lei conceder a alguns, porque a lei que cria diferenças e privilégios fere a Constituição. Conheço e dou provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata a decisão foi a seguinte: Conhecido e provido o recurso, unânimemente.

Votaram com o Relator Sr. Ministro CÂNDIDO MOTTA — os Srs. Ministros: AFRÂNIO COSTA, substituto do Senhor Ministro NELSON HUNGRIA, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral; ARY FRANCO e LUIZ GALLOTTI, Presidente da Turma, na ausência do Sr. Ministro BARROS BARRETO que se encontra licenciado. — OLGA MENGE S. WOOD, Vice-Diretor.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 7 de outubro de 1957 — p. n.º 2.723 — apenso ao n.º 230).

Tribunal Federal de Recursos

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 24.251 — SÃO PAULO

Reintegração de funcionário. Execução do julgado, na parte referente a diferença de vencimentos e honorários. Exaurida a competência do Tribunal de Justiça. Remessa do exeqüente às vias comuns de direito. Descabimento do apêlo constitucional.

Relator: O Sr. Ministro BARROS BARRETO.

Recorrente: DJALMA FORJAZ.

Recorrida: Fazenda do Estado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 24.251 sendo recorrente DJALMA FORJAZ e recorrida a Fazenda do Estado:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma preliminarmente e por votação unânime, não tomar conhecimento do recurso.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas dactilográficas que procedem.

Custas na forma da lei.

Rio de Janeiro, 11-2-1954. — BARROS BARRETO, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro BARROS BARRETO (Relator) — Cumprida a parte substancial da decisão concessiva de mandado de segurança, dada a reintegração de DJALMA FORJAZ, no cargo de Diretor Geral do Departamento de Estatística do Estado de São Paulo, promoveu êle a execução da outra parte do julgado, referente ao pagamento de diferença de vencimentos e honorários advocatícios.

O ilustre Tribunal de Justiça sem unanimidade de votos, ordenou, preliminarmente, fôsse trancada a execução e remetido o exeqüente às vias comuns de direito.

Está a fls. 134-138. o seguinte acórdão, que passo a ler:

Decidiram, por maioria de votos que nos processos da competência originária do Tribunal a êste e não ao seu Presidente, compete processar e julgar a execução de seus julgados. Tratando-se, porém de decisão em mandado de segurança, era incabível a presente execução para os fins pretendidos pelo exeqüente de obter reparações patrimoniais dada a natureza simplesmente declaratória da decisão que concedeu a segurança.

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de execução de sentença no Mandado de Segurança n.º 54.243 de São Paulo em que é exeqüente o Dr. DJALMA FORJAZ e executada a Fazenda do Estado:

O Dr. DJALMA FORJAZ requereu e obteve mandado de segurança para ser reintegrado no cargo de Diretor Geral do Departamento de Estatística do Estado de cuja investidura fôra privado por ato manifestamente ilegal do Executivo Estadual.

O venerando acórdão do egrégio Tribunal Pleno que assim decidiu, por maioria de votos condenou o Estado nas custas e honorários de advogado. Essa decisão na sua parte substancial foi executada na forma da lei acatando-a o Executivo mediante efetiva reintegração do impetrante no cargo a que tinha direito.

Mais tarde, querendo executar a outra parte do julgado, qual a que condenou o Estado ao pagamento de honorários a bem assim das diferenças de vencimentos, o impetrante tirou carta de sentença que fêz executar.

No seu entender as diferenças de vencimentos constituíam parte líquida da condenação porque dependentes de simples cálculo do Contador. Mas os honorários de advogado representavam verba ilíquida, pelo que requereu a sua liquidação mediante arbitramento nos têrmos do disposto nos arts. 907 e 909, n.º II, do Código de Processo Civil.

O Sr. Desembargador Presidente do Tribunal deferiu em têrmos a inicial da execução

e, uma vez citada a Fazenda do Estado ofereceu os embargos de fls. 30, alegando excesso de execução no tocante às diferenças de vencimentos, por isso que o direito do impetrante só nascera com a nomeação de outro funcionário para o cargo por êle pleiteado.

Após haver o exeqüente se manifestado sôbre os embargos, o Desembargador Presidente aprovou a nomeação dos peritos indicados os quais, compromissados, apresentaram o laudo de fls. 117.

Continuava a execução a ser processada perante S. Exa. o Presidente do Tribunal até que, pelo despacho de fls. 130, foi determinada a conclusão dos autos ao desembargador relator do processo principal. Exarou êste o despacho de fls. 130 verso, recebendo os embargos e pedindo dia para o seu julgamento.

Nessa oportunidade, porém, em plenário o Sr. Relator levantou uma preliminar de competência, sustentando que em face do disposto nos arts. 109, n.º 25 e 449 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça competia ao Presidente decidir dos embargos. Argumentava para isto com o que dispõe o Código de Processo Civil, Título VI, Capítulo I, no sentido de que os embargos do executado constituem um incidente da execução. E porque os citados dispositivos regimentais declaram que ao Presidente do Tribunal compete promover a execução dos julgados do Tribunal Pleno nos processos de sua competência originária e resolver-lhes os incidentes, cabia-lhe no caso, decidir dos embargos.

Estabelecida a discussão em tôrno dessa questão de competência, suscitou o Relator dêste acórdão uma outra preliminar, de certo modo prejudicial da primeira e consistente em que, tratando-se na espécie de execução de sentença em mandado de segurança, já executada na sua parte substancial com o restabelecimento dos direitos violados e que nos têrmos da lei especifica ao Presidente do Tribunal fazer executar, como o fêz realmente e considerando que dita decisão não comporta execução forçada no sentido comum para os fins de obter o exeqüente reparações patrimoniais, dada a natureza simplesmente declaratória do julgado, com o cumprimento dêste pelo Govêrno do Estado, exaurira-se a competência do Tribunal e do seu Presidente para determinarem as providências tendentes aos fins objetivados, assim como a própria decisão exeqüenda. Votava, em conseqüência, no sentido de ser trancada a execução e remtido o exeqüente as vias comuns de direito a fim de reclamar aquelas reparações patrimoniais.

Longamente debatidas as questões preliminares, venceu afinal por maioria de votos a relativa ao trancamento da execução com a ressalva proposta.

Para essa decisão contribuíram decisivamente, quando a tese do Relator da execução, as convincentes considerações do Desembargador MARCELINO GONZAGA, no sentido de que o preceito do art. 109 n.º 25 do Regimento Interno deve ser conciliado com o do art. 449 do mesmo Regimento que consolidou o disposto no art. 884, n.º II do Código de Processo Civil, segundo o qual compete aos Tribunais de Apelação processar e julgar as execuções das sentenças proferidas nas causas de sua competência originária, podendo delegar aos juízes locais a direção das provas.

Tratando-se, pois, de execução contenciosa deve ela para que se cumpram êsses mandamentos obedecer as regras gerais do processo da ação mediante um relator e um revisor sendo o julgamento final proferido pelo Tribunal Pleno ou pela Seção Civil, tal como acontece conforme a hipótese com a ação.

Atribuir-se êsse julgamento ao Presidente do Tribunal será contrariar o mencionado preceito do art. 884, n.º II do Código de Processo Civil, sendo de notar que no próprio Regimento Interno, entre os casos em que o Presidente funciona como relator, não se inclui êsse. De considerar ainda mais é que o Código de Processo não prevê recurso algum da decisão que o Presidente viesse a proferir nessa qualidade.

A expressão "promover a execução" do artigo 109 n.º 25 do Regimento Interno deve ser entendida no sentido restrito de "fazer cumprir" mediante a expedição das necessárias ordens, portarias, mandados executórios e cartas de sentença.

Os "incidentes" que lhe compete resolver são os que possam surgir na prática de tais atos e que não dependerem de acórdão ou não sejam por lei da competência dos relatores como dispunha o art. 33, n.º 38 do antigo Regimento Interno.

Recordou, por último, S. Exa. que embora omisso a respeito o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal tem-se entendido de longa data que é o relator da ação o competente para a execução da sentença (KELLY, Jurisprudência Federal n.º 773), o que levou CARVALHO SANTOS a notar que nos Tribunais de Apelações relator do feito também compete processar a execução do acórdão que ti-

ver sido proferido nas causas a que alude o art. 884 n.º II do Código de Processo Civil.

Na conformidade dos conceitos do voto do Desembargador MARCELINO GONZAGA orientou-se a maioria dos julgadores mas atendendo a circunstância de tratar-se na espécie de sentença em mandado de segurança insuscetível, portanto, de execução forçada, no sentido comum notadamente para fins de reparação patrimonial e tendo em vista o disposto no art. 15 da Lei n.º 1.533 de 31 de dezembro de 1951 que reproduziu mandamento do art. 329 do Código de Processo, decidiu-se não ser possível prosseguir na presente execução.

Isto pôsto:

Acordam em Tribunal Pleno por maioria de votos acolher a preliminar de trancamento da execução e remeter o exeqüente às vias comuns de direito para pleitear as reparações patrimoniais a que se julga com direito.

São Paulo, 3 de junho de 1953. — JOSÉ DA COSTA LACERDA, Relator designado. — ALIPIO BASTOS, vencido. — A. DE OLIVEIRA LIMA. — JUSTINO PINHEIRO. — CAMARGO ARANHA. — MÁRIO MAZAGÃO. — CLOVIS DE MORAIS BARROS. — JOAQUIM SYLOS CINTRA. — J. AUGUSTO DE LIMA. — FERNANDES MARTINS. — VICENTE SABINO. — JUAREZ BEZERRA. — VASCONCELOS LEME. — ULISSES DORIA. — DAVID FILHO. — R. F. FERRAZ. — FRANCISCO SOUZA NOGUEIRA. — J. M. GONZAGA. — FREDERICO ROBERTO. — O. COSTA MANSO, vencido na preliminar de competência. — CANTIDIANO DE ALMEIDA. — AMORIM LIMA. — GOMES DE OLIVEIRA. — RAPHAEL DE BARROS MONTEIRO. — PINTO AMARAL. — MARCIO MUNHOZ. — JOSÉ R. A. VALIM. — PRADO FRAGA. — TOMAZ CARVALHAL. — BAREOSA PEREIRA.

Presidiu o julgamento com voto vencedor o Desembargador J. C. DE AZEVEDO MARQUES.

Daí a interposição do presente apêlo extraordinário previsto no art. 101, III, letra a) da Constituição Federal sob alegação de que o Tribunal *a quo* havia negado aplicação aos arts. 287, 289, 882, I e 891 do Código de Porcesso Civil, e ainda aos arts. 41, § 24 da Carta de 1946, e 1.º da Lei n.º 1.533 de 31 de dezembro de 1951.

Razões a fls. 148 e 160.

Afinal exarou êste parecer o eminente Doutor Procurador Geral da República:

Com fundamento no art. 101, III, letra a da Constituição Federal, interpôs o Recorrente o presente recurso extraordinário visando a reforma do Ven. Acórdão de fôlhas 134-138v. que, por maioria de votos, mandou trancar a execução que o Recorrente iniciara de uma decisão proferida em processo de mandado de segurança.

Merece, porém confirmação a Ven. decisão recorrida, pois o processo de mandado de segurança não comporta a execução de sentença pelo processo comum das execuções.

Cumprindo como foi o mandado de segurança concedido ao Recorrente em sua parte substancial o restante a que se julga com direito como decorrente de tal decisão só poderá ser pleiteado pelas vias ordinárias.

Assim, somos pelo não conhecimento do recurso.

Distrito Federal, 28 de dezembro de 1953. — PLINIO DE FREITAS TRAVASSOS, Procurador Geral da República.

Eis o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro BARROS BARRETO (Relator) — Apesar de esforçar-se o recorrente não conseguiu demonstrar a sua assertiva, respeito a infringência dos arts. 287, 289, 882 I, 291 do Código de Processo ou dos arts. 141, § 24 da Carta Maior, e 1, da Lei n.º 1.533 de 1951.

Sem margem de dúvida, é de manifesta impertinência a invocação feita a tais disposições, visto que o caso dos autos apresenta situação *sui generis*, bem elucidada e resolvida pelo venerando acórdão recorrido, com jurídicos fundamentos.

Pela natureza declaratória da decisão que concedeu a segurança impetrada, e, atendida ela, pelo Govêrno Estadual, na sua parte substancial, ficou exaurida a competência do Tribunal. De sorte que as reclamações patrimoniais decorrentes do julgado, as quais se considera com direito o postulante, teriam de ser reclamadas pelo processo comum das execuções.

Incabível, pois, o recurso, a sombra da letra a) do preceito constitucional, dêle não conheço, preliminarmente.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Unânimemente não tomaram conhecimento.

Deixou de comparecer o Exmo. Senhor Ministro LUIZ GALLOTTI, por se achar em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, sen-

do substituído pelo Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 13 de janeiro de 1958, páginas ns. 119/20 — apenso ao n.º 10).

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 2.025 — DISTRITO FEDERAL

Pedido de promoção ao pôsto imediato; arquivamento — Não emanou do Chefe do Poder Executivo o ato contra o qual se impetra a segurança. — Incompetência do Supremo Tribunal Federal.

ACÓRDÃO

Relator: O Senhor Ministro BARROS BARRETO.

Requerente: JOSÉ BIBIANO CHAVES.

Vistos relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 2.025, do requerente JOSÉ BIBIANO CHAVES:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, não tomar conhecimento do pedido, por maioria de votos, remetendo os autos ao Tribunal Federal de Recursos.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas dactilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio, outubro de 1953. — JOSÉ LINHARES, Presidente. — BARROS BARRETO, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro BARROS BARRETO — JOSÉ BIBIANO CHAVES, General de Brigada da Reserva do Exército, impetra mandado de segurança contra ato do Senhor Presidente da República, que deixou de promover o impetrante ao pôsto imediato de sua carreira, uma vez satisfeitas as exigências da Lei n.º 1.267 de 9 de dezembro de 1950, regulamentada pelo Decreto n.º 29.548, de 10 de maio de 1951.

E' do seguinte teor a petição inicial: (lê).

Lerei, agora, as informações prestadas à solicitação feita: (lê).

Foi ouvido o Dr. Procurador Geral da República que exarou êste parecer:

"O General de Brigada da Reserva do Exército JOSÉ BIBIANO CHAVES pede mandado de segurança contra o ato do Exmo. Senhor Presidente da República que diz, sem provar, ter sido publicado em fins de outubro de 1952, no *Diário Oficial* e que consistiu em não promovê-lo ao pôsto imediato, nos têrmos do disposto na Lei n.º 1.267, de 9 de dezembro de 1950.

"O serviço que prestou durante a revolução comunista de 1935 foi tão só o de haver permanecido de prontidão, como afirma na sua petição inicial (fls. 17). O que não lhe dá direito ao benefício desejado, como ressalta da leitura dos dispositivos legais transcritos no parecer de fôlhas 17-19 do ilustre Assistente Jurídico do Ministério da Guerra que também esclarece que o Exmo. Senhor Presidente da República nenhum ato praticou contra o impetrante.

"O seu requerimento pedindo promoção ao pôsto imediato foi mandado arquivar pelo General LAMARTINE em 26-4-52 e não pelo Chefe do Poder Executivo.

"Não cabe, pois, a êste Egrégio Tribunal conhecer do pedido inicial.

"Se, entretanto, dêle conhecer confiamos que o indefira, por descabido como tem feito sempre em casos idênticos.

Distrito Federal, 4 de maio de 1953. — PLÍNIO DE FREITAS TRAVASSOS, Procurador Geral da República".

E' o relatório.

VOTO PRELIMINAR

Sem possível dúvida, não emanou do Chefe do Poder Executivo o ato, contra o qual se insurgiu o impetrante da segurança, praticado pelo General LAMARTINE, Diretor de Recrutamento, que houve por bem ordenar o arquivamento do pedido de promoção ao pôsto imediato dos têrmos da Lei n.º 1.267, de 9 de dezembro de 1950.

Eis o que consta das informações oficiais, a fls. 17 enquanto, o impetrante, na inicial, alegara ligeiramente violador do seu direito o ato do Presidente da República publicado no *Diário Oficial* de fins de outubro de 1952.

Nessa conformidade, escapa ao Supremo Tribunal Federal a apreciação do pedido, não obstante ser irretorquível que ao Presidente da República compete a promoção do militar na passagem para a inatividade, de acôrdo com a legislação vigente.

Não conheço da segurança preliminarmente.

De meritis, indefiriria o pedido por isso que, consoante jurisprudência pacífica e torrencial não constitui direito líquido e certo ao benefício da citada Lei n.º 1.267, de 1950, a circunstância de haver permanecido de prontidão ou em vigilância o militar, atos de rotina, sem tomar parte ativa, com sua unidade, combatendo, cooperando ou oferecendo resistência, contra os revolucionários comunistas de 1935.

O Sr. Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES — Senhor Presidente, *data venia* do eminente Senhor Ministro Relator conheço do pedido porque a autoridade inferior procedeu em obediência ao parecer do Senhor Consultor Geral da República aprovado pelo Senhor Presidente da República. O Presidente da República é que determinou às autoridades inferiores que assim procedessem.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Não tomaram conhecimento do pedido, contra o voto do Sr. Ministro* HAHNEMANN GUIMARÃES, *devendo os autos serem remetidos ao Tribunal Federal de Recursos.*

Não assistiram o relatório, os Senhores Ministros MÁRIO GUIMARÃES e LAFAYETTE DE ANDRADA.

Ausente, por motivo justificado, o Senhor Ministro RIBEIRO DA COSTA. — OTACILIO PINHEIRO, Subsecretário.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 13 de janeiro de 1959 — página n.º 131 — apenso ao n.º 10).

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 2.158 — DISTRITO FEDERAL

Mandado de segurança; sua idoneidade para obrigar a Administração Pública a exercer atividade regulada, com observância de lei, ainda quando tenha por objeto uma prestação em dinheiro.

Relator: O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA.

Recorrente: ALARICO FRANCISCO GONÇALVES e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 2.158, em que são recorrentes ALARICO FRANCISCO GONÇALVES e outros e recorrida a União Federal, acorda o Supremo Tribunal Federal, unânimemente ao dito recurso, para que o Tribunal *a quo* julgar *de meritis*, na conformidade das precedentes notas taquigráficas integrantes da presente decisão.

Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 10 de julho de 1953. — JOSÉ LINHARES, Presidente. — NELSON HUNGRIA, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA — ALARICO FRANCISCO GONÇALVES e outros, funcionários do Impôsto de Renda, impetraram mandado de segurança contra o Delegado Regional do Impôsto de Renda do Distrito Federal, pleiteando direito à cota-parte de multa aplicada à firma Shering Kahlbaum Ltda. em virtude de representação de dois dos impetrantes, datada de 6 de maio de 1941, tendo sido averiguada, ulteriormente, em exame de escrita da dita firma por outros dois dos impetrantes, cota-parte essa que lhes cabe *ex vi* dos artigos 2.º e 3.º do Decreto-lei n.º 1.440, de 24 de julho de 1939.

Nas informações prestadas pela autoridade argüida de indeferimento da pretensão dos impetrantes, se declara que, antes da decisão final no processo fiscal contra a firma infratora, que passara ao regime de intervenção estatal, *ut* Decreto-lei n.º 4.166, de 11 de março de 1942, sobreveio o Decreto-lei número 6.681, de 13 de junho de 1944, cujo artigo 1.º suprimiu, no tocante às formas sob intervenção, a partilha das multas fiscais.

O Doutor Juiz da 1.ª Instância concedeu o mandado, reconhecendo anterior direito adquirido dos impetrantes.

A União Federal, porém, recorreu para o Tribunal Federal de Recursos e logrou êxito, por decisão que obedece à seguinte ementa:

"Por via de recurso, é de ser cassado mandado de segurança deferido, des que inidôneo o meio empregado. No tema, descabe simples sentença declaratória, sem exeqüibilidade imediata."

Daí, o presente recurso ordinária, que foi arrazoado — fls. 76-92, tendo oficiado a fls. 97 o dr. Procurador Geral da República, que opina pelo não provimento.

E' o relatório.

VOTO

Os recorrentes não pleitearam simples pronunciamento declaratório, mas efetivo cum-

primento de preceito legal que, segundo alegam, lhes atribui a cota-parte da multa, em questão, não tendo sido tal preceito revogado pelo Decreto-lei n.º 6.681, de 1944.

No caso, não se trata de cobrança de dívida ou de ressarcimento de dano, mas, para usarmos expressões de CASTRO NUNES ("Do Mandado de Segurança", ed. 1951, p. 391), "de obrigar a administração a exercer uma atividade *regulada* com observância da lei", pouco importando que tenha por objeto uma prestação pecuniária ou esta fôr integrante do direito assegurado — caso em que não estão esgotadas as possibilidades executórias do mandado de segurança.

Assim, entendo que perfeitamente idôneo é o mandado de segurança no caso vertente, em que os recorrentes pretendem lhes seja paga a cota-parte de multa, a que se julgam com direito, como parte variável de sua remuneração.

Dou provimento ao recurso, para que os autos voltem ao Colendo Tribunal *a quo*, e êste julgue *de meritis*.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Deram provimento ao recurso para que os autos voltem ao Tribunal recorrido para julgamento do mérito. Unânimemente.*

Deixaram de comparecer, por motivo justificado, os Srs. Ministros EDGARD COSTA e ROCHA LAGOA. — OTACILIO PINHEIRO, Subsecretário.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 13 de janeiro de 1958 — página n.º 136 — apenso ao n.º 10).

Tribunal Superior do Trabalho

PROCESSO N.º 1.603-57

Incompetente a Justiça do Trabalho para julgar os litígios entre o Lóide Brasileiro e seus empregados.

Vistos e relatados êstes autos em que são partes, como Recorrente, Lóide Brasileiro — Patrimônio Nacional e, como Recorrido, POMPÍLIO PEREIRA BENTO:

O Tribunal Regional rejeitou a preliminar de incompetência desta jurisdição específica para dirimir o presente litígio e a emprêsa insiste na mesma mencionando acórdãos divergentes, que decidiram:

"Processo TST 1.ª Turma — n.º 7.102-55 — *D. J.* de 22 de junho de 1956, fls. 935 e 936.

Processo TST 2.ª Turma — n.º 354-56 — *D.J.* de 19 de setembro de 1956, fls. 9.793.

O Lóide Brasileiro é uma autarquia por fôrça de lei expressa que o declarou. Não se confunde com as emprêsas subordinadas à Superintendência das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional. Seus empregados têm situação análoga à dos funcionários públicos donde a não aplicação da Consolidação das Leis do Trabalho, aos litígios entre aquela Autarquia e seus servidores.

"Não se incluindo o Lóide Brasileiro entre as emprêsas compreendidas na Superintendência das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio da União, não é aplicável ao seu pessoal o disposto na Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954.

Processo n.º 1.427-56 — *D.J.* de 10 de maio de 1957 — apenso ao n.º 106, p. 1.273".

E acrescenta:

"Aliás, por acórdão do Tribunal Pleno, nos embargos a decisão da Egrégia Segunda Turma, no Processo n.º 81-56, em que é embargante o recorrente e embargados ALFREDO PEREIRA SANTOS e outros, decidiu pela incompetência da Justiça do Trabalho — *Diário da Justiça* de 22 de maio de 1957, p. 5.896.

O Supremo Tribunal Federal, também, já decidiu sôbre a espécie em foco, conforme transcrição da ementa abaixo:

"Competência *ratione materiae* da Justiça comum. Estabilidade de empregado de entidade autárquica. Estatui a letra *d* do art. 7.º da Consolidação das Leis do Trabalho, com a redação que lhe deu o Decreto-lei número 8.079, de 11 de outubro de 1945, que os preceitos do mesmo diploma legal não se aplicam aos servidores das Autarquias paraestatais, "desde que sujeitos a regime próprio de proteção ao trabalho que lhe confere situação análoga a dos funcionários públicos. Infringência e preceitos da lei federal (Recurso Extraordinário n.º 21.022, *Diário da Justiça* de 22 de agôsto de 1955, fls. 2.886)".

O parecer da Douta Procuradoria Geral é pelo conhecimento e pela negativa de provimento ao apêlo (fôlhas 99-101).

E' o relatório.

VOTO

Estando, assim, fundamentado o apêlo com base na alínea *a* do permissível legal, do mesmo tomo conhecimento.

Preliminar de incompetência: Acolho-a. Em casos análogos, vem êste Tribunal adotando as razões cumpridamente desenvolvidas no acórdão que se segue, proferido no processo n.º 2.360-56, publicado no *Diário da Justiça* de 17 de maio de 1957, pp. 1.317 a 1.318:

"Por acórdão de 6 de abril de 1956, proferido no processo n.º TST 7.102, de 1955, esta Egrégia Primeira Turma decidiu:

a) que o Lóide Brasileiro é uma autarquia, por fôrça de expressa disposição de lei;

b) que seus empregados desfrutam de situação análoga à dos funcionários públicos, donde a aplicação da exclusão prevista na alínea *d* do art. 7.º da Consolidação;

c) que, em conseqüência, incompetente é a Justiça do Trabalho para dirimir litígio entre o Lóide e seus empregados;

d) que essa incompetência prevalece mesmo em se tratando de empregado admitido

anteriormente à incorporação daquela emprêsa ao patrimônio da União, eis que o Decreto-lei n.º 8.249, de 29 de novembro de 1945, foi expressamente revogado pelo artigo 8.º da Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954.

São êstes os fundamentos do referido acórdão e convém reproduzí-los:

"*Preliminar de incompetência*: O Lóide Brasileiro é, efetivamente, uma autarquia, autarquia de criação estatal, com personalidade jurídica própria, de direito público, e autonomia patrimonial. OSCAR SARAIVA, no excelente estudo "As Autarquias no Direito Brasileiro", classifica o Lóide Brasileiro como uma autarquia ("Boletim do Ministério do Trabalho", n.º 77, ano VII, dezembro de 1940, p. 123). No mesmo sentido, SUSSEKIND, LACERDA e SEGADAS VIANA, em "Direito Brasileiro do Trabalho", Vol. II, página 69).

Aliás, o conceito de autarquia já não é hoje um conceito doutrinário e sim legal. A Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, definiu as entidades autárquicas, estabelecendo no art. 139:

Consideram-se entidades autárquicas:

a) o serviço estatal descentralizado, com personalidade jurídica própria, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral;

b) as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei, para execução de serviços de interêsse público ou social, custeadas por tribunais de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro".

Demais disso, o Decreto-lei n.º 9.339 de 10 de junho de 1946, estabeleceu decisivamente, no seu artigo 1.º, que: "O Lóide Brasileiro Patrimônio Nacional, *é uma autarquia industrial* de propriedade da União e por ela administrado por intermédio de um Diretor de livre nomeação do Presidente da República, assistido por um Secretário Geral, que o substituirá em suas faltas e impedimentos temporários". Matéria tranqüila, portanto, que o Lóide Brasileiro é uma autarquia.

A Consolidação das Leis do Trabalho dispõe no art. 7.º, que os preceitos dame sma não se aplicam:

d) aos servidores das autarquias paraestatais, desde que sujeitos a regime próprio da prestação de trabalho que lhes assegure situação análoga à dos funcionários públicos.

Na espécie, os reclamantes, êles próprios afirmaram (fls. 5): "... que têm situação análoga a dos funcionários públicos".

A fls. 27 a 29, o Lóide enumera as vantagens e garantias asseguradas aos seus empregados, e declara que lhes estendeu tôdas aquelas constantes do Estatuto dos Funcionários Públicos.

Aliás, afirmou o próprio Tribunal *a quo*, no acórdão proferido no Processo n.º 627-55, por cópia à fls. 7, que os empregados do Lóide Brasileiro "gozam de garantias idênticas às que são asseguradas aos funcionários Civis da União: estabilidade aos cinco anos de serviço, aposentadorias integrais, licença especial, gratificação adicional, licenças integrais para tratamento de saúde, licença para tratamento de assuntos particulares, salário-família, promoção, auxílio-doença, férias, além de outras que não amparam os trabalhadores subordinados, em geral".

Do que fica rememorado, deflui que, a incompetência desta Justiça para dirimir litígio entre o Lóide e seus empregados já teria assento no citado dispositivo da Consolidação, (art. 7.º, letra *d*).

Não importa que o Lóide Brasileiro tenha sido uma emprêsa incorporada ao Patrimônio da União, como de fato o foi pela Lei número 420, de 1 de abril de 1937, que autorizou o Poder Executivo a assumir a responsabilidade do ativo e passivo da sociedade anônima "Companhia de Navegação Lóide Brasileiro", *incorporando todo seu acervo ao patrimônio da União.*

Emprêsa de propriedade da União, ou emprêsa incorporada ao patrimônio da União, é situação que não se confunde, sòmente por tal condição, com *autarquia*, embora, é óbvio, uma emprêsa incorporada possa vir a ser, posteriormente, convertida, em entidade autárquica. E' o caso do Lóide Brasileiro.

Dir-se-ia que, também frente à Lei número 1.890, de 13 de junho de 1953, que "Aplica dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho aos mensalistas e diaristas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das entidades autárquicas", incompetente é esta Justiça para processar e julgar o presente feito, por isso que o Lóide Brasileiro é uma autarquia, das previstas no art. 1.º daquele diploma.

Todavia, é certo que se trata, neste processo, de empregados que gozam de garantias especiais e têm situação análoga a dos fun-

cionários públicos. E essa circunstância, face ao próprio texto do art. 1.º, citado, exclui aqui a aplicação da referida Lei n.º 1.890.

O acórdão recorrido invocou o Decreto-lei n.º 8.249, para firmar a competência da Justiça do Trabalho, eis que todos os reclamantes foram admitidos pela emprêsa antes de sua incorporação ao patrimônio da União.

Mas, o Decreto-lei n.º 8.249, de 29 de novembro de 1945, foi expressamente revogado pela Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954, que:

"Dispõe sôbre a execução dos serviços a cargo da Superintendência das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional", e estabeleceu no seu art. 8.º:

"Revogadas as disposições em contrário, e, *especialmente, o Decreto-lei n.º* 8.249, *de* 23 *de novembro de* 1945, esta lei entrará em vigor, à data de sua publicação".

O acórdão se apoiou, assim, em uma lei já inexistente. A Procuradoria Geral entende que a competência da Justiça do Trabalho, na hipótese, assenta em dispositivo da aludida Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954, eis que se trata de pessoal empregado em serviços *afetos à emprêsa subordinada* à Superintendência, e não de empregado a *serviço da Superintendência.*

Labora em equívoco. A Lei n.º 2.193 entende, apenas, com os serviços a cargo da Superintendência das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, ou seja com as emprêsas subordinadas à mesma Superintendência. Mas, o Lóide Brasileiro não é uma emprêsa subordinada à referida Superintendência. E' uma autarquia, administrada diretamente por um Diretor nomeado pelo Presidente da República. As emprêsas a que se refere a Lei n.º 2.103, são, exclusivamente, aquelas, cujos serviços estão subordinados à Superintendência das Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, a saber:

Emprêsa "A Noite".
Emprêsa Rádio Nacional.
Armazéns Frigoríficos.
Fábrica de Tintas Vitória.
Editôra "A Noite".
O "Estado".
Oficinas "A Manhã".
Oficinas de "A Noite — São Paulo".
Brazil Land Catle and Packing Co.
Departamento de Terras e Colonização.
Departamento de São Paulo.
Southern Brazil Lumber Colonization Co.
Emprêsa Asfalto Nacional.
Indústrias Brasileiras de Papel".

Assim considerada a matéria, dou provimento ao recurso para, declarando a incompetência desta Justiça para dirimir o presente litígio determinar a remessa dos autos ao Juízo dos Feitos da Fazenda, a que couber por distribuição.

Isto pôsto:

Acordam os Juízes da Primeira Turma do Tribunal Superior do Trabalho, preliminarmente e por unanimidade de votos, conhecer do recurso para, por maioria, acolhendo a preliminar argüida, julgar incompetente a Justiça do Trabalho para apreciar o presente feito, determinando a remessa dos autos ao Juízo dos Feitos da Fazenda.

Rio de Janeiro, 27 de setembro de 1957. — ASTOLFO SERRA, Presidente. — EDGARD DE OLIVEIRA LIMA, Relator *ad-hoc.*

Ciente — ELMAR CAMPOS, Procurador.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 3 de janeiro de 1958 — páginas ns. 2-3 — apenso ao n.º 2).

Tribunal Regional do Trabalho

PROCESSO ESPECIAL TRT 380-57

A antiguidade para promoção é determinada pelo tempo de efetivo exercício na classe (art. 45 dos Estatutos). O exercício do cargo é contado a partir da posse — (art. 31 — II — dos Estatutos).

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de processo especial TRT 380-57, em que ELVIRA PEREIRA DA SILVA recorre do despacho de fls. 5, da douta Procuradoria do Tribunal que indeferiu seu pedido relativo à classificação para promoção: Acordam os Juízes do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, contra o voto do Juiz PIRES CHAVES, negar provimento ao recurso. E' o seguinte o despacho do ilustre Presidente contra o qual se insurge a referida funcionária: "A antiguidade para promoção é determinada pelo tempo de efetivo exercício na classe (*art.* 45 *dos Estatutos*). O exercício se inicia na posse e esta só se pode dar após a publicação do ato no *D. O.* (*arts.* 27 e 31, *n.º I, dos Estatutos*). Da data de posse da requerente se contou o seu tempo de serviço. E contra a contagem não reclama ela. Reclama, sim, contra a demora da publicação do ato de exoneração do funcionário, cuja vaga foi ela ocupar. Contra essa demora não reclamou a interessada na posse, na ocasião em que ela se verificou. Agora nada se pode fazer. A publicação do ato de exoneração do funcionário que ocupou a vaga era indispensável, porque o mesmo era interino e só com a publicação referida ocorreu a vaga. Pelo exposto, indefiro o pedido. Em 10 de julho de 1957. — AMARO BARRETO. O M. Público, oficiando o ilustre procurador BENJAMIN EURICO CRUZ, opinou pela confirmação do despacho recorrido, com o seguinte parecer, adiante transcrito para fazer parte integrante dêste acórdão como sua principal razão de decidir: "I — Entendo que a lei, dispondo que "a nomeação obedecerá à ordem de classificação dos candidatos habilitados em concurso", não objetiva apenas o aspecto formal do ato, mas tôdas as vantagens decorrentes da procedência no ingresso na carreira. Mesmo quando se verifica a nomeação simultânea de candidatos de classificação diversa, hipótese em que, normalmente, haverá empate na antiguidade de classe, é ainda a classificação no concurso que prevalece para efeito da primeira promoção (artigo 47 parágrafo único, do Estatuto). Nestas condições, é evidente que a recorrente foi prejudicada pelo retardamento de sua posse, ou, mais precisamente, pela posse antecipada de outros candidatos que não alcançaram a sua classificação no concurso. Criou-se, dessa forma, a situação de produzir lesão ao funcionário por ato independente de sua vontade, para o qual não concorreu, com antecipação dos efeitos de sua posse no cargo de Auxiliar Judiciário. Sôbre essa possibilidade, em caso semelhante ao dos presentes autos, assim se manifestou, com justeza, o Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA, atual Procurador Geral da República e então Consultor Jurídico do D.A.S.P.: "a posse é um fato que não pode ser deslocado no tempo, nem produzir efeitos retroativos, salvo lei expressa em contrário" (Parecer no Processo n.º 3.566-50, *in* Revista do Direito Administrativo — Volume 23, p. 223). Assim sendo, não há como reformar, na instância administrativa, o respeitável despacho recorrido. Rio, 26-7-1957. — BENJAMIN EURICO CRUZ, Procurador Regional. — Rio de Janeiro, 2 de setembro de 1957. — CELSO LANNA, Vice-Presidente no exercício da Presidência. — HOMERO PRATES, Relator. — Ciente: HILO BASTOS, Procurador Adjunto Substituto.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 6 de dezembro de 1957 — página n.º 3.193 — apenso ao n.º 280).

NOTAS

Comissão Militar Mista Brasil-Estados Unidos

Discurso de posse pronunciado no dia 9 de abril do corrente ano pelo Exmo. Sr. General-de-Exército JOÃO CARLOS BARRETO, *ao assumir a Presidência da Comissão Militar Mista Brasil-Estados Unidos e Chefia da Delegação Brasileira.*

SEJAM as minhas primeiras palavras de saudação cordial e efusiva aos Exmos. Senhores Chefe e Membros da Delegação Americana e Membros da Delegação Brasileira desta Comissão, pelo muito apreço que me despertam.

Desejo, em seguida, acentuar meu profundo reconhecimento a Sua Ex.ª o Sr. Presidente da República e a Sua Ex.ª o Sr. Ministro da Guerra pela confiança que em mim depositaram, alçando-me a tão elevadas funções.

Assumindo a Chefia da Delegação Brasileira e a Presidência da Comissão Militar Mista Brasil-Estados Unidos, parece oportuno, desde logo, ponderar a grande responsabilidade de que decorre do novo cargo, pela relevância da Comissão que, instituída nesta cidade desde a 2.ª Grande Guerra, como elemento de assistência entre os dois povos para os fins de segurança recíproca, visa a facilitar a cooperação militar entre os dois países. Não é, assim, fora de propósito relembrar, neste instante, o Acôrdo de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos, que, firmado em 15 de março de 1952, como uma natural decorrência dos princípios do Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca e de outros instrumentos internacionais, se ajusta à estrutura da Carta das Nações Unidas e define medidas que tendem à defesa comum entre os dois países e, em sentido mais amplo, à manutenção da paz e da segurança do Hemisfério Ocidental.

A esta Comissão competem os múltiplos encargos derivados daquele acôrdo, incumbência que fôra, mais recentemente, reiterada pelo acôrdo de 1955, consoante a chamada Nota n.º 28, de 1 de agôsto dêsse mesmo ano do Itamarati, e em virtude do qual a Comissão Militar Mista Brasil-Estados Unidos e a Comissão Mista de Defesa Brasil-Estados Unidos continuam a funcionar como as principais agências dos Estados Unidos do Brasil e dos Estados Unidos da América, respectivamente, para os fins já referidos.

Se atentarmos a alta significação do conteúdo do Acôrdo de 1952, consubstanciando em 12 artigos os vários encargos dos dois governos para a

concretização da assistência militar recíproca, veremos que é vultosa a obra a que se propõem as duas Comissões Mistas, cujas composições, funções e procedimentos se hão de ajustar, de tempos em tempos, através de medidas tomadas pelas autoridades militares competentes de ambos os governos, segundo as imposições do momento.

Entidade Mista de Cooperação Internacional, coordenada pelo Presidente da República, na definição que lhe impõe a Organização Administrativa Federal do nosso país, não se pode deixar de entender que esta Comissão, no âmbito de sua relativa independência, e para levar a têrmo a sua tarefa, esteja profunda e ìntimamente ligada ao Estado Maior das Fôrças Armadas, pois que êste é o órgão daquela Presidência, através do qual transitam as deliberações do Chefe Supremo das Fôrças Armadas. Como se sabe, ademais de outras complexas funções, congrega o Estado-Maior das Fôrças Armadas "as decisões relativas à organização e emprêgo em conjunto das Fôrças Armadas e os planos correspondentes".

Outrossim, é evidente que a Comissão Militar Mista Brasil-Estados Unidos, no propósito de prosseguir nos seus estudos, para o traçado, quando oportuno, de apropriadas recomendações relativamente aos assuntos bilaterais de caráter militar, está, no que se prende à Delegação Brasileira, constantemente recebendo os influxos dos Estados-Maiores do Exército, da Armada e da Aeronáutica, através de seus Membros efetivos que são os seus legítimos representantes.

E é claro, ainda, que só do perfeito entrosamento e contínuo entendimento da Delegação Brasileira com a Delegação Americana, neste instante sob a douta e experimentada chefia de Sua Ex.ª o Sr. Gen. WILLIAM J. VERBECK e superiormente integrada por Suas Ex.as os Srs. Gen. MORRIS NELSON e Contra-Almirante THOMAS CAMERON RAGAN, se tornará possível a esta Comissão conduzir-se com sentido de realidade e senso prático.

Análogas considerações colhem, se nos voltarmos para a Comissão Mista de Defesa Brasil-Estados Unidos, com sede em Washington, cujas propostas se hão de conjugar, invariàvelmente, com as desta Comissão, com sede no Rio de Janeiro, pois que uma e outra visam à mesma finalidade. Tanto vale reconhecer que são comuns os problemas de ambas e que devem prosseguir em íntima conexão, a fim de que, operando cada qual com relações e responsabilidades nìtidamente definidas, se alcance uma colaboração útil, senão também cordial, para os objetivos colimados.

Nesta ordem de idéias, parece-nos que urge, como uma das primeiras providências, precisar, em têrmos de recomendação apropriada, os objetivos, funções e atribuições desta Comisssão, tal como já o fez a Comissão Mista de Defesa Brasil-Estados Unidos, apresentando uma proposição, aliás para as duas Comissões e que merecera aprovação da Junta dos Chefes de Esta-Maior dos Estados Unidos, em Washington, como consta de documento não há muito remetido por Sua Ex.ª o Sr. Gen. THOMAS TRAPNELL ilustre Presidente daquela Comissão. Cabe-nos, desta sorte, submeter, oportunamente, à aprovação do Estado-Maior das Fôrças Armadas, o trabalho que, a tal propósito, se venha concluir no âmbito desta Comissão, após as reações

que houver despertado aquela proposição de Washington, de maneira a traçar-se, posteriormente, e em curto prazo, uma recomendação comum a ser apresentada à aprovação dos dois governos e que resulte da consciência de ambas as Comissões.

Não se veja, aqui nesta observação, nenhum desapreço aos que me precederam nesta Presidência; sei que muito realizaram, mas entende-se bem a extrema dificuldade que suscita um trabalho dessa espécie, demandando tempo e apurada discussão para a enunciação dos seus postulados.

Quero, agora, salientar que, no trabalho ativo que iremos desenvolver à frente desta importante Comissão, buscando o cumprimento das determinações do Acôrdo de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos, porfiarei em manter em íntima ligação as duas Delegações, Americana e Brasileira, para o estudo dos trabalhos de interêsse comum dos dois países, e, bem assim, pugnarei por sistemático contato com a Comissão congênere de Washington. Para tanto, há mister, para a nossa Comissão, de um contínuo conhecimento das atividades que no mesmo sentido se agitem nos Estados-Maiores das três Fôrças, de molde a ser exeqüível aquela tarefa.

Finalmente, reiterando a minha saudação amiga aos elementos integrantes desta Comissão e ao Presidente e Membros das duas Delegações da Comissão de Washington, cumpro salutar dever, enaltecendo a obra que, de há muito, vêm realizando aqui, no meu país, quantos militares ilustres da grande Nação Americana do Norte hão tido e vêm ainda realizando missões de caráter militar, para o aperfeiçoamento das nossas Fôrças. Por tal arte, cada vez mais se consolida a fraterna amizade e a mútua cooperação que, postas em prática em períodos vários da nossa História, têm contribuído para a fixação dos interêsses comuns de ambas as Pátrias.

Fio de que terei, na minha gestão, a continuidade dessa assistência para o acabamento da missão que muito me distingue e envaidece.

Agradeço aos ilustres Chefes Militares e demais personalidades a honra da presença a esta cerimônia, a que vieram para emprestar-lhe prestígio pessoal e mais relêvo.

Brasília — Marco para Conquista do Oeste

VASCO RIBEIRO DA COSTA

QUEM estuda o desenvolvimento econômico do Brasil, com a única e exclusiva intenção de procurar as variantes do seu progresso, não pode deixar de quedar-se atônito ante as mais disparatadas opiniões contrárias à mudança da sua capital para o interior. Muitas vêzes, ficamos a olhar o mapa geográfico sul-americano, no qual os grandes espaços vazios da nossa Pátria contrastam gritantemente com os das outras Nações menos aquinhoadas em têrmos de extensão territorial.

O pensamento de mudar a capital para o interior vem desde os fins do século XVII. Seus primeiros impulsos nasceram entre os Inconfidentes, em 1798, que preconizavam a cidade de São João Del-Rey, por ser ainda um local bem próximo da costa, como era, aliás, mais razoável naquela época em que o Brasil constituía objeto de cobiça estrangeira. Nos começos do Brasil Reino, com HIPÓLITO DA COSTA, no Brasil Império, com JOSÉ BONIFÁCIO, com ADOLFO VARNHAGEN em 1849 e pelas Constituições de 1891, 1934 e 1946 — todos se voltavam para as imensas planícies do tabuleiro central, como que prevendo as grandes fôrças econômicas que ali deveriam nascer. Se fizermos um pequeno esfôrço de reflexão, é fácil imaginar o que seria o nosso País hoje! Potência Mundial! Nação rica, povo feliz!

Perder as esperanças na recuperação, será o maior dos pecados. A crise sufocante que insiste em nos levar à beira do abismo não conseguirá seu intento. A consciência nacional, apesar de uma oposição sistemática, ferrenha, destruidora, está dando provas de que pode despertar para melhores dias. Aquêles que combatem a interiorização da Capital, não sabem distinguir o presente do futuro, ou intencionalmente o fazem. Ignoram o sentido nacionalista de que estão imbuídos todos os homens empenhados nessa grande e monumental tarefa. Se refletissem um pouco mais, se pensassem com isenção de ânimo, se fôssem construtivas suas críticas estamos certos de que muito ajudaria na reconstrução dêste País. Mas preferem o oposto: só atacam um ângulo (para suas próprias conveniências, é claro) de quem dirige, orienta e trabalha. No entanto, quando os benefícios e as glórias se apresentam, ali estão para a cerimônia...

Podemos afirmar — graças a Deus —, que os brasileiros começam a compreender a verdadeira intenção dos inconformados com o bem do Brasil, afastando-os do seu caminho.

Estudam-se, com crescente interêsse, as vantagens dessa transformação ciclópica no coração do Brasil, onde, gozando de clima extraordinário, em ambiente de notável beleza, eqüidistante em relação aos pontos mais extremos do território, ponto de convergência das grandes regiões potâmicas, centro de irradiação das comunicações das linhas interiores e dominando as altitudes que separam as grandes bacias — tudo isso, querendo significar, enfim, unidade e segurança para esta grande Pátria.

Brasília é, por si só, um fator de equilíbrio demográfico nacional, porque vai proporcionar uma futura redistribuição populacional pela atração do seu desenvolvimento. Se tirarmos a média da densidade demográfica dos nossos 8.525.000 quilômetros quadrados, ficamos estarrecidos: na faixa litorânea 15 habitantes por km quadrado e no vasto interior 0,5! Quanto às percentagens habitáveis, vamos encontrar 64% do território sem nenhuma densidade e 93% dos nossos irmãos se confundem numa área de apenas 36% da superfície total. A fração irrisória de 0,74% de densidade demográfica indica a existência atual para as zonas Norte e Centro-Oeste, quando a estimativa é de 7 habitantes por km quadrado. Êsses dados, quase sem paralelo no Mundo inteiro, nos fazem compreender que é necessário — e urgente —, abandonar a rotina e o conservantismo que tanto nos têm prejudicado, quando se trata de repovoar o interior. E' preciso saber aproveitar a vitória dos ideais já perfeitamente fixados na consciência nacional, como resultante das funções civilizadoras das elites mais elevadas, pois elas estão discernindo, em boa hora, o verdadeiro objetivo dessa obra bandeirante que é Brasília.

Muito nos impressionaram as palavras de um brilhante observador que, com muita propriedade, escreveu: "mude-se a capital para o interior, antes que o interior se mude para a capital..." E' uma verdade sem contestação. Torna-se, portanto, imprescindível deter a corrente demográfica que se desloca para o litoral em todo o país, tangida pelas contingências de um meio que só lhe oferece desolação, pobreza e morte. E são brasileiros, filhos da mesma terra, homens válidos, capazes de construir nova vida em outras plagas, pois não lhes falta coragem e determinação. Êsse esvaziar do sertão continua assustadoramente, impondo-se um remédio drástico: a contracorrente dirigida da costa para o interior. Êste deve ser o objetivo e o pensamento de todos nós. Desejamos, verdadeira e sinceramente, modificar essa mentalidade acostumada — pela displicência muito nossa —, a deixar os problemas nacionais para soluções quase sempre improvisadas e sem nenhuma consistência.

1 — A CONQUISTA DO OESTE PELA TRANSFORMAÇÃO POLÍTICO-TERRITORIAL

Brasília transformará instantâneamente o ambiente político-social e a conjuntura econômica do País. Esta afirmação que fazemos, confiante no patriotismo dos nossos dirigentes e na realidade do espírito bandeirante da nossa raça, não pode ser considerada sem fundamentos sólidos.

Se estudarmos detidamente o mapa do Brasil e analisarmos os efeitos da nova capital, chegaremos sem muita dificuldade às seguintes conclusões — imediatas e reais possibilidades de vertiginoso progresso de todo o inte-

rior — impedirá que continue a definhar o organismo nacional, tão debilitado pelas faltas passadas; imprimirá novos rumos às correntes imigratórias que descem do Nordeste, ou convergem de outras regiões, localizando seus elementos na faixa exuberante do planalto goiano; atrairá novos e mais confiantes capitais estrangeiros e nacionais, para desenvolvimento promissor da indústria e da agropecuária; dará segurança às economias mistas que se formarem com capitais do Govêrno e particulares, evitando a fuga do capital privado pelo receio de tirania administrativa por parte dos representantes estatais; ampliará a rêde de comunicações pelos recursos oriundos do próprio povoamento e da exploração dos serviços urbanos. Estas são, entre muitas, as vantagens diretas e decorrentes da fundação de Brasília. Mas a principal, conforme o nosso ponto de vista, é a base que se estabelecerá para a redivisão do território nacional, a fim de transformar o imenso interior em fôrça econômica produtiva e salvá-lo do que já se nos afigura um futuro Saara americano. E' oportuno lembrar que Brasília constitui o ponto de convergência e de unificação das três grandes regiões brasileiras de importância geográfica e econômica, que são: a Amazônica, ou Setentrional, a do São Francisco, ou Nordestina, e Meridional, compreendendo tôda a área Sul. E será justamente nesse ponto privilegiado pela natureza, que se estabelecerão os alicerces para o reconhecimento e ocupação dos milhões de quilômetros quadrados semi-esquecidos, soldando firmemente a soberania nacional pelas fôrças dinamizadoras do repovoamento. E' alí, ainda, que irão juntar-se os fragmentos desencontrados de um Brasil mal composto desde o descobrimento!

Cumpre, entretanto, planejar com acêrto a futura organização dos novos territórios ainda por conquistar, evitando erros e desajustamentos que até hoje têm entravado o progresso nacional. Não podemos mais adotar soluções parciais ou unilaterais, quando os nossos problemas nos estão oferecendo um quadro relativamente claro e perfeitamente exeqüivel. Brasília permitirá que comecemos "do princípio" a reorganizar uma nova estruturação, pela qual nos convençamos, realmente, de que o "círculo vicioso da estagnação", gerado pelo nosso descontrolado desenvolvimento econômico, será definitivamente eliminado.

2 — COMO DEVERÁ SER EXECUTADA A CONQUISTA

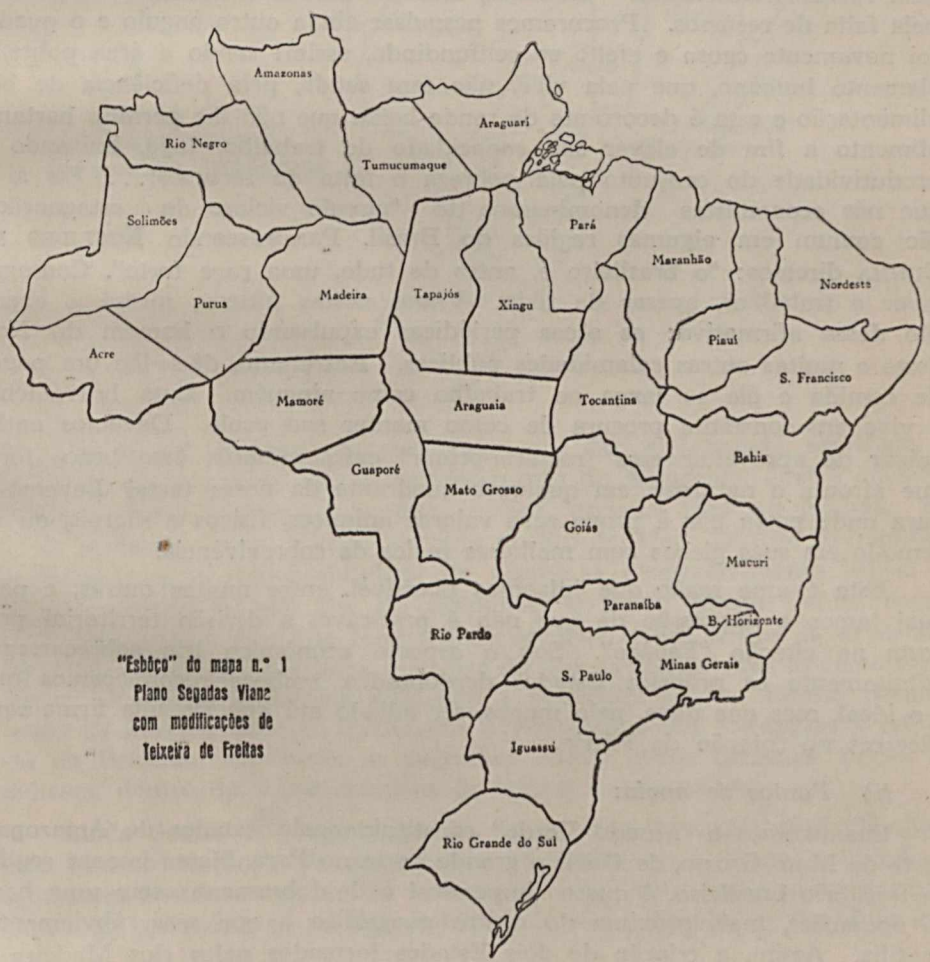
Alguém poderá dizer que é ainda muito cedo para pensar-se em novos territórios, pelo desmembramento dos atuais Estados, uma vez que Brasília nem está pronta para assumir a sua condição de centro administrativo do País. Concordamos plenamente com êsse argumento. Mas, se Brasília sòmente em 1960 estará funcionando como Capital Brasileira, os planos futuros não interferirão no seu desenvolvimento, pois que a fase de estudos pode e deve ser executada dentro da própria sede governamental, desde agora. Não há, por conseguinte, nenhuma impossibilidade aparente — supomos nós —, que seja obstáculo; pode-se, assim, iniciar um movimento de alcance ao mesmo tempo administrativo e econômico, através do qual se estabeleçam com equilíbrio e de forma lógica, novas bases da organização sócio-econômica dos futuros membros da Federação.

Em nosso trabalho "Considerações e Idéias Sôbre o Problema Econômico Nacional", propusemos uma subdivisão territorial que, a nosso ver, poderia inicialmente atender aos anseios de desenvolvimento das novas áreas. Não nos aventuramos a indicar a subdivisão dos vastos territórios da Amazônia, pelas dificuldades que seriam encontradas, caso fôsse o plano pôsto em equação pelos órgãos competentes.

Tencionamos, no atual estudo, colocar em paralelo os trabalhos do ilustre Engenheiro SEGADAS VIANA em seu "Esbôço de Uma Nova Carta Política do Brasil", com modificações do Engenheiro MÁRIO AUGUSTO TEIXEIRA DE FREITAS, e o nosso. Cumpre salientar, nesta oportunidade, que o Engenheiro TEIXEIRA DE FREITAS é um dos mestres e idealistas mais credenciados para o estudo e planejamento da redivisão territorial do Brasil. Através de seus notáveis trabalhos, foi-nos dado colhêr sólidos argumentos em concordância com as nossas idéias, a fim de ser possível atingir o fim que temos em mente.

a) *Planos Propostos*:

Vamos examinar o mapa n.º 1, sob o aspecto econômico.



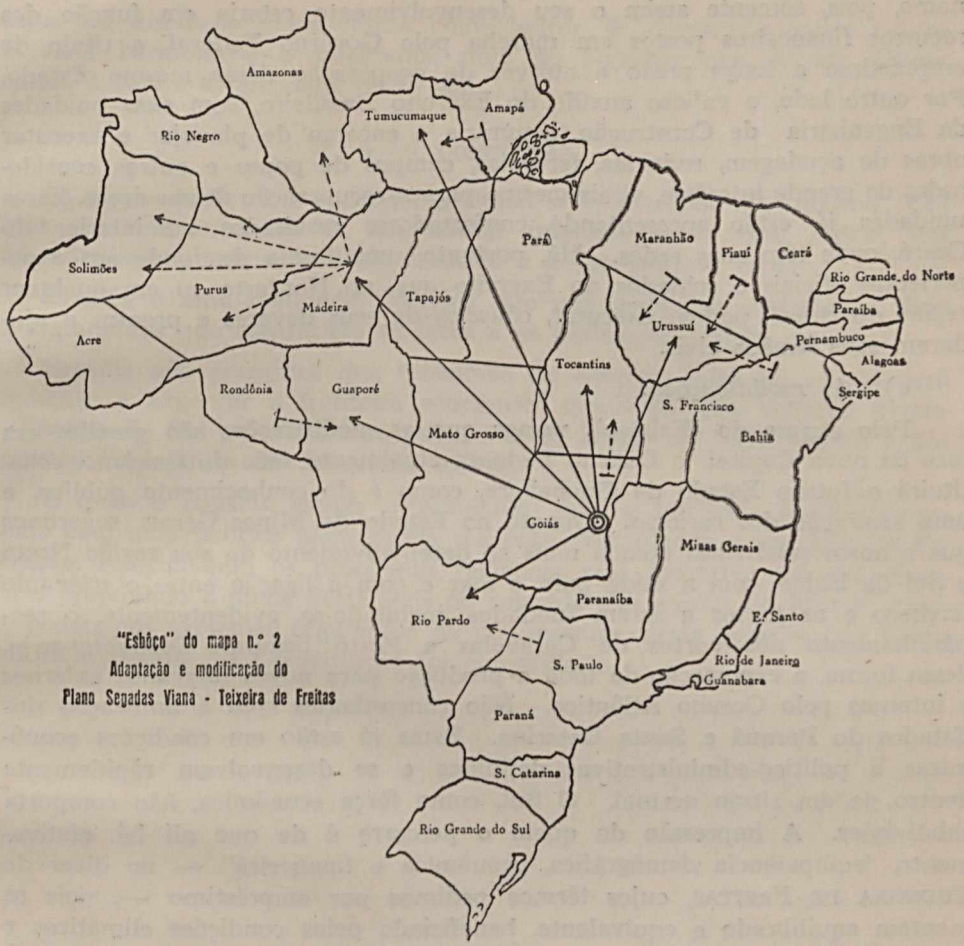
"Esbôço" do mapa n.º 1
Plano Segadas Viana
com modificações de
Teixeira de Freitas

E', com efeito, um extraordinário plano e que muito nos estusiasmou. Como militar e economista que somos, conhecendo, em parte, o interior do Brasil, principalmente as suas áreas subdesenvolvidas e as grandes extensões dos Estados de Mato Grosso e Amazonas, bem como o Nordeste, achamos que essa judiciosa divisão não atenderá, atualmente — e frisamos bem —, aos objetivos completos de desenvolvimento. Isto porque, como sabemos, o maior obstáculo ao progresso brasileiro é a sua vastidão territorial. Muitas vêzes ouvimos dizer durante as nossas viagens, notadamente no interior, que estamos atrasados por culpa do próprio atraso, que somos pobres por causa da própria pobreza!... Essas palavras indicam que estamos estagnados, confundidos entre causa e efeito ao mesmo tempo. Vamos explicar com um exemplo: percorremos certa ocasião uma área considerada pobre e de população escassa. De imediato, vimos os efeitos da falta de recursos, acarretando falta de transportes e, em consequência, sem nenhuma produtividade. E' lógico e evidente que não havendo produtividade, não há economia e se a economia é inexistente, não pode haver nem transporte nem recursos suficientes. Voltamos, assim, à estaca zero, isto é, à pobreza pela falta de recursos. Procuramos pesquisar ainda outro ângulo e o quadro foi novamente causa e efeito se confundindo, assim: sendo a área pobre, o elemento humano, que nela vive, não tem saúde, pela deficiência de boa alimentação e esta é decorrente da renda baixa que não lhe permite bastante alimento a fim de elevar sua capacidade de trabalho; logo, baixando a produtividade do conjunto pela pobreza e falta de recursos!... Eis aí o que nós economistas denominamos de "círculo vicioso da estagnação", tão comum em algumas regiões do Brasil. Parafraseando EUCLIDES DA CUNHA diremos: "o brasileiro é, antes de tudo, uma raça forte". Consegue viver e trabalhar, apesar de tudo. Vimos nestes últimos meses, o exemplo dessa afirmativa: as sêcas periódicas expulsando o homem do Nordeste e muitas outras calamidades públicas. Entretanto, dê-se-lhe um pouco de comida e êle se lança ao trabalho como ninguém. Luta bravamente e vive em constante procura de como manter sua prole. Devemos então deixar de aproveitar essa "matéria-prima" extraordinária, êsse braço forte que afronta a natureza, em qualquer quadrante da nossa terra? Levemo-lo para onde possa pôr à prova seus valores anímicos, físicos e morais, ou fixemo-lo em suas glebas com melhores meios de sobrevivência.

Esta é uma razão que julgamos plausível, entre muitas outras, e pela qual temos a impressão de que não é praticável a divisão territorial proposta na citação "Esbôço". Sob o aspecto econômico iria sobrecarregar infinitamente os próprios Estados desdobrados, embora reconheçamos que é o ideal, mas que deve, pelo menos, ser adiado até que Brasília firme seus alicerces no coração da Pátria.

b) Pontos de apoio:

Examinemos o "Mundo Verde" constituído pelo Estados do Amazonas, norte de Mato Grosso, de Goiás e grande parte do Pará. Nessa imensa região do território brasileiro, é quase impossível o desdobramento, sem uma base de operações, mais próxima do centro geográfico e que será, òbviamente, Brasília. Assim, a criação de dois Estados formados pelos rios Madeira e



"Esbôço" do mapa n.º 2
Adaptação e modificação do
Plano Segadas Viana - Teixeira de Freitas

Tapajós, ao sul, e outro, ao norte, pelos rios Jari e Jamundá, serviriam de pontos de apoio para o futuro desdobramento do Amazonas, dentro do plano SEGADAS VIANA e com os mesmos nomes, exceção feita ao Amapá. São Paulo apoiaria o novo Estado formado ao Sul de Mato Grosso; Pernambuco e Bahia, com a responsabilidade de ajudar o desenvolvimento inicial do Estado constituído pelo Sul do Maranhão e Piauí; Minas Gerais, com a saída livre para o mar, iria fundar e desenvolver novos portos de exportação para seus minérios e produtos agrícolas do Sul da Bahia. No extremo Oeste, iríamos encontrar Rondônia ajudando e apoiando o novo Estado desmembrado de Mato Grosso. E, finalmente, o Norte de Goiás recebendo a influência de Brasília. Estas são as sugestões que o plano SEGADAS VIANA nos indicam, dentro do nosso conceito de militar e economista.

Ainda dentro da nossa sugestão, vamos voltar à análise do Nordeste, êsse heróico Nordeste de fibra e tão maltratado que tantos exemplos de estoicismo nos tem legado. As áreas mais sacrificadas pelas sêcas poderiam constituir um ponto de esfôrço partindo do novo Estado ou território autô-

nomo, pois, sòmente assim o seu desenvolvimento estaria em função dos recursos financeiros postos em marcha pelo Govêrno Federal, a título de empréstimo a longo prazo e através da cooperação dêsse mesmo Estado. Por outro lado, o valioso auxílio do Exército Brasileiro, com suas unidades de Engenharia de Construção, assumiria o encargo de planejar e executar obras de açudagem, rodovias, ferrovias, campos de pouso e outras consideradas de grande interêsse, vitais mesmo para a recuperação dessas áreas. Essas unidades já estão apresentando confortadores resultados no interior do Ceará, onde têm suas sedes. Há, portanto, uma tarefa destinada aos expeperientes oficiais e soldados do Exército que, no Nordeste ou em qualquer região do Brasil, podem executar, cônscios de seus deveres e prontos a ajudarem seus irmãos civis.

c) *As modificações*:

Pelo exame do "Esbôço", vemos que as modificações são grandes em face da nova Capital; o Distrito Federal, atualmente sede do Govêrno, constituirá o futuro Estado da Guanabara, como é do conhecimento público, e uma aspiração dos cariocas. Quanto ao Estado de Minas Gerais, sugerimos que a nossa subdivisão atenda mais ao desenvolvimento da sua região Norte e Sul da Bahia, com a saída para o mar e com a ligação entre o triângulo ferrífero e os portos a serem fundados, incluindo-se, evidentemente, o reaparelhamento dos portos de Caravelas e Pôrto Seguro. Desdobrar-se-ia, dessa forma, a exportação de tôda a produção para novos mercados externos e internos pelo Oceano Atlântico. Não concordamos com a unificação dos Estados do Paraná e Santa Catarina. Êstes já estão em condições econômicas e político-administrativas definidas e se desenvolvem ràpidamente dentro de um ritmo normal. O Sul, como fôrça econômica, não comporta subdivisões. A impressão de quem o percorre é de que alí há, efetivamente, "eqüipolência demográfica, econômica e financeira" — no dizer de TEIXEIRA DE FREITAS, cujos têrmos pedimos por empréstimo —, pois se mantém equilibrado e equivalente, beneficiado pelas condições climáticas e de densidade demográfica razoàvelmente distribuída, bem próxima do ideal. São Paulo dispensa qualquer argumento. E' um exemplo vivo do quanto pode uma capital interiorizada que lança suas "veias" para a conquista do seu "Oeste particular"... Quanto aos Estados de Mato Grosso e Amazonas, dois "gigantes semi-adormecidos", é quase impossível a subdivisão do "Esbôço". Isso seria exeqüível se já houvesse "base de partida" definida, dentro dos próprios Estados. Ninguém ignora as dificuldades tremendas para a própria delimitação das fronteiras, sem se recorrer aos divisores comuns dos cursos d'água, embora em alguns casos tenhamos de nos afastar dessa imposição para melhor situar um limite. Há regiões no Amazonas e em Mato Grosso completamente desconhecidas e não temos mesmo absoluta certeza de que os nossos vizinhos saibam exatamente onde ficam as linhas de demarcação. E, a propósito, estamo-nos recordando de que até entre os nossos Estados mais populosos existem regiões contestadas!...

E' necessário que se firmem planos iniciais bem fundamentados. Brasília deve e pode ser essa "base de partida". Não nos é lícito impor aqui nossas idéias e sugestões: tôdas devem ser examinadas, dissecadas e

postas em discussão pelos órgãos competentes. E' necessário haver pontos de vista harmônicos e integrados num só objetivo que é, em última análise, o bem e a felicidade do Brasil.

3 — CONCLUSÃO

"A glória de Brasília é ela ser o Brasil se conhecendo a si mesmo" (1) Estas palavras, oriundas de um salutar interêsse pela nossa Pátria, nos vêm auxiliar na conclusão dêste modesto e despretencioso estudo.

Brasília é uma realidade histórica que não pode ser contestada. Não há argumentos que contrariem os fatos e as realizações atuais.

Brasília não permitirá que tenhamos de esperar mais um século para desdobrar e expandir a fronteira econômica brasileira que, subindo irresistìvelmente do Sul para o Norte, penetrará no âmago da terra virgem e das florestas verdejantes da Amazônia imensa.

E quando Brasília estiver comandando todo o território nacional, operando com uma política planejatória eficiente, controlando a unidade da Federação, solucionando os problemas regionais pelo incentivo do seu exemplo e projetando o nome dêste País no conceito das nações do Mundo inteiro, poderemos exclamar orgulhosos de nós mesmos, desta geração que redescobrirá o Brasil: "A Constituição foi cumprida"...

---

(1) Dr. MANUEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO. — Rio, maio, 1958.

O Centro de Documentação Científica de Lisboa

MARIA VIDO

Nos últimos anos, o campo de ação, aparelhamento e as atividades do Serviço de Inventariação da Bibliografia Científica, do Instituto para Alta Cultura cresciam consideràvelmente, em conseqüência das exigências atuais da pesquisa.

Nos outros países, serviços análogos são, de há muito, designados — de modo geral e bem significativo: Centros de Documentação.

A estrutura da atual organização do Serviço e a sua capacidade de realização das funções essenciais de agrupamento, coordenação e difusão dos documentos de trabalho, correspondem às exigidas aos organismos congêneres.

Por tais motivos, a direção do Instituto para a Alta Cultura deliberou que, a partir de janeiro de 1948, o Serviço de Inventariação Científica passasse a Centro de Documentação Científica (C. D. C.) — designação essa que melhor se coaduna com suas atuais atribuições e permitirá mais profícuo intercâmbio com os Centros similares estrangeiros e as federações internacionais. O C.D.C. continua integrando o Instituto para a Alta Cultura, órgão do Ministério da Educação Nacional.

ORGANIZAÇÃO ATUAL DO C. D. C.

O C. D. C. foi organizado sob a direção técnica de Dr. ZEFERINO PAULO e presta qualquer informação ao pesquisador, através das seções que assim o constituem:

I — *Seção de Inventariação*:

Finalidades: reunir informações referentes à Biblioteca Científica Portuguêsa e Arquivo Documental.

II — *Seção de Bibliografia Científica Portuguêsa*

Finalidades: organizar Índices Bibliográficos, Resumos Analíticos e Bibliografia Selecionada.

III — *Seção de Orientação Bibliográfica e Documental*

Finalidades: informar Centros Nacionais e Estrangeiros com referência a Instituições Científicas (portuguêsas e estrangeiras), Cen-

tros de Documentação (portuguêses e estrangeiros), Orientação Bibliográfica (fontes bibliográficas portuguêsas e estrangeiras) e periódicos estrangeiros importantes, atualmente editados, *não existentes em Portugal*. Ainda compete a esta seção: orientar e coordenar as aquisições das bibliotecas; preencher as lacunas das coleções inclusive de microfilmes; normalizar os catálogos e fichários etc. das publicações científicas.

IV — *Seção de Publicações*

Finalidades: difundir a Documentação Coordenada (coordenação dos documentos de informação e orientação); divulgação das publicações (estudo dos meios e métodos de documentação e sua difusão). Ainda compete a esta seção: Exposições bibliográficas e documentais (no país e no estrangeiro).

V — *Seção de Fotocópias e Microfilmes*

Finalidades: estudo de novos métodos e aparelhagem de reprodução; fornecimento de foto-fichas aos Centros de Estudo e pesquisadores; facultar a leitura de microfilmes; criação do arquivo fotográfico (microfilmes) suplementar das bibliotecas, correspondentes aos volumes e fascículos que faltam nas coleções das bibliotecas portuguêsas; e ainda permuta de microfilmes.

VI — *Seção de Intercâmbio no País e Estrangeiro*

Finalidades: empréstimos entre as Bibliotecas; relações com Centros Estrangeiros e Federações Internacionais. Ainda compete a esta seção: Comparticipação em Reuniões, Conferências e Congressos.

COLABORAM NESTE NÚMERO

G. E. BRETNELL, Professor da Universidade de Saskatchewan, no Canadá. O artigo que apresentamos no presente número foi escrito para o *The Canadian Journal of Economics and Political Science* — Vol. XXIII — Novembro 1957, n.º 4.

CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA, Assistente de administração do D.A.S.P. Advogado, Ex-magistrado. Membro da Comissão de Acumulação de Cargos (C.A.C.) e Correspondente da Academia Matogrossense de Letras.

JEAN-CLAUDE GARDIM, *Arqueólogo, bolsista* do Institut Français d'Archeologie, em Beirute.

CARLINDO HUGUENEY, Ex-chefe da Seção de Provas do D.S.A. do D.A.S.P. Atualmente exerce as funções de Auditor do Tribunal de Contas.

JOAQUIM PIMENTA, Professor catedrático (aposentado) da Faculdade Nacional de Direito (U.B.) e da Faculdade de Direito do Distrito Federal. Lecionou também na Faculdade de Direito do 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 Ciências Correlatas), trabalho que o autor já desenvolveu quase para o dôbro, a fim de ser feita 2.ª edição.

MÁRIO CESAR DE MORAES PITÃO, Bacharel em Direito. Já colaborou na *Revista do Serviço Público*. Cursa presentemente o 1.º ano do Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores.

Departamento de Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1958