



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XVIII

DEZEMBRO - 1955

VOL. 69 - N.º 3

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

- Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas ..... 267

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

#### ASSUNTOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO

- A Escola Nacional de Administração, Nova Experiência Francesa  
— Isnard Garcia Freitas ..... 269  
Recuperação Moral na Administração Pública — Wagner Estelita Campos ..... 282  
O Exército na Campanha de Canudos — Umberto Peregrino ..... 302

#### PESSOAL

- Seleção e Treinamento de Professores e Docentes — Benedicto Silva  
A Tese é o Candidato — Humberto Grande ..... 323

#### ECONOMIA E FINANÇAS

- Confederação Econômica — Celso de Magalhães ..... 339

### ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

- A Ação Federal sobre o Ensino Secundário e Superior até 1930 —  
Geraldo Bastos Silva ..... 346

### ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- O Município e a Reforma Constitucional — Antônio Delorenzo Neto ..... 367  
O Município no Regime Constitucional vigente — Francisco Machado Villa ..... 371

### DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

#### DOUTRINA

- A Responsabilidade Civil do Direito Aeronáutico — Arnold Wald  
O verdadeiro conceito de concurso — Humberto Grande ..... 380

	Págs.
<b>PARECERES</b>	
<b>Consultor Jurídico do D. A. S. P.</b>	
— Gratificação Adicional .....	385
Exanumerário Contratado. Transformação em Mensalista .....	385
Tempo de Serviço .....	386
<b>ACÓRDÃOS</b>	
<b>Supremo Tribunal Federal:</b>	
Artigo 23 do A.D.C.T. — Exanumerário .....	387
Prescrição na Esfera Administrativa. Decreto n.º 20.910 de 1932.	389
<b>Tribunal Federal de Recursos:</b>	
Aposentadoria. Aplicação do Decreto-lei n.º 8.906, de 1946 e do E. F. .....	394
Equiparação de Vencimentos de Funcionários a Salários de Exanumerários .....	396
Aposentadoria e Pensão .....	398
<b>TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO D.F.</b>	
Promoção e Reclassificação de Funcionários.....	400
<b>NOTAS</b>	
A Revista de Direito da Procuradoria Geral (P.D.F.) — Arnold Wald .....	402
<b>NOTAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	
Pedro Muñoz Amato, Introdução à teoria geral da administração pública .....	403
François Gazier, O Conselho de Estado Francês.....	403
Roberto Goldschmidt, Problemi della riforma del diritto commerciale, 1955 .....	404
<b>REVISTA DAS REVISTAS</b>	
Ars Aequi .....	405
Revue Internationale de Droit Comparé.....	405
<b>PUBLICAÇÕES RECEBIDAS</b> .....	
	406

## *“Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas”*

*A* 21 de fevereiro de 1952 instalou-se no Brasil a Seção Nacional do Instituto Internacional de Ciências Administrativas (International Institute of Administrative Sciences — I. I. A. S.), entidade que imediatamente iniciou a realização de um amplo programa de trabalhos, desenvolvendo esforços dos quais era lícito aguardar benéficos resultados — a par de sadios reflexos técnico-culturais — no quadro das atividades de administração pública em geral, e das ciências administrativas em particular.

*Na realidade o Brasil vinha já participando, ativamente, dos diversos conclave promovidos pelo referido Instituto Internacional (I. I. A. S.) com finalidades científicas, culturais e técnicas ligadas ao desenvolvimento do Direito e das Ciências Administrativas. Exemplo disso foi a adesão do nosso país aos Congressos e Mesas Redondas realizados, a partir de 1947, em Berna, Copenhague, Estocolmo, Lisboa, Florença, Nice, Knocke, Istambul, Ankara e, mais recentemente, em Haia.*

*A Seção Brasileira do Instituto, entretanto, tão logo fundada, iniciou a realização de amplo programa de estudos e divulgação de publicações especializadas sobre os problemas de organização, orçamento, pessoal, ensino do Direito Administrativo, administração comparada, planejamento econômico e administração municipal. Sobre este último aspecto foram, com efeito, publicados diversos relatórios*

e ensaios de natureza técnica, todos correlacionados com o aprimoramento das condições e métodos de trabalho no Serviço Público Brasileiro, e particularmente destinadas a estimular a modernização, simplificação e racionalização da administração municipal brasileira.

Finalmente a Seção Brasileira do Instituto International de Ciências Administrativas foi inteiramente reorganizada, em junho do corrente ano, transformando-se no Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, mantida, porém, a filiação da nova entidade ao Instituto International (I.I.A.S.).

É de se prever, em face do êxito integral que vem obtendo essa importante instituição, que possa a mesma ingressar numa fase de excepcional desenvolvimento, no que se refere ao seu programa de trabalho para o ano vindouro.

Em resumo, são as seguintes as finalidades a que se destina o novo organismo:

- a) promover estudos e pesquisas sobre Direito Administrativo e Ciências Administrativas, colaborando com entidades congêneres e órgãos da administração pública;
- b) realizar o intercâmbio com as seções nacionais e os órgãos centrais do I.I.A.S.;
- c) promover e coordenar a participação do Brasil nos conclave internacionais programados pelo I.I.A.S.;
- d) prestar assistência técnica, no âmbito de sua especialidade, aos órgãos governamentais e entidades privadas que o solicitarem;
- e) publicar, coletar e divulgar material técnico e científico relacionado com as suas atividades;
- f) realizar ou patrocinar a realização de seminários, cursos e reuniões sobre assuntos administrativos.

Estão lançadas, por conseguinte, as bases para uma obra de grandes proporções e decisiva significação nacional.

## **ADMINISTRAÇÃO GERAL**

### **ASSUNTOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO**

#### *A Escola Nacional de Administração, Nova Experiência Francesa*

ISNARD GARCIA DE FREITAS

**D**ENTRE as realizações de maior vulto e importância empreendidas pela França na fase do após-guerra, merece especial registo a Escola Nacional de Administração.

Instituída em 1945, pelo Governo Provisório do General De Gaulle, a E.N.A. desfruta, já hoje, decorridos apenas dez anos da sua criação, de merecido prestígio no cenário internacional, mercê dos elevados objetivos que persegue, dos meios eficazes de que se tem socorrido para realizá-los e, principalmente, do elevado espírito patriótico que a anima, traço marcante da Escola, que nem mesmo ao apressado observador estrangeiro passa despercebido.

Se a fase do após-guerra, com os seus dramáticos problemas a desafiam a capacidade dos administradores, foi decisiva para a criação da E.N.A. podemos, não obstante, afirmar que apenas *precipitou* o seu aparecimento, uma vez que o imperativo da formação de uma classe administrativa altamente dotada — razão de ser da E.N.A. — é hoje, na França como nos demais países do mundo, de natureza *permanente*, isto é, fruto não apenas das épocas anormais, de grandes desajustamentos ou de graves convulsões, mas da própria ação do Estado moderno, cujas funções nos campos econômico e social dia a dia mais se afirmam.

\* \* \*

Em passado não muito distante, a administração pública francesa chegou a ser considerada a melhor do mundo. Já antes da primeira guerra mundial, entretanto, ressentia-se ela de imperfeições, perdeu bastante da sua eficiência antiga. Tornara-se, sobretudo, “complicada”, no dizer de muitos.

Os problemas administrativos cada vez mais complexos que emergiram no período entre as duas guerras; os anos trágicos e vividos pela nação durante a grande conflagração de 1939-1945; finalmente, o após-guerra, com o país profundamente convulsionado, desordenado em todos os seus setores de atividades — tudo isto veio tornar imperativo, inadiável, para o Governo Provisório que se instalou no país após a Libertação, o início de uma grande obra de reconstituição e remodelação do aparelhamento administrativo do

Estado, que compreendia, como um dos seus principais pontos, nova composição dos quadros dirigentes da administração.

A prioridade atribuída a êsse aspecto da reforma administrativa apoiava-se, pois, em sólidas razões, umas de origem recente, outras de mais remoto surgimento.

As causas recentes eram, naturalmente, oriundas da própria guerra recém-terminada e da presença dominadora do inimigo em solo francês, durante quase toda a duração do conflito. Expulso o invasor em 1944, desalojado do poder o Governo de Vichy, passaram os quadros dirigentes por uma verdadeira "depuração", abrindo-se nêles sensíveis claros. E' que um certo número de altos funcionários, dos quais muitos considerados homens de real valor, haviam servido com demasiada dedicação e solicitude sob a ocupação e não mereciam, assim, continuar ligados à administração do país quando não dessessem, mesmo, alguns, ser tratados como verdadeiros criminosos, a serem levados às barras dos tribunais. Urgia, pois, saquear os quadros, mas como corolário dessa depuração empobrecia-se uma elite dirigente.

Juntem-se a êste fator de desequilíbrio outras circunstâncias na época agravantes — por exemplo: o ingresso, em postos de responsabilidade, nos primeiros meses que se seguiram à Libertação, de elementos insuficientemente preparados, saídos das fileiras da Resistência ou das frentes de combate; a admissão, pelo Governo de Vichy, de um grande número de funcionários novos, sem formação e treinamento adequados, para serviços de tempo de guerra; finalmente, um imenso contingente de servidores "contratados" admitidos independentemente de verificação de competência, posto que de caráter ocasional ou ligado ao Estado apenas por um vínculo provisório — e ter-se-á, em rápido bosquejo, a noção de conjunto das causas recentes ou imediatas da debilidade de que padecia a administração francesa naquela fase dramática da vida do país.

Mas, como dissemos acima, pesavam ainda fatôres outros, mais remotos, na diminuição da antiga eficiência do serviço público. Um deles, bastante expressivo, ligava-se à política de recrutamento e seleção para os altos postos, aí compreendidos os dois chamados *grands corps de l'Etat* (1) e os das administrações centrais dos Ministérios — um grupo correspondente à chamada "classe administrativa" do serviço civil inglês.

O recrutamento e a seleção para tais postos eram feitos através de numerosos concursos, de cunho quase sempre especializado, organizados pelos próprios órgãos interessados. Por outro lado, integrando as bancas examinadoras quase exclusivamente elementos ligados àqueles órgãos, eram os selecionadores, em regra, muito mais influenciados pelos particularismos dos serviços do que pelos interesses gerais da administração.

Conseqüências inevitáveis de tal sistema seriam a ampliação das tendências próprias de cada ramo da administração, o isolamento dos setores

(1) Orgãos centrais, com funções controladoras. Aí se incluem o Conselho de Estado, a Inspetoria Geral de Finanças, a Corte (ou Tribunal) de Contas, a Inspetoria Geral de Administração do Ministério do Interior.

numa individualização levada ao exagero e o surgimento, no seio de cada um dos grandes grupos de funcionários do serviço civil francês, de um *esprit de corps* sob muitos aspectos contrário ao próprio interesse do Estado, porque, se por um lado unia os indivíduos de um mesmo grupo, por outro lado separava os grupos com excessiva nitidez.

Daí, como viram muitos observadores, uma administração dividida, formada de verdadeiros compartimentos estanques, em que os serviços freqüentemente se ignoravam ou se contrariavam, em vez de um conjunto coordenado e bem articulado, trabalhando em uníssono para os superiores interesses do Estado.

Finalmente, uma crítica resultante em grande parte do sistema de recrutamento de pessoal era, de longa data, dirigida à alta administração do país: a de que ela não apelava suficientemente para todas as classes sociais da nação, reservando, ao contrário, à grande burguesia participação mais larga na composição dos *grands corps*, os quais tinham — como ainda têm — raízes profundas naquela classe abastada, dotada de recursos amplos para a instrução dos filhos. Falava-se até em "dinastias" de altos funcionários: famílias que, através de sucessivas gerações, afirmaram a sua presença em postos elevados do Estado. Se essa dedicação à causa pública é de alta significação e merece, portanto, ser louvada, não devia, entretanto, ser estimulada a tal ponto, como era o caso que outras categorias sociais do país fossem por assim dizer afastadas do acesso aos altos cargos.

\* \* \*

Uma reforma de base do serviço civil francês era, assim, imperiosa, e isto o compreendeu bem na primeira e difícil hora do retorno do país à sua vida própria, o Governo Provisório a cuja frente se encontrou o General De Gaulle.

Em 1945 uma vasta obra legislativa foi completada, através da aprovação de uma série de atos que abrangiam, entre outras, as seguintes matérias:

— a instituição, no serviço civil francês, de dois grandes grupos de funcionários "administrativos" (excluídos, portanto, os funcionários "técnicos" de várias especializações), a exemplo do serviço civil inglês:

- a) a classe dos *administradores civis* (*administrative class*);
- b) a classe dos *secretários de administração* (*executive class*);

— o recrutamento e formação adequada da classe dos administradores civis, a cargo da Escola Nacional de Administração, então criada;

— a criação de Institutos de Estudos Políticos junto a diversas universidades, destinados a completar o ensino de ciências sociais, administrativas e econômicas ministrado nas faculdades de direito e de letras;

— a criação, junto à presidência do Conselho, (2) de um órgão destinado à coordenação dos assuntos relativos ao pessoal do serviço público;

(2) Conselho de Ministros ou gabinete, que exerce o poder executivo.

- a instituição de um Centro de Altos Estudos Administrativos e de uma Fundação Nacional de Ciências Políticas;
- a regulamentação das atividades dos novos organismos criados.

#### A ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO

Entre os vários pontos da reforma encetada, destacamos, pela sua primacial importância, a nova Escola Nacional de Administração, "... encarregada da formação dos funcionários que se destinam ao Conselho de Estado, à Corte de Contas, às carreiras diplomática e prefeitorial, à Inspetoria-Geral de Finanças, ao corpo de administradores civis, bem como a outros corpos determinados por decreto..." (*Ordinance* n.º 45-2.283, de 9 de outubro de 1945 — art. 5).

A Escola realiza duplo objetivo, pois além de formar a classe de funcionários de alto nível, destinada aos serviços civis mais importantes do Estado, ela assegura, para êsses serviços, um regime de recrutamento ao mesmo tempo lógico, eficiente e democrático. Esse último objetivo deve, aliás, em obediência a critério lógico, preceder o outro na apreciação da matéria, razão por que passamos, a seguir, a focalizá-lo.

#### *O novo regime de recrutamento*

O sistema de recrutamento em vigor até 1945 era, como foi dito acima, o dos concursos múltiplos e especializados, a cargo dos próprios ministérios e outros órgãos interessados — sistema que, também se ressaltou, apresentava falhas, não mais satisfazendo às exigências de uma boa política de pessoal no serviço público.

A Escola veio assegurar um bom recrutamento para a classe dos "administradores civis", substituindo algumas dezenas de concursos por um concurso anual de grande repercussão, que atrai sempre centenas de candidatos qualificados, tornando possível, assim, não obstante as difíceis provas a que são submetidos, a seleção de um grupo suficientemente numeroso de jovens saídos das universidades ou dos próprios quadros do funcionalismo público, para futuros postos na alta administração.

Na verdade, deve-se falar em *dois* concursos de admissão à Escola, e não em *um* único:

- um, aberto aos jovens até 26 anos, de instrução de nível superior, comprovada pela apresentação de diplomas ou certificados que a regulamentação expressamente menciona;
- outro, aberto aos candidatos de 26 anos no mínimo e 30 no máximo, com tempo de serviço não inferior a cinco anos na administração.

A dualidade de concursos é julgada necessária, a fim de não se negar oportunidade de acesso aos altos postos às diferentes clientelas que a êles aspiram.

O primeiro, destinado aos candidatos mais jovens, estranhos à administração, deve, por isto mesmo, evitar tanto quanto possível a especialização

de conhecimentos, para, ao contrário, dar ênfase aos problemas gerais de natureza política, administrativa, econômica ou social. Em lugar, pois, de exames especializados, utiliza a seleção, basicamente, provas que avaliam a cultura geral, a inteligência, as aptidões, eis mesmo a personalidade e o caráter dos candidatos. E' bem verdade que algumas provas especiais são também ministradas, com o fim de permitirem aos candidatos dar mostra dos conhecimentos especializados que anteriormente hajam adquirido, assim como das suas tendências vocacionais. Tais provas, escolhidas livremente pelos candidatos, entre as matérias ensinadas nas universidades ou outros estabelecimentos de ensino superior, não pesam, porém, tanto quanto as outras, no resultado final da seleção.

Uma vez habilitado no concurso e admitido à Escola, adquire o candidato a condição de "funcionário estagiário", pago pelos cofres públicos e detentor de outros direitos e vantagens assegurados aos servidores do Estado, como funcionário que imediatamente passa a ser. Assim, os obstáculos de ordem financeira antes encontrados pelos componentes de camadas modestas da população, na sua aspiração de atingirem os altos postos administrativos, são consideravelmente diminuídos; o regime do funcionário-estagiário permite que também os econômica mente fracos devotem tempo integral à preparação para aqueles postos, sem preocupações materiais com o seu sustento.

O segundo concurso, reservado aos funcionários, exige, para inscrição, uma experiência de cinco anos de serviço público, dispensada a apresentação de diploma ou certificado de curso superior. Mas não se receia, com isto, o abaixamento do nível da seleção, que é, também para este grupo, de alto rigor. Ao contrário, acredita-se que uma real vantagem é assegurada pelo sistema: a ampliação da área de recrutamento, possibilitando o ingresso, na alta administração, dos melhores elementos existentes nos serviços, além da participação, naquela esfera, de classes sociais que antes dificilmente ultrapassavam os postos de nível médio, pela falta de oportunidade de uma adequada preparação. O tempo que os funcionários passam na Escola, inteiramente desligados dos respectivos serviços, é, para todos os efeitos, considerado como de efetivo exercício. Têm, assim, a segurança e tempo necessários para se dedicarem inteiramente à preparação escolar, preencherem lacunas na sua formação e adquirirem em suma precioso cabedal para ser posto a serviço das crescentes responsabilidades futuras.

Vê-se, do acima exposto, que o sistema de recrutamento é inspirado em preocupações realmente democráticas — camadas da população que outrora careciam de meios para cumprir dispendiosos estudos superiores dispõem, agora, pelo menos em parte, desses meios, indispensáveis para alcançarem os altos postos do serviço público.

\* \* \*

Mas o traço mais original da Escola, que a distingue dos estabelecimentos de ensino ou de treinamento para o serviço público existentes nos vários países, reside, a nosso ver, no fato de que ela não prepara simples

candidatos a cargos públicos, isto é, pessoas ainda estranhas à administração, que se devam sujeitar a futuras competições públicas e ao confronto com indivíduos de várias procedências. A Escola é, ao contrário, centro de preparação exclusiva de pessoas que já gozam da condição de *funcionários*. A primeira, a grande competição pública para os cargos é o concurso de admissão; uma vez admitidos, já são os alunos servidores do Estado. O cargo público não está, porém, assegurado com a admissão à Escola: são os anos que os alunos ali passam que vão confirmá-los ou não no serviço do Estado e, o que é também de suma importância, que vão determinar o destino inicial, quase sempre decisivo, de cada um na administração — se o Conselho de Estado, a Corte de Contas, a Inspetoria-Geral de Finanças e uns poucos mais sempre tão ambicionados, ou se outras carreiras consideradas menos brilhantes... Dura competição, em que os mais capacitados levarão a melhor parte.

O que está fora de dúvida entretanto é que a admissão à Escola já significa algo de real, de concreto, quase de imediato — isto é, uma carreira praticamente assegurada, não uma mera perspectiva. Compara-se, sob tal ponto de vista, com as escolas de formação dos oficiais militares, em que os alunos, uma vez concluído o curso, iniciam automaticamente uma carreira.

Na nossa convivência diária, durante um ano, com os alunos, na qualidade de *auditeur libre*, sentimos que eram, como grupo, mais fortemente motivados nos estudos do que os outros grupos com os quais em escolas ou cursos no nosso país e no exterior mantivemos contacto, na condição de professor ou estudante.

E comprehende-se bem que assim seja. A admissão à Escola representa uma conquista dura e um patrimônio que deve ser defendido, porque é uma carreira; a exclusão, por falta de aproveitamento nos estudos, significaria mais do que um simples atraso ou contratempo na vida, pois seria a perda de uma posição conquistada a duras penas, num meio em que a competição cada vez mais renhida se torna.

Por outro lado, uma vez terminados os estudos, os alunos têm a faculdade de escolha dos cargos que vão ocupar nos quadros das várias repartições ou serviços do Estado. As possibilidades de conquista dos melhores cargos dependem exclusivamente da classificação final no curso, na qual pesam as notas de estágios, de exercícios, de provas e de um exame final. Apenas uma minoria dos alunos exerce com êxito este direito de opção, uma vez que os postos mais cobiçados constituem fração pequena do total de lugares disponíveis. Mas os resultados do sistema, para o grupo, no que diz respeito à aplicação aos estudos e aproveitamento, são excelentes; todos se esforçam por uma boa classificação em *tôdas as fases* do curso de três anos — nos estágios, nos relatórios, nos trabalhos de seminário, nas freqüentes provas ministradas no decorrer do segundo ano escolar, nos exames finais — e a formação torna-se metódica, organizada, bem sedimentada.

*A formação de funcionários de elite*

A Escola preenche êste objetivo não só através do *ensino*, que é de alto nível, como da *experiência*. Os três anos de duração do curso estão assim programados:

O primeiro ano, *de estágio*, destina-se a dar aos alunos um conhecimento prático da vida da administração. E' cumprido sempre fora de Paris — nos departamentos (3) metropolitanos ou nos territórios de além-mar. O depoimento de HENRY BOURDEAU DE FONTENAY, Diretor da E.N.A., sobre esta parte do curso, é bastante expressivo (4):

“O primeiro ano comprehende o estágio — nós o chamamos “estágio de aclimatação” e a êle atribuímos extrema importância. Trata-se, com efeito, para nós, “de contribuir para a formação humana dos alunos, de dar-lhes o sentido da vida e da realidade, em especial da realidade social..., de incutir-lhes a significação do Estado e do interesse geral...” Trata-se, também, de colocar os nossos alunos em condições tais que possam fazer uma avaliação exata de si próprios e nós mesmos possamos conhecê-los; em outras palavras, de submeter a prova o seu caráter e personalidade. Para isto, é preciso afastá-los do seu meio, romper com os seus hábitos intelectuais, familiares e sociais, deixando-os como que em estado de disponibilidade. Eis por que nós os colocamos junto de altas autoridades, como os Prefeitos e os Controladores Civis no Marrocos, em vez de deixá-los com as administrações centrais, ministérios ou *grands corps*.

Conservamo-los o mais próximo possível da autoridade escondida para dirigir o estágio e o mais longe possível da sua residência habitual, na África do Norte, nas Prefeituras. De qualquer forma, jamais permanecem em Paris, e, se se dirigem a Prefeituras, nunca àquelas dos departamentos em que residem; se o aluno é do sul, enviamo-lo para o norte e vice-versa”.

.....

“O aluno passa, assim, um ano no estágio. Durante êste tempo vamos vê-los, várias vêzes cada um. Os estágios não corresponderão ao que dêles se espera se não houver um controle assíduo por parte da direção da Escola; é preciso ver o administrador, ver o aluno, retificar tal ou qual medida tomada, levar em conta os frutos da experiência, às vêzes remover o aluno. A personalidade do chefe do estágio apresentando, para nós, uma importância extrema, não

(3) Circunscrições territoriais.

(4) La fonction Publique — Recru'ement et formation des fonctionnaires — in L'organisation gouvernementale, administrative et judiciaire de la France — La Documentation Française, 1952 — pág. 69.

podemos confiar nossos alunos a quem quer que seja; eis por que, em virtude das mudanças nos postos da administração, remoções de alunos de um para outro ponto são às vezes necessárias".

No fim dêste primeiro ano os alunos devem redigir um relatório, sobre assunto inspirado pela realização do estágio. Voltam, em seguida, à Escola.

O segundo ano, cumprido em Paris, é de estudos escolares. Os alunos são, então, repartidos em quatro seções — Administração Geral, Administração Econômica e Financeira, Administração Social e Negócios Exteriores — e devem cumprir um extenso programa de cursos e seminários, assim organizado:

1.º) Seminários (*conférences*) sobre os grandes problemas da vida nacional e internacional contemporânea, em princípio comuns a todos os alunos.

2.º) Cursos técnicos sobre todas as matérias relacionadas com o funcionamento dos órgãos para os quais a Escola prepara. Tais cursos são, em princípio, especiais para cada uma das seções; alguns, porém, podem ser comuns a várias delas.

3.º) Exercícios práticos e técnicos, como treinamento de pesquisa, de exposição escrita ou oral sobre problemas administrativos, econômicos, sociais ou exteriores, de formulação de decisões, de trabalho em equipe ou em comissão.

4.º) Cursos obrigatórios de línguas estrangeiras, de níveis diferentes segundo o conhecimento inicial dos alunos.

5.º) Exercícios obrigatórios de cultura física e, para os que ainda não fizeram o serviço militar, cursos obrigatórios de preparação militar.

O objetivo dêste ciclo de estudos, de onze a doze meses de duração, é duplo:

1.º) Completar a cultura geral dos alunos, ministrando-lhes ensinamentos que são necessários em toda e qualquer administração;

2.º) Continuar a dar-lhes a formação administrativa já iniciada com o período de estágio do primeiro ano. Isto é essencial, uma vez que a Escola não pretende fornecer ao Estado professores ou intelectuais, mas administradores.

Daí o caráter misto do ensino no segundo ano do curso: a Escola *ainda* é, para os alunos, um estabelecimento de ensino superior, mas *já* é também, para êles, um centro de formação profissional.

A fim de atender a este duplo fim, o programa de ensino comprehende, inicialmente, cursos e seminários *comuns* a todos os alunos, sem distinção de seção, e *especiais* ou próprios de tal ou qual seção. Entre os primeiros, alguns não fazem apêlo necessariamente a dados técnicos muito desenvolvidos e constituem, de certo modo, uma transição entre o ensino universitário e o ensino profissional. Outros, ao contrário, apresentam caráter técnico mais acentuado, quando apresentados pela sua importância, a todo o grupo de

alunos. Assim se justifica a distinção feita entre os cursos comuns chamados "gerais" e os cursos comuns denominados "técnicos". A título de ilustração, damos, a seguir, os que foram ministrados em 1955: (5)

**I — Cursos comuns gerais:**

- Problemas de administração pública.
- Dados técnicos da economia industrial francesa.
- A Comunidade Européia do Carvão e do Aço após dois anos de funcionamento.
- O problema social francês.
- O funcionalismo internacional.

**II — Cursos comuns técnicos:**

- O indivíduo, o Estado e a justiça dos tribunais judiciários.
- O financiamento do segundo plano de modernização e equipamento.
- Os problemas de transporte na economia moderna.
- O orçamento social da Nação.
- Os problemas atuais da defesa nacional.
- A evolução recente, política, social e econômica, da África negra.

Além dos seminários e cursos "comuns", cada seção compreende um programa extenso de cursos e seminários "especiais", sobre os problemas de interesse peculiar de cada uma. Tomemos, ainda, como exemplo, o ano de 1955: (6)

**I — Seção de Administração Geral:**

**Cursos:**

- a) Contencioso administrativo.
- b) Problemas da formação profissional na França.

**Seminários:**

- a) Matérias constitucionais, administrativas e judiciárias (organização constitucional; organização administrativa e projetos de reforma; direito público; contencioso administrativo; os serviços públicos; a União Francesa).
- b) Matérias econômicas e financeiras (problemas de modernização e equipamento econômico; comércio exterior da França;

(5) École Nationale d'Administration — Concours et Scolarité — Imprimerie Nationale, Paris, 1955 — págs. 98-99.

Obs.: há, ainda um terceiro grupo de cursos comuns, relacionados com assuntos da África do Norte.

(6) Idem, idem, págs. 103 e seguintes.

harmonização das economias metropolitana e coloniais; Comunidade Européia do Carvão e do Aço; Tesouro; moeda; tributação; contabilidade pública; finanças locais).

## II — Seção de Administração Econômica e Financeira.

### Cursos:

- a) Política fiscal.
- b) Os problemas atuais de câmbio e comércio exterior.
- c) As contas econômicas: condições de elaboração e utilização na política econômica.

### Seminários:

- a) matérias econômicas e financeiras:
  - Problemas econômicos (no plano internacional; nos planos nacionais de outros países; questões econômicas francesas: estruturas, técnicas de intervenção econômica).
  - Problemas de gestão financeira.
  - Problemas econômicos e financeiros das colônias.
- b) Administração de empresas e questões conexas:
  - Problemas gerais de administração de empresas privadas (formas e evolução; estrutura das grandes empresas modernas; gestão técnica, econômica, comercial, administrativa e financeira; a organização profissional e as intervenções do Estado).
  - Contabilidade.
  - Estudo especial das empresas nacionalizadas.

## III — Seção de Administração Social:

### Cursos:

- a) Os problemas atuais da formação profissional na França.
- b) A medicina e as coletividades públicas e privadas.

### Seminários:

- a) Legislação e economia sociais (matérias econômicas e sociais; organização constitucional e administrativa francesa em matéria de legislação social, trabalho e mão-de-obra; problemas internacionais de trabalho e mão-de-obra; seguro social na França e no estrangeiro; financiamento e incidências econômicas do seguro social).
- b) Higiene, saúde pública e população (assistência nas suas diversas modalidades; problemas de saúde pública; a família; estudo de alguns problemas relacionados com a juventude; questões demográficas; regime aplicável aos estrangeiros; problemas internacionais de saúde pública, principalmente a ação da Organização Mundial de Saúde).

IV — *Seção de Negócios Exteriores:*

## Cursos:

- a) As relações políticas dos Estados Unidos e do Extremo-Oriente (China-Japão) de 1920 a 1950.
- b) Os problemas atuais de câmbio e comércio exterior.

## Seminários:

- a) Relações internacionais e Direito Público Internacional (Direito Público Internacional; relações internacionais desde 1919).
- b) Geografia econômica e humana, matérias econômicas e financeiras (geografia econômica e humana: a organização econômica internacional etc.; política comercial, problemas financeiros etc.; a incidência dos encargos militares sobre a política econômica e comercial; direito comercial e marítimo).

Concluído o segundo ano, após rigoroso exame, e conhecidos os resultados finais, os estudantes são então destinados aos postos administrativos, ocasião em que exercem, como já ficou dito, a faculdade de escolha, obedecida a classificação e o número de vagas existentes. Algumas carreiras são comuns a todas as seções (auditor do Conselho de Estado), outras são comuns a duas ou três seções (exemplo: auditor do Tribunal de Contas, carreira que não se ~~acha~~ aberta apenas aos estudantes da Seção de Negócios Exteriores), e outras, enfim, são privativas dos alunos de cada seção. (7)

Mas resta-lhes, ainda, um ano de Escola, que comprehende, inicialmente, um trimestre para a realização de um "estágio de emprêsa" e o restante para trabalhos diversos. O estágio em emprêsa industrial, comercial ou financeira visa proporcionar ao administrador uma oportunidade de conhecer o administrado,

"de mostrar aos alunos quais as dificuldades que encontra a administração, na indústria e no comércio, e que às vezes provêm dela mesma; de fazê-los levar em consideração as preocupações do chefe de indústria, do responsável pelo negócio: a procura do lucro, a noção de prazo, responsabilidades pessoais". (8)

Durante o resto do terceiro ano, a E.N.A. transforma-se, para os estudantes, numa verdadeira escola de aplicação, isto é, os alunos, que já sabem a que serviços ou administrações pertencem, vão ter dirigida a sua aprendizagem para as atividades a que pròximamente se dedicarão.

"Com funcionários dos quadros aos quais pertencem (os alunos), organizamos um sistema, não mais de trabalhos de seminário,

(7) Decreto n.º 45-2.289, de 9-10-45, que fixa as carreiras abertas aos alunos da Escola Nacional de Administração.

(8) HENRY BOURDEAU DE FONTENAY, vide (4).

de conferências, mas práticos. Tais trabalhos são executados seja na Escola, sob a autoridade da qual o aluno continua a ser mantido, seja nas próprias repartições, no desempenho de uma missão ou na realização de visitas ou estágios de informação e aplicação". (9)

\* \* \*

Eis, rapidamente, num esboço em que as minúcias de organização e funcionamento não puderam ser sublinhadas, a mais recente experiência francesa no campo da formação de administradores. Apesar de ainda muito jovem, já goza a Escola Nacional de Administração de alta reputação na França e tem sido objeto, nos últimos anos, de cuidadosa observação por parte de estudiosos e críticos estrangeiros.

Julgamos, destarte, oportuno iniciar a sua divulgação também no nosso meio, onde até agora é pouco conhecida. No exemplo do grande país amigo, cujas admiráveis instituições políticas, jurídicas e administrativas tão marcante influência exercem, no passado, no espírito dos nossos homens públicos, encontrarão, certamente, governantes e administradores do presente, subsídio valioso para resolverem problemas ainda não solucionados.

#### SUMMARY

1. *The National School of Administration (École Nationale d'Administration), established in 1945, represents one of the achievements of the postwar period in the field of public administration. Its present day prestige, after a decade of existence,*
2. *The French public administration was at one time considered the best in the world. Administrative reorganization imposed by recent factors, viz.: (1) the administrative problems emerged in the period between the two wars; (2) the great conflagration of 1939-45; (3) the postwar period.*
3. *The necessity of new policies regarding personnel recruitment and selection for the highest administrative positions, comprising the "grand corps de l'Etat" as well as those of the central administration of the ministries. The old policy of separate competitive examinations conducted by several agencies not advisable since (1) it contributed towards the fostering of the guild spirit to the detriment of the general administrative interest, and (2) it did not appeal to every social class of the nation, being reserved to the great "bourgeoisie" a predominant participation in the composition of the "grand corps de l'Etat".*
4. *The reform of 1945 and (1) the creation of the class of civil administrators — the administrative class, and (2) of the class of administrative secretaries — the executive class; (3) the establishment of institutes of political science in several universities; (4) the creation, at the Presidency level, of an organ for the coordination of personnel matters; (5) the institution of a Centre for Advanced Administrative Studies and of a National Foundation for Political Science; (6) the issuing of rules and regulations concerning the activities of the newly created agencies.*
5. *The new National School of Administration; its objectives analyzed. The formation of personnel for the highest administrative positions.*
6. *The National School of Administration and the new system of recruiting "civil administrators" through a single yearly competitive examination of wide repercussion*

(9) Idem, idem.

(which superseded the old system of separate examinations conducted by the several government agencies). The organization of the new system analyzed in detail.

7. The most original characteristics of the National School of Administration: it does not only prepare candidates for the Civil Service but also and especially prepares civil servants through in-service training programmes; the school attendance and the school records of the civil servants, after competitive entrance examinations, will confirm them or not as civil servants as well as will contribute towards their ultimate destination as members of the State Council (Conseil de l'Etat), Audit Court, General Inspectorate of Finance, etc.

8. Admission into the school represents something very real in itself: a career is warranted. The school records, however, are a means to the conquest of the best and most ambitioned posts.

9. The three year course of the school, analyzed. The elements (1) teaching and (2) experience (actual work). The formal periods of work during the first school year; the second year and its seminars, technical courses, practical and technical exercises, compulsory language courses and physical education.

10. The several general basic courses, the technical courses and the special courses and seminars, enumerated. The curricula for 1955, discussed.

11. Upon completion of the second year, the students are placed in administrative posts, being entitled to make their choices according to their school records.

12. In the third year, the students have to work for three months in some enterprise. The remaining time is devoted to some sort of administrative work. The third year is, therefore, a year of applied activiteis.

## *Recuperação Moral na Administração Pública*

*(Conferência pronunciada em setembro de 1955)*

Deputado WAGNER ESTELLITA CAMPOS

**N**ão tenho dúvidas em afirmar que de todos os temas que me têm sido propostos para conferências sobre administração — e estas já ultrapassam a casa da centena — o de hoje foi o — que apresentou aspectos mais particularmente difíceis, dada sua complexidade e considerado seu caráter acen-tuadamente amplo e geral. Demais, recebi a incumbência em momento singularmente trabalhoso de minha vida parlamentar.

Situar convenientemente a administração pública no problema da Recuperação Moral do país — finalidade do ciclo de conferências — é tarefa que, certamente excede às minhas possibilidades, mas que recebi como uma demonstração, a mais, dos sentimentos de generosidade do Comando desta Escola, onde já tive a honra de colaborar anteriormente, em conferências e debates.

Acredito que, a rigor, todos os temas em que se subdividiu o ciclo apresentam um conteúdo comum, de base, suscitando a sua indivisibilidade no que toca à dependência dos mesmos princípios filosóficos, e à indicação dos remédios, todos provavelmente presos à necessidade de um grande, sistemático e pertinaz esforço de educação, em todas as latitudes da atividade social. Difícil “isolar” qualquer grupo na conjuntura do meio social que não é um simples aglomerado de indivíduos, mas um conjunto ordenado de condições, com seu caráter específico e sua determinada base cultural. Há, por outro lado, como acentua Weber, uma relação direta entre as práticas “moraes” ou “éticas” de uma comunidade e o caráter do respectivo sistema econômico, sem que isso implique na conclusão de que este determine aquelas, pois a influência é recíproca. Ainda a título de mera ilustração, vale acentuar que os fenômenos da inflação por exemplo deflagram consequências assinaláveis na órbita da conduta moral coletiva.

Sem embargo do exposto, forçoso é reconhecer que o problema da recuperação moral no setor da administração pública apresenta peculiaridades, que tentarei suscitar, para posterior e mais autorizado exame dos trabalhos de grupo, da ESG.

Desejo, entretanto, fazer uma distinção prévia entre as duas acepções em que o vocábulo “moral” pode ser considerado, para efeito do estudo. Temos, de um lado, o “moral” como significando o “estado de espírito de um

indivíduo ou grupo, relativamente ao trabalho e suas condições", na expressão de White, ou aquela "atitude de mobilização voluntária, entusiástica e efetiva dos esforços de um grupo para a obtenção de algum propósito", como o conceitua Tead e que se assenta, segundo o ensinamento de PIGORA, "na fé do líder no liderado, dêste naquele, de caber um em si próprio, e de ambos na causa". Neste sentido o "moral do grupo" insuetável de correta definição, será melhor compreendido pelos seus sintomas e pelos seus fatôres de formação.

De outro lado temos a palavra "moral" em seu sentido ético, significando conformidade a certas normas de comportamento, inspiradas em costumes ou inscritas em códigos sociais de natureza diversa, com as respectivas sanções. Cada comunidade como cada tipo de "associação" impõe regras a seus membros. Tais regras e correspondentes sanções são várias e diferenciadas.

Entendo que a recuperação moral na administração pública deve processar-se tendo em vista os dois sentidos apontados — o segundo de natureza mais ampla estreitamente ligada à conjuntura social e o primeiro ainda preso aos mesmos laços, porém já apresentando características mais peculiares ao âmbito próprio do serviço público.

A compreensão de um e outro sentido, entretanto, sómente será possível se previamente considerarmos a posição das ciências sociais — particularmente da ciência da administração — face a problemas característicos de nossa civilização.

A recuperação moral na administração pública deve ter como ponto de partida o desenvolvimento do espírito de cooperação, para que os objetivos comuns se consignam através de esforços honestos em que predomine o interesse coletivo sobre o individual. O ajustamento dêste àquele interesse estará sempre, em última análise, inspirando o ajustamento, a seu turno, da conduta do servidor ao código moral, tácito ou expresso.

Mas o desenvolvimento do espírito de cooperação vem encontrando, paradoxalmente, dificuldades cada vez maiores dentro das condições de progresso material do nosso mundo.

Já os estudos de LE PLAY, realizados há um século atrás, demonstravam a correlação negativa entre o desenvolvimento material e a capacidade humana para o trabalho coletivo. Em conferência anterior, pronunciada na ECEMAR em 1948, sobre "Planejamento como força mundial", tive ocasião de referir-me àqueles estudos, apontados por ELTON MAYO, em magistral prefácio ao trabalho de ROETHLISBERGER "Management and Moral". Pela sua oportunidade no exame do presente tema, peço vênia para transcrever os seguintes trechos da mencionada conferência:

"Aponta ELTON MAYO, a seguir, os estudos de Le Play, a seu ver merecedores de maior atenção do que a que lhes tem sido dedicada até agora, estudos êsses fundados na observação e registro sistemático da situação social em diversas partes do Continente Europeu, e realizados durante os anos de 1829 a 1855. Foram êles publicados em seis volumes, entre 1855 e 1879,

os primeiros dos quais descrevem algumas das comunidades mais simples do Norte e Este da Europa, onde a atividade principal era a agricultura e a pesca. LE PLAY encontrou, nas referidas comunidades, paz e estabilidade, uma fé sincera e simples no código social, uma capacidade de viver na conformidade do mesmo. O indivíduo compreendia todas as atividades sociais e, em maior ou menor grau, participava das mesmas. Os membros daquelas comunidades não trabalhavam em conjunto por força de uma coação social ou legal. O Código Social e os desejos dos indivíduos eram quase idênticos.

Mas à medida que os estudos de LE PLAY se dirigiam para o Oeste, iam observando comunidades mais industrializadas, mais urbanas; lealmente, porém, assinala LE PLAY, a comunidade industrial perdia a capacidade para a paz e a estabilidade; o sentimento de cooperação espontânea e efetiva se mostrava quase inexistente.

Após expor as conclusões de LE PLAY, ELTON MAYO afirma que, neste momento (seu trabalho data de 1941) três abusos característicos fazem sua aparição: o "abuso da riqueza", pois o dono "desconhecido" não pode, realmente, cooperar com aqueles cujas atividades dirige; o "abuso da ciência e do conhecimento", pois a suposta ilustração acadêmica tende, cada vez mais, a atacar e destruir as tradições em que repousa o sentimento de cooperação e o "abuso do poder", pois o aniquilamento das instituições tradicionais leva à concentração do poder na autoridade política central que, mesmo nominalmente democrática, se move necessariamente na direção da ditadura.

EMILE DURKHEIM, também citado por MAYO, concluiu, igualmente, que o "desenvolvimento industrial não sómente diminuiu nossa disposição para trabalhar em conjunto, como também a soma de felicidade humana".

E assim resume ELTON MAYO suas próprias conclusões sobre o assunto. A importância real dos estudos de LE PLAY e DURKHEIM, diz ele, "reside em demonstrar que a colaboração, em uma sociedade, não pode ser entregue ao acaso. História e tradicionalmente, nossos antecessores trabalharam em seu favor, e triunfaram. Durante um século de surpreendente progresso científico e material, abandonamos o esforço — verdade que por inadvertência — e estamos agora enfrentando as consequências. Cada grupo social deve assegurar para o indivíduo e para todo o grupo:

- a) a satisfação de suas necessidades econômicas e
- b) a manutenção da cooperação organizada, nos hábitos sociais".

"Nossos métodos" acentua MAYO, "tendem todos para a eficiência; nenhum para manter a cooperação, isto é, o trabalho em conjunto".

Mas o "abuso da ciência", a que se refere ELTON MAYO, tem repercussão muito mais profunda que a de "atacar e destruir as tradições em que repousa o sentimento de cooperação". E isto porque o desenvolvimento das ciências físicas colocou nas mãos do homem soma tremenda de poder, cuja utilização no sentido do bem coletivo, para criar e não para destruir, para o bem e não para o mal, para a vida e não para a morte, constitui o maior problema dos tempos modernos.

URWICK, o grande pensador inglês, assinala com acuidade de observação: "A principal causa dos desastres atualmente sofridos pela humanidade

consiste na falta de equilíbrio entre o conhecimento, pelo homem, das ciências físicas e sua capacidade de compreensão das leis de organização social, necessárias ao controle do poder que aquêle conhecimento criou". . . "O que falta à imaginação que permita aplicar êsse conhecimento aos problemas do momento; ou a habilidade, da parte dos que a possuem, de enfrentar uma corrente de filosofia política cuja raiz primária ainda é o egoísmo". . . "... o propósito, o fim que hão de perseguir os que se dedicam à administração de cada grupo particular deve ser de tal índole que convoque o interesse do grupo como entidade, ao mesmo tempo que o harmonize com o interesse dos grupos maiores do qual é parte; isto, ao invés de postular ambições estranhas de alguns elementos deste grupo, como indivíduos ou como partes de algum outro agrupamento, social ou profissional. A administração sómente poderá assentar-se em princípios quando esta premissa estrutural seja aceita". . . "... oportunismo individual resulta, dadas as condições de nosso tempo, tão imoral e tão subversivo de uma vida ordenada, estável e cooperativa, como a mentira, a fraude e outros estilos de corrupção pessoal".

Em outras palavras, a imensa acumulação de poder nas mãos do homem iniciou uma revolução cultural que exige, inapelavelmente, uma revolução correspondente em nossas instituições. Como observa ainda URWIK, "novos valores éticos e espirituais devem ser forjados, com base e adaptação à cultura do presente e do futuro". O surgimento dos princípios de administração, acrescenta, indica o rumo que tais princípios parecem tomar e devem tomar, se desejamos resolver os problemas que ameaçam nossa civilização. Sómente quando tais princípios se aperfeiçoam e sejam objeto de aceitação geral, como normas de conduta interna e externa entre os grupos sociais, teremos consciência dos problemas de controle social e disporemos de métodos para enfrentá-los, comparáveis em eficiência ao imenso poder que a ciência moderna, na ordem material, colocou a nosso alcance. Sómente quando a violação de tais princípios for considerada tão anti-social como o assassinato ou a falsificação, estaremos moralmente preparados e contaremos com sanções equivalentes às exigidas pela época do vapor e da eletricidade, em que vivemos".

A extensão destas considerações gerais e o cuidado de escudá-las na autoridade de grandes estudiosos não significados, da parte do conferencista, outra coisa que o desejo de procurar um sólido ponto de partida para o desenvolvimento de considerações posteriores. Com base no que já se expôs, fizemos as seguintes e provisórias conclusões:

1.<sup>a</sup>) A recuperação moral na administração pública deve partir de uma filosofia informada no predomínio do interesse coletivo sobre o individual, do bem comum sobre o bem de grupos ou de pessoas; e desde logo se vê que o esforço assentar-se em base profundamente democrática;

2.<sup>a</sup>) Os princípios de administração devem amoldar-se ao rumo da formação de um novo código de valores morais.

Mais adiante se verá que a aplicação dos referidos princípios exige, a seu turno, uma nova atitude dos dirigentes para com os subordinados.

As conclusões acima referidas sugerem a grandeza e as dificuldades com que o problema é confrontado em nosso meio. Vêm a talho de foice as pala-

vras de OLIVEIRA VIANAS "Certo, êste trabalho de reeducação moral e cívica — indispensável à nossa adaptação às novas condições políticas do mundo — é aqui um trabalho mais difícil, mais árduo do que em qualquer outro povo. Somos uma raça de homens profundamente individualistas. Estamos ainda muito próximos da velha mentalidade colonial — mentalidade de pioneiros, de desbravadores, de sertanistas, de fronteiriços, e em cuja consciência social ainda não se puderam condenar e cristalizar êstes profundos sentimentos da solidariedade grupalista e nacional, tão característicos dos povos saxônicos, germânicos e escandinavos".

E' ainda Oliveira Viana quem observa: "... o nosso processo educativo — *no ponto de vista da educação moral* — terá que ser orientado no sentido de desenvolver (pela ação da escola e das instituições extra-escolares) — o sentido da vida coletiva, de que carecemos inteiramente, êste sentimento do grupo — *profissional, local ou nacional*".

Uma simples conferência não permitiria, é certo, que as afirmações do mestre fôssem profusamente ilustradas com a experiência de nossa administração pública. Mas devo pelo menos registrar fatos de nossa observação recente. Temos assistido, no Congresso, ao debate de problemas de profundo interesse nacional com as tribunas e galerias escassamente ocupadas, como temos presenciado reuniões — em que se decidem interesses de significação restrita, com as dependências do Palácio Tiradentes superlotadas.

E, para assinalar problema que ocupa, no momento, as atenções da Câmara e os comentários da imprensa, vale referir o que ocorre com o Plano de Classificação de Cargos e Revisão dos Níveis de Vencimento dos Servidores Públicos Civis Federais. O Projeto respectivo vem tendo seu andamento retardado pela apresentação de centenas de emendas, em sua grande maioria traduzindo a pressão de interesses de determinados grupos e até mesmo de determinadas pessoas, o que tudo prejudica, em última análise, os interesses do funcionalismo em seu conjunto.

Mas também é de justiça realçar, a propósito, um fato confortador, significativo do surgimento de uma nova mentalidade no seio dos servidores públicos. Refiro-me ao movimento de algumas entidades de classe, do Rio e dos Estados, que se vêm batendo, com sacrifício de reivindicações imediatas, em favor da aprovação, apenas, das medidas de caráter geral, para que se obtenha a rápida e oportuna transformação do projeto em lei.

Afirmei, linhas atrás, que o esforço de recuperação moral deve assentar-se em base profundamente democrática, principalmente se entendermos a democracia como objetivando a procura do maior bem para o maior número de pessoas. Peço vénia para citar aqui, pela sua propriedade, os seguintes trechos esparsos de Gustavo Corção em "As Fronteiras da Técnica" ... democracia é o regime da política humano, *intrínsecamente moral*, e oposta ao totalitarismo tecnicista e consequintemente amoral e maquiavélico... A democracia, em largo sentido, é definida como política de substância ética, tem a morrinha do homem, a imperfeição do homem. Sua miséria deriva de sua própria grandeza... Se há crimes, persiga-se o crime; se há abusos, denunciem-se os abusos; se cresce a iniquilidade, multiplique-se a vigilância...

O bem comum da política democrática é intrínsecamente moral. Isto quer dizer que tem a ininterrupta continuidade do fato moral... Em outras palavras: o bem-viver material de todos nós só é possível numa sociedade moralmente estruturada, porque não é possível imaginar que os cidadãos que renunciaram às virtudes da cidadania conservem intactas e até desenvolvam as virtudes da cooperação... Na política ética, como já disse, o bem-comum tem ao mesmo tempo dois aspectos: deve ser realizado já, aqui e agora, em cada conjuntura histórica; e deve ser conduzido para um ideal comum é planejado para uma certa data, com sacrifício do dia que passa. Será uma obra com inauguração marcada".

Também os objetivos de recuperação moral na administração pública, conforme procuraremos ressaltar no correr dêste trabalho, devem ser identificados num "ideal de longo alcance", preso ao ideal do próprio regime democrático e tendo a personalidade humana como preocupação central de um esforço contínuo e sem desfalecimentos.

No que toca aos princípios de administração como indicação do rumo que devem tomar os novos valores éticos e espirituais referidos por Urwick, não se podem perder de vista as conclusões da gigantesca experiência sobre relações humanas realizadas num período de doze anos, de 1927 a 1939, na Hawthorne Works, da Western Electric Co., nos Estados Unidos. Não caberia, nesta conferência, o relato da experiência em seus pormenores e em suas diferentes fases, assim como o registro das observações e críticas fixadas pelos que a orientaram e conduziram. O estudioso encontrará farto material de consulta, a respeito nas seguintes obras: "Management and the Worker", de ROTHLISBERGER e DICKSON e "Management and Morale", de ROETHLISBERGER, ambas editadas pela Harvard University Press; GEORGES FRIEDMANN "Problèmes Humains du Machinisme Industriel", GALIMARD, Paris e num artigo de Stuart Chase, traduzido para o português sob o título "Que faz o trabalhador gostar do trabalho?" e publicado na "Revista do Serviço Público", outubro de 1941.

Salientemos, da experiência apenas algumas breves conclusões gerais, com objetivo de posteriormente fixar o papel do chefe na recuperação moral dos grupos de trabalho.

Verificaram os experimentadores que o rendimento é, de qualquer maneira, uma forma da conduta social; que todos desejamos possuir uma capacidade socialmente reconhecida como útil; que os sentimentos e atitudes do trabalhador representam mais, na formação do moral do grupo, que todos os fatores materiais ambientes, reunidos; que a conduta do trabalhador não pode ser compreendida fora de seus sentimentos e sensações; que as manifestações dêstes sentimentos, a seu turno, não podem ser entendidas senão tendo em vista a situação total da pessoa e da pessoa unidade social e não apenas unidade de trabalho.

"Com muita freqüência", observa ELTON MAYO, "pensamos que a colaboração é algo que se possa obter por meio da lógica e dos recursos legais. Os estudos da Western Electric indicam que é muito mais questão de sentimento que de lógica. Os trabalhadores não são indivíduos isolados e sem

relações; são "animais sociais" e devem ser tratados nesta conformidade". "Nosso desenvolvimento tecnológico foi tremendo nos últimos cem anos. Nossos métodos de tratar as pessoas ainda permanecem arcaicos".

Estas observações apresentam importância fundamental para um programa de recuperação moral na administração pública, problema que também depende menos de medidas legais e lógicas, e das próprias sanções, que da devida consideração às atitudes e sentimentos do funcionário e, principalmente, dos fatores ambientes — de ordem não apenas técnica mas também social, que condicionam tais atitudes e sentimenos.

Assim como, do ponto de vista estritamente "funcional", os planos da chefia, para promover a colaboração, podem vir a representar os fatores que evitem ou perturbem a colaboração efetiva, igualmente as medidas que visem à consecução de um determinado "padrão" moral podem servir, paradoxalmente de obstáculos.

\* \* \*

A esta altura de nossas considerações, quando já se disse alguma coisa sobre a base digamos "filosófica" de um esforço de recuperação moral, é oportuno um breve registro, ainda que a largos traços, da realidade do problema na administração brasileira, antes de preconizar algumas medidas e providências que, em nosso modesto entender, podem ser adotadas.

Quando se fala em "recuperação moral" o que logo nos acode à mente, com prioridade, é o aspecto estritamente "ético" do vocabulário, a que antes nos referimos. Pensamos na prevaricação, no suborno, no peculato, no enriquecimento ilícito, no abuso e malversação do emprêgo dos dinheiros públicos, nas mil e uma modalidades, enfim, da corrupção e da dishonestade, desde a exigência de gratificações e favores para o andamento de papéis até o desvio de somas vultosas ou de bens do Estado.

São episódios que nos enchem os olhos, na experiência da vida e na leitura dos jornais. Mas são episódios, convenhamos, peculiares a qualquer agrupamento social que sofra a pressão e influência dos mesmos fatores que aqui atuam. São episódios infelizmente freqüentes em todos os setores de nossa administração, pública ou particular, civil ou militar, da administração direta ou indireta da União, assim como na administração dos demais níveis federativos. Mas êles não nos devem levar a uma generalização apressada pois se é verdade que são comuns, e apresentando caráter mais grave quando seus responsáveis são dirigentes de maior categoria, também não é menos verdade que o grosso do funcionalismo público é integrado por cidadãos dignos e cumpridores de seu dever.

Há funções que pela sua natureza, pelas condições que cercam seu exercício até mesmo, às vezes, em virtude de uma "tradição" que se vai insensivelmente formando, apresentam casos mais freqüentes de infração às normas de regras da moral. Cito, exemplificativamente as do fisco, algumas de inspeção e fiscalização policiais. Ressalvo, desde logo, que ainda aí o mal constitui exceção e não a regra.

O poder social maior do que são revestidos seus agentes relativamente às pessoas com que normalmente lidam e as repercuções mais diretas do mesmo — o que tudo facilita a coação — explica, em grande parte, o fenômeno, a que certamente não está alheio o motivo da remuneração inadequada — e quando digo inadequada não quero dizer apenas insuficiente, como se verá mais adiante.

Por outro lado, ainda com relação ao primeiro sentido do "moral", que estamos examinando, e de notar-se a presença de uma atitude mais de "senhor" que de "servidor" mantida, não raro, pelo empregado público para com a clientela dos serviços administrativos. O desempenho da tarefa, notadamente nos serviços de contato com o público inspira-se, às vêzes, com que numa atitude concessão de "favor", como se o cliente, que afinal custeia, com seu sacrifício financeiro, a manutenção da máquina administrativa não fosse, como na realidade o é, o mais legítimo beneficiário das atividades de seus "servidores".

Finalmente, e para não alongar a enumeração de fatos de todos conhecidos, registremos a ausência acentuada de uma noção mais definida de "responsabilidade". Este sentimento de responsabilidade, por si só, quando estruturado em sólidas bases morais, quantas normas e preceitos tornaria dispensáveis?

A recuperação moral na administração pública, no sentido "ético" até aqui apreciado dependerá, como já foi dito, de medidas de caráter geral que certamente já terão sido examinadas nas conferências anteriores dêste ciclo, sobretudo às relativas à "família" e à "escola e meios estudantis".

Passemos, portanto, agora, ainda com um mero intuito de "diagnóstico", ao segundo aspecto do "moral" — aquêle "estado de espírito favorável" a que antes nos referimos e cujo exame destacará problemas mais diretamente ligados ao âmbito da administração pública.

A carência de tempo não permitiu melhor sistematização do assunto e por isso as diversas circunstâncias que passo a enumerar deixam de obedecer a uma hierarquia de importância e serão registradas à medida em que me acodem à mente. Demais, não me preocuparei em minuciá-las, mas apenas em referi-las, pois das mesmas me tenho ocupado em diversos trabalhos dados à publicidade e também em conferências anteriores pronunciadas nesta Escola.

O panorama de nossa administração pública é, nitidamente, um panorama marcado pela insatisfação de seus servidores — e a insatisfação ao lado do desinteresse pelo trabalho e da carência de qualidade de chefia, da parte dos dirigentes, representa, como se sabe, um dos fatores responsáveis pelo grau deficiente do moral do grupo.

Perquirindo as causas dessa insatisfação notamos, em primeiro plano, a falta de equidade no sistema de pagamento. Isso se deve, entre outras coisas, à ausência, até aqui, de um Plano de Classificação de Cargos, é dizer, de um sistema em que os cargos sejam escalonados não sómente, como agora, em função de padrões de vencimento, mas de deveres, atribuições e responsabilidades.

Além disso, a existência de privilégios na função pública — e dêles já me tenho ocupado, documentadamente, em diversas oportunidades, inclusive na tribuna da Câmara — e a desigualdade de retribuição, no mesmo mercado de trabalho, para funções assemelhadas, provocam desestímulo, geram descontentamentos e deflagram verdadeiras ondas reivindicatórias, na esfera dos três Poderes.

Há mesmo, organizada à sombra destas reivindicações, explorando-as, fomentando-as e multiplicando-as uma verdadeira "indústria" de reclassificações e recebimento de "atrasados", que faz a fortuna de seus patronos e de surgimento, como já tenho assinalado, pela primeira vez em nossa história administrativa, a uma legião de milionários da função pública e milionários "legítimos" do ponto de vista formal. Também já tenho assinalado que a responsabilidade pelo estado de coisas pode ser identificada na órbita dos 3. Poderes.

As leis de favor, a seu turno, quase sempre obtidas pela demagogia, no intuito de obter ou consolidar clientelas eleitorais, aprofundam as desigualdades. E as leis de favor, são algumas vezes aprovadas ao arrepio da própria Constituição e geram outras tantas reivindicações.

Mas no âmbito do Executivo igualmente encontramos farta messe de decretos, decisões e diversos atos, impregnados do mais acentuado favoritismo. Dou como exemplos de triste memória, as célebres "Tabelas Únicas" e o conhecido escândalo dos "OO" de penacho.

As decisões judiciais, ao invés de solucionar, muitas vezes agravam o problema, impregnadas de um espírito privatista e marcadas pela tendência de amoldar a função pública às regras do direito privado.

O "empreguismo" e o "filhotismo" são outros tantos fenômenos que respondem pela insatisfação da massa dos servidores. O emprêgo público é por vezes transformado em meras sinecuras, para recompensar dedicações partidárias. A respeito, o exemplo mais espetacular em nosso meio é a da Secretaria da Câmara de Vereadores do Distrito Federal. O sistema do mérito, pelo qual se democratiza e moraliza o ingresso na função pública, não tem apenas um significado técnico mas também moral. Quem conquista, como tantos conquistam, seu lugar no serviço público, através do próprio esforço e do próprio merecimento, não tolera em se ver igualado e muitas vezes superado pelos que ingressaram ou ascenderam no mesmo serviço pelas portas do favor. O "desejo de justiça" como sabemos, é uma das mais fortes motivações da conduta humana no trabalho.

E de tal forma se têm aberto brechas no nosso sistema do mérito — uma das mais positivas conquistas em nossa política de pessoal — que, em numerosíssimos casos, o fato de o funcionário haver ingressado no serviço através de concurso, para integrar uma carreira profissional, passa a ser uma desvantagem, desde que para as mesmas funções, por intermédio de Tabelas Únicas ou de verbas globais como a de serviços e encargos, são admitidas pessoas com salário mais elevado e o que é mais grave, não raro prejudicando o acesso ou a melhoria funcional daquêles outros.

Outro desestímulo tem decorrido do critério atualmente em vigor para o preenchimento dos cargos em comissão e das funções gratificadas: o da chamada "livre escolha, baseada no fator confiança". Esse critério tem permitido, freqüentes vêzes, a entrega dos postos de chefia a pessoas sem os requisitos mínimos para a função, como teem dado ocasião a que equipes de trabalho tenham sido entregues a chefes cujas qualificações sejam acentuadamente inferior às dos subordinados.

Sobrepondo-se, porém, a tôdas as circunstâncias apontadas, uma há, de raízes e repercussões mais profundas e que contribui decisivamente para que o moral do grupo se enfraqueça e, conseqüentemente, para que o espírito de cooperação se estiole. Refiro-me ao êrro de uma atitude generalizada dos chefes para os subordinados, no que toca à compreensão dos problemas humanos de trabalho. O servidor público vem sendo, de maneira geral, considerado pelos nossos chefes mais como simples "unidades de trabalho" que como "unidade social". E é com freqüência tratado não como um "ser humano que pensa e sente", mas como simples peça no mecanismo da empresa e peça que os dirigentes tentam manobrar a seu talante, mais para satisfação de seus ideais próprios que dos ideais coletivos.

E mesmo aquêles que se preocupam, com inegável sinceridade, com o bem estar de seus subordinados, levam em predominante conta os fatores de ordem material que condicionam êste bem estar, esquecendo-se de que, segundo demonstram tôdas as experiências de relações humanas, mais importantes que o salário, o ambiente, o instrumental e as condições de trabalho são, como já vimos, as atitudes e sentimentos do trabalhador. Também já se viu que tais atitudes e sentimentos — a respeito da política do pessoal dos chefes e colegas, das normas e da disciplina de serviço — não podem ser compreendidos sem a apreciação da história pessoal de cada um e daquilo que se poderia denominar a "situação total do trabalho".

Iria longe nestas considerações, sobre assunto que tanto me tem preocupado em meus modestos estudos, qual o de alinhar os característicos de uma direção predominantemente autocrática, em que a coação se erige em norma e a persuasão em exceção.

Mas urge passar a outra parte do trabalho, precisamente a de caráter mais objetivo, se não mesmo mais importante, em que tentarei apontar os remédios que parecem mais indicados.

Encerremos, portanto, êste capítulo, afirmando, em síntese, que, como decorrência das circunstâncias acima referidas, do descontentamento, das ondas reivindicatórias, do grau deficiente de moral do grupo, do individualismo que, num círculo vicioso, gera tais efeitos e se alimenta dos mesmos, a impressão que se tem é a de que a máquina administrativa funciona não dentro de suas finalidades precípuas de servir à comunidade mas, sim, no de atender a si própria.

No que se refere às infrações dos códigos de moral, em seu sentido ético, é óbvio que se torna necessária uma ação mais enérgica e de resultados mais positivos, relativamente à apuração de responsabilidades e aplicação das res-

pectivas sanções. Pesquisa interessante, mas necessariamente demorada, seria a que objetivasse, através de dados estatísticos, verificar quantos processos administrativos se têm instaurado entre nós e quais os que alcançaram resultados práticos. As conclusões seriam certamente desanimadoras, inclusive porque indicariam que os fatos punidos recaem, quase sempre, na esfera dos pequenos delitos e raramente na dos grandes crimes contra o erário público, precisamente os que repercutem, com maior força, na moral coletiva. E esta pesquisa teria de ser acompanhada de outra, de realização praticamente impossível: a que visasse identificar os numerosos casos que sequer foram objeto de denúncia e muito menos, portanto, de apuração e punição.

Mas a sanção, e a aplicação de medidas disciplinares, estatutárias e mesmo penais devem ter como finalidade corrigir, evitar a repetição de faltas e não propriamente, castigar. Isto sugere outra ordem de considerações, de maior profundidade e alcance. Relacionam-se com a necessidade em que nos encontramos, na administração pública, de adotar métodos de controle predominantemente *a posteriori* e não, como sucede entre nós e, de maneira geral nos países latinos, predominantemente *a priori*.

Nossos sistemas de controle partem do presuposto de que o indivíduo é desonesto e por isso precisa ter a sua atuação previamente manietada por um conjunto de exigências, formalidades e prescrições que dificultam o trabalho dos que realmente querem realizar e, afinal de contas, não impedem os propósitos incorretos ou criminosos.

Assim como, sob a influência do medo o indivíduo se preocupa muito mais em evitar a sanção que em bem executar a tarefa, e da mesma forma a submissão a um rígido controle *a priori* centraliza as atenções e preocupações no mero e inócuo cumprimento de formalidades.

Demais, o controle resulta inútil, porque nem é aplicado oportunamente e nem é acompanhado de sanções.

Nossos sistemas de controle cingem-se, em sua aplicação a um controle meramente formal, de papéis, recibos, faturas, atestados e coisas dêste gênero. Não se verifica, por exemplo, se uma obra foi efetivamente realizada mas apenas se os respectivos comprovantes se encontram em ordem e selados.

De outro lado, a excessiva discriminação orçamentária dá lugar à chamada “química”, ora utilizada pelos que realmente querem imprimir um cunho de realização às suas atividades, ora, já em caráter de pretexto e abuso, aos que visam locupletar-se com os dinheiros públicos.

Tudo isto nos leva a ressaltar a necessidade, cada vez maior, de uma reforma administrativa de profundidade. E' assunto que tive ocasião de versar demoradamente nesta Escola, na conferência aqui pronunciada em setembro de 1953, quando examinei e puz de confronto, identificando analogias e discordâncias, o projeto do Governo, o esquema JUAREZ TAVORA e o parecer da Comissão Interpartidária. Dispenso-me, por isto de novas considerações sobre o assunto, que parece vai ter novamente andamento no Congresso, para isso já se tendo constituída uma Comissão Especial mista, de Deputados e Senadores.

À primeira vista, os objetivos de uma reforma administrativa parecem distanciar-se de um propósito de recuperação moral. Assim não é, entretanto, se encararmos o problema, levando em conta todos os fatores ambientes de trabalho. Demais, uma das causas que facilitam a corrupção tem suas raízes remotas no emperramento da máquina administrativa, o que leva muitas pessoas àquele conhecido propósito de "criar dificuldades para vender facilidades".

Mas uma reforma administrativa para atingir tal finalidade tem de efetivar-se, realmente, em bases profundas. E o projeto submetido ao Parlamento, como já tenho assinalado em diversas oportunidades, sem embargo de seus louváveis propósitos, não apresenta este característico.

Medida de grande alcance para o fortalecimento da moral do servidor público será, indubitavelmente, a do plano de Classificação de Cargos. O respectivo projeto, acompanhado do de Revisão dos Níveis de Vencimento, encontra-se em pleno andamento na Câmara, sob regime de relativa urgência e está em vias de ser encaminhado a uma sub-comissão de que faço parte, na Comissão de Finanças. Pela primeira vez em nossa administração federal o plano de pagamento será estabelecido em bases mais racionais, porque resultante da prévia ordenação dos cargos em classes, segundo os respectivos deveres, atribuições e responsabilidade. Isto contribuirá, portanto, de muito, para sanar — ainda que a providência seja marcada, como é inevitável, de imperfeições e falhas — aquela falta de equidade que se encontra no cerne da insatisfação do funcionalismo, quebrantando-lhe a moral.

O Plano de Classificação, de outro lado, servirá também para situar em termos mais corretos o problema da promoção, de tanta importância no que diz com o "desejo de justiça" do servidor e que até aqui, apesar de todos os esforços, tem representado uma das falhas de nossa administração de pessoal, dada a carência de elementos objetivos em que possa assentar-se.

Ainda o Plano de Classificação irá, senão corrigir inteiramente, pelo menos atenuar de muito, outro problema agudo a que já me reportei: o da escolha de chefes e isso porque o acesso às funções de chefia já não ficará mais entregues ao critério elástico e perigoso da livre escolha. Haverá delimitações, em cujas minúcias não posso aqui entrar, e que darão margem a um acesso aos postos de chefia baseado, entre outras coisas, na presunção da capacidade técnica e mesmo administrativas.

Mas voltando à falta de equidade no Plano de Pagamento torno agora a uma tecla em que tenho persistentemente martelado durante longa e por vezes penosa campanha de moralização administrativa, campanha que me tem custado incompreensões e injustiças, mas da qual não pretendo desistir. Quero referir-me à necessidade de se abolirem todos os privilégios na função pública. Creio desnecessário enumerá-los, tão conhecidos são e dêles já me tenho publicamente ocupado, em artigos, entrevistas, discursos na Câmara e conferências pronunciadas em diversos setores, inclusive nesta Escola. A oportunidade, dentro das diretrizes do presente trabalho, é a de apontar corretivos para a situação. Duas medidas me parecem indispensáveis neste

sentido: 1.<sup>a</sup> — fixação de um vencimento teto e 2.<sup>a</sup> — abolição do anacrônico regime de percentagens na arrecadação e participação nas multas fiscais.

A fixação de um vencimento teto, com base nos vencimentos dos Ministros de Estado, significará, desde logo, um limite salutar à corrida para os salários exagerados, contendo assim privilégios e, de outro lado, terá grande alcance de ordem técnica — o de corrigir a verdadeira subversão da hierarquia onde o pagamento dos que executam excede, e não raro de muito, o daquêles que dirigem e têm todas as responsabilidades pelo êxito da ação final dos comandados. Não tenho dúvidas da perfeita exequibilidade da medida, do ponto de vista administrativo e constitucional. O Congresso já tentou-a duas vezes, mas duas vezes também o Executivo, infelizmente, vetou-o.

A abolição do regime de percentagens na arrecadação e participação nas multas fiscais — fonte de inexgotáveis privilégios — é providênciia que tenho suscitado e debatido em diversas oportunidades e por isso me dispenso de comentá-la aqui mais largamente. Desejo, porém, fixar seu grande alcance para o fortalecimento do moral do grupo, pois que o regime significa não apenas um privilégio dentro da massa de servidores mas dentro até da própria máquina arrecadadora, onde nem sempre os que mais contribuem para a arrecadação são os mais contemplados na divisão dos benefícios. Haja visto, por exemplo, a posição de inferioridade e injustiça em que encontram os exatores fiscais, em face de outros agentes do fisco.

Além disso, e é o que mais quero agora ressaltar — estou reforçando a conclusão, tendo em vista pesquisas e coleta de dados a que procede no momento, de que o regime, ao invés de contribuir para aumentar, tem servido para diminuir o montante da arrecadação.

Creio que ainda deveríamos ir mais longe na supressão dos privilégios, extinguindo os cartórios, em sua feição atual, em que se desviam somas fabulosas do erário nacional para o enriquecimento rápido de alguns. Seria o caso, portanto, de *oficializar e incorporar ao patrimônio do Estado os serviços auxiliares da Justiça*. O sentido moralizador da medida é inestimável, por todos os títulos e salta aos olhos, inclusive porque o cartório, além do mais, estabelece, dentro dele mesmo, desigualdades gritantes entre os subordinados e os seus felizes proprietários, detentores de um privilégio de ranço feudal, que custa a crer ainda exista em nossos dias.

Não nos esqueçamos de que segundo a magistral lição de Marshall Dimeck, um dos deveres da democracia é o de combater os privilégios e as vantagens injustas. Esta linha de ação não pode estar alheia a um propósito de moralização administrativa.

Precisamos, igualmente, reforçar e consolidar o chamado sistema do mérito, através do qual se moraliza e democratiza o ingresso na função pública, além de assegurar bases técnicas para uma correta seleção de pessoal. Não seria esta conferência o momento próprio para historiar a implantação do sistema do mérito entre nós, os obstáculos que enfrentou e tem enfrentado, seus períodos de brilho e declínio. Já enfilearemos algumas das “bre-

chas", que se têm aberto no mesmo e todos se haverão de recordar, por exemplo, o período que se sucedeu a outubro de 45, quando se estabeleceu um nítido hiato nas medidas que até àquela época se vinham adotando. E' certo que os concursos, do ponto de vista técnico, apresentaram e ainda apresentam diversas falhas. Mas não é menos certo que do ponto de vista moral êles significaram um dos aspectos positivos nos empreendimentos de racionalização administrativa, a cargo do DASP.

Torna-se necessário ir progressivamente reduzindo, para final extinguir, quaisquer processos de ingresso no serviço público que não pautem na afetição do merecimento. O ideal seria abolir, por exemplo, as nomeações interinas e a admissão de pessoal por meio de verbas globais, reduzindo a um mínimo o número de cargos isolados de provimento efetivo.

Do ângulo moral, em que estamos observando o problema, podemos observar que há uma distinção nítida, na generalidade dos casos, entre o pessoal que é admitido por medidas de favor e pessoal que ingressa através de concursos ou provas de habilitação. Há uma diferença básica de atitudes e propósitos entre os mesmos: aquêles procuram o arrimo de uma recomendação e se sentem obrigados a qualquer forma de "reconhecimento"; êstes, conquistando pelo seu esforço e merecimento, um pôsto com que irão servir à coletividade, não se prendem a sentimentos de gratidão a favores recebidos e sómente se sentem obrigados perante o interesse público.

Eis um fenômeno que tenho tido ocasião de observar em diversos setores da atividade pública.

O empreendimento de recuperação moral na administração pública tem de ser integrado, também, pelo esforço de assegurar a neutralidade política do serviço civil. Em outras palavras, para que se consiga um grau elevado de "moral" entre os empregados públicos, é preciso que se impeça sua dependência e se afaste sua intromissão nas atividades da política partidária. Não se preconiza, com isto, afastar a influência legítima da política na administração pública, ou seja, aquela que visa a fixar diretrizes, participar do planejamento da ação governamental e, pois, interferir sob êste aspecto no funcionamento da máquina administrativa.

Mas já é tempo, sem incorrer no rigorismo das práticas inglesa e americana e sem adotar a incompatibilidade do *status* do funcionário com o mandato político — o que destoaria de nossas tradições e fugiria às próprias tendências atuais dos países que adotam restrições neste sentido, já é tempo, dizia, de pelo menos afirmar tal incompatibilidade, como já tive ocasião de afirmar alhures, "com relação aos cargos de chefia mais elevados e àqueles que, pela sua proximidade com o poder, indiquem a respectiva inclusão". Não é possível continuarmos com a orientação de permitir que ocupantes de postos-chave na administração se candidatem a cargos eletivos com as consequências que se conhecem, nem que cargos de grande responsabilidade administrativa sejam prometidos e distribuídos depois dos pleitos tendo em vista compromissos partidários.

Ainda outra providência me parece necessária, no desenvolvimento do esforço que vimos analizando: a da criação da Justiça Administrativa. Em conferência pronunciada, o ano passado, na Escola do Estado Maior do Exército, tive ocasião de afirmar, a propósito, entre outras coisas, o seguinte: "as decisões judiciais, entre nós, têm sido inequivocamente marcadas por uma tendência a amoldar a função pública às regras do direito privado, sob a evidente inspiração — nem sempre abertamente confessada — da tese contratual, de fundo civilista".... "Esse *privatismo* impregna, na prática, as decisões referidas. Em consequência, o predomínio do interesse coletivo — hoje linha mestra constitucional — dá lugar ao do interesse privado". "A letra fria da lei (e lei tantas vezes capciosa), como se seus dispositivos dessem outras tantas cláusulas contratuais, é o que passa a importar, relegados a segundo plano de consideração os interesses da coletividade".

Faço estas considerações sem o receio de que sejam argüidas de crítica audaciosa, em primeiro lugar porque elas não se referem ao Poder Judiciário como um todo e em segundo porque as minhas observações neste sentido já têm sido mesmo transcritas em decisões da própria Justiça.

Mas a verdade é que a aplicação de um direito nitidamente distinto como o direito administrativo exige Tribunais próprios.

Reporto-me, para não alongar o assunto, às seguintes palavras que também constam da conferência a que há pouco aludi: "... a existência de uma Justiça única não parece coadunar-se, em última análise, com o próprio princípio básico da divisão de Poderes. A realidade brasileira atesta a afirmação. Ora é o Judiciário invadindo atribuições de outros poderes, seja criando cargos (atribuição legislativa), seja nêles investindo funcionários (atribuição executiva); ora é a expedição de verdadeiras ordens, de caráter administrativo, aos dirigentes, o que os coloca num plano de subordinação efetiva".

Mas a recuperação moral na administração pública exige um esforço de outra natureza, que a todos os precedentes sobreleva: o esforço de preparar os chefes para tão nobres propósitos. Afirmei, de início, que aquela recuperação moral depende, em seu sentido mais profundo, da educação e já vimos agora que da educação orientada no combate ao individualismo e na aceitação do primado do bem comum. O que agora desejo particularizar é a educação dos chefes para que adotem êstes princípios como filosofia de vida e no mesmo sentido influenciem os seus subordinados.

Salienta o sociólogo alemão Simmel que as relações entre líderes e seguidores são as mais importantes de todas as relações sociais. Sabemos, por outro lado, que o exemplo dos chefes representa um fator decisivo para o fortalecimento do moral do grupo de trabalho. As atitudes do chefe condicionam, em alto grau, as atitudes dos subordinados em todos os escalões da hierarquia. White assinala, neste sentido, que um elemento importante na construção do moral é a confiança dos subordinados na integridade e nos bons propósitos dos superiores. E acrescenta que há uma estreita relação entre moral e lealdade. Os administradores excepcionais inspiram ilimitado devotamento entre os respectivos subordinados.

Quantas vezes o grau de moral de um grupo, de uma corporação, de uma repartição administrativa não se altera sensivelmente sob a influência, ora positiva, ora negativa, da atuação dos chefes?

Poderíamos citar inúmeras experiências de nossa observação. Desta quemos apenas, a título ilustrativo, duas experiências da administração brasileira, do conhecimento público. Todos sabemos como a nossa polícia civil no maior ou menor acerto de suas atividades e em sua maior ou menor repercussão na opinião pública, sofre a incontestável influência dos respectivos chefes. E é um fato recente o da verdadeira consagração do povo nos chamados "Cosme e Damião", que estão reabilitando no conceito público os elementos da Polícia Militar desta cidade, tudo isso fruto de uma atuação diretiva simultaneamente enérgica, compreensiva e impregnada de um nítido sentido educativo. Para esse fim acredito, menos terão contribuído as expulsões a toque de caixa que a referida ação educativa e, sobretudo, o respeito e a simpatia da população. Aqui, como em outras ocasiões, o sentimento de importância e orgulho da tarefa e a consciência de uma capacidade socialmente reconhecida como útil representam fatores decisivos.

Por tudo isso não me canso de exaltar a significação do papel do chefe na atividade do grupo assim como a necessidade de que referido papel seja exercido num sentido de liderança democrática. Reporto-me, neste passo, a tudo aquilo que considerei em outra conferência pronunciada nesta Escola, em junho de 1950, subordinada ao título "Psicologia do Chefe".

Estas considerações crescem de importância se encararmos o problema do ângulo dos cargos de maior graduação na hierarquia governamental e administrativa. Ainda não foi suficientemente identificada entre nós a profunda influência exercida nos agrupamentos sociais pelo exemplo dos dirigentes de maior categoria.

Tem muita razão, portanto, Oliveira Viana, quando afirma que o problema da renovação geral dos nossos métodos educativos e administrativos se reduz, no fundo, ao problema da reeducação das nossas elites dirigentes, acrescentando, melancolicamente, não haver país do mundo "em que a despreocupação pela formação intelectual e moral das suas classes dirigentes seja mais profunda".

E' certo que não poderia, num final de conferência — até mesmo porque isto excederia de seus propósitos e da capacidade de seu autor — traçar uma política para um esforço de educação dos dirigentes e líderes.

Por isso e ainda porque minha contribuição pessoal não teria certamente significação maior, limito-me a recordar oportunas observações de Pigora, constantes do capítulo intitulado "Moral e Liderança", de seu magnífico trabalho "Liderança ou Domínio".

Mas antes de expor as considerações do mestre, desejo reafirmar a tese, que tantas vezes tenho procurado sustentar, de que todo chefe, do mais modesto ao mais graduado na escala hierárquica, deve orientar o exercício de suas atribuições e responsabilidades numa atitude de *liderança*, naturalmente

que guardadas as devidas proporções, segundo o escalão de chefia e a natureza e extensão do setor de trabalho.

Tanto o líder como o subordinado, diz PIGORA, podem numa graduação diversa, construir seu próprio moral. O líder, melhor integrado, necessita menos auxílio que outros neste sentido. Tem contato imediato com a causa, que é fonte permanente de energia para ele. O subordinado é normalmente menos dedicado à causa. Abandonado a si próprio, pode facilmente ter a impressão de que a causa não merece dedicação e torna-se presa de influências desencorajadoras. Necessita o estímulo pessoal de líder para que o seu entusiasmo seja despertado.

O líder, continua PIGORA, não pode criar o moral do nada, mas os elementos respectivos se encontram presentes em todo ser humano normal.

Através de 4 modalidades, acrescenta, a "auto-liderança" pode construir o moral:

1.º) Identificar a causa. Encontrar a causa que alguém acredita merecer esforços é o primeiro elemento essencial do moral. Só o completo devotamento pode erguer o grau de lealdade que soluciona conflitos e integra aspirações diversas. Quem quer que tenha algo a que se dedique profundamente possui uma lealdade básica que centraliza sua vida.

2.º) Viver na conformidade dos padrões pessoais. Há várias maneiras, esclarece Pigora, algumas das quais podem parecer ridículas a um estranho, mas que auxiliam o moral, contribuindo para o "auto-respeito". As coisas com que a pessoa mais se preocupa devem, de qualquer forma incorporar-se em sua vida diária, ou de outro modo esta perderá muito do seu significado.

3.º) Outro tributário do moral é representado pelas realizações passadas. Muitas pessoas que tendem a subestimar suas próprias forças, podem haurir energias do que anteriormente hajam conseguido realizar.

4.º) Finalmente, outro poderoso coadjuvante do moral é a boa saúde. O grau deficiente do moral não raro se relaciona com a baixa vitalidade. E a esse respeito a saúde mental é ainda mais importante que as satisfatórias condições físicas. Qualquer fator que contribua para dissipar aborrecimentos e evitar instrospecções mórbidas tende a soerguer o moral.

Mas o líder, ensina Pigora, não deve limitar-se a construir o próprio moral. Deve contribuir para que os subordinados, a seu turno, desenvolvam o respectivo moral. E neste sentido aponta dois caminhos:

1.º) encorajá-los em todos os esforços que dispensam com o objetivo da "auto-liderança" (especificamente, através das 4 maneiras expostas); e

2.º) procurando fazer com que suas relações com os mesmos proporcionem uma atmosfera em que o moral se possa desenvolver.

O líder pode ajudar o subordinado a encontrar sua causa, compreendê-la e com ela identificar-se. Apelando para seus ideais, através do uso de símbolos, ele pode afastar os homens da monotonia dos atritos diários e dar

significação ao seu trabalho. Pode, demais, ajudar os subordinados a sentirem-se parte no todo da emprêsa, por mais modesta que seja a tarefa de cada um.

E' importante que cada subordinado mantenha o respeito de si próprio. Mas é igualmente essencial que cada subordinado se sinta apto a respeitar o chefe. O elevado moral de uma organização depende grandemente da lealdade do subordinado para com o chefe, o que se torna impossível quando ele não tem confiança no devotamento do líder à causa, em sua capacidade, em seu espírito de eqüidade, em sua compreensão. Ninguém, acentua Pigora, pode lealmente servir a um incorrigível displicente. Tem-se a impressão de que os esforços são despendidos em vão. O líder deve simbolizar e dar vida à causa dos subordinados.

Um grupo descontente com a atuação do líder, sobretudo quando esse descontentamento se assenta na discordância dos padrões morais do dirigente, dificilmente poderá manter moral elevado e servir com eficiência à consecução dos objetivos comuns.

E' difícil, como observa já agora White, manter espírito de equipe numa organização cujos líderes sejam suspeitos de deslealdade, favoritismo, costumes astuciosos ou corrupção. Os rumores se infiltram em todos os setores de trabalho e se desenvolve, em muitos, a perigosa tendência a também fazer das suas". O moral, portanto, é também uma questão de atitude, opinião e convicção.

Precisamos reconhecer, de outro lado, que o moral do serviço público sofre o "handicap" de que suas falhas são logo objeto de farta publicidade e caem no domínio público, enquanto seus aspectos positivos — e tantos são eles — permanecem muitas vezes na sombra e no anonimato e não merecem o estímulo de sua divulgação.

\* \* \*

O problema da recuperação moral na administração pública, como se viu, é de extrema complexidade. Depende, em grande parte, da atitude e do exemplo dos chefes. E para encaminhar as soluções, que necessariamente requererão esforços a longo prazo, precisaríamos também, de um lado desenvolver pesquisas no sentido de identificar quais os fatores que realmente perturbam o moral de nossos grupos de trabalho, procedendo, inclusive, quando para isso estivermos preparados, a experiências semelhantes às realizadas pela Western Electric; de outro lado, deveríamos incluir entre as finalidades da administração pública aquela função educativa de que nos fala **ORDWAY TEAD**.

Alguém poderá estranhar que o conferencista vindo, há tanto tempo, se batendo por algumas das medidas aqui preconizadas, ainda não as haja concretizado em projetos de lei. E' que, em nosso entender, faz-se mister previamente, como dizem os americanos "vender a idéia", preparar o terreno, criar condições para a oportuna aceitação daquilo que se deseja ver trans-

formado em medidas concretas. E' o que venho procurando fazer nos debates parlamentares e em conferências, cursos e artigos publicados na imprensa.

Alimento, cada vez mais, a profunda convicção de que os nossos problemas de administração, como tenho reiteradamente afirmado, são cada vez menos técnicos e cada vez mais éticos. O primado indiscutível dos valores morais deve incutir em cada um de nós — estudiosos, administradores, responsáveis em qualquer setor, pela condução da coisa pública — que concentremos nossas preocupações no esforço de recuperação moral, que será em última análise, o próprio esforço de salvaguarda de nossas instituições e do regime democrático, sob o qual exercemos e deveremos sempre exercer a nossa soberania.

#### SUMMARY

(1) *It is difficult to isolate the various topics dealt with in the present series of lectures under the heading of the Moral Recovery of Brazil, for they present a common basic content. It is difficult to "isolate" any group within the social framework, which is not merely a collection of individuals, but an ordered set of conditions with its own specific nature and cultural basis.*

(2) *Furthermore, there exists a mutually dependent and direct relationship between the moral or ethical practices of a community and the nature of the respective economic system.*

(3) *Distinction between: morale and morality.*

(4) *The starting point for moral rehabilitation should be the development of a spirit of co-operation in which public interest predominates. However, it has been observed that there exists a negative correlation between material progress and human capacity for group activity. Mayo notes three characteristic abuses: the abuse of wealth, the abuse of science and knowledge, and the abuse of power. He concludes that collaboration in a society cannot be left to chance, and that each society should guarantee: the satisfaction of economic needs, and the maintenance of organized co-operation.*

(5) *The immense accumulation of power in the hands of man has given rise to a cultural revolution which demands a corresponding revolution in our institutions.*

(6) (a) *Moral rehabilitation in public service should begin with a philosophy based upon: the predominance of the common good over the interests of individuals or their groups; (b) the principles of administration should be shaped along the lines of a new moral code.*

(7) *This moral rehabilitation should be effected on a democratic basis — seeking the greatest good for the greatest number, — regarding the human person as its central concern. Recent research shows that each one of us desires to be regarded as socially useful, and that feelings and attitudes of the worker are more significant than all environmental factors in morale.*

(8) *"Ethical" infractions are related to: (a) posts which carry greater social power; (b) an attitude on the part of the public servant that he is a "master" dispensing favours; (c) lack of a more definite sense of "responsibility".*

(9) *Regarding "morale", our public service is characterized by dissatisfaction on the part of its servants which, together with the lack of interest in the job and the lack of leadership qualities, is responsible for low group morale. The causes: (a) lack of equity in the salary system; (b) existence of privileges attached to public posts, and the inequality of remuneration for similar duties; (c) favouritism and nepotism, and the existence of sinecures; (d) the so-called "confidential free choice" criterion resulting in the*

appointment of heads without even the minimum qualifications; (e) the most important and general one, the attitude of supervisors in regarding subordinates as mere "work units" instead of "social units".

These are the characteristics of a system of management which is predominantly autocratic, where coercion is the rule, and persuasion the exception.

(10) The following facts point to the need for far-reaching administrative reform: (a) as our systems of control are based upon the premisses that people are dishonest, the result is that the individual is concerned more with avoiding penalties than doing his work well; (b) besides, the system is useless for neither is it applied opportunely nor accompanied by penalties — control is purely formal, depending upon documentation rather than on effective results; (c) Excessive differentiation of budget items results in mutual arrangements between departments to cover deficits.

(11) The Plan for Positions Classification now under consideration by the Legislative is an important step in strengthening morale, by establishing a rational payment plan and a definite promotion system.

(12) Three measures are necessary to abolish privileges: (a) to fix a salary ceiling; (b) to abolish the system of conceding percentages of tax revenue and fines; (c) to incorporate registry offices into the Judiciary as auxiliary services.

(13) The merit system should be reinforced by gradually eliminating admissions into public service which is not based on merit.

(4) The political neutrality of the Civil Service should be ensured.

(15) There should also be a system of Administrative Law, instead of, as now, trying to make public service conform with Private Law.

(16) Another important need is for the education of executives in a public-spirited attitude, for their example is reflected in the behaviour of their subordinates. An important factor in morale is confidence in the integrity and good intentions of superiors.

(17) Pigors says that "self-leadership" can build morale by: (a) identification of the purpose of specific work; (b) freedom for conformity to personal standards (self-respect); (c) conscience of past successes on the part of employees; (d) sound health.

(18) The leader should encourage the building of morale by the employees themselves: (a) encourage efforts not requiring self leadership; (b) provide, in his relations with them, an atmosphere favouring good morale.

(19) Moral rehabilitation in public service largely depends upon the attitude and example of the heads.

## *O Exército na Campanha de Canudos*

UMBERTO PEREGRINO

(Ten. Cel. Diretor da Biblioteca do  
Exército)

### FISIONOMIA DO EXÉRCITO CHAMADO A COMBATER CONTRA OS JAGUNÇOS

**O** Exército com que contámos nos primeiros tempos da República, era maciçamente, entraphadamente, o velho exército profissional, herdado do Império, e cujas fileiras se povoavam com elementos de duas origens: voluntariado e recrutamento forçado.

Os voluntários eram, em geral, desocupados, quando não pessoas fugidas à ação policial ou à perseguição de alguma autoridade de atrabiliária; sómente uns poucos seriam filhos de militares, que por vocação adotavam a carreira paterna, ou rapazes pobres que buscavam o Exército como meio de poderem estudar e elevar-se socialmente; havia ainda os "filhos-família" mal procedidos, que os pais alistavam no Exército, seguindo a tradição portuguesa, como recurso para corrigi-los.

O recrutamento forçado, a que se recorria para cobrir a insuficiência do voluntariado, colhia para os quartéis, muitas vezes elementos protegidos de pessoas influentes, o que levantava clamores de repercussão até no Parlamento. E então os Gabinetes, atendendo a êsses interesses que lhes afetavam a sorte eleitoral, agiam reduzindo ao mínimo os efetivos militares.

Resultava daí que as fileiras do Exército constituíam-se, na grande parte, com homens de condição humilde, que nelas se abrigavam da miséria, em geral gente de côr, como decorrência da posição que lhe tocava na estrutura econômico-social brasileira, naquelas alturas ainda soberanamente fundada na economia escravocrata e latifundiária.

Fazia-se sentir também a presença de elementos perturbadores, mesmo perigosos, o que até certo ponto explica tenha perdurado, ainda pela República em fora, a prática do castigo corporal, que, não obstante, havia sido abolido, oficialmente, em 1874.

Dos elementos comuns, chegados aos quartéis, os melhores eram retidos pelo engajamento, renovado sucessivamente até a conta de 20 anos de serviço, quando a reforma estava assegurada.

A vida do quartel pautava-se pela rotina do serviço e da fachina. Varrer, lavar, acompanhar presos às fachinas, dar guarda e patrulhar, limpar os dou-

rados, passar alvaiade nos correames brancos, lustrar as cartucheiras e a patrona, mediante receitas especiais, era tudo o que se fazia.

A instrução ocupava muito pouco das horas nos quartéis e assim mesmo consistia apenas na *ordem unida*, que predominava, no aprendizado de algumas regras de combate individual da época, na prática de carregar e travar as armas em uso. O treinamento de tiro não existia, nem seria possível realizá-lo, pois que as unidades não dispunham de instalações para isso, consideradas, então, aparelhagem de luxo. Nessas condições, acontecia que homens servissem mais de 10 anos sem ter oportunidade de dar um tiro.

No depoimento do General KLINGER, oferecido naquelas preciosas "Narrativas Autobiográficas", a instrução constituía "acontecimento esporádico" e "era ministrada por atacado, em massa". Não havia incorporação regular anual, era o regime do *portão aberto*. "Não se imaginava — continua depondo o memorialista — que pudesse haver *ano letivo*, com matrículas em época certa". Um cabo, especialmente designado, encarregava-se ia dos recrutas, a uns seis meses decorridos, nunca antes, procedia-se a um exame que se referia, naturalmente, apenas à *ordem unida*. E também podia ser que não houvesse sequer esse exame... Mas o certo é que ao fim de seis meses os recrutas passavam a *prontos* na instrução, o que, praticamente, significava um diploma para concorrerem a todos os serviços.

"A tropa ociosa" — são também expressões do autorizado testemunho do General KLINGER — "era menoscabada pelos oficiais habilitados, de modo que os jovens cheios de sabença, egressos da escola, procuravam comissões de engenharia, o magistério militar, a burocacia reiúna ou lugar junto a algum alto comando", de sorte que só mesmo "os malucos ou os de todo paçôs" iam dar nalgum batalhão ou regimento "para se entediarem, jogar damas ou gamão, tomar café e palestrar, vencer antiguidade como menos canhões nos parques", enquanto irreverentes e descuidosas andorinhas "faziam ninho nas almas dos canhões", ao que informava ainda o mesmo General KLINGER.

Mas, a melhor, a definitiva síntese dessa época está contida neste conceito famoso, formulado um dia, em momento de inspiração, por um oficial de cavalaria:

— "A Artilharia é ciência, a Cavalaria arte e a Infantaria... meio de vida".

#### INADEQUAÇÃO DOS MÉTODOS MAIS USADOS CONTRA CANUDOS

Esse quadro da organização do Exército à época em que se desenvolveu o episódio de Canudos EUCLIDES DA CUNHA o fixou para demonstrar até que ponto foi ele responsável pelo fiasco e sacrifício das sucessivas Expedições. "Não tínhamos exército", di-lo EUCLIDES com fundamento nestas considerações irretorquíveis:

"Não tínhamos exército na significação real do termo em que se inclui, mais valiosa que a existência de alguns milhares de homens e espingardas,

uma direção administrativa, técnica e tática, definida por um Estado Maior enfeixando todos os serviços, desde a condução das viaturas aos lineamentos superiores da estratégia, órgão preparador por excelência das operações militares".

"Faltava tudo. Não havia um serviço de fornecimento organizado, de sorte que numa base de operações provisória, ligada ao litoral por uma estrada de ferro, foi impossível conseguir-se um depósito de víveres. Não havia serviço de transporte suficiente para cerca de cem toneladas de munições de guerra".

"Por fim não havia soldados: os carregadores de armas, que ali desembarcavam, não vinham dos polígonos de tiro ou campos de manobra. Os batalhões chegavam, alguns desfalcados, menores que companhias, com o armamento estragado e carecendo das noções táticas mais simples. Era preciso completá-los, armá-los, vesti-los, municiá-los, adestrá-los e instrui-los".

Não há sequer exagero de côres nesse quadro. Era assim rigorosamente, a máquina de guerra de que dispunhamos e da qual foram destacadas aquelas colunas de bravos, cujo destino veio a ser, invariavelmente, a impotência e o extermínio nos caminhos que conduziam à cidadela de Antônio Conselheiro.

Mas não era só que fôsse retrógrada e mal aparelhada a organização militar brasileira ao tempo da campanha de Canudos, era ainda, de qualquer forma, inadequada ao tipo de luta que ali devia sustentar-se.

Do superado estágio técnico-profissional em que se encontrava o nosso Exército, dão pacífico testemunho os estudiosos que se têm ocupado da evolução militar brasileira. Em verdade, predominavam, no domínio da Tática, as Instruções de autoria do Coronel MOREIRA CÉSAR, aprovadas em 1894, e que se filiavam ainda à doutrina militar portuguêsa, assim mesmo, como o indica o General PAULA CIDADE, "com grande atraso".

Nada, porém, mais expressivo a respeito do estágio em que se encontrava o Exército chamado a lutar em Canudos, do que a radical transformação que se operou na sua estrutura logo a seguir, isto é, a partir das manobras de 1905, promovidas pelo Marechal Hermes da Fonseca, e que se completaria com a sua lúcida e vigorosa ação à frente do Ministério da Guerra.

Mais, entretanto, que a doutrina retardatária, que o deficiente treinamento da tropa combatente, responde pelos desastres que se reiteraram ao embate com os fanáticos de Antônio Conselheiro, a inadequação dos meios e dos métodos empregados pelo Exército naquela campanha peculiaríssima, consoante, aliás, o assinalou insistenteamente EUCLIDES DA CUNHA, em flagrantes irrecorríveis. E' o que procuraremos ilustrar com elementos recolhidos ao longo das páginas de "Os Sertões".

As concentrações, para começar pelo comêço, eram assim efetuadas:

"As tropas convergiam na Bahia. Chegavam àquela capital em batalhões destacados e seguiam imediatamente para Queimadas. Esta medida além de corresponder à urgência de uma organização pronta naquela Vila —

feita base de operações provisórias — impunha-se por outro motivo igualmente sério. E' que, generalização de um conceito falso, havia no ânimo dos novos expedicionários uma suspeita extravagante a respeito das crenças monárquicas da Bahia. Ali saltavam com a altaneira provocante de triunfadores em praça conquistada. Aquilo, preestabelecera-se, era um Canudos grande".

"A paixão patriótica roçava, derrancada, pela insânia. A imprensa e a mocidade do norte, afinal, protestaram e, mais eloquente que as mensagens então feitas, falava em tôda a parte o descontentamento popular, prestes a explodir. Assim, como medida preventiva, os batalhões chegavam, desembarcavam, atulhavam os carros da Estrada de Ferro Central e seguiam logo para Queimadas".

Dos planos de campanha, perfilhados pelas diversas expedições, também são completas as informações de EUCLIDES DA CUNHA, que os submete, no que vão sendo enunciados, a rigorosa crítica comparativa.

Fala, por exemplo, da orientação que o General SOLON desejava impor à segunda Expedição, e que não conseguiu em virtude das suscetibilidades autonomistas do Governo baiano:

"O comandante do Distrito compreendera a situação. Planejara atacar a revolta por dois pontos, fazendo que avançassem para o objetivo único não uma, mas duas colunas sob a direção geral do coronel do 9.º de Infantaria, Pedro Nunes Tamarindo. Era um plano compatível com as circunstâncias da luta: estabelecer antes de tudo um cêrco à distância; bater os insurretos parceladamente e apertá-los, ao cabo, em movimentos envolventes de forças pouco numerosas e adestradas. Realmente, libertas, estas, da morosidade própria às grandes massas, ajustar-se-iam melhor às escravosidades do terreno, e do mesmo passo enfraqueceriam tôdas as causas de insucesso. Por outro lado, por mais original que seja o método combatente dos matutos, guerrilheiros impalpáveis dentro da tática estonteadora da fuga! — rola todo neste círculo único. Não se desenvolve num plano qualquer permitindo dar aos grupos dispersos o centro unificador de um objetivo prefixado. Atacá-los, atraindo-os para diferentes pontos, é vencê-los".

Não foi isso, em todo caso, o que se fêz. "O comandante — explica o historiador-militar de "Os Sertões" — limitou-se a formar três colunas e a ir para a frente, pondo diante da astúcia sutil dos jagunços e potência roncereira de três falanges compactas — homens inermes carregando armas magníficas".

O plano de MOREIRA CÉSAR é definido com um rigor que poderíamos julgar exagerado, se o trágico desastre que o corôou não fôsse tão expressivo:

"Nada se resolveu de acordo com as circunstâncias especialíssimas da empresa. Ficou dominando tôdas as decisões um plano único, um plano de delegado policial enérgico: lançar à marche-marche mil e tantas baionetas dentro de Canudos. Isto no menor tempo possível".

Passam, depois, pela mesma apresentação explicativa de EUCLIDES, os princípios que orientaram a ação da quarta massa militar arrojada contra

Canudos: "Ao invés do cérco à distância — lê-se em "Os Sertões" — para o que eram suficientes aqueles dezesseis batalhões, articulando-se em roda do arraial, planejara-se investir com os fanáticos por dois pontos, seguindo uma das colunas, a primeira, por Monte Santo enquanto a segunda, depois de reunida em Aracaju, atravessaria Sergipe até Geremoabo. Destas vilas convergiriam sobre Canudos". Ora, tal plano, denuncia o analista, sem se deter, era "cópia ampliada de erros anteriores, com uma variante única: em lugar de uma eram duas as massas compactas de soldados que iriam tombar, todos a um tempo, englobados, nas armadilhas da guerra sertaneja. E quando, agitando as mais favoráveis hipóteses, isto não acontecesse, era fácil verificar que a plena consecução dos itinerários preestabelecidos, problematizava ainda um desenlace satisfatório da campanha".

"À simples observação de um mapa ressaltava que a convergência pre-determinada, embora se realizasse, não determinaria o esmagamento da rebe-lião, mesmo à custa do alvitre extremo e doloroso da batalha".

E prossegue fazendo aquilo que devera ter sido empreendido, prévia e mais perfeitamente ainda, pelos Estados Maiores responsáveis, então, pela campanha — o estudo das estradas escolhidas e de tôdas as hipóteses possí-veis sobre a conduta dos jagunços, o que conduziria, fatalmente, à previsão transformada mais tarde em realidade, de que não seria possível subjugá-los, porquanto ficariam, como ficaram, com "mil portas por onde comunicaram com as cercanias e abastecerem-se à vontade".

O historiador militar não estaca na caracterização do êrro, indica logo o que denomina "um corretivo único: uma terceira coluna, que, partindo de Joazeiro ou Vila Nova, e vencendo uma distância equiparada às percorridas pelas outras, com elas convergisse, trancando a pouco e pouco aquelas estradas, originando por fim um bloqueio efetivo".

#### O TERRENO E OS ABASTECIMENTOS

Dois fatores de proeminente responsabilidade no desconcertante desen-volvimento da campanha de Canudos foram o terreno e os abastecimentos.

A respeito do terreno cumpre ressaltar, antes de mais nada, o papel uni-lateral da vegetação sertaneja. As caatingas, no dizer de EUCLIDES DA CUNHA, "são um aliado incorrível de sertanejo em revolta. Entram tam-bém de certo modo na luta. Armam-se para o combate; agridem. Tran-cam-se, impenetráveis, ante o forasteiro, mas abrem-se em trilhar multírias, para o matuto que ali nasceu e cresceu".

As diversas nuances em que se desdobram as terras sertanejas — ora maciamente arenosas ora ásperas de pedregulho; ora calmas, espichando-se em boas chapadas, ora revoltas, orgia de cerros abruptos, que só os cabritos escalam; as estradas, as gargantas, os cursos dágua, tudo enfim, que constitui o terreno transitado pelas expedições, talado pelas patrulhas, sacudido pelos combates, ocupado durante o sítio, todo êsse terreno, tôda essa natureza es-tranha e bravia foi reproduzida em "Os Sertões" minuciosamente, rigorosa-mente, de uma forma que podemos denominar a topografia verbal de Eu-

clides, porque, em verdade, pouco faltaria a quem quizesse compor uma carta topográfica daquelas regiões, partindo da leitura das suas páginas.

O problema dos abastecimentos, entrosado indissolúvelmente com a organização de bases de operações e de vias de comunicação seguras e suficientes, foi, outrossim um dos temas centrais no debate euclídeo da campanha de Canudos. Desde o seu "Diário" se manifestam as lúcidas idéias de EUCLIDES nesse particular. E, em "Os Sertões", não cessa de desenvolvê-las, atacando-as de todos os ângulos, mas sobretudo pintando as duras consequências dos erros cometidos, como nesta passagem:

"O comando em chefe, sem carretas para o transporte de munições, desaparelhado dos mais elementares recursos, quedava-se, sem deliberar, diante da tropa acampada e mal avituallada por alguns bois magros e famintos espalhados em torno sobre as macegas secas das várzeas. O deputado do Quartel-Mestre-general não conseguira sequer um serviço regular de combios, que partindo de Queimadas abastecessem a base das operações, de modo a armazenar reservas capazes de sustentar por oito dias a tropa".

Por fim, extenuado de palmilhar aquele vasto itinerário de erros tão grosseiros quanto criminosos, que foi a campanha de Canudos, no tocante a abastecimentos, quando chega o instante de saudar a solução do problema, afinal vislumbrada e perseguida obstinadamente, até a execução, pelo Marechal Machado Bittencourt, EUCLIDES DA CUNHA exprime-se de uma forma que é quase uma explosão:

"Aquela campanha cruenta e na verdade dramática, só tinha uma solução e esta singularmente humorística. Mil burros mansos valiam na emergência por dez mil heróis. A luta com todo o seu cortejo de combates sanguentos, descambava, deploravelmente prosaica, a um plano obscuro. Dispensava o heroísmo, desdenhava o gênio militar, excluia o arremesso das brigadas, e queria tropeiros e muares. O mais caluniado dos animais ia assentando, dominadoramente, as patas entaloadas em cima de uma crise, e esmagá-la... Ademais sómente eles podiam dar às operações a celeridade exigida pelas circunstâncias".

#### MALOGRADOS ATAQUES A CANUDOS

No que tange às operações de combate não foram menos graves nem menos copiosos os erros perpetrados. Referindo-se ao fatal assalto de Moreira César à cidadela dos fanáticos, observa EUCLIDES que se adotou "a mais rudimentar das ordens de combate, a ordem paralela simples, feita para os casos excepcionalíssimos de batalhas campais, em que a superioridade do número e da bravura excluindo manobras mais complexas, permitam, em terreno uniforme, a ação simultânea e igual de todas as unidades combatentes".

"Ali era inconcebível. Centralizada pela eminência coroada de canhões, a frente do assalto tinha, ao lado umas de outras, formas topográficas opositas: à direita, breve área de nível, facultando investida fácil porque o rio, naquele ponto, além de raso, corre entre bordas deprimidas; à esquerda, a

terra mais revolta descaindo em recortes resvalantes e separada do arraial por um fosso escavado e fundo. A observação mais rápida indicava, porém, que estas disposições da extrema esquerda sendo de todos desfavoráveis para lutadores que devessem percorrê-las rapidamente correndo para o assalto, eram, por outro lado, elemento tático de primeira ordem para uma reserva que ali estacionasse, de pronto, destinando-se à diversão ligeira ou a intervir oportunamente, segundo as modalidades ulteriores do recontro. Deste modo, o relevo geral do solo ensinava, por si mesmo, a ordem oblíqua, simples ou reforçada numa das alas, e, ao invés do ataque simultâneo, o ataque parcial pela direita firmemente apoiado pela artilharia, cujo efeito, atirando acerca de pouco mais de cem metros de inimigo, seria fulminante".

"Além disto, não havia mais surpresas naquela luta e, caso o adversário desdobrasse, de subito, inesperados recursos de defesa, as tropas de refôrço, agindo fora do círculo tumultuário do combate, poderiam mais desafogadamente mover-se segundo as eventualidades emergentes, em manobras decisivas, visando objetivos firmes. O coronel Moreira César, porém, desdenhara essas condições imperiosas e arrojando à batalha toda a sua gente, parecia contar menos com a bravura do soldado e competência de uma oficialidade leal que com uma hipótese duvidosa: o espanto e o terror dos sertanejos em fuga, colhidos de improviso por centenas de baionetas".

Outra amostra da impropriedade com que eram conduzidas as operações da campanha de Canudos está na marcha da opulenta coluna do General Artur Oscar, assim descrita e analisada em "Os Sertões".

"As tropas partiriam da base de operações — à meia ração. Seguiriam chumbadas às toneladas de um canhão de sítio. E avançariam em brigadas cujos batalhões, a quatro de fundo, guardavam escasso intervalo de poucos metros".

"Persistia a obsessão de uma campanha clássica. Mostram-na as instruções entregues, dias antes, aos comandantes de corpos. Resumo de uns velhos preceitos que cada um de nós, leigos no ofício, podemos encontrar nas páginas do Vial, o que em tal documento se depara — é a teimosia no imaginar, impactos, dentro de traçados gráficos, as guerrilhas solertes dos janguncos".

"O chefe expedicionário alongou-se exclusivamente numa distribuição de formaturas. Não se preocupou com o aspecto essencial de uma campanha que, reduzida ao domínio estrito da tática — se resumia no aproveitamento do terreno e numa mobilidade vertiginosa. Porque a sua tropa mal distribuída ia seguir para o desconhecido, sem linhas de operações — adstrita aos reconhecimentos ligeiros anteriormente feitos, ou dados colhidos, de relance, por oficiais das expedições passadas — e nada existe de prático naquelas instruções sobre serviços de segurança na vanguarda e nos flâncos. Em compensação ostenta a preocupação da ordem mista, em que os batalhões, na emergência da batalha, se deveriam desenvolver, com as distâncias regulamentares, de modo que cada brigada, desarticulando-se em campo raso, pudesse, geométricamente — cordões de atiradores, linhas de apoio e re-

fôrço, e reservas — agir com a precisão mecânica estatuída pelos luminares da guerra".

O comandante da expedição estribava-se nas instruções de um sumo estrategista, Brun, as quais, continuava EUCLIDES, "nada valiam porque estavam certas do mais", "A luta que só pedia um chefe esforçado e meia dúzia de sargentos atrevidos e espertos, ia iniciar-se enleada em complexa rede hierárquica — uns tantos batalhões maciços entaladados em veredas flexuosas e emperrados diante de adversários fugitivos e bravos. Prendeusse-lhes além disto, às ilhargas, a mola de aço de um Withwort de 32, pesando 1.700 quilos. A pesada máquina, feita para a quietude das fortalezas costeiras — era o entupimento dos caminhos, a redução da marcha, a perturbação das viaturas, um trambolho a qualquer deslocação vertiginosa de manobras".

Da parte dos jagunços também houve, naturalmente, erros e fraquezas, que Euclides, de resto, identifica, embora fôsse muito relativa essa apreciação, sabido como é que os guerrilheiros do arraial de Canudos não pelejavam segundo planos fixos, mas ao sabor do instinto, em ações individuais, empregando a astúcia, explorando a vantagem do conhecimento do terreno. O que lhes dava unidade era únicamente o desígnio de destruir as colunas que se avizinhasssem do arraial. Acontece, porém, que na noite de 18 de julho, após o assalto à cidadela sertaneja, ordenado pelo General Artur Oscar, e que resultaram numa situação extremamente perigosa para os atacantes, sem poder avançar nem recuar, após terem conquistado com perdas alarmantes apenas uma fímbria de casas, os jagunços ficaram inertes, esperdiçando a oportunidade de obter um êxito definitivo sobre essa nova expedição.

#### DEPOIMENTO DO MAJOR FEBRÔNIO

Mas, se dêsse plano analítico nos transportarmos ao fato concreto — o deslocamento das colunas através daqueles chãos abrasados; o golpear sem pausa dos jagunços, ao longo dos caminhos; os estacionamentos sobressaltados; os furiosos e imponentes assaltos ao arraial; o castigo atroante dos Krupps; o desmantelamento sombrio das colunas em retirada; a rotina perigosa do sítio; os rasgos estarrecedores de bravura — também em "Os Sertões" depararemos páginas definitivas. Todavia quero oferecer-vos finalmente um depoimento especial, qual seja o do major Febrônio de Brito que comandou a 2.<sup>a</sup> Expedição contra Canudos e se portou com irrepreensível valor no perigoso choque com os jagunços, ao sopé da serra do Cambaio.

Eis como descreve êle, em carta datada de Monte Santo e dirigida ao Coronel Saturnino Ribeiro da Costa Júnior, Comandante do 3.<sup>º</sup> Distrito Militar, na Bahia, a ação do dia 19 de janeiro de 1897:

"Às 6 da manhã de 19, empreendi marcha para assaltar o foco dos celebrados, quando repentinamente as avançadas e toda coluna foram envolvidas por cerca de 4.000 bandidos, produzindo indecisão nas fileiras nos primeiros momentos. Restabelecida a ordem, embora a falta de terreno para as manobras, a artilharia e fusilaria causaram de estragos medonhos, enquanto gru-

pos de canibais se refaziam prodigiosamente. As fôrças e animais já se não alimentavam desde 17; os ferimentos se multiplicavam; mais 6 mortos contava a guarnição da artilharia, que já era puxada a pulso desde a trincheira, visto a falta de animais e fuga dos tropeiros, no dia anterior; munição esgotada; munição de fusilaria a extinguir-se, o obrigaram adotar a forma de quadrado para resistir ao ímpeto da agressão por todos os lados. Os bandidos, não tão mal armados, como se dizia, vinham morrer agarrados à artilharia. Nunca vi tanta ferocidade. Compreendendo o perigo da situação, baldo de recursos materiais, a fôrça se reduzindo, já havendo mais de 60 feridos e contusos, reuni oficiais em plena luta; e da opinião unânime déles, foi resolvida a retirada, na impossibilidade de continuar a ação. Oportunamente, remeterei a ata da resolução. Tendo sido mortos muitos animais, reduzi a bagagem e organizei a retirada”.

“Oficiais a pé, cedendo cavalos à feridos, puchavam canhões a pulso, sobre pedreiras invencíveis, no percurso de 2 léguas. Comecei então o penoso trabalho de romper linhas inimigas à retaguarda. O combate se prolongou até 6½ da tarde, quando pude salvar tudo e adquirir posição defensiva. Mesmo em ação, foram contados cerca de 700 bandidos mortos. Retirada efetuada na melhor ordem; salvo tudo; inutilizado o armamento e munição que se encontravam com os bandidos, tive presente a cena da retirada do general Bourbaki, na fronteira Suíça, excluída a derrota. No dia 20, alimentei ligeiramente as praças e empreendi penosíssima marcha para esta Vila. Se eu tivesse meios rápidos de mobilidade e pessoal suficiente, seria inevitável o triunfo”.

“A fôrça chegou dolorosamente extenuada, maltrapilha, quase nua, incapaz de qualquer trabalho. A artilharia e metralhadoras tinham muitas peças e parafusos de elevação inutilizados. Os únicos homens que informaram verdade foram o tenente-coronel Antônio Reis e vaqueiro Joaquim Calumby, que afirmaram que Conselheiro tem 8.000 homens. Pela média posso garantir que o número é superior a 5.000. Rogo comuniquais ao chefe de segurança. As fôrças tiveram lances de verdadeiro heroísmo”.

Convém assinalar ainda a ação da 5.<sup>a</sup> Coluna de Antônio Conselheiro, cujos “emissários solertes” não se distinguiam na “alaridade dos festejos” que iam em Monte Santo, com a presença das volumosas fôrças federais, mas tudo espiavam, tudo examinavam, calculavam o número de soldados, contavam as carretas, precipitando-se, em seguida, para a “aldeia sagrada”, a comunicar ao Conselheiro e a Pajeu o resultado dêsse trabalho.

#### AS GUERRILHAS NA HISTÓRIA MILITAR

E foi assim, dessa convergência de dificuldades, de erros e de desvantagens que resultaram os desastres militares ocorridos em Canudos. Não vai neles, entretanto, nada de vergonhoso para o Exército, nada sequer que lhe tisne as gloriosas tradições. Vicissitudes iguais conheceram todos os exércitos de todos os tempos, sempre que se acharam em face de inimigos cujas carac-

terísticas de luta transgrediam as regras clássicas de guerra. Foi o que sucedeu, aqui mesmo, ao sólido e aparatoso exército que a Companhia das Índias Ocidentais desembarcou um dia nas praias de Pernambuco e que teve de permanecer longamente imobilizado no Recife, prisioneiro da própria vitória, até que viesse a conhecer, por sua vez, alguns dos segredos que faziam o êxito da gente do Arraial do Bom Jesus, mas, nem as dificuldades iniciais que contiveram as poderosas forças holandesas no solo pernambucano nem a derrota final que vieram a sofrer significaram algo irreparável para a sua reputação de combatentes. O mesmo fenômeno militar custaria ao exército inglês a severa experiência da guerra do Transwal, cujas lições Euclides da Cunha também focalizou. No futuro seriam os britânicos que se valeriam das operações de guerrilhas, fazendo desencadear a "Revolta Árabe", por intermédio de Lawrence, quando os turcos se colocaram ao lado da Alemanha, na Primeira Grande Guerra.

Paradoxalmente, o aperfeiçoamento da organização militar e o despótico acréscimo do seu potencial de destruição não vieram expulsar do quadro da guerra a ação dos guerrilheiros, mas, ao revés, vieram valorizá-lo e, daí, incorporá-la. Com efeito, na última Guerra Mundial os exércitos regulares, na França, na Itália, na Rússia, na Polônia, na China, nas Filipinas, na Birmânia, foram quase sempre coadjuvados por grupos dos chamados "partisans" e tais foram os resultados obtidos que, atualmente, as guerrilhas estão integralizadas na concepção da guerra total e os Estados Maiores já incluem nos seus planos o estímulo aos guerrilheiros e a coordenação da atividade dêles, bem como a neutralização das iniciativas inimigas nesse mesmo terreno.

Como se vê, o que aconteceu em Canudos foi um fenômeno de frequente incidência na História Militar. E, como observava Araripe Júnior, à margem da publicação de "Os Sertões", era inevitável recebêssemos a lição da Canudos, "qualquer que fôsse o militar que para lá se dirigesse", dada a organização do exército que possuímos, um "exército do litoral", para usar a sua própria expressão.

\* \* \*

Assim se contam e explicam os aspectos mais expressivos do desenvolvimento militar da campanha de Canudos, em cuja voragem foram consumidas, uma após outra, três expedições militares, cada qual, sucessivamente, mais poderosa, e que só teve fim ao impacto esmagador da 4.<sup>a</sup> Expedição, um verdadeiro exército. E, como é sabido, Canudos não se rendeu, foi exterminado, a luta só cessou quando tombaram os seus últimos combatentes que eram quatro: um velho, coxo por ferimento e usando uniforme da Guarda Católica, um rapaz de uns 16 anos, um preto alto e magro e um caboclo. Diante dêles 5.000 soldados, que vinham expugnando aquele reduto palmo a palmo, "na precisão integral do têrmo", como acentuou Euclides da Cunha. E ao serem afinal destocados da trincheira do centro responderam à intimidação para deporem as armas investindo alucinadamente contra a força maciça que os cercava. Um dêles, o preto, investia brandindo um machado...

## PESSOAL

### *Seleção e Treinamento de Professores e Docentes*

Prof. BENEDITO SILVA

(Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública)

(Trabalho apresentado no Seminário Inter-nacional de Administração Pública, reunido em Montevidéu de 17 a 29 de outubro de 1955)

#### OS "DEFICITS" CULTURAIS DOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

É sabido que os índices positivos, *per capita* e outros, dos países subdesenvolvidos são baixos e insatisfatórios.

Escolham-se alguns aspectos indicativos da existência de progresso e de assistência às populações, como, por exemplo, o número de salas de aula, de professores, de leitos hospitalares, de médicos, de quilômetros de estradas de ferro e de rodagem; o número de aparêlhos telefônicos; o montante de toneladas de mercadorias transportadas. Determinando-se tais números em relação a qualquer país subdesenvolvido e dividindo-se os mesmos por um grupo de habitantes, 50.000, digamos, ver-se-á que os *quotientes sociais* são muito menores do que nos países plenamente desenvolvidos. Em muitos casos, os meios de atender às necessidades coletivas são tão escassos em comparação ao número de habitantes, que a grande maioria d'estes terá necessariamente de permanecer fora do grupo daqueles que têm acesso aos referidos meios. Em outras palavras, há insuficiência flagrante entre o aparelhamento existente de assistência educacional, médica e técnica, de um lado, e as necessidades das populações respectivas, de outro.

Os índices dos países subdesenvolvidos podem ser expressos por um índice síntese — a renda *per capita*. O aumento da renda *per capita* indica que os outros índices positivos da sintomatologia social também estão aumentando, isto é: que melhoraram as condições gerais de vida.

Não nos preocupemos aqui com a questão acadêmica de saber se a cultura é floração do desenvolvimento econômico, ou vice-versa. Basta-nos ter em mente que existe uma interdependência incoercível entre a renda *per capita*, índice de desenvolvimento econômico, e o padrão de vida, índice de fruição de cultura.

Por fruição cultural entendemos a participação de cada habitante no uso, gôzo e posse dos bens sociais, isto é, dos agentes que possibilitam bem-estar, protegem a integridade e a dignidade e facilitam o pleno desenvolvimento da pessoa humana.

Se bem que seja possível provar que, em casos isolados, nem sempre uma alta renda individual vem acompanhada de fruição cultural correspondente, pode afirmar-se, entretanto, que coletivamente, quanto maior é a renda *per capita*, maior é a participação cultural, e vice-versa.

Os países subdesenvolvidos são deficitários — encontram-se em estado crônico de escassez. Nêles, as necessidades coletivas são muito maiores de que os recursos disponíveis. Para atender às necessidades *atuais* das respectivas populações, de modo que estas sejam integradas na civilização através de plena participação cultural, os países subdesenvolvidos necessitam de mais casas residenciais, de mais leitos hospitalares, mais ambulatórios, mais creches, mais escolas primárias e secundárias, mais universidades, mais museus de arte e de ciência, mais teatros, mais salões de música, mais meios de transporte e vias de comunicação.

No caso de meu país, Brasil, por exemplo, cumpre-nos multiplicar por três, por cinco, por dez e até por vinte os nossos atuais índices positivos *per capita*, para que todo o povo brasileiro entre efetivamente no gôzo dos benefícios da civilização.

Aquilo a que chamamos civilização brasileira compreende cerca de dez por cento da população do Brasil. Dos 56 milhões de brasileiros, apenas cerca de 6 milhões gozam de rendas que lhes garantem posse dos agentes materiais de proteção à vida e à saúde e acesso aos agentes culturais de elevação, polimento a refinamento do indivíduo. O grosso da população brasileira vive abaixo e fora da civilização. Para cerca de cinqüenta milhões de brasileiros, ainda não temos habitações confortáveis, universidades, hospitais, água canalizada, estradas pavimentadas, modernos meios de transportes e de comunicação — para não dizer nada de centros de recreação, museus de arte, orquestras sinfônicas e outras agentes de desenvolvimento cultural.

A situação do Brasil assemelha-se à de todos os países subdesenvolvidos, admitidas as variações circunstanciais.

Dentre os muitos *deficits* que dificultam o progresso dos países subdesenvolvidos, o mais pernicioso é o *deficit cultural* de professores. Com efeito, só é possível acelerar a marcha dos países subdesenvolvidos mediante o desenvolvimento dos recursos disponíveis em cada um deles. Dêstes recursos, o humano se avantaja a todos em importância; seu desenvolvimento é a chave mestra do desenvolvimento de qualquer país. Ora, o desenvolvimento dos recursos humanos é, sobretudo, tarefa de professores.

Nada mais fácil do que demonstrar essa tese.

Para abrir as estradas, cavar os túneis, construir os hospitais, as obras portuárias, as docas, os aeroportos, as estações terminais, as fábricas, os silos, as universidades, as casas residenciais, de que carecem, os países subdesen-

volvidos necessitam de engenheiros, arquitetos e eletricistas, além de operários qualificados. Para fazer funcionar os hospitais, necessitam de médicos, cirurgiões, anestesistas, radiologistas e enfermeiras. Para pôr as universidades em funcionamento, necessitam de professores das mais variadas disciplinas. Para regular a vida das cidades, necessitam de urbanistas, sociólogos, sanitários, assistentes, sociais, etc. Para gerir as empresas particulares e dirigir as repartições públicas necessitam de administradores. E assim por diante.

Em todos êsses casos, o concurso do professor é imprescindível. Médicos, engenheiros, sanitários, economistas, enfermeiros, administradores terão que ser treinados por professores; até os próprios professores terão de ser treinados por outros professores.

Vê-se assim que os países subdesenvolvidos sómente conseguirão diminuir os seus *deficits* de profissionais e técnicos, engenheiros e médicos, depois que diminuarem o seu *deficit* de professores.

Parece, pois, evidente que não há problema de maior urgência para os países subdesenvolvidos do que o de treinamento de professores. Seja no próprio território, seja no estrangeiro, os países subdesenvolvidos terão que treinar, com prioridade altíssima, os professores de que carecem.

Teóricamente, é possível treinar no estrangeiro os técnicos e especialistas de que um país subdesenvolvido possa necessitar, para acelerar o seu progresso econômico. Mas o país que abrir mão da vantagem de criar facilidades de treinamento no próprio território e aceitar passivamente a situação de ter que ir buscar alhures cultura científica e preparação técnica — será um país colonial por vocação; um país que alienará a capacidade de pensar por si; uma aberração.

Julgamos demonstradas, assim, as seguintes proposições:

1.º) Dentre os recursos que aos países subdesenvolvidos cumpre desenvolver, para provocar ou acelerar o progresso econômico, os mais importantes são os recursos humanos.

2.º) Dentre os recursos humanos, os mais importantes são os professores.

#### A SELEÇÃO DE PROFESSORES

Valendo-se largamente dos últimos progressos da psicologia e da psicotécnica, a moderna administração de pessoal dispõe de instrumentos plenamente satisfatórios, que permitem a seleção segura de candidatos à carreira de professor. Não incorrerá em exagero, possivelmente, quem afirmar que hoje o administrador de pessoal dispõe de métodos e técnicas de seleção de tal sensibilidade, que garantem a seleção adequada.

Não descreveremos aqui êsses métodos e técnicas, tão numerosos e variados. Limitar-nos-emos a dizer que a instrumentalidade profissional do

administrador de pessoal, se hábilmente manejada, torna possível o perfeito desempenho da tarefa de escolher homens e mulheres para quase todas as atividades.

A seleção de indivíduos para cargos magisteriais deve ser feita em dois momentos: quando se tratar de selecionar jovens candidatos aos cursos de formação de professores, e quando se tratar de selecionar, para o exercício efetivo de cargos magisteriais, professores já formados. Se se tomarem as necessárias providências a fim de que todos os indivíduos matriculados nos cursos de formação de professores passem pelas modernas psicotécnicas e de verificação de conhecimentos, evitar-se-á, de um lado, o desperdício de recursos sociais, impedindo o ingresso nas escolas de indivíduos sem as qualidades pessoais e intelectuais desejáveis, e, de outro lado, a frustração pessoal, prevenindo em tempo aquilo a que poderíamos chamar uma escolha errada de profissão. Já se delineia, nos horizontes da moderna administração de pessoal, a época em que haverá em todos os países unidades de orientação e seleção, a fim de impedir o uso de recursos sociais por indivíduos contra-indicados e a perda de tempo e de esforço por parte de pessoas que, por esta ou aquela razão, são levadas a ingressar neste ou naquele curso, embora sem possuir as aptidões necessárias. É à administração de pessoal que deverá caber a tarefa importantíssima de orientar, no limiar das escolas superiores, as modernas gerações, quando estas enfrentam o grave problema da escolha de uma profissão. Uma vez adotada essa prática e a ela submetidos os jovens de um país durante dez anos consecutivos, digamos, evidente é que a seleção profissional, que ocorrer depois da formação, se tornará muito mais fácil. Se houve a preocupação de impedir que indivíduos contra-indicados ingressassem nos diferentes cursos, especialmente naqueles de preparação de professores, é óbvio que os professores preparados sairão das escolas e universidades em melhores condições para o exercício do magistério.

A seleção de professores que houverem recebido orientação profissional competente antes do ingresso nas respectivas carreiras universitárias, consistirá apenas em descobrir os indivíduos mais capazes para as funções mais difíceis, assim como em identificar e discriminar as sub-aptidões e especializações acaso requeridas pelo mercado do trabalho. A adoção desses procedimentos autoriza a conclusão de que todos os candidatos que hajam ingressado nas Escolas de Filosofia para se especializarem em Geografia, por exemplo, possuam os requisitos mínimos indispensáveis e ofereça garantias de exercício profissional satisfatório. No caso de se selecionarem professores de Geografia dentre indivíduos desse grupo, o problema será apenas apurar as habilidades dos indivíduos mais capazes ou as especializações ocorrentes dentro do campo da Geografia.

Trata-se, como se vê, de uma situação bem diversa da que ocorre na maioria dos países do mundo, em que a seleção de professores já formados freqüentemente não tem por objetivo descobrir os indivíduos mais capazes dentre profissionais de competência indiscutível, mas de selecionar, negativamente, os menos incapazes, ou menos contra-indicados.

Tanto no caso de seleção de jovens candidatos aos cursos de formação de professores, quanto no caso de seleção de professores já formados, os recursos de que hoje dispõe a administração de pessoal são realmente imensos. Seja-nos tolerado repetir: dados os instrumentos de seleção hoje disponíveis, que permitem uma análise espectral, por assim dizer, das qualidades pessoais e intelectuais de cada candidato, só selecionará mal o profissional que negligenciar a aplicação desses instrumentos ou os ignorar totalmente.

Dentre as provas a que é de toda conveniência submeter os candidatos a professores de qualquer nível e de qualquer disciplina, cumpre incluir as provas psicotécnicas de personalidade. Com efeito, não basta que um candidato à carreira magisterial seja bem dotado intelectualmente e goze de perfeita saúde física. É possível que um indivíduo super dotado, intelectual e fisicamente, seja um epileptoide, ou super-agressivo, ou desajustado, ou homossexual, anomalias cuja descoberta é possível pelas provas psicotécnicas.

Não é necessário lembrar o risco social que existe no exercício da cátedra por indivíduos pertencentes a qualquer das categorias mencionadas. Se bem que haja quem sustente que o professor, uma vez possuindo competência específica, já oferece as condições essenciais para o exercício do cargo, cumpre observar que a competência específica apenas não basta. Ao lado dela, é necessário que aqueles que têm a responsabilidade de transmitir o saber organizado às gerações novas, possuam os necessários requisitos morais e pessoais. Ainda que seja supremamente competente, o professor atrabiliário, transforma-se facilmente num elemento de desordem e fricção na vida institucional de um estabelecimento. Os mal ajustados, os super-agressivos, os indivíduos obsessivos, e outros grupos fronteiriços, ainda que profissionalmente habilitados, também constituem riscos para a sociedade e podem injuriar as gerações novas, se se lhes permite o exercício do magistério.

As modernas provas de personalidade, algumas simples como a de KOCH e a de ANTIPOFF, outras mais complexas como o P.M.K. e a de RORSCHACH, oferecem à administração de pessoal os recursos específicos para submeter os candidatos à filtragem necessária.

E' no momento em que o indivíduo atravessa a última fase da educação secundária, quando ainda não ingressou em curso superior, que a intervenção da psicotécnica — feita através de uma análise profunda de suas qualidades pessoais e intelectuais — produz os melhores resultados. Assim realizada, a seleção impede o desperdício de recursos sociais, defende a comunidade e beneficia os indivíduos, porque os protege contra a perda de tempo e os fracassos profissionais, decorrentes de êrro na escolha de profissão. Já existem países, como a França, onde a orientação profissional é obrigatória.

Em certos sistemas educacionais, a seleção de professores já se faz na fase pre-universitária. Os candidatos que conseguem vencer as barreiras da seleção e chegam ao fim dos cursos, ingressam automaticamente no magistério. Esse critério é adotado pelo sistema de educação primária do Distrito Federal, Brasil: ao concluirem o curso de formação de professores do Insti-

tuto de Educação, as alunas passam a fazer parte do quadro de professores primários da Prefeitura, percebendo vencimentos relativamente altos e gozando de crescente prestígio social e profissional.

O ingresso no Instituto de Educação depende de seleção rigorosa, em que, contudo, predominam ainda as provas de conhecimento. E' de se prever, porém, que o Instituto de Educação da Prefeitura do Distrito Federal, estabelecimento pioneiro, não tardará a incluir, entre as provas de admissão ao seu curso, os modernos testes de personalidade, destinados a impedir a formação, para a carreira de professores, de indivíduos que, embora bem dotados intelectualmente, sejam contra-indicados por outras razões.

A Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro), pratica, desde 1954, a seleção psicotécnica: ao lado das provas de conhecimento, utiliza provas de aptidão mental e desde 1954, de personalidade. Sómente conquistam as bôlgas de estudo que a Escola oferece, aquêles candidatos que se colocam acima dos limites críticos, nos três tipos de provas: de conhecimento, de aptidão mental e de personalidade. Como as bôlgas de estudo a que nos referidos se destinam a habilitar os candidatos vitoriosos a frequentar o curso básico de formação da Escola, a ponderação dada às provas de aptidão mental é mais forte do que a dada às provas de conhecimento. Se o candidato vence as provas de personalidade e revela um nível mental indiscutivelmente superior à média, mesmo que não obtenha graus muito elevados nas provas de conhecimento, ainda assim pode conquistar a bôlga de estudo, porque se acredita que possua, em potencial, os pendores necessários para aprender e fazer bom uso das matérias estudadas.

Essa prática da Escola Brasileira de Administração Pública poderá ser generalizada a tôdas as escolas superiores, especialmente às que se destinam à formação de professores.

No Brasil, por exemplo, as Escolas de Filosofia, de que a Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil é o padrão, lucrariam em incluir provas de personalidade e de aptidão mental nos respectivos exames vestibulares, a fim de darem preferência aos candidatos que fôssem, a um tempo, mais bem ajustados socialmente e mais bem dotados intelectualmente. As provas de personalidade e de aptidão mental permitem uma estimativa mais fidedigna do comportamento futuro do candidato, ao passo que as provas de conhecimento medem, quando muito, o cabedal de conhecimentos que o candidato, muitas vêzes, por fôrça de pura memorização, adquiriu até o momento da prova.

#### TREINAMENTO DE PROFESSORES

A tarefa de treinar professores, especialmente nos países subdesenvolvidos, é complexa e multiforme. A aspiração dos países subdesenvolvidos é ingressar em cheio naquilo a que chamamos *civilização moderna*, isto é, proporcionar às respectivas populações tôdas as vantagens conhecidas: dimi-

nuição da mortalidade infantil, aumento considerável da duração média da vida erradicação das doenças contagiosas, como a lepra, a tuberculose, a sífilis; segurança econômica, participação cultural, amplas oportunidades profissionais ao alcance de todos, etc. Conseqüentemente, o treinamento de professores nos países subdesenvolvidos deverá compreender a preparação para todas as modernas profissões e ocupações, desde as imemoriais, como a arte militar, até às moderníssimas, como a investigação econômica e a prospecção geofísica. Nessas condições, o treinamento de professores para as escolas de formação profissional, de que um país subdesenvolvido necessite, requer a existência de um sistema educacional de proporções correspondentes às necessidades do país.

Um requisito básico desde logo se impõe: o treinamento de professores para a maioria das disciplinas, só poderá ser feito em nível universitário, seja em universidade, seja em estabelecimento de ensino superior, e desde que o país disponha de recursos humanos e materiais adequados ao desempenho satisfatório dessa tarefa importantíssima.

Poderíamos distinguir desde logo duas classes de treinamento:

a) treinamento de professores para as escolas que ministram ensino tradicional, como as de medicina, farmácia, odontologia, direito, engenharia, existentes em quase todos os países do mundo;

b) treinamento de professores para escolas recentemente criadas, ou ainda inexistentes, destinadas à preparação em campos profissionais emergentes, como a economia, a antropologia, a administração pública, a sociologia, a ciência política, a administração de empresas particulares, etc.

No primeiro caso, será sempre possível atrair, para a cátedra das escolas tradicionais, os melhores indivíduos que houverem passado por elas e se encontrem no exercício da respectiva profissão: médicos, advogados, engenheiros, arquitetos, dentistas, farmacêuticos. Dentre êstes, geralmente há, em todos os países, muitos que dispõem de tempo para exercer cumulativamente a profissão, em caráter particular, e rege uma cadeira, neste ou naquele estabelecimento.

A observação da dinâmica social nos países subdesenvolvidos revela que o treinamento recebido nas escolas tradicionais e a prática profissional exercida depois da formação, ordinariamente habilitam o indivíduo a desempenhar a contento cargos magisteriais, relacionados com o ensino das respectivas profissões. É verdade que nem sempre os melhores médicos praticantes são os melhores professores, mas não resta dúvida de que o exercício prático da profissão amplia, completa e refina a capacidade do indivíduo para lecionar.

No segundo caso, o problema oferece maiores dificuldades. Se o país ainda não dispõe de estabelecimento de ensino para a formação, digamos, de administradores, segue-se lógicamente que não disporá de professores para as escolas de administração. Isso se verificou no Brasil, recentemente, quando ali criamos a Escola Brasileira de Administração Pública; e tem-se veri-

ficado em todos os países subdesenvolvidos que, nestes últimos anos, criaram ou estão criando escolas de administração pública. Impõe-se, então, que o treinamento, pelo menos do núcleo inicial dos professores da primeira escola, seja feito no estrangeiro. Graças a esse procedimento, é possível transplantar, no curso de poucos anos, de uns para outros países, as técnicas e princípios constituintes das disciplinas novas. Escola Brasileira de Administração Pública, estabelecida pela Fundação Getúlio Vargas, em 1952, sob os auspícios conjuntos das Nações Unidas e do Governo Brasileiro, recorreu simultaneamente a dois métodos: a importação de professores estrangeiros, mandados ao Brasil pelas Nações Unidas e geralmente cedidos a título de empréstimo por universidades de outros países; e o treinamento de candidatos brasileiros, escolhidos dentre indivíduos formados em campos afins ou vizinhos.

Dos vinte candidatos brasileiros que a Escola já mandou ao estrangeiro, para fins de treinamento, em colaboração, ora com as Nações Unidas, ora com o Governo dos Estados Unidos, dez eram bacharéis em direito, quatro licenciados em filosofia, dois contadores, um engenheiro arquiteto e um economista. Esses professores brasileiros foram selecionados mediante provas progressivamente mais difíceis de conhecimentos gerais e de conhecimentos práticos de idiomas e de provas de nível mental. A partir de 1954, incluíram-se também provas de personalidade.

Os componentes dos primeiros grupos enviados em 1952 e 1953, num total de dezesseis, foram submetidos apenas a provas de conhecimento e de nível mental. O treinamento que lhes foi dado consistiu numa parte prática, ministrada na própria escola, e numa parte teórica, ministrada por universidades estrangeiras.

Uma vez selecionados e admitidos, passam eles a exercer funções de intérpretes e tradutores, na qualidade de assistentes de professores estrangeiros. Durante o período em que funcionam como assistentes, diligenciam por se familiarizar com a disciplina ministrada pelo professor estrangeiro respectivo. Depois de um período de doze a vinte e quatro meses de exercício do cargo de assistente na Escola, o candidato é então enviado ao estrangeiro para cumprir um programa de estudos previamente estabelecido pela Escola. Na elaboração desse programa, consideram-se vários problemas, entre os quais os seguintes:

- o interesse da Escola;
- o aproveitamento do professor ao regressar do período de treinamento no estrangeiro;
- a preferência do candidato, sua formação universitária, sua experiência prática, etc.

Dos candidatos mandados ao estrangeiro e que ali concluíram satisfatoriamente os cursos, doze ensinam atualmente as seguintes matérias na Escola Brasileira de Administração Pública: Introdução à Administração Pública, Ciência Política, Instituições Governamentais Comparadas, Métodos

de Pesquisa, Organização e Métodos, Administração de Pessoal, Administração Municipal, Relações Públicas e Técnica Orçamentária.

Talvez seja muito cedo para que se tirem conclusões da prática adotada pela EBAP. Não se pode dispensar a perspectiva histórica na análise da obra de um estabelecimento de ensino.

Os resultados conhecidos já permitem, entretanto, afirmar-se que a Escola Brasileira de Administração Pública dispõe hoje de um bom grupo de professores brasileiros, originariamente formados em campos afins e depois especialmente treinados em administração pública. O treinamento de professores brasileiros, que concluíram os seus estágios em outros países e regressaram ao Brasil, tem custado um mínimo de 700.000 e um máximo de 1 milhão e duzentos mil cruzeiros por indivíduo. Isso significa que, antes de utilizá-los como professores, a Escola e as instituições que a patrocinam (Nações Unidas, Governo Brasileiro, Instituto de Negócios Inter-Americanos) investem somas comparativamente altas na especialização e treinamento profissionais dos candidatos. O período de duração desse treinamento tem sido, em média, de três anos. Nenhum professor da Escola Brasileira de Administração Pública chegou à categoria de professor em menos de três anos, a contar da época em que nela ingressaram como intérpretes ou assistentes.

O fato de darmos esta informação mais ou menos minuciosa sobre o treinamento de professores para a Escola Brasileira de Administração Pública, não significa que, a nosso ver, o procedimento possa servir de padrão para outros países.

Seja como fôr, se os países subdesenvolvidos desejarem apressar a preparação de professores para as suas novas escolas, destinadas à formação dos quadros técnicos de que ainda não dispõem, deverão recorrer, simultaneamente, a três métodos complementares:

- a importação de professores estrangeiros;
- a readaptação profissional de professores já portadores de formação universitária em campos afins;
- o treinamento formal, deliberado, de longa duração, de elementos jovens, atraídos no limiar da carreira universitária.

A Escola Brasileira de Administração Pública lança, em 1955, a segunda turma de bacharéis em administração pública. Em 1956 já utilizará, no seu corpo docente, um dos bacharéis da primeira turma, que colou grau em 1954. Esse professor representará uma nova classe: a dos professores brasileiros formados em administração pública, no Brasil, em curso regular de longa duração.

E' possível que, em menos de dez anos, a maioria dos professores da Escola seja composta de ex-alunos do seu curso regular de formação, hoje ministrado em três anos; em quatro, a partir de 1956.

Uma análise das necessidades dos países latino-americanos possivelmente levará à conclusão de que o método seguido pelo Brasil para formar

o corpo docente da Escola Brasileira de Administração Pública, seja a solução, — feitas em cada caso, naturalmente, as adaptações ditadas pelas circunstâncias particulares — para o problema de treinamento e formação dos quadros de professores de que êsses países necessitam. Parece-nos um método capaz de proporcionar aos nossos sistemas educacionais os professores especializados nas disciplinas e técnicas que o mundo moderno vai desenvolvendo ou criando.

Para concluir, diremos que o treinamento de professores, salvo nos casos daqueles que ingressam nas Escolas Normais e nos Institutos de Educação e que se destinam exclusivamente ao magistério, não deve ser diferente do treinamento dos profissionais que preferem o exercício das respectivas profissões, como os advogados, engenheiros, médicos e arquitetos. Ao treinar grupos de arquitetos, médicos, advogados ou engenheiros, está um país treinando simultaneamente os professores que amanhã virão ocupar as cátedras de suas escolas de engenharia, medicina, direito e arquitetura.

Se algum valor possuir esta modesta contribuição, há de ser certamente a sugestão para que se incluam as provas psicotécnicas, sobretudo as de aptidão mental e personalidade, nos exames vestibulares.

Estamos convencidos de que a seleção de alunos para as escolas profissionais superiores será tanto mais proveitosa e sábia, do ponto de vista social, quanto mais se confiar nos resultados das provas de personalidade e de aptidão mental, como base para a aceitação ou rejeição de candidatos.

O país que possuir uma elite de indivíduos que hajam recebido, no momento oportuno, orientação profissional, certamente haverá conquistado um lugar de destaque entre os mais civilizados do mundo.

E' preciso que a classe dos professores seja estreme de indivíduos contra-indicados e que se componha, na sua totalidade, de pessoas honestas e personalidades harmoniosas. Professores honestos ensinarão melhor, inclusive pelo exemplo, que é o método pedagógico por excelência. Personalidades harmoniosas e bem ajustadas evitarão os atritos, as fricções, os conflitos e choques de personalidade, hoje tão comuns e de tão lamentáveis consequências, nesse terreno complexo e delicado que é o das relações humanas.

#### SUMMARY

##### I — The Cultural Deficiencies of Underdeveloped Countries

(1) *In underdeveloped countries, there is an evident maladjustment between educational, medical and technical facilities and the needs of the population. It may be said that, the greater the income per capita, the greater is the degree of cultural participation and vice-versa.*

(2) *Underdeveloped countries are in a chronic state of scarcity. In Brazil, a mere 10% of the population enjoy incomes which enable them to safeguard their lives and health, and provide them with access to cultural and personal advancement.*

(3) *Of all the deficiencies which make difficult the progress of underdeveloped countries, the most serious is the shortage of teachers, for the development of human resources is above all their task. Hence, the deficit of professionals and technicians can only be reduced when the deficit of teachers has been made up first.*

## II — THE SELECTION OF TEACHERS

(1) Nowadays, the personnel administrator possesses means and techniques of such sensitivity, that adequate selection is guaranteed.

(2) The selection of teachers should be made at two points: on selecting candidates for teacher training, and on selecting graduate teachers for teaching posts. The use of modern selection methods at these points will avoid both the waste of social resources in training and the personal frustration of those who have chosen the wrong profession.

(3) Personality tests should be applied, besides, for good intellect and sound physical health alone are not sufficient. The responsibility of teaching implies certain moral and personal qualities. Personality tests yield the best results when applied at the end of the school career and before university entrance.

(4) The Brazilian School of Public Administration accepts students on the basis of three types of tests: of knowledge, of intelligence, and of personality.

## III — THE TRAINING OF TEACHERS

(1) The task of training teachers is especially complex and multiformal in underdeveloped countries, since these countries wish to fully enjoy the benefits of modern civilization. Under these circumstances, the training of teachers for professional schools requires the existence of an educational system which shall meet the needs of the country.

(2) Two classes of training may be distinguished:

- (a) training of teachers of traditional subjects;
- (b) training of teachers for the emerging professions.

In the former case, it is always possible to attract the best graduates to the teaching profession.

(3) The second case presents the greatest difficulties, for no facilities exist for training teachers in the new professions, requiring, therefore, training abroad.

(4) The experience of the Brazilian School of Public Administration:

- (a) the invitation of foreign lecturers provided by U.N.A.;
- (b) the training of Brazilian graduates in related fields.

Brazilian lecturers were chosen by means of progressively harder tests of general knowledge, linguistic ability, and intelligence. After training abroad, these lecturers became assistants to the foreign ones, broadening their knowledge of their subjects. After one or two years, they are again sent abroad to follow a programme of studies established by the School.

Although requiring a large investment per individual, the School now has at its disposal a good staff of Brazilian lecturers that possess a minimum of three years' training.

Besides this, owing to the teaching activities of the School, it will be able to train its own graduates for lectureship.

## *A Tese é o Candidato*

Prof. HUMBERTO GRANDE

(Procurador Geral da Justiça do Trabalho)

**S**E BUFFON, em magistral discurso, afirmou que o estilo é o homem, mesmo porque "o estilo é a ordem e o movimento, que se dão aos pensamentos", podemos igualmente sustentar que, nos concursos, a tese é o candidato. Ela revela o seu preparo, conhecimento, idéias, concepções e cultura; mostra o seu modo de compreender os assuntos, tratar os temas e ver as coisas.

Por isso, a tese é de capital importância para o conhecimento do seu autor, quando esta tese não é copiada e plagiada. Então põe em evidência as suas preferências, gostos, tendências e inclinações; realça a sua linguagem, estilo, vocação e qualidades pedagógicas.

Mas uma tese para nos dar essas indicações não precisa ser um tratado. No próprio campo do direito, as teses mais notáveis da sua história constam de poucas páginas, eram verdadeiros folhetos, acontecendo o mesmo na ciência em geral.

IHERING revolucionou o direito com o opúsculo: *A luta pelo direito*. Kirchmann abalou os alicerces da antiga ciência do direito com a sua célebre conferência: *O caráter A — científico da chamada ciência do direito*. ZITELMANN causou profunda impressão com o seu estudinho: *As lacunas do direito*. KANTOROWICZ alcançou idênticos resultados com a sua *Luta pela ciência do direito*.

Na ciência, temos muitos exemplos no mesmo sentido. Mendel revolucionou a biologia com um livrinho sobre a teoria da hereditariedade. Einstein sacudiu a física moderna com uma tese de algumas páginas. O mesmo já acontecera com Copérnico e Gallileu. Aqui o que vale é a qualidade e não a quantidade.

Mas os autores do tratado, que comercializam a ciência, e gostam excessivamente da tesoura e da goma-arábica, não querem compreender tão expressiva verdade. Foi para êles que NIETZSCHE escreveu: "Eu não escrevo tratados; êstes são para os asnos e para os leitores de periódicos". Realmente. Os tratados só empolgam aquêles que não querem e não sabem raciocinar e desejam encontrar tudo feito.

Não confundir uma tese, pois, com um tratado. A tese é uma sustentação de princípios. O seu valor está na originalidade, profundezas e exatidão dos

conceitos, no modo próprio e pessoal com que o autor trata do assunto debatido, trazendo as suas contribuições com honestidade e humildade.

Nestas condições, uma verdadeira tese, em hipótese alguma, pode ser uma tese plagiada.

O Brasil precisa cada vez mais moralizar, custe o que custar, o seu ensino, reagindo por isso mesmo energicamente contra o plágio, como acontece na legislação de todos os países cultos. É mister policiar a nossa produção literária, científica e artística contra a falta de escrúpulo e vergonha dos plagiários de toda espécie, que se apropriando do esforço alheio, vão obtendo posições, honorárias e glórias. Um país que preza a dignidade não aceita esse modo de ser. Repele com violência aquêles que querem aniquilar a vida do espírito. Ao Ministério da Educação e Cultura, a quem cabe orientar e fiscalizar a aplicação das leis de ensino, compete liderar um movimento nesse sentido.

Cumpre, sobretudo, combater o plágio, que é manifestação de esterilidade e decadência de uma cultura. Se DANILEVSKY, SPENGLER e TOYNBEE, que estudaram profundamente a vida e a morte das civilizações, tivessem analizado o plágio, teriam concluído, certamente, que ele exprime, no plano espiritual, a decadência de uma cultura.

O plágio é no seu gênero, um furto, um roubo, um ato ilícito da maior gravidade possível, que não pode ficar sem sanção. Admitir o plágio é desmoralizar toda a vida da inteligência. RAUL POMPEIA caracterizou-o nesta frase lapidar: "Encontro de idéias, vá lá, — encontro de imagens, salvo coincidência excepcional, é plágio" (*A Vida Inquieta de Raul Pompeia*, de ELOI PONRES, 1935, pág. 323).

No mundo inteiro, o plágio é condenado e tido como um ato delituoso, mesmo porque viola o direito, ofende a moral e choca a justiça. No alentado livro "Law of Copyright and Literary Property", New York City, 1944, páginas 321 a 322, HORACE G. BALL, sob o título "Plagiarism and Piracy", escreveu:

"The original meaning of "plagiarism", or *plagium*, was the theft of a slave, or the act of selling a freeman into slavery. The word was first applied to the illegitimate borrowing of literary material by Marcial, the Latin epigrammatist (Epigram Bk. I. 62), in the first century, A.D. In 1601 Ben Jonson used the term to describe the unscrupulous practice of an author who copied or servilely imitated the literary form of expression, ideas and thoughts of another and foisted them upon the public as his own. Although the practice was regarded as dishonest and unconscious, it was only a moral offense. Plagiarism now means the appropriation of the literary composition of another and passing off as one's own the product of the mind and language of another. (Tamas v. 20th Century Fox Film Corp. 25 NYS (2d) 899; H. Goudy: Plagiarism — A Fine Art, 20 Juridical Review 302, London, — 1909).

The modest custom of borrowing the ideas, thoughts and forms of expression of others and using them as a substitute for independent literary work on the part of the borrower was practiced almost exclusively by writers until the latter part of the seventeenth century, when the independent publishers, who sought to capture a share of the lucrative book trade then controlled by the monopoly of London book sellers, began to appropriate bodily entire books which they reprinted verbatim and sold as their own property. These bold and unbrilled invasions of the property in books appeared to the innocent owners to resemble robbery of ships on the high seas more than it did the simple plagiarism of an impecunious writer slavishly seeking the uncertain rewards of borrowed fame. Hence the enraged booksellers called these rapacious interlopers "pirates" and their unlawful appropriation of the publishing rights in books became known as "piracy", in order to brand them in the public mind with the same abominable criminality as that which attached to a buccaneer of the bounding main.

Although the courts, for the sake of convenience or forcible expression, have often referred to plagiarism, piracy or infringement of copyright as an act of "theft", "stealing", or "purloining", literary infringement, both at common law and under the various statutes, has always been a civil offense. The terms "plagiarism", "piracy" and "infringement" are now used interchangeably to mean the same thing".

Que é, porém o plágio? Define-o MELLO MATTOS:

"Plágio científico ou literário é o uso de pensamento ou de expressões de outros, sem referência ao seu autor e respectiva obra, de modo a fazê-los passar como próprios de quem os emprega". (Plagiato, Calúnia, Injúrias impressas, 1901, pág. 44).

PEDRO ORLANDO assim descreve o plagiário:

"Ao se valer do trabalho alheio, o copista ou o plagiário dissimulado, por entre as citações de sua falsa ou aparente produção, outra coisa não faz além da simulação, por meio da qual procura dar notícia, aos que o lêm, de sua invulgar erudição, que ele faz crer, notadamente às pessoas de poucas letras, como sendo o trabalho (livro, a monografia, a separata, etc.) de sua lavra, com o omitir o nome do autor, proscrevendo o uso de aspas ou qualquer outro sinal ou indicação que possa identificar verdadeira fonte de suas citações, propositadamente enxertadas..."

Outras vezes, no furto científico, como no furto literário, o novo autor procura, com aprioristicidade, calculadamente, contando, dantemão, com a complacência de todos ou com a ignorância da maioria, inculcar seu trabalho, não raro de forma aparentemente

erudita, como o resultado de anos e anos de estudo, atravessando gerações, vencendo épocas e nobilitando a própria cultura votada à sociedade, na formação das camadas de elite. Eis as traças das bibliotecas, os insignes incultadores das verdadeiras glórias patrícias da inteligência e do saber, os quais como que poderiam ser comparados ao apuiseiro, nutrindo-se da grande árvore de que ostenta a beleza dos ramos, pela aparência do verde das fôlhas, como expressão de vida e exuberância da flora amazônica, por êsse falsear tentáculos, como um "polvo vegetal", no dizer maravilhoso de Humboldt". (Direito do autor, págs. 43 e 44).

GALDINO SIQUEIRA doutrina:

"O plagiato outra coisa não é senão o furto literário. Consiste no ato de publicar alguém, como se fôsse autor, obras ou porções de obras que foram compostas por outras. Este fato é ora do domínio da crítica literária sómente, ora do domínio da lei penal: *a priori* não é possível distinguir o plagiato tolerado da contrafação punível. Efetivamente, não é sómente pela extensão e importância dos empréstimos, pelo prejuízo causado ao autor que se caracteriza a diferença; é necessário ter em conta um conjunto de circunstâncias, que o julgador apreciará, examinando e comparando as duas obras, pesando as semelhanças, e se recordando de que o fato de aproveitar-se do trabalho de outrem, visando dispensar todo o esforço, é característico do furto, isto é, da apropriação fraudulenta da coisa alheia, e que a contrafação não é senão uma das formas dessa apropriação.

O plagiato é parente próximo da contrafação; há entre êstes dois fatos um ar de família tal que será mister tôda a sagacidade dos magistrados para distinguir um do outro.

A reprodução pode ser total, reimpressão idêntica do escrito, cópia pura e simples da obra; é sempre uma contrafação muito embora o contrafeitor tenha acompanhado de notas o escrito, que reproduz, por isso que essas notas não alteram a identidade do texto; o parcial, e neste caso constitui ou não uma contrafação, segundo as circunstâncias, como a extensão mais ou menos considerável da reprodução e sobretudo mais ou menos considerável da reprodução e sobretudo conforme a reprodução fôr ou não prejudicial ao autor da obra contrafeita.

Esta última consideraçã deve dominar tôdas as outras na apreciação dos fatos, pois que o fim da lei é assegurar ao autor o benefício de sua criação. (Blanche, Garrand, Chaveau e Hélie)".

(Direito Penal Brasileiro, Parte Especial, págs. 802 e 803).

Vejamos mais duas citações de autores italianos, utilizadas pelo Doutor SAMUEL ALVAREZ PUENTES, a págs. 68 a 71, no seu memorial de advogado na Apelação crime n.º 1.453:

"Piú completa e precisa determinazione del plagio hanno dato la dottrina tedesca e il nostro Salvadoro. Tenendo presente là profonda separazione tra i diritti personali e quelli di effruttamento economico dell'opera, si è detto que la contraffazione attenta e questi ultimi, mentre il plagio viola i diritti personali, usurpando l'idea dell'autore, non nel senso di sotoporla alla elaborazione, ma fino al punto di farla passare come propria". (NICOLA STOLF, "La Proprietá Intellectuale", vol. II, pág. 576).

"Il Rencuard, anzi, distingue tre zone, per così dire, diverse; la imitazione servile o mancanza di originalità, che offende soltanto il buon gusto; il plagio che é già un Usurpazione che ha carattere di menzogna e che offende la morale; la contraffazione che si distacca dal plagio por gradazione insensible, como il piú dal meno. ed é contrassegnata specialmente dal torto pecuniario, dal pregiudizio alla fortuna materiale, al risultato commerciale del libro". (RENOUARD, II, n.º 12, pud E. Piola Caselli, "Tratado del Diritto di Autore", pág. 617, in fine).

A nossa tradição acadêmica sempre repeliu enérgicamente o plágio. Em todos os casos conhecidos desde os tempos do Império, o candidato plagiário, quando denunciado o seu ato de improbidade mental, desiste do concurso, tanto que o Conselho Nacional de Educação ainda não apreciou a matéria, acontecendo o mesmo com o Supremo Tribunal Federal. Na Revista Foraense, volume XXXIV, do ano de 1920, págs. 34 a 41, o Dr. F. Mendes Pimentel, respondendo a uma consulta sobre se uma tese plagiada satisfazias as exigências do art. 45 do Decreto n.º 11.530, de 18 de março de 1915, escreveu:

"Não: diante da exposição que precede a consulta, o trabalho do Dr. Marcelo dos Santos Libanio não satisfaz as exigências do Decreto n.º 11.530, art. 45, e exposição de motivos que o acompanha.

Prescreve o citado dispositivo legal que

— o concurso para professor substituto e para livre docente compreenderá:

a) um trabalho de valor, sobre cada uma das matérias da seção, impresso em folhetos, dos quais 50 exemplares serão entregues ao secretário do instituto, mediante recibo.

E na exposição de motivos que precede o decreto, e na qual o ministro explica a reorganização do que, entre as condições postas para assegurar, de modo menos imperfeito possível, a seleção do pessoal docente, está a de restabelecer o processo do concurso, exigindo-se para élle a apresentação de uma "tese original" e uma arguição para apurar a autoria do apresentante do trabalho.

Dois, portanto, são os requisitos que deve reunir a dissertação impressa do candidato — ser um trabalho de valor e original.

Trabalho de valor — entende-se o que, no fundo e na forma, trás uma contribuição para o estudo de uma questão científica. Não será o que verse sobre assunto absolutamente pacífico, indiscutido, a reprodução de verdades apodicticas, expostas na forma clássica, já incorporada ao comum patrimônio científico. Também o não será o que expuser o assunto num tecido de solecismos, ou que, por absoluta falta de método, tornar confuso e ininteligível o desenvolvimento da tese, demonstrando desde logo que falta ao seu autor o predicado, dentre todos, essencial ao docente — o da clareza na transfusão do ensino.

Tese original — não pode significar assunto completamente inédito, conceitos peregrinos, lances inventivos. Exetuados os casos raríssimos dos inovadores geniais, *nihil dictum quod non dictum prius*. Exprime, sim, o modo próprio, pessoal, de entender e de opor uma questão sobre a qual há dissídio entre os cientistas, ou para cuja solução se traz um elemento novo de elucidadão. Basta, para satisfazer a exigência regulamentar, que o candidato denote capacidade de assimilação e de transmissão, que demonstre senso crítico, e faculdade de seleção, enfim que não se limite a reproduzir ou copiar materialmente textos de trabalhos anteriores. A ar-güição do candidato “para verificar a autenticidade ou paternidade do trabalho escrito apresentado”, tem justamente por fim apurar esta virtualidade indispensável ao espírito de um professor.

Se a tese do Dr. LIBANIO padece de todos os vícios os mencionados na consulta, não preenche os fins da exigência regulamentar. E', no geral, decalcada servilmente sobre trabalhos dos Doutores MAGALHÃES e COSTA, já publicados: quando, para mascarar a reprodução literal, “modifica a redação e baralha trechos de capítulos diferentes”, torna “confuso e mau o que era inegavelmente claro e ótimo na fonte”; e, na parte que não reedita o que já estava impresso, cópia, confessadamente, “notas que o professor Magalhães teve a gentileza de lhe fornecer.”

Os verdadeiros mestres do direito que, hoje, pontificam nas nossas Universidades e ilustres juristas especializados em direito autoral também condenam enérgicamente o plágio, como se pode verificar da resposta que deram às consultas que lhes foram formuladas sobre o presente assunto. Vamos aqui transcrever alguns trechos dos seus magníficos pareceres. Assim se expressou o Dr. JOAQUIM PIMENTA, professor catedrático das Faculdades de Direito da Universidade do Brasil:

“Pela lei de ensino, além de autêntica ou escrita pelo candidato, a tese de concurso deve ser trabalho *original*, isto é, tanto quanto possível, em matéria de ciência, *autônomo*, pessoal, requisito que pressupõe a probidade em valer-se o autor do trabalho alheio ou de autores, sempre indicando ou ressalvando a fonte a

que teve de recorrer, no caso em que os não cita ou os não reproduza na íntegra.

Tal requisito se torna tanto mais essencial, pelo seu feitio de odontológico, sobretudo em uma tese destinada a concurso, pois, além da soma de conhecimentos que ela deve oferecer, se lhe exige, por uma questão de ordem ética, seja também uma obra de rigorosa honestidade, porquanto o candidato assume, com o seu trabalho, dupla responsabilidade: *intelectual* de elevar-se ao nível de cultura, necessário ao exercício da cátedra, e *moral*, pela integridade de caráter, não menos imprescindível no desempenho do magistério. Ora, uma tese eivada de plágios, não será, por ventura, um péssimo exemplo de conduta que, antecipadamente, dá o futuro professor aos seus alunos? Que autoridade terá êle para fiscalizá-los e impedir que colem nas provas escritas se êle também andou *colando*, ao escrever a tese com que disputou e conseguiu, em detrimento de seu leal concorrente, a indicação para um pôsto em que a idoneidade moral e a capacidade cultural necessariamente se presupõem e se completam.

Eis um argumento que resistirá a qualquer réplica, a não ser que se recuse ao professorado o alto papel educacional que lhe assiste, de modelador não só da inteligência, mas também do caráter da juventude, sobretudo, nos cursos universitários, onde se aparelham as gerações que se renovam e se sucedem na direção dos destinos de um povo; tanto mais, no Brasil, onde, na queda de nível das instituições de ensino, jamais verificada em outra época, prevalece, como um dos fatores de mais nefasta atuação, o afrouxamento, senão flagrante desrespeito das normas mais elementares de disciplina pedagógica, a começar pelo favoritismo que, com honrosas exceções, campeia nos concursos, em abandono ou em plano secundário, a que fica reduzido, o critério de seleção, para escolha dos candidatos.”

O Dr. ILDEFONSO MASCARENHAS DA SILVA, professor catedrático da Universidade do Brasil, Delegado do Brasil à Conferência Diplomática de Bruxelas para a revisão da Convenção de Berna (1948), Delegado do Brasil à Conferência de Genebra para a Convenção Universal sobre o Direito do Autor (1952), ex-Consultor Jurídico da SBAT deu a seguinte resposta:

“E’ sabido que o plagiário é o autor que apresenta como seu o que copiou de obras alheias ou que imita servilmente trabalho intelectual de outrem. O plagiário — declara seu o que não lhe pertence. Ele tira de outrem o mérito da criação. Cópia ou busca aqui ou ali uma idéia, um pensamento, uma passagem, uma frase. Sua obra não é, efetivamente, a reprodução total ou parcial de outra, pois o plagiário, em regra, toma mais emprestado do que copia servilmente. E’ o somatório de vários trechos e passagens, idéias e pensamentos.

Todo empréstimo, pôsto de lado, evidentemente, a hipótese da citação, que tem suas regras particulares, não é plágio, e nem tôda semelhança é plágio. A semelhança pode decorrer da natureza mesma dos assuntos tratados e identidade das fontes.

O plágio é correlativo da originalidade.

Começa e acaba com ela. Não é o empréstimo de idéias banais, expressas na linguagem comum, o que faria em que todo pensamento merecesse o nome de plágio; não, plágio é a tomada de elementos característicos de uma obra, dissimulando-se a sua proveniência e ocultando seu autor.

Consiste o plágio em atribuir-se um autor pensamentos, idéias, expressões, conceitos ou parte de obra literária, científica ou artística de outro autor.

O plágio não decorre da lei; ele lhe é anterior e nasce da obra mesma. É uma violação ao direito moral do autor.

Há plágio sempre que um autor se apropria de alguma coisa que é propriamente criação de outrem. Pode ser um elemento de fundo ou um elemento de forma, uma situação, um desenvolvimento, uma idéia, uma simples frase. A extensão e o objeto do empréstimo indevido não são de considerar.

**GETOLAMO FIETA** define o plágio:

“La apropriaione del prodotto intellettuale altrui che si fa passare como proprio, constituisce in senso stretto il plágio. Accanto a questa figura che noi vorremmo definire “plágio proprio”, ve ne è um altro che vorremmo, per contrapposto, definire “plágio improprio”. Tanto nell’um caso che nell’ altro, il soggetto attivo del resto si apropria del prodotto intellettuale altrui attribuendole a se: ma nel plágio proprio il soggetto attivo si apropria del prodotto dell’ingegno altrui in tutto o in parte; nel plágio improprio invece cerca di mascherare la apropriaione con variazioni, così rendere più difficile il riconoscimento del prodotto originario”. (*Violazioni del Diritto D’Autore e Sanzioni Penali*, 1953. Instituto delle Edizioni Accademiche. Udine., pag. 64 e 65).

O mesmo autor observa que, no plágio, “non é la quantitá, é la qualitá che conta” (*op. cit.*, pág. 69), afirmando:

“Chi si impossessa della cosa materiale altrui, talora, spesso anche, a ciò é indotto da motte causa estrance alla volontá: dalle conduzioni economiche, dell’ambiente in cui é cresciuto, dal difetto di uma instruzione che sia di freno alla spinta criminosa.

Che ruba il prodotto intellettuale altrui non può invocare tali attenuanti: il piu delle volte si tratta di ambizioni impotenti che

comme si suo dire, intendone farsi belli delle del pavone. E' giusto che la sanzione penale li reaggiunga." (Op. cit. pág. 72).

O Código Civil dispõe no

"Art. 666. Não se considera ofensa aos direitos de autor:

I — A reprodução de passagens ou trechos de obras já publicadas e a inserção, ainda integral, de pequenas composições alheias no corpo de obra maior, contanto que esta apresente caráter científico, ou seja compilação destinada a fim literário, didático ou religioso, indicando-se, porém, a origem de onde se tomarem os extractos, bem como o nome dos autores."

O Código Penal, no Título III, Capítulo I, intitulado — "Dos crimes contra a propriedade intelectual, estabelece no

"Art. 184. Violar direito de obra literária, científica: Pena — detenção de três meses a um ano, ou multa de Cr\$ 1.000,00 a Cr\$ 5.000,00".

O plágio é uma violação ao direito do autor".

O Dr. THOMAS LEONARDOS, Consultor Jurídico do Pen Club do Brasil, autor de diversas obras jurídicas, que foi eleito em 1952 para representar a Ordem dos Advogados Brasileiros na feitura do ante-projeto de revisão do Código da Propriedade Industrial e que pelos Agentes da Propriedade Industrial foi eleito Vice-Presidente da primeira diretoria da primeira associação de classe que fundaram em 1948, sob o nome de Associação Brasileira dos Agentes de Propriedade Industrial (ABAPI), examinou o assunto dentro das seguintes oportunas considerações:

A matéria do plágio apontado, a bem do método, deve ser apreciada em seu tríplice aspecto:

- a) o da lei civil;
- b) o da lei penal;
- c) o da ética.

#### ASPECTO DA LEI CIVIL

O princípio geral de repressão civil ao plágio está no art. 663 do nosso Código Civil, que determina:

"Ninguém pode reproduzir obra, que ainda não tenha caído no domínio comum, a pretexto de anotá-la, ou melhorá-la, sem permissão do autor ou seu representante".

O art. 666, no entanto, excetua diversas hipóteses, como por exemplo:

I — A reprodução de passagens ou trechos de obras já publicadas e a inserção, ainda integral, de pequenas competições alheias no corpo de obra maior, contanto que esta apresente caráter científico, ou seja compilação destinada a fim

literário, didático ou religioso, indicando-se, porém a origem de onde se tomarem os exertos, bem como o nome dos autores".

CLOVIS BEVILAQUA, em seu *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil Comentado* (vol. III — 2.ª edição da Livraria Francisco Alves de 1923) dá-nos os seguintes esclarecimentos:

"O Código Civil trata o direito autoral como propriedade imaterial, e por essa razão lhe traça os lineamentos legais neste lugar, entre o domínio e os direitos reais sobre coisa alheia. Isto, porém, não significa desconhecer que haja neste direito, além de um aspecto real, outro — pessoal, que se não desprende da própria personalidade do autor". (pág. 181)

e mais adiante:

"Todo direito imaterial origina-se de uma criação, isto é, de uma ideação criada por iniciativa espiritual. Pouco importa que resulte de um rasgo de gênio ou de meditação diuturna" (pág. 183).

O plágio, portanto, nada mais é que a apropriação indébita da criação de outros. É um furto intelectual. Daí seu aspecto delituoso a somar-se ao ato ilícito civilmente reparável (art. 158) e é por isso que há, também, no plágio nitidamente um

#### ASPECTO PENAL

Nesse sentido, o Código Penal, no art. 184, determina:

"Violar direito de autor de obra literária, científica ou artística:

*Pena — detenção de três meses a um ano ou multa, de um conto a cinco contos de réis. Parágrafo único — Na mesma pena incorre quem vende ou expõe à venda, adquire, oculta ou tem em depósito, para o fim de venda, obra literária, científica ou artística, produzida com violação de direito autoral".*

Ocorrendo, por consequência, o plágio, seu autor corre um duplo risco: o de ser processado por perdas e danos pelo ilícito civil e, ainda, o de desabar sobre ele a sanção punitiva citada.

#### ASPECTO ÉTICO

Em casos dessa natureza o aspecto ético sobreleva de muito o jurídico.

Ora, o plágio é sempre a soma de um grave defeito — *A Indolência* — acrescido de uma falha de caráter ainda maior — *A Malícia*.

O plagiador pode ser, ou não ser, capaz de uma criação intelectual, mas o fato é que sua indolência o leva a aproveitar-se do que outrora já fêz para economia de esforço e (aí é que reponta a malícia) apresentá-la como trabalho, esforço e até mesmo criação sua.

No campo contíguo ao do Direito Autoral, ou seja o da Propriedade Industrial, chama-se o plagiador de contrafator e o plágio de concorrência desleal.

Sobre esse assunto, já escrevemos um trabalho: *Concorrência Desleal* (Edição da Livraria Acadêmica — 1936) em que assim dizíamos:

“Como se manifesta a *concorrência desleal*? De inúmeros modos. Em geral, ela brota à sombra de qualquer atividade licita. o infrator procura com astúcia e malícia tirar partido da fama e do renome do industrial ou comerciante honesto; sua hostilidade é quase sempre velada; emboscado, invariavelmente foge do campo onde lealmente deveria fazer concorrência ao seu competidor; em anúncios, emprega repetidamente expressões, ditos e frases comumente usadas por quem pretende levar; nas cercanias do estabelecimento comercial vetusto e reputado, inaugura o dêle; mas se contenta em exercer apenas o mesmo gênero de indústria ou comércio do seu concorrente, se assim fizesse leal seria a concorrência e beneficiado o público, apto então a comparar os produtos à venda e escolher dentre os dois concorrentes o que melhor o servisse; mais alto é o vôo dos rapinantes que encobrem premeditada malícia; caracteriza-o, porém, marcante falta de capacidade para vencer o competidor em concorrência aberta; é sempre inferior ao corriido; ou por indolência, ou por incapacidade profissional; pretende por isso vencer por um golpe de azar ou de audácia, pois falece-lhe a resignação paciência e persistência viril para uma luta estrita ao terreno da ética e da lei; quer fazer em meses, talvez em semanas, o que em anos, talvez em séculos outra fêz, acumulando capacidade à virtude; um complexo de inferiordade introspectivamente constado o aguilhôa, fazendo com que êle vista a máscara servil dos miméticos para poder agir; é impotente para impor sua personalidade; é incapaz de estimular os seus dotes; si seu nome patronímico coincide com o de seu concorrente, esconde seu nome civil atrás da letra inicial, cortada por um ponto e deixa o nome patronímico igual, bem à mostra, escudado na homonímia; si a insignia de seu concorrente é boa, intitula seu estabelecimento com uma denominação bastante semelhante para lembrar a casa do vizinho, mas com uma diferença qualquer, grande ou pequena, que torne opinativa a imitação, cobrindo, assim, a retirada em

caso de lhe ser imputada a pecha de fraudador. Em síntese, podemos afirmar que o concorrente desleal age como a salamandra: usa do meio para agredir, plasma-se do meio para fugir" (págs. 19-25).

*Mutatis mutandis* o que escrevemos sobre o concorrente desleal no plano do Direito Industrial aplica-se, por evidente analogia, ao plagiador, no plano do Direito Autoral.

Quando, porém, o plágio é constatado em obra que deve servir de passaporte para que o seu autor entre no magistério, e logo no alto magistério de uma Faculdade de Direito, onde deve imperar sempre o tríplice lema do *Honeste Vivere* — *Neminam Laedere* — *Suum Cuique Tribuere*, tudo isso apresenta um aspecto da maior gravidade. Um Professor que assume a cátedra de uma Faculdade de Direito sem consciência que tal cátedra deve ser um altar de probidade, é um perigoso estímulo à teoria do sucesso imediato que trás em seu bojo o amoralismo do conceito de que os fins justificam os meios.

Não haverá talvez atividade em que o profissional seja tão tentado ao enriquecimento ilícito, pelo suborno e a corrupção, como o exercício da advocacia e é por isso mesmo que as Faculdades de Direito devem ter, mais que quaisquer outras, um corpo docente modelar que procure levar ao espírito dos estudantes a certeza de que Direito não é só técnica processual, nem tão pouco apenas ciência jurídica, mas, sobretudo, deve ter por ideal e objetivo, tanto quanto possível, o *moral* cristalizado numa *regra justa* que deve ser a *lei*.

Um Professor que houvesse conquistado a cátedra com uma tese plagiada deveria ser nomeado mestre dos *coladores*. Seria a suprema inversão das coisas.

Quando nosso D. Pedro II, enfrentando a crítica impiedosa, passava manhãs e tardes junto às bancas examinadores de concursos e até mesmo às de exame dos cursos inferiores — talvez estivesse atendendo ao apelo de uma vocação frustrada de professor, — mas, na realidade, estava dando, com sua imperial presença, a prova do interesse do Estado na moralização do ensino e na manutenção do magistério como um corpo de alta elite cultural e moral, indispensável à grandeza e equilíbrio social do país."

O Dr. JOSÉ AUGUSTO CÉSAR SALGADO, Procurador Geral da Justiça do Estado de São Paulo, Professor de Processo Penal da Escola de Polícia de São Paulo, Membro honorário do Instituto de Criminologia da Argentina, Membro honorário do Instituto Peruano

no de Direito Processual, Membro honorário da Associação Brasileira Penitenciária do Rio de Janeiro, autor de diversas obras jurídicas, escreveu:

“Em qualquer país politicamente organizado, a lei penal, bem como a lei civil, estatui normas acauteladoras da propriedade literária ou artística.

E' uma decorrência da tutela jurídica dos bens que integram o patrimônio do homem em tôda a sua plenitude, sejam bens morais, materiais ou imateriais.

Mas têrmos dêsse enunciado, rigorosamente lógico, tão criminoso é quem furta ou rouba como quem se apropria no todo ou em parte, da produção literária ou artística de terceiro.

Nos têrmos dêsse enunciado, rigorosamente lógico, tão criminoso é quem furta ou rouba como quem se apropria no todo ou em parte, da produção literária ou artística de terceiro.

“O autor de uma obra ensina MORIN (Droit Criminel), de literatura ou de ciência, de uma composição musical, de um desenho, de uma pintura ou escultura, tem sobre esta obra, sobre este objeto de arte, sobre esta composição, direitos sagrados que a lei deve reconhecer e proteger”.

“Para TURGOT, a propriedade literária ou científica “est la première, la plus sacré et la plus emprescriptible de toutes”.

“Esta também a opinião de PESSINA (“Direitto Penale”); o patrimônio do indivíduo abraça não só os bens materiais mas também os produtos da inteligência”. (Jorge Severiano, “Código Penal dos Estados Unidos do Brasil” — vol. 3.<sup>o</sup> páginas 324 e 343).

Segundo bem acentua GALDINO DE SIQUEIRA, “o plagiato outra coisa não é senão o furto literário. Consiste no ato de publicar alguém, como se fosse autor, obras ou porções de obras que foram compostas por outrem”. (Tratado de Direito Penal, vol. 4.<sup>o</sup>, pág. 413).”

O Dr. CLOVIS RAMALHETE, antigo Professor da Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, ex-Consultor Jurídico da Sociedade Brasileira de Autores Teatrais, autor do ante-projeto da Lei sobre Direitos do Autor, em curso na Câmara dos Deputados, oferecido pela Associação Brasileira de Escritores, e por êle elaborada, por determinação da Assembléia do I Congresso Brasileiro de Escritores, Membro da Comissão de Elaboração da Lei de Previdência do Trabalhador Intelectual, organizada por S. Excia. o Ministro do Trabalho, professor Honório Monteiro, segundo portaria n.<sup>o</sup> 10, de 5-II-49, e colaborador de revistas técnicas de direito, no país e no estrangeiro, assim se expressou:

“Tratando-se de obra de “caráter científico”, não ofenderia o direito autoral, desde que indicada a origem, ante a necessidade de apoio em autoridades do tema estudado. E’ o “direito de citação”, autorizado pelo Código Civil Brasileiro, no art. 666, n.º I, e pela generalidade das leis sobre direitos do autor, mas, tal como em nosso corpo legal, com a geral exigência da indicação expressa da origem.

Uma das leis mais perfeitas e recentes a respeito, o “Código dos Direitos do Autor”, italiano, também é expresso, a propósito da exigência negligenciada contumamente pelo professor paranaense:

“Art. 70. Il riassunto, la citazione o la riproduzione di brani o di parti di opera, per scopi di critica, di discussione ed anche di insegnamento, sono liberi nei limiti giustificata tali finalità e purchè non costituiscano concorrenza all'utilizzazione economica dell' opera.”

Em seguida a ter regulado a reprodução livre, em antologias escolares, o Código italiano determina:

“Il riassunto, la citazione o la riproduzione debbono esse sempre accompagnati dalla menzione del titolo dell'opera, dei nomini dell' autore, dell'editore e, se si tratta di traduzione, del traduttore, quale ratali indicazione figurino sull'opera riprodotta.”

A minuciosa perfeição dêsse enunciado, — garantindo seja os autores (áutor primitivo e tradutor), seja o editor, seja a exatidão científica em face do leitor, — dispensa fundamentação, pois até isso aí está, quando reza o motivo da licença citatória: “non costituiscano concorrenza all' utilizzazione economica dell'opera.”

A contrário sensu tem-se que: — *citar sem apontar o autor e a obra, significa apropriar-se sem permissão legal, concorrendo com o verdadeiro autor, na “utilização econômica da obra”*. E tal é reprimido com resarcimentos pecuniários, pelo nosso Código Civil (art. 159 — ato ilícito, — combinado com o art. 649, de vez que o art. 669 se refere a obra integralmente usurpada); e com detenção de três meses a um ano, pelo art. 184, do Código Penal.

No sentido da “licença de citação”, com o dever de apontar as origens, o número especial de *Bulletin Du Droit D'Auteur*, da UNESCO, à pág. 85 (vol. II, n.º 2-3, 1949), afirma que esta restrição ao direito do autor se encontra “pour ainsi dire dans toutes les relatives ao droit d'auteur” e é o que as leis dos Países anglo-saxões chamam de “*fair use*”.

*"Licença de citação" e plágio, ou contrafação.* Há que distinguir *plágio*, de *contrafação*, ambos ilícitos e pertencentes a odioso ato de imoral desrespeito ao trabalho de um autor, por outro.

*Plágio* será *literal transcrição* da obra, alheia, sem a indicação da autoria verdadeira e com a ostensiva intenção de assumi-la.

*Contrafação* será o plágio desfigurado, ou seja, a adoção da idéia alheia em sua *realização personalíssima*, mas transposta em trabalho próprio do contrafator, com ou sem as mutilações tendentes a iludir o próprio autor, criando supostos direitos do segundo.

O honesto e o legal das *paródias* estão em que, com paralelismo tão evidente que *propositadamente* alude à obra conhecida, obtém no entanto *efeito diverso* da outra, quer por ser de outro gênero quer por utilizar de elementos e temas diversos.

A contrafação, pelo contrário, é desonesta e ilegal quando, segundo a trilha do pensamento criador de outrem, procura desorientar a investigação da identidade e da origem da *cópia*, apesar de versar o *mesmo tema* e objetivar o *mesmo efeito*.

O delicado da acusação, em ambos os casos, está em afastar a absolvição, no *plágio*, pelas traições da memória incompleta, e na *contrafação*, pelos chamados "encontros de idéia".

Em autor famoso da língua portuguesa, — *EÇA DE QUEIROZ* — encontram-se exemplos autênticos de plágio e, supostos, de contrafação.

Em Eça, na *A Relíquia*, pág. 231: "As lágrimas rolavam por sua face, tristes como a chuva, por um muro em ruínas". E em FLAUBERT, no "Salambô": "Et des pleurs coulant sur en face comme une plue d'hiver sur une muraille en ruine". Quando RENAN em "Vie de Jesus", pág. 28, compara a "triste Judeia" — "dessecée comme par un vent brulant d'abstraction et de mort", também o grande Eça, na *A Relíquia*, pág. 145, fala das colinas da Cidade Santa "dessecadas por um vento de abstração".

Serão plágios, êsses pequenos e feios deslises do grande produtor.

Suposta contrafação seria a acusação que pesou sobre *O Crime do Padre Amaro*, como "tirado" do romance "La Faute de l'Abbé Moret", de Zola, escrito posteriormente.

Eça antecipando-se a ZOLA em tema aproximado, mostra a sujeição das idéias à época. Homens distantes pensam e anunciam conclusões parecidas. SPENGLER definiu as condições do "clima histórico", gerador dêsse determinismo do raciocínio. MARIOTTI e BOYLE, dois físicos com a Mancha de permeio, meditaram longe a mesma lei. WILDE enunciou o papel do Gênio, nas Artes, e a mes-

ma época vitoriana impunha a NIETZSCHE as proclamações de Zarathustra, sobre o Gênio e a política.

Os "encontros de idéia" têm esta defesa, como as "falhas de memória" são a desculpa nem sempre sincera, dos plagiários".

#### SUMMARY

(1) *It may be said that the thesis is the candidate for it reveals his degree of preparation, ideas, conceptions and general knowledge, his manner of understanding the subject matter, his treatment of the topics, and his viewing of things.*

(2) *The length of the thesis does not signify much; indeed, the most revolutionary ones have been among the shortest. It should not be confused with a treatise; a thesis is an avowal of principles, its value lying in the originality, depth and precision of the concepts and in the personal manner in which the author treats the subject.*

*Hence, a true thesis cannot be a plagiarism.*

(3) *Plagiarism is a sign of cultural sterility and decay. Definitions and descriptions of plagiarism quoted.*

(4) *The candidate's thesis should conform with two requisites: (a) be a work of value, i.e. make a contribution to knowledge; (b) be original, in that the candidate reveals a capacity for assimilation and imparting of knowledge, a critical sense and a sense of selectiveness, in short, that he does not limit himself to the reproduction of previous works.*

(5) *The candidate has a double responsibility: an intellectual one, of raising himself to the standard required, and a moral one.*

(6) *Plagiarism consists in attributing to oneself ideas, expressions, concepts, or a part of a work properly belonging to another.*

(7) *There are three aspects of plagiarism: (a) Civil Law — author's rights are immaterial property; (b) Penal Law — the plagiarist incurs a double risk, damages as well as penalty; (c) Ethical — plagiarism is analogous to unfair competition.*

(8) *Quotation is permissible, once the author and source are cited, for it does not constitute competition.*

(9) *Distinction between plagiarism and counterfeiting: one, a literal copy; the other, disguised plagiarism.*

## ECONOMIA E FINANÇAS

### *Confederação Econômica*

CELSO DE MAGALHÃES

**O**s traços característicos da economia do Brasil, nestas últimas décadas, têm a rapidez e a variedade de suas mutações, sem fixidez de rumo.

Assim sendo, caberia adotar-se uma política econômica que acelerasse a elevação da renda nacional e, sem perder de vista o crescimento do mercado interno, assegurasse um nível adequado de exportação, até o término dessa fase de transição estrutural.

Todavia, não se vislumbram ainda os contornos da estrutura que, inevitavelmente, haverá de firmar-se no futuro.

Mas não seria desnecessário dizer alguma coisa a respeito dela.

O Brasil é considerado, pelas grandes potências econômicas, país subdesenvolvido.

Ora, o conceito de subdesenvolvimento é variável. Entendem uns que país subdesenvolvido é país pobre; outros, que é país de formação recente, novo.

A noção de pobresa prende-se, evidentemente, ao padrão de vida que um povo desfruta em relação a outros. É, pois, elemento relativo, cujo conhecimento resulta de uma comparação entre rendas "per capita".

Por esse critério, o Brasil é país pobre, como pobres são todos os países da América Latina, com exceção da Argentina, do Uruguai, da Venezuela e de Cuba; como pobres são ainda muitos países da Europa, quase todos os da Ásia e todos os da África inteira.

Vê-se, portanto, que o conceito amplia demais.

Assim sendo, é forçoso concluir que a comparação das rendas "per capita" é critério falho. O que se obtém com ela é, quando muito, conhecer a possibilidade para um povo de auferir determinado padrão de vida, mas não a prova de que ele usufrui, realmente, esse padrão.

Há países de elevada renda "per capita", cujas populações não gozam das vantagens de um nível superior de vida. Isso é consequência de uma distribuição defeituosa da renda, aliás, da concentração de grande parte dela em poucos indivíduos ou classes.

Segundo conclusões levadas a efeito pela O.N.U., país subdesenvolvido é aquele cujos recursos estão muito aquém da utilização total, face aos conhecimentos técnicos para o respectivo emprêgo.

Nesta nova forma de avaliar há uma vantagem, porque ela foge à relatividade das rendas "per capita", de país para país, o que faz depender o conceito de pobreza de outro conceito também não fixado, que é o de riqueza.

Por esse novo critério, qualquer país, seja ele qual for, tenha ou não elevada renda "per capita", pode ser considerado subdesenvolvido, desde que o aproveitamento de seus recursos não se faça mediante os processos técnicos mais modernos, por quanto, nesse caso, sua renda global seria ainda passível de aumento.

Assim sendo, o Brasil é país subdesenvolvido, pois muito se poderá ainda fazer nele para aumentar-lhe o grau de produtividade econômico.

Mas há outro aspecto a considerar.

Um país está em *crescimento econômico*, quando sua população e renda global vão aumentando constantemente; e está em *progresso econômico*, quando vai crescendo sua renda "per capita".

Considerando que população e renda podem variar em sentidos e intensidades diferentes, é vantajoso reunir no conceito de crescimento econômico ambas as definições. Assim, se a renda "per capita" for ascendente, haverá crescimento; se for fixa, haverá estacionamento; se estiver diminuindo, haverá decrescimento econômico.

E' fácil concluir que, enquanto *crescimento* é aumento da renda "per capita", proporcionalmente ao aumento da população, *desenvolvimento* será a recuperação da diferença entre a renda "per capita", de um país considerado pobre, e a renda "per capita", de outro país considerado rico.

Desenvolvimento é, portanto, recuperação de um atraso, crescimento acelerado.

Assim exposta a questão, o Brasil está em *crescimento acelerado*.

E por ser o Brasil um país em fase de crescimento acelerado, o que nele ora se verifica é um enorme esforço para recuperação do atraso em que se encontra, relativamente a outros países, onde a técnica atingiu a níveis muito mais elevados.

Mas cada país possui um ritmo de desenvolvimento ideal, que varia com os aspectos da conjuntura. Evidentemente, não atingiu o Brasil ainda o limite que as condições lhe teriam imposto para esse ritmo.

Todavia, o ritmo da expansão não pode deixar de obedecer à estrutura econômica do país; embora necessário o crescimento acelerado, não seria possível ultrapassar certo limite, ainda que à custa de elementos provindos do exterior.

E' preciso ajustar os objetivos aos meios, às peculiaridades internas do país, à situação que lhe cabe no sistema econômico mundial.

Nenhum país — como se tem feito, não raro, entre nós — pode evoluir sem planos, entregando-se a obras sem estudo de conjunto, para que se atendam à importância do empreendimento e às disponibilidades de recursos.

Verdadeiro continente que é, por muito tempo permaneceu o Brasil com uma economia de caráter internacional.

Com efeito, o espírito aventureiro do colonizador português provocou a exploração desordenada do território brasileiro. Os eixos de penetração, com base na costa, invadiam o interior em busca de riquezas fáceis. E nesse afan de conquistar para gôzo imediato, foi disseminando núcleos que, separados uns dos outros por enormes distâncias, se mantinham isolados, necessitando de auto-suficiência.

Separados por grandes espaços vazios, não permitiam tais núcleos, entre eles, mobilidade dos fatores de produção, elemento distintivo das economias unificadas, de caráter nacional. Sem essa mobilidade dos fatores de produção, assumia cada núcleo o aspecto econômico de verdadeiro país, processando-se, entre eles, quando possível, um intercâmbio em tudo semelhante ao comércio internacional.

Havendo ultrapassado a fase da economia primária, inaugurou-se, no país, a era capitalista, com o advento das ferrovias. À primeira vista, seria essa a oportunidade para mudar radicalmente o caráter dominante na economia nacional. Acontece, porém, que as ferrovias foram lançadas nos mesmos moldes dos antigos eixos de penetração: fazendo base no litoral, penetravam o interior em busca dos antigos núcleos de povoação já existentes.

Isso deixou inalterável o sistema de zonas autônomas dos tempos coloniais, fazendo continuar a separação econômica anterior e as características do comércio internacional que ainda se verificam entre elas.

Por muito tempo se manteve o parque ferroviário brasileiro constituído de várias rédes independentes, cuja finalidade precípua parecia consistir apenas em carrear para a costa a produção do interior.

A simples diversidade de bitolas demonstra que, nos respectivos traçados, jamais cogitou a engenharia das estradas de ferro do Brasil da indispensável unificação que faria extinguir o alheamento econômico de uma para outras zonas do território nacional.

Mas se o fizesse, seria isso um bem?

Vejamo-lo.

Os processos de industrialização crescente conduziram ao estabelecimento da proteção aduaneira, no país, estimulando a circulação interna como seu corolário indispensável.

Essa proteção aduaneira é, evidentemente, um início de unificação econômica. A união que daí resultou entre as antigas zonas até então auto-suficientes equivalia, sem dúvida, a uma perfeita integração de países em graus diferentes de desenvolvimento.

E isto faz prova, ainda, a diferença da renda "per capita" entre as várias unidades da Federação, até hoje existente.

Ora, toda união aduaneira conduz a modificações de ordem econômica. E' conseqüência dela, por exemplo, o desaparecimento de indústrias que produzem a custos elevados, relativamente a indústrias congêneres que produzem a baixos preços de custo; é por causa dela que a mão-de-obra se desloca de uma para outra região, onde sejam os salários mais compensativos.

No Brasil, porém, essa unificação se vem fazendo com prejuízos do Norte, pois, como resultante dela e sua consequência inelutável, iniciou-se uma concentração de capitais e de mão-de-obra no Sul do país.

Mas o Norte não poderá progredir sem que se estimulem os investimentos naquela região.

Ora, os investimentos podem ser nacionais e estrangeiros.

Os estrangeiros só se verificam escudados em dois grandes elementos: a rentabilidade do capital e a conversibilidade dos lucros.

A rentabilidade é avaliada pelos lucros possíveis, e a conversibilidade se afere pela possibilidade de serem êsses lucros remetidos para o país de origem.

A conversibilidade é hoje praticamente diminuta, o que torna por demais problemático o incremento das aplicações estrangeiras no Brasil. Restam, pois, os investimentos nacionais, de vez que a êsses só interessa a rentabilidade do capital.

Mas a rentabilidade é fator das possibilidades do mercado.

E o mercado do Norte não é promissor.

Econômicamente, os investimentos no Norte do país resultariam, pois, prejudiciais; assim, seriam desaconselháveis.

Contudo, há que distinguir entre as aplicações de capitais privados e aplicações de capitais públicos.

Os particulares investem para auferir lucros que se traduzam em termos monetários; consequentemente, não podem fazê-lo com desrespeito aos princípios econômicos que condenam empreendimentos, onde seja escassa ou inexistente a probabilidade de lucros.

Mas os empreendimentos estatais visam a outra espécie de lucro; a sua rentabilidade é de caráter social e, assim, onde os particulares não se aventurem, talvez o tenha de fazer o governo.

Com efeito, a concentração crescente de capitais no Sul do país acarreta duas consequências funestas: desinvestimentos e fuga de mão-de-obra.

Os desinvestimentos se verificam pela extinção de certas atividades, uma vez que não podem concorrer com atividades idênticas que, no Sul, são realizadas a muito menores preços de custo; a fuga da mão-de-obra se verifica pelas maiores oportunidades de colocação e salários mais elevados que o Sul pode oferecer.

Todavia, em virtude dos desinvestimentos verificados no Norte, sofrerá a economia geral do país, porque essa descapitalização terá de ser subtraída das aplicações totais efetivadas em toda a extensão do território nacional: é perda de patrimônio e não apenas mutação patrimonial.

Ademais, por ação dos desinvestimentos e da escassez da mão-de-obra, perderia o Norte seus capitais de base, isto é, os capitais aplicados em portos, estradas, cidades, etc.. . .

Isso tudo, evidentemente, conduziria o Norte a um verdadeiro colapso.

Ora, assim como um órgão infectado altera a higidez do corpo inteiro, uma zona em colapso econômico acarreta, fatalmente, perturbações econômicas graves, nas outras que com ela se correlacionam: o Sul não poderia continuar seu ritmo de progresso, tendo ao lado o Norte exângue.

Assim, é de necessidade geral promover iniciativas que tendam à fixação do trabalhador no Norte do país. Ora, desde que aos particulares não se apresentem condições propícias, pela diminuta rentabilidade dos capitais ou mesmo escassez dela, cumpre ao Estado investir, na preocupação exclusiva da produtividade marginal social.

E' assim que se justificam empreendimentos da natureza dos que se verificaram e se devem ainda verificar com a "Valorização Econômica da Amazônia", ou com a "Vale do S. Francisco", de iniciativas puramente governamentais.

Se o Estado não puder investir diretamente, ou não lhe convier fazê-lo, no momento, poderá criar condições de estímulo para que os particulares tomem a iniciativa das aplicações.

E' claro que isso teria de ser feito, de forma a que a pequena rentabilidade provável das aplicações no Norte fosse compensada por certas vantagens concedidas pelo Estado, a fim de eliminar as grandes diferenças entre os preços de custo ocorrentes ali, e os fixados na zona Sul. Tais vantagens poderiam consistir em isenção de impostos, privilégio de zona, subvenções, garantias de juros etc...

\* \* \*

A elevação do padrão de vida resulta do aumento da renda "per capita", aliada a uma distribuição equitativa da renda global, de modo a que não se concentre a maior parte da riqueza em pequena percentagem da população.

Sómente a industrialização intensiva poderá conduzir a esse objetivo.

Conseqüentemente, a elevação do padrão de vida das populações do Norte do país está na dependência dos investimentos que ali terão de ser feitos.

Mas em que gênero de atividade deverá ser estimulada a aplicação de capitais particulares ou feitos os investimentos estatais no Norte?

Evidentemente, ainda que sobrelevando os interesses sociais, nem todos os investimentos do governo seriam sempre aconselháveis: há um limite que nem mesmo ao Estado é dado ultrapassar.

Os investimentos justificados e úteis, da parte do governo, são apenas aquêles necessários para evitar o ponto de ruptura no sistema econômico.

Ora, qualquer que seja a atividade industrial focalizada, é forçoso reconhecer que o Sul apresenta melhores condições que o Norte, para atração de capitais; daí a conclusão desalentadora de que nenhuma atividade industrial poderia ser ali tentada com segurança de êxito, que advém da rentabilidade compensadora.

E não se torna, realmente, coisa fácil de decidir.

A solução do problema exigiria meditados estudos, a fim de verificar, entre as atividades a que o Norte poderá dedicar-se, quais aquelas em que se encontra ele menos afastado, em preço de custo, de suas congêneres do Sul.

Sómente a essas se dedicaria ele.

Ressalta, de imediato, que, oferecendo o Norte uma vantagem incontestável, como a de mão-de-obra mais barata, ser-lhe-iam mais adequadas as indústrias leves, cabendo ao Sul as indústrias pesadas, que exigem maiores capitais.

E' óbvio que, nessa especialização entre o Norte e o Sul, ter-se-ia de voltar ao *status* de economia internacional, quando, em virtude de uniões aduaneiras, cada país se dedica a um ramo de produção, promovendo-se o intercâmbio comum.

O Norte, pelo menos no estado atual, não tem possibilidades de desenvolver uma economia industrial competitiva com o Sul. Suas atividades econômicas poderiam ser, quando muito, complementares daquelas que se realizam no Sul do país.

Com efeito, as deficiências oriundas dos preços de custo majorados só poderiam ser desprezadas, na hipótese em que o mercado interno tivesse capacidade para absorver o total da produção das duas zonas.

Ainda nesse caso o Sul se avançaria, porque o preço de venda seria nivelado pela produção do Norte, sofrendo o consumidor.

Mas o fato é que esse mercado não existe de forma apreciável.

E' verdade que está sendo gradativamente ampliado; entretanto, no presente, não poderia intervir com seu poder de absorção, em benefício do Norte.

Todo mercado de consumo é proporcional à capacidade de aquisitiva das populações.

Não há mercado bom, quando a população é pequena, ou quando a população é pobre.

Ora, para cerca de 56 milhões de habitantes, no Brasil, o Norte possui, aproximadamente, 15 milhões. Sua deficiência populacional é evidente.

Quanto à riqueza, se, no Sul, a renda "per capita" ascende a mais de 13 mil cruzeiros, como acontece no Distrito Federal, no Norte ela atinge ao limite inferior de todo o país, como acontece no Piauí, com mais ou menos mil e duzentos cruzeiros. Logo, em poder aquisitivo, ainda é o Norte deficiente.

O Norte, muito menos povoado e muito mais pobre que o Sul, não poderá com esse competir na industrialização, a menos que se distingam as especialidades.

E é preciso que isso se faça, para que o desajustamento se elimine.

A unidade política do Brasil está intimamente relacionada com o progresso econômico do país. Quanto mais se distanciar o Sul das condições econômicas do Norte, mais difícil se tornará manter essa unidade.

O Norte e o Sul precisam ajustar suas economias para que se completem, uma vez que tais economias não se podem tornar paralelas, nem correntes.

Esse ajustamento, contudo, deverá ser feito na base da industrialização, retirando-se ao Norte o caráter de mero fornecedor de matéria-prima.

Essa é a situação dos países coloniais, face às metrópoles e, evidentemente, não se poderia atribuir essa situação ao Norte, face às indústrias do Sul.

O Brasil é uma federação política; mas suas características prenunciam para él o estádio final de uma confederação econômica.

#### SUMMARY

1. *The characteristic features of the Brazilian economy to-day are the speed and the variety of its changes without any fixed direction*
2. *Income per capita as an index of development is merely relative, giving no indication of income distribution.*
3. *The U.N. definition is that an underdeveloped country is one whose resources are to a great extent under employed in relation to their technical possibilities. In this respect, Brazil is under-developed.*
4. *While economic growth consists in raising income per capita, economic development consists in closing the gap between the income per capita of a poor country and that of a rich country. In this respect, Brazil is in a stage of accelerated growth.*
5. *The rhythm of expansion, which varies from country to country, must inevitably conform with the economic structure of a country. Ends should be adjusted to means, to the internal capacity of the country; hence, the need for planning.*
6. *Penetration in Brazil was disorganized, resulting in isolated centres linked only with the coast. Increasing industrialization led to protectionism, stimulating internal exchange and being a step towards economic integration. Economic integration produces a better distribution of production and labour. This unification has resulted in the transference of capital and labour from North to South.*
7. *Foreign investment depends on: (a) the profit rate on capital; (b) the convertibility of profits, which is much restricted. On the other hand, home investment depends only on (a).*
8. *Private investment occurs only when the profit rate is attractive enough, while public investment has primarily a social aim.*
9. *Growing concentration of capital in the South has had two untavourable consequences, in the North: disinvestment, owing to inability to compete with the South, and the southward migration of labour. Owing to the nature of this situation, State investment is called for in the North on the basis of social marginal productivity. Private investment can also be stimulated by special measures.*
10. *A rise in the standard of living results from an increase in income per capita, subject to an equitable distribution of income, which calls for industrialization.*
11. *Government investment in the North is justifiable only to the extent that it prevents a total collapse of its economy. Although the South offers better conditions for industrialization, the North can establish light industries based on its cheap labour, as a complement of the South.*
12. *The consumers' market, although a growing one, would not be able to absorb the whole production of both North and South. Population and income in the North are very low, and therefore it cannot compete. North and South should adjust their economies so as to complement one another, on the basis of industrialization.*
13. *Brazil is a federal state. Yet its characteristics show a trend towards an economic confederation.*

## ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

### *A Ação Federal sobre o Ensino Secundário e Superior até 1930*

GERALDO BASTOS SILVA

#### II — ENSINO SECUNDÁRIO

**Q**UANDO tratamos do ensino superior, na primeira parte dêste trabalho, (1) pudemos prescindir de fazer referência à situação do mesmo antes da República, no que dizia respeito à posição do Governo central em relação a él. E isto porque, quanto ao ensino dêsse grau, a ampliação das atribuições da União, no sentido do exercício de atividade normativa e fiscalizadora, apenas prolongava a situação vigente anteriormente.

No Império, cabia privativamente ao Governo Geral a competência legislativa quanto ao ensino superior, e foi em consequência disso que êsse Governo teve o monopólio do ensino de terceiro grau, desde que, mantendo instituições em vários pontos do território nacional, não abriu a possibilidade de fundação de institutos particulares ou provinciais.

Se, na República, a descentralização federal tornou o ensino superior competência concorrente da União e dos Estados, e se houve o desenvolvimento inicial do ensino superior de iniciativa dos Estados, e se houve o desenvolvimento inicial do ensino superior de iniciativa dos Estados e de entidades privadas, não ocorreu, entretanto, modificação substancial da situação vinda do Império em consequência dêsses fatos, pois se produziu, na forma que sumariamos, uma efetiva preeminência do Governo Federal frente a todo o sistema nacional de ensino de terceiro nível.

Quanto ao ensino secundário, não podemos deixar de considerar alguns aspectos de sua situação antes da República, a fim de compreender convenientemente o processo de ampliação das funções federais no campo dêsse ensino.

Pois, ao lado de uma certa continuidade entre o período imperial e o republicano, do ponto de vista da ação central sobre o ensino secundário, há, também, diferenças muito importantes entre um e outro período.

A continuidade refere-se de uma parte ao fato de que, mantendo apenas um estabelecimento de ensino — o Pedro II — o Governo central, tanto do

---

(1) V. "Revista do Serviço Público", vol. 67, n.º 2, maio de 1955.

Império quanto da República, exerceu superintendência efetiva sobre o ensino secundário de todo o país; e, de outra parte, à circunstância de, tanto no Império quanto na República essa superintendência ter sido alcançada apesar de estar a competência legislativa do poder central constitucionalmente limitada aos estabelecimentos por élle mesmo mantidos.

A diferença entre a situação do ensino secundário no Império e na República, quanto a ação central sobre élle, consiste em que, no primeiro, aquela superintendência do Governo central era apenas indireta, efetivando-se por meio de exames oficiais — os “exames de preparatórios” — enquanto na República ela é direta e muito mais ativa, processando-se, segundo o mesmo modelo adotado em relação ao ensino superior, por intermédio da equiparação e da fiscalização, ainda que os exames de preparatórios continuem a existir, como herança da situação anterior.

Esbocemos, portanto, os inícios de nosso ensino secundário, em suas relações com a ação estatal, a fim de que a continuidade e a discontinuidade co-existentes sejam convenientemente compreendidas.

\* \* \*

A história do ensino secundário brasileiro começa com os Jesuítas, e no início ainda de nossa história em geral. E, a ser correta a interpretação de Hélio Viana, esse ccmêço por mãos clericais longe de representar desinteresse do Estado português pela educação na colônia americana, exprime sómente a colaboração estreita entre os Jesuítas e poder estatal, de quem aquêles recebiam largo apoio material para sua obra escolar. Teria consistido numa “verdadeira transferência de funções”, da coroa para os padres, o que se processara: passava a primeira aos últimos “tôdas as obrigações resultantes da instrução pública”. (2)

Desde sua chegada ao Brasil, em 1549, promoveram os padres da Companhia de Jesus o desenvolvimento do que pode ser chamado, sem favor, um sistema escolar, dentro dos moldes da tradição clássico-humanista, conciliada com os princípios e as conveniências do catolicismo, de que êles se haviam tornado os principais propugnadores em muitos dos países que não tinham sido envolvidos pela Reforma.

O estudo das realizações jesuíticas, no entanto, sómente se justifica de um ponto de vista puramente histórico, pois, com a expulsão da Companhia, em 1759, a obra dos inacianos é quase completamente banida da evolução das instituições pedagógicas brasileiras. E isto foi possível porque a educação jesuítica colonial, obedecendo precipuamente a objetivos catequéticos, não tinha conexão genuína com as condições da sociedade colonial. Realmente, numa sociedade que, pelo agrarismo latifundiário e escravocrata, pelo desenvolvimento urbano rudimentar e pela precária existência de classe média re-

(2) HÉLIO VIANA — *A educação no Brasil colonial*, “Rev. Bras. de Est. Ped.”, vol. IV, n.º 18, pág. 384.

vivia, de certo modo, as condições feudais, os jesuítas quiseram fundar, pela transplantação, a educação que na Europa correspondia à sociedade burguesa post-renacentista. (3)

Como conseqüência da expulsão, os efeitos da atividade jesuítica sobre a evolução posterior da educação nacional são de ordem difusa, constituídos pela persistência dos processos e dos princípios que intensiva e duradouramente tinham praticado, resultantes da força de inércia de uma tradição de dois séculos que o impacto de idéias novas teria dificuldade de modificar. O episódio da expulsão apenas esboça, no campo do ensino secundário, o choque entre a tradição do ensino clássico-humanista e as idéias que representavam a continuidade autêntica do humanismo renascentista e que alcançam novo vigor no século XVIII.

Na órbita institucional ocorre a completa desarticulação da obra jesuítica. A destruição das instituições que representavam a tradição classicista, no entanto, era precoce, antecipava o momento em que novas idéias teriam força suficiente para inspirar novas instituições. A fase que se inicia com a expulsão dos Jesuítas tem como característica marcante o fato de ser uma tentativa "audaciosa mas prematura", (4) de tomar o Estado inteiramente a si a tarefa de instrução pública. Mas faltou ao despotismo esclarecido que, sob a orientação do Marquês de Pombal, governava Portugal e o Brasil, a capacidade de levar a término, na colônia, as novas instituições que viriam substituir as antigas.

O ensino secundário perde o caráter formativo que tinha o ensino clássico-humanista e que era reforçado pela acentuada predominância do objetivo religioso. Os restos do currículo clássico permanecem, mas sob a forma fragmentária, sem mais servirem eficazmente a um ideal de formação da personalidade. E essa situação irá prolongar-se pelo século XIX a dentro, contrastando com a da maioria dos países europeus, nos quais a persistência do ideal de formação sob base clássica lutava com um novo ideal de formação, de base moderna, ainda mal definido ou definido em termos de acumulação encyclopédica de conhecimentos. No nosso caso, o debilitamento do ideal de formação humanista resultava primariamente do desaparecimento das antigas instituições e da perda de intensidade do objetivo religioso, sem que novas instituições surgissem para servir a um novo ideal de formação.

A partir da expulsão dos Jesuítas, o que pode ser chamado ensino secundário entre nós passa a consistir de aulas isoladas, de iniciativa pública ou particular, esparsas pelas principais cidades. Essas aulas eram principalmente de latim, grego e retórica, em menor número de matemáticas e ciências naturais, e se destinavam a dar o preparo básico indispensável nas matérias necessárias ao ingresso na Universidade de Coimbra, em escolas superiores de

(3) Para a interpretação da educação humanista como expressão da sociedade burguesa, veja-se ANIBAL PONCE — *Educación y lucha de clases*, Buenos Ayres: J. Hector Matera, 1951, caps. V e VI.

(4) LOURENÇO FILHO — *Tendências da educação brasileira*, São Paulo: Cia. Melhoramentos de São Paulo, 1940, pág. 19.

países estrangeiros e, depois da transferência da Corte, nas escolas superiores já existentes no país. Correspondiam elas, assim, à finalidade propedéutica do ensino secundário, do modo mais estreito e exclusivo. Nem a Independência e a organização constitucional do país, nem a criação dos cursos jurídicos, em 1827, que completa a estrutura básica do ensino superior, estabelecem condições suficientes para uma organização institucional mais ampla do ensino secundário brasileiro.

Sómente em 1837 o Governo central concretiza a iniciativa de fundar, no campo do ensino secundário, o Colégio Pedro II, "primeira instituição sistemática de ensino dêsse grau" (5) depois dos colégios jesuítas. Não será esse Colégio, no entanto, que permanece a única iniciativa do Governo central no Império e na República, que representará a ação principal do mesmo no ensino secundário, nem que levará esse ensino a superar sua finalidade meramente propedéutica ao ensino superior. A atividade principal do Governo Geral, no Império, exercer-se-á, ao contrário, dentro dos quadros do que podemos chamar de concepção propedéutica, e estará representada pelos exames de preparatórios, como veremos.

O Pedro II, que supriu no Império e na República, ao lado dos cursos jurídicos e ainda que de modo precário por motivos óbvios, a inexistência de faculdade de filosofia, ciências e letras, servindo além disso de modelo aos estabelecimentos idênticos de iniciativa provincial e estadual, revelou, através das sucessivas reformas que o atingiram desde sua criação, a fraqueza do pensamento pedagógico que orientava o ensino secundário e que, nos seus melhores aspectos, se inspirava mais em exemplos estrangeiros do que numa compreensão autêntica das necessidades a que esse ensino deveria satisfazer.

\* \* \*

Antes da criação do Pedro II, no entanto, o Ato Adicional introduzira uma modificação estrutural importante na educação brasileira. Passam em 1834 as Assembléias Provinciais, em que são transformados os Conselhos Gerais das Províncias, a ter competência para legislar "sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes, e outros estabelecimentos que para o futuro forem criados por lei geral" (art. 10, 2.º).

A modificação tinha assim um sentido descentralizador. A competência atribuída às Assembléias Provinciais tinha a finalidade de dar às Províncias iniciativa num assunto que seria de seu peculiar interesse, e de permitir que essa iniciativa atendesse às condições e necessidades locais.

Insistentemente atribuem-se à experiência de descentralização iniciada pelo Ato Adicional muitos dos aspectos negativos de nossa educação no período imperial. Há evidente exagero nisso. A descentralização do ensino resultante do Ato Adicional, longe de ter sido uma medida radical e sistemá-

(5) MILTON DA SILVA RODRIGUES — *Educação comparada* — São Paulo: Cia. Editória Nacional, 1938, pág. 258.

tica, representou apenas uma espécie de compromisso. A competência legislativa das Assembléias não atingia, além dos de nível superior, quaisquer outros estabelecimentos que viessem a ser criados por lei geral. Como de fato não vemos o Governo Geral utilizar a prerrogativa de criar, nas Províncias, estabelecimento de qualquer grau, instituindo escolas primárias e secundárias, se responsabilidade existe do precário desenvolvimento educacional, esta pertence tanto ao Governo Geral quanto às Províncias.

Podemos dizer que se a educação é incluída na tendência geral à descentralização, que foi a do Ato Adicional, isso parece que não constitua uma reivindicação tão sentida dos liberais responsáveis pelo referido Ato como a descentralização de outros aspectos do governo, de maior significado político imediato. Pelos menos não encontramos no documentário de PRIMITIVO MOACIR, no período correspondente à elaboração do referido Ato, debates relativos à atribuição de competência legislativa ao Governo Geral ou às Províncias.

E em todo o resto do Império, nos momentos de maior vigor das preocupações educacionais, fazem-se ouvir vozes de liberais e conservadores, de parlamentares e membros do governo, no sentido de adquirir maior amplitude a ação educativa do Governo Geral nas Províncias.

PAULINO DE SOUZA, em 1870, dizia: "Se há objeto no qual devamos ir em auxílio das Províncias é, sem dúvida o ensino público. Sempre entendi que à atribuição de legislar sobre a instrução pública não é exclusiva das Assembléias Provinciais, e que o encargo que tem pesado únicamente sobre as Províncias de promover o ensino, pode ser partilhado pelo Estado, que as deve auxiliar nesta parte, logo e quando lhe fôr possível." Propunha esse ministro uma convenção às Assembléias Provinciais, pela qual os poderes gerais tomariam a seu cargo a instrução secundária em todo o Império, sem exclusão, porém da iniciativa provincial. (6)

Na reforma Lencocio Carvalho, de 1879, chegou a ser prescrita a ação direta e indireta do Governo Geral nas Províncias, respectivamente sob a forma de criação de estabelecimentos e de auxílio a instituições nessas localizados, desde escolas primárias e de alfabetização de adultos até escolas normais, secundárias e profissionais e bibliotecas. Os efeitos desses dispositivos, contudo, foram nulos.

E' mais acertado, talvez, dessa forma, buscar as raízes do reduzido crescimento escolar, no Império, em fatores, de ordem cultural e econômica, os da primeira espécie sendo responsáveis pela incomprensão e falta de entusiasmo reinantes em torno de qualquer esforço sério de difusão do ensino, e os da segunda espécie determinando a insuficiência dos meios financeiros que eram postos à disposição do desenvolvimento escolar.

Em *A Província TAVARES BASTOS*, verberando a mesquinhez dos meios financeiros aplicados pelo Governo central no desenvolvimento educacional

(6) PRIMITIVO MOACIR — *A instrução e o Império*, Vol. 1.º — São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1938, pág. 122.

das Províncias, procura justamente indicar as fontes de receita e o modo de ser esta aplicada, pelas próprias Províncias, em benefício dessa finalidade, tornando-se assim efetiva a descentralização operada pelo Ato Adicional, a qual, para ele continua o modo acertado de obter a difusão do ensino. (7)

Não sendo adotada a solução descentralizadora, em forma de poder set verdadeiramente produtiva, nem tendo a ação central em benefício do ensino nas Províncias assumido um caráter mais poderoso e ativo, está configurada a situação de debilidade da educação no período imperial.

O esquema descentralizador, existindo como lei, passa a servir apenas como escusa, mais ou menos conscientemente, a um mais amplo esforço escolar daquela esfera de governo que para tal poderia mais facilmente mobilizar os necessários recursos: o Governo Geral. E é em vão que se levanta contra isso a voz daquêles que desejavam maior ação escolar dêsse Governo, como PEDRO LEÃO VELOSO, que, delegado do Governo central que era, pois presidia a Província do Ceará, dizia em 18: "Sendo uma dívida do Estado a instrução primária, não podem os poderes gerais esquivar-se de pagá-la sob o pretexto de que ela ficou a cargo das Assembléias Provinciais. Reconhecendo o direito dessas Assembléias de legislarem sobre a matéria, nem por isso ficou o Governo imperial exonerado do dever constitucional; antes entendo que sem os esforços concomitantes da administração geral, provincial e municipal não conseguiremos uma boa organização do ensino público nos diversos graus da instrução. (8)

\* \* \*

Restringida a ação direta do Governo Geral no campo do ensino secundário à manutenção do Pedro II, na capital do Império, e na ausência de qualquer ação indireta de auxílio aos Governos Provinciais e à iniciativa privada para difusão e estímulo do ensino secundário, a modalidade principal da presença do Governo central neste ensino decorreu de sua posição com referência ao ensino superior, do qual detinha o monopólio. Operando através da realização dos chamados exames de preparatórios, por meio dos quais se obtinha habilitação para matrícula nos cursos superiores, essa presença consistiu numa superintendência efetiva sobre o ensino secundário de todo o país.

A situação do ensino secundário no Império, sob esse ponto de vista, foi bem retratada por JOSÉ VERÍSSIMO, ao dizer este que "se pelo Ato Adicional a legislação do ensino secundário passara às Assembléias Provinciais, de fato o Governo Geral mantinha uma superintendência sobre ele, pelo privilégio de só ele sancioná-lo obrigando os candidatos à matrícula nos cursos superiores a se submeterem a um exame por ele instituído e fiscalizado". (9)

Ora, os exames de preparatórios exprimiam o conceito mais estreito de educação secundária, ao qual o ensino secundário brasileiro, como o com-

(7) TAVARES BASTOS — *A Província* — São Paulo: Cia. Editôra Nacional, 1943.

(8) PRIMITIVO MOACIR, *obr.*, cit., vol. 1.º, pág. 365.

(9) JOSÉ VERÍSSIMO — *A instrução*, Livro do Centenário — Rio: Imprensa Nacional, 1900, vol. 1.º, pág. 15.

preendia a mentalidade coletiva, ficara adstrito predominantemente desde que, fragmentado em aulas *isoladas*, como consequência da expulsão dos Jesuítas, tivera de servir de base ao nascente ensino superior. A ação central, no Império, limitou-se assim praticamente ao que dizia respeito à função propedéutica do ensino secundário, asserindo-lhe a eficácia através dos exames de preparatórios.

A função educativa mais ampla que o ensino secundário tenha tido então em educandários particulares, em seminários ou em liceus provinciais, terá de ser creditada a essas instituições, especialmente às primeiras, cujo importante papel no panorama da educação no Império foi ressaltado por FERNANDO AZEVEDO. Por si sós tiveram o mérito de se afirmarem apesar da pouca receptividade do meio social, francamente insensível, senão hostil a qualquer espécie de preocupação educacional mais profunda no sentido de uma educação secundária formadora da personalidade adolescente.

A ação educativa desse tipo, da parte de estabelecimentos particulares ou provinciais, era possível em face da autonomia de organização que desfrutavam, ainda que seus alunos estivessem obrigados, para matrícula nos cursos superiores, aos exames oficiais de preparatórios. Em sentido contrário, porém, os estabelecimentos aos quais faltava o sadio propósito de promover a verdadeira educação de seus alunos, ou aos quais faleciam meios de atingir tal propósito, tinham no preparo, mais ou menos fictício porque feito de afogadilho, de candidatos a exames oficiais, à vontade dos clientes, a única razão de sua existência.

Pela ausência de fidedignidade que hoje sabemos ser consubstancial a esse tipo de provas, e, também, pelos fatores decorrentes do ambiente social que com elas interferia, não no sentido de dar-lhes seriedade e rigor, mas no de afrouxá-los e reduzí-los a meras formalidades, em simples rito de passagem ao *status* social de adulto, os exames de preparatórios vieram a constituir finalmente fatores negativos do aperfeiçoamento do ensino secundário, dada a tendência, que originaram, ao nivelamento de todos os estabelecimentos, bons e máus, os primeiros defendendo com dificuldade suas qualidades contra a falta de compreensão do meio, refletida na precária motivação extra-escolar dos alunos e no imediatismo dos pais.

Essa atuação negativa dos exames de preparatórios torna-se mais acentuada, talvez, depois de 1873, quando tais exames passam a realizar-se também nas Províncias em que não existiam cursos superiores. Essa é a opinião de JOSÉ VERÍSSIMO, ao afirmar que, antes dessa incavação, "em algumas províncias ao menos, os estudos secundários feitos nos respectivos liceus e seminários, não apontando sólamente ao exame, eram melhores do que com ela se tornaram depois. Os cursos se faziam até o fim, sem o parcelamento promovido pela facilidade dos exames de preparatórios, e os rapazes que vinham ao Rio ou iam a outros centros acadêmicos prestar seus exames para ingresso nos cursos superiores, possuíam maior e mais seguro cabedal de conhecimentos e, sobretudo, maior desenvolvimento intelectual e mais madureza". (10)

(10) JOSÉ VERÍSSIMO, obr. cit., pág. 17.

A ação central, limitada à manutenção do Colégio Pedro II e à promoção dos exames de preparatórios, era em conjunto muito restrita, não tendo o Governo Geral, como lhe era permitido, criado instituições de ensino secundário, nas Províncias, nem tendo os referidos exames nenhuma influência aperfeiçoadora mais profunda sobre o ensino secundário.

Na história dos exames de preparatórios, no Império, três etapas podem ser distinguidas. Na primeira são eles feitos exclusivamente nos institutos de ensino superior nos quais os examinandos desejam ingressar. A partir de 1851 são também realizados como "exames gerais de preparatórios", no Município do Corte, perante a Inspetoria de Instrução Primária e Secundária (depois no Pedro II). Finalmente, a partir de 1873, os exames gerais de preparatórios também têm lugar nas Províncias em que não existem cursos superiores, perante delegados do Inspetor de Instrução e bancas por estes constituídas segundo indicação dos Presidentes de Províncias, os quais designavam também os presidentes das mesmas bancas.

Ao longo dessas três fases, verifica-se, outrossim, uma evolução da significação dos exames, visível através do fato de que são eles válidos inicialmente apenas para matrícula nas Faculdades em que fôssem prestados, no mesmo ano de sua realização. Em 1855 o prazo de validade é estendido para dois anos, sendo desde o ano anterior válidos para matrícula em qualquer instituto de ensino superior os exames prestados perante a Inspetoria de Instrução. A validade dos exames, que em 1864, ficou sendo de quatro anos, torna-se permanente a partir de 1877. (11) Já nesta última data, porém, sendo os exames também prestados perante bancas provinciais, como vimos, eles perderam o caráter, que de início realmente tinham, de exames de admissão às escolas superiores, para adquirirem, apesar de poderem ser feitos parceladamente, o de conclusão de estudos secundários.

Mas como os exames de preparatórios não chegam a adquirir plenamente este caráter, pois que êles só se submetiam os que pretendiam ingresso numa escola superior, a ação central sobre o ensino secundário não ultrapassa nunca, no Império, feita abstração do Colégio Pedro II, o âmbito do conceito propedéutico da educação desse nível. A idéia de um ensino secundário de finalidade precipuamente formadora da personalidade adolescente, ou, ao menos, proporcionadora de uma cultura geral básica, ainda que representada pela atividade daquêles bons educandários a que nos referimos, mal se esboça antes da República. Vemo-la presente no pensamento de Rui Barbosa sob a forma do que se chamou exame de madureza, isto é, um exame que constituisse uma averiguação total do grau de maturidade intelectual do adolescente. (12)

(11) Cf. PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.<sup>o</sup>, págs. 76/115.

(12) V. artigo no "Diário de Notícias" de 10 de abril de 1889, in PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.<sup>o</sup>, págs. 115/9.

Mas a idéia de um exame desta ordem sómente informará um propósito deliberado da ação central, no seu esforço de aperfeiçoamento do ensino secundário, na República, como veremos.

\* \* \*

Se no ensino superior a ação uniformizadora e fiscalizadora do Governo central, na República, foi até certo ponto justificada pela ampla parte que este assumia na responsabilidade de manutenção da rede de instituições de ensino desse grau, assim como pela necessidade de regulamentar as condições de habilitação ao exercício das profissões liberais e técnicas, no que dizia respeito ao ensino secundário a situação foi bem diferente.

A ação de manutenção de estabelecimentos de ensino secundário, pelo Governo Federal, continuou limitada ao Pedro II, que vinha do Império. Os cursos anexos às Faculdades de Direito e à Escola de Minas (que, aliás, existiram sómente até 1896 e 1900, respectivamente) e os colégios militares, respondendo a fins especiais, não podem ser abrangidos, sob o ponto de vista que nos interessa.

A equiparação ao Pedro II e a consequente fiscalização dos estabelecimentos de ensino secundário, particulares e estaduais, implicando, como o fizera, na uniformização de todo o ensino desse tipo país, apareceu, assim, como uma exorbitância muito maior, desde que também sem apoio, na Constituição federal, do que no caso do ensino superior. Como se admitiu tal coisa?

Duas razões principais concorreram para isso: a já estudada situação preeminente do Governo Federal em relação ao ensino superior e as idéias predominantes ainda e vigentes desde o Império, a respeito da finalidade do ensino secundário. Desde que à União coube a iniciativa principal de manutenção de instituições de ensino superior, e, como decorrência disso e da necessidade de fixar as condições de habilitação e exercício das profissões liberais, desde que veio a mesma União a avocar a si a prerrogativa de regulamentar esse grau de ensino, pôde ela igualmente influir no ensino secundário, pois entre as exigências de acesso às escolas superiores estavam as referentes a estudos realizados ou comprovados na forma que ela fixava.

Além disso, como as idéias relativas ao ensino secundário se caracterizavam pela atribuição a este de finalidade meramente preparatória aos cursos superiores, existiam condições suficientes para o estabelecimento da superintendência federal sobre o ensino secundário.

Expressão da concepção propedêutica do ensino secundário, na sua forma mais típica, os exames de preparatórios continuam a existir na República, durante muito tempo, como herança da situação anterior. Mas a administração federal de ensino, desde o início, manifesta o propósito de lutar contra essa concepção estreita da educação secundária, procurando fazer esta educação superar suas deficiências e orientar-se segundo um conceito mais amplo e comprehensivo.

Adquire vulto, nesse sentido, a idéia de exame de maturidade. E' este exame, na verdade, o instrumento principal a que faz apelo a administração

federal para o melhoramento da instrução secundária não só no estabelecimento mantido pela União, na capital do país, mas, em conexão com um meio auxiliar — a equiparação — em todo a nação.

A concepção estreita e imediatista do ensino secundário, no entanto, continuava a ter uma tal força que determina o malôgro do intento da administração central. Mantidos de início os exames de preparatórios, como medida de transição, até que fosse exigida aprovação no exame de madureza como condição de ingresso nos cursos superiores, vão êles resistindo ao propósito de sua extinção.

E mesmo depois que, em 1911, se instituem, de certo modo, como substitutos ao mesmo tempo dos exames de preparatórios e do de madureza, os exames vestibulares, e depois que, apesar do abandono do exame de madureza, firma-se o princípio de que um verdadeiro curso secundário exigia estudos seriados e era incompatível com o parcelamento dos exames, continuam êles a realizar-se ainda uma ou outra vez, como episódio dos exames vestibulares, renascendo, como Fenix, de suas próprias cinzas. Já agora, porém, apresentam o caráter de manifestação indisfarçável da falta de apoio à verdadeira educação, da parte da consciência coletiva.

E se da falênciâ do principal instrumento que a administração federal utilizara, logo no início da República, para o melhoramento de nosso ensino secundário, não decorreu a completa esterilização dêste na mais estreita concepção preparatória, isso se deveu ao instituto da equiparação. Este é concebido por Benjamim Constant em conexão com o exame de madureza, antes da Constituição, aliás com um sentido muito diferente do que veio a ter posteriormente. E é mantido depois de promulgada a Constituição, apesar de seu caráter espúrio em face desta e, sobretudo, tendo seu alcance ampliado no sentido da uniformização de todo o ensino secundário do país e implicando numa rívida fiscalização das escolas privadas e estaduais. Mas, apesar de tudo, veio a se mostrar, ao lado desta última, como o meio mais adequado à obtenção de algum melhor rendimento do ensino secundário nacional, como o único mecanismo adaptado, face às condições de nossa sociedade e de nossa cultura, ao propósito de dar à educação secundária objetivos próprios, superiores à finalidade meramente preparatória, ou, ao menos, de prevenir a sua completa inoperância em relação a esta última.

Assim sendo — e é o que tentaremos demonstrar — somos obrigados a reconhecer que a superintendência federal sobre o ensino secundário de todo o país, operando através da equiparação e da fiscalização, sendo assim ação normativa e controladora, atuou no sentido aperfeiçoamento do ensino secundário nacional. Ainda que apontemos limitações a essa ação normativa e fiscalizadora, pelo que ela representou de imposição e uniformização, portanto de asfixiamento da espontaneidade e da experimentação, e ainda que constatemos as indecisões e soluções de continuidade que a marcaram, não podemos deixar de atribuir caráter positivo à ação federal.

Essa ação preenchia, da melhor maneira possível nas condições do ambiente nacional, a ausência de outros fatores de um progresso mais real e profundo; supria a inaptidão dos Estados para regulamentarem o ensino secun-

dário em seus territórios de um modo que satisfizesse as exigências de preparo básico aos cursos superiores e atendesse ao mesmo tempo às peculiaridades regionais; e influía no ensino secundário particular, que se desenvolvia no vácuo deixado pela deficiência de iniciativa pública na criação e manutenção de escolas de segundo grau, combatendo a tendência à degenerescência mercantil, que tão freqüentemente revelava, e procurando um certo melhoramento do nível educativo que elle, por si sozinho, talvez não fôsse capaz de realizar em resposta a imposições do meio.

\* \* \*

Menos de um ano depois de proclamada a República, a reforma do ensino primário e secundário devida a Benjamim Constant (Decreto n.º 981, de 8 de novembro de 1890) prefigura o objetivo de retirar ao ensino secundário o caráter exclusivamente preparatório, dando-lhe o de uma verdadeira formação educativa. E' verdade que o sectarismo positivista de seu autor, de tal forma influi na reforma que essa formação se modela segundo diretrizes do mais acentuado enciclopedismo.

Num curso de sete anos, o plano de estudos proposto por Benjamim Constant comprendia um eixo a ser desenvolvido progressivamente e consistente numa transcrição quase literal da ordem lógica da classificação das ciências fundamentais, proposta por Augusto Comte. Paralelamente a esse eixo, dispunha-se o estudo das línguas modernas, do grego e do latim, da geografia e da história, do desenho, da ginástica e da música. E' evidente o extremo enciclopedismo dêsse currículo, inteiramente alheio à capacidade de aprendizagem dos adolescentes, os quais deveriam, ao final do curso, demonstrar completa assimilação de todo o acervo do saber humano, no exame de maturidade.

Era sem dúvida uma tentativa de restaurar o sentido formativo do ensino secundário, frustrado desde que, com a expulsão dos Jesuítas, desaparecera o ideal de formação clássico-humanista. Mas se este último tendeu sempre a degradar-se no sentido do formalismo disciplinar, o outro, na forma que lhe emprestava Benjamim Constant, nem poderia ser ensaiado. O plano de estudos proposto por Benjamim Constant não só contrariava frontalmente a concepção preparatória do ensino secundário, dominante na opinião pública, como era intrinsecamente inexequível. Isto é sentido logo no primeiro ano de vigência da reforma, desde quando se levantam vozes pedindo sua modificação. (13)

Mas a resistência à reforma, meio dissimulada a fim de não parecer um ultrage à memória do reformador, já falecido, não se alteia até a formulação de um novo pensamento inspirador de um plano pedagógico construtivo e exequível. E' pela ação do tempo que o plano monumental de Benjamim Constant vai sendo desfigurado, através de cortes e de ajustamentos oportu-

(13) PRIMITIVO MOACIR — *A instrução e a República* — Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1941 — vol. 1.º, págs. 71-2 e 100-4.

nísticos à ideia predominante de um curso secundário voltado à consecução do objetivo de preparo aos cursos superiores.

Se seguirmos essas transformações do currículo do Pedro II, teremos que esperar o ano de 1898 para vermos, no regulamento baixado por Amaro Calvante, algo que possa ser considerado uma tentativa de pensar orgânicamente o do conteúdo da educação secundária. (14) E o que vemos, num país em que o ensino clássico-humanista não chegara sequer a esboçar-se como uma tradição? E' o desejo de reproduzir a diferenciação de planos — um clássico e outro moderno — que se praticava, como medida de apaziguamento da luta entre humanismo clássico e estudos modernos, nos países em que o currículo clássicista tinha tido uma tão longa vigência histórica que se identificara com o sentido tradicional da educação, resistindo com a força de inércia de toda tradição à tomada de consciência da modernidade.

A inovação não vigora, e, em consequência de lei desse ano que mandava restabelecer o plano Benjamin Constant, simplificado, um novo regulamento, do ano seguinte, reduz o curso para seis anos, com um currículo que será, feita abstração de pequenas oscilações, a constante da educação secundária brasileira até que a reforma Capanema introduza a bifurcação clássico-moderna no segundo ciclo, e no qual, sendo sua característica marcante um enciclopedismo ainda acentuado, a presença do latim apenas se justifica pelo valor instrumental para o entendimento dos brocados jurídicos ou da taxinomia zoológica e botânica, e não por qualquer valor intrínseco — disciplinar ou outro.

\* \* \*

O exame de madureza, instituído pela reforma Benjamin Constant, representaria o remate da formação alcançada pelo educando através dos estudos realizados segundo o currículo planejado. Eles se sobreporiam aos exames de suficiência, destinados à promoção à série imediatamente superior, e aos exames finais, realizados, para cada matéria, ao fim do último ano em que fosse estudada.

O exame de madureza, portanto, representava a aferição definitiva do grau de desenvolvimento intelectual atingido pelo educando ao fim do curso secundário, de sua maturidade, em outras palavras, a qual decidiria, assim, se ele deveria prosseguir sua educação em nível superior. Aos alunos nele aprovados com as melhores notas, conferir-se-ia o grau de Bacharel em Ciências e Letras. Os demais receberiam simples certificado de estudos secundários. Seria o exame realizado por seções: 1.<sup>a</sup> — línguas vivas, especialmente a portuguesa e sua literatura; 2.<sup>a</sup> — línguas mortas; 3.<sup>a</sup> — matemática e astronomia; 4.<sup>a</sup> — ciência físicas e suas aplicações; 5.<sup>a</sup> — biologia, zoologia e botânica; 6.<sup>a</sup> — sociologia e moral; noções de economia política e direito pátrio; 7.<sup>a</sup> — geografia e história universal, especialmente do Brasil. As provas seriam escritas, com a duração de cinco horas no máximo, e orais, havendo ainda, para as seções 4.<sup>a</sup>, 5.<sup>a</sup> e 7.<sup>a</sup>, provas práticas. Os pontos para

(14) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.* vol. 2.<sup>o</sup>, págs. 100-5.

as provas, dizia a lei, versarão sobre questões verdadeiramente gerais e abrangendo assuntos importantes relativos às diversas disciplinas da seção. (15)

Os vários regulamentos do Pedro II, que se seguem à reforma Benjamin Constant, nenhuma alteração fazem no exame de madureza como era previsto pela mesma reforma. Esta, tendo começado a ser posta em execução em 1891, ano seguinte a sua promulgação, os primeiros alunos que concluiriam o curso após exames de madureza seriam os que cursassem a sétima série em 1897.

Até esta data, porém, críticas à reforma se avolumam, envolvendo também o exame de madureza. Dêste dirá o Ministro G. FERREIRA, em 1896: "O exame de madureza, com efeito, tal qual existe no atual regulamento do Ginásio Nacional é, se não inexequível, pelo menos de resultados negativos ou duvidosos, como sempre acontece toda vez que são exigidas provas excedentes à capacidade média do aluno: nem o examinador cuida de ser exigente, nem, esforçando-se, descobrirá o método conveniente para obter informação exata da competência e habilitação do examinando. O sistema adotado no Ginásio, portanto, deve ser condenado, porque exaure o aluno numa repetição inútil de exames finais, sem permitir-lhe mostrar num sumário inquérito o grau de extensão que alcançou sua inteligência no manejo dos livros e nos exercícios práticos das aulas, durante o curso que o habilitou". (16)

E em 1897, enquanto o novo Ministro AMARO CAVALCANTI, dizia ser forçoso reconhecer que o plano do exame de madureza era inexequível (17), JOSÉ VERÍSSIMO, então diretor do externato do Pedro II, escrevia: "É meu dever declarar que, tal qual está determinado no regulamento, esse exame não corresponderá ao que se espera. Ou será tão difícil que nenhum candidato resistirá a ele, ou terá de ser tão fraco que virá, em vez de melhorar, sancionar a atual decadência e acoroçá-la". (18)

E verdade que, ainda se fazendo restrições a sua forma, continua-se a confiar no exame de madureza para o melhoramento do ensino secundário. O Ministro G. FERREIRA diz dêle: "Cumpre reconhecer como vencedora e resistente, se não no modo por que foi determinada, ao menos como base, a idéia de que sem o exame de madureza a instrução fica sem objetivo". (19) AMARO CAVALCANTE, por sua vez, escrevia: "Tenho como matéria vencida que o exame de madureza constitui uma necessidade imperiosa, e que, sem a sua realização, inútil, será todo esforço no sentido de levantar o nível da instrução secundária". (20) E JOSÉ VERÍSSIMO, finalmente: "Quanto mais acompanho o ensino secundário, quer como diretor dêste estabelecimento, quer como superintendente dos exames de preparatórios, mais me convenço

(15) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 1º, págs. 51-3.

(16) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 2º, págs. 82-3.

(17) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 2º, pág. 90.

(18) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 2º, pág. 93.

(19) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 2º, pág. 82.

(20) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 2º, pág. 90.

da necessidade urgente, se quizermos salvar os estudos secundários do nosso país, de realizar essa criação do Ministro B. Constant, o exame de madureza". (21)

A reforma Amaro Cavalcante (Decreto n.º 2.757, de 30 de março de 1898), que pretendeu instituir a diferenciação de planos de estudos a que aludimos, regulou minuciosamente o processo a ser seguido no exame de madureza, o qual deveria ser feito à base do novo currículo, sendo a prova de latim obrigatória sómente para os alunos que pretendessem matrícula nos cursos de medicina e direito, e o inglês e o alemão matérias optativas.

O exame seria feito ao fim do "curso realista", de seis anos, pelos alunos cujos professores das classes de cada matéria acordassem, por maioria, puderem-no requerer. Após um ano, os alunos aprovados, tendo cursado a sétima "série clássica", poderiam fazer exame das matérias dêste último curso. O exame seria prestado perante um "juri" composto de professores de ensino superior e com a participação de um delegado fiscal, mas, ainda que os membros do juri pudessem interferir, o interrogatório seria feito pelos professores do Pedro II.

As provas seriam orais e escritas para línguas e matemática, e sómente orais para as outras matérias. Mas o juri poderia "dispensar do exame oral qualquer candidato, uma vez que, pela prova escrita e pelas atestações de sua caderneta e documentos escolares, entenda ter bases seguras para juízo definitivo sobre o mesmo".

A minúcia das disposições do decreto chegava a extremo: "Do examinando não serão exigidas habilitações excedentes da seguinte medida:

a) Em português deverá escrever com ortografia; falar com clareza de expressão e compor as suas provas e dissertações com a devida correção gramatical;

b) Em nenhuma língua viva o exame versará sobre definições, enunciados de regras gramaticais e análise léxica ou sintática. (...) h) Em geografia geral o examinando deverá conhecer sobretudo a parte física e política da Europa e da América. Na geografia do Brasil os êrrcos graves serão considerados dobradamente mais graves do que os cometidos em geografia geral".... A impressão que fica da leitura do minucioso regulamento é de que se tinha o objetivo de assegurar cuidadosamente a imparcialidade dos exames contra os excesso dos juizes, quer excessos de rigor quer de complacência. O preciosismo de certas prescrições, que lembram as mais formalistas regras dos processos judiciais, revela uma comovedora fé no poder do exame...

\* \* \*

De acordo com a reforma Benjamim Constant, como já assinalámos, os primeiros alunos que deveriam ser submetidos ao exame de madureza seriam os concluintes de 1897. A iminência da reforma Amaro Cavalcante, no entanto, determina o seu adiamento. A expectativa do Ministro era que ele tivesse

(21) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 2.º, pág. 93.

lugar em janeiro de 1898, portanto depois da época prevista no regulamento anterior e no que estava para ser baixado, que era dezembro. Mas o adiamento teria de ser maior. A demora de autorização legislativa, (22) retardou a promulgação da reforma, que ocorre sómente em março. E o exame, por sua vez, sómente tem lugar em dezembro.

O adiamento, sem dúvida, já fôra um mau agouro, o qual, de fato, nem toda a minúcia do regulamento consegue conjurar, mas, ao contrário ainda mais favoreceu. Realmente, nomeado o juri, chegaram seus membros à conclusão de "ser-lhes impossível executar os dispositivos referentes ao processo dos exames e deliberaram exonerar-se da incumbência". Novo juri é nomeado, do qual dois dos membros não aceitam a indicação, sendo substituídos. Finalmente, "vencendo não pequenos embaraços inerentes à execução de toda lei nova, agravados no caso pela falta de suficiente clareza, até mesmo da uniformidade de vistos nas instruções, que em alguns pontos são inconciliáveis, foi constituído o juri". Têm início os exames a 20 de dezembro, inscritos seis candidatos que são todos unanimemente aprovados pelo juri... Nos Estados em que existissem cursos superiores, deveria realizar-se também o exame de madureza, mas sómente em Pernambuco inscreve-se um candidato, o qual, porém, não se apresenta às provas. (23)

E' ainda o regulamento Amaro Cavalcante que preside ao exame de madureza que se realiza em janeiro e fevereiro de 1899, o qual, a crer no relatório do delegado fiscal, decorreu em boa ordem, "escrupulosamente observadas as respectivas disposições do regulamento". Dos onze candidatos inscritos, nove são aprovados. Nos Estados, há notícia de sómente no do Rio ter havido exame, sendo aprovado com nota mínima os dois candidatos inscritos. (24)

O novo regulamento do Pedro II (Decreto n.º 3.251, de 8 de abril de 1899) introduz novas modificações no processo de realização do exame de madureza. Ainda que não tanto quanto o de Amaro Cavalcante, este novo regulamento é também muito minucioso. Eis alguns exemplos: "As provas orais de cada turma de alunos guardarão entre si os necessários intervalos de repouso, de maneira que cada aluno não seja arguido seguidamente mais de uma hora, nem que a fadiga dos membros da comissão examinadora os impeça de exercer cabalmente a dupla função de perito e juiz". Nas provas de português e francês, "em uma folha em branco, devidamente rubricada, o examinando pedirá à mesa examinadora os subsídios de que carecer para a prova, em falta de dicionário. Assim cada juiz verificará se o examinando desconhece os vocábulos de uso menos freqüente ou se ignora palavras de emprêgo corrente. A folha de subsídios será apensa à prova escrita respectiva".... (25)

(22) Quase todas as reformas de ensino na primeira República foram feitas, à base de autorização legislativa, esta freqüentemente simples dispositivo da lei orçamentária, por decreto do executivo.

(23) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 2.º, págs. 79-80.

(24) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 2.º, págs. 91-2.

(25) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, págs. 87-9.

Depois de 1899, sucessivas prorrogações do prazo de obrigatoriedade do exame de madureza, em favor dos exames de preparatórios, impedem sua realização. As disposições do regulamento daquela ano somente são postas à prova em 1909 e 1910, quando finalmente tem lugar novamente o exame. Contudo, em espírito, senão formalmente, já está o exame de madureza, nessa época, praticamente nivelado aos exames de preparatórios. (26)

E' que, depois daquele ano, o ceticismo em relação ao exame de madureza deixara de referir-se apenas à sua forma, para atingir também sua subsistânci, em parte, aliás, em conexão com o problema da equiparação que analizaremos. Em 1904 o Ministro J. J. SEABRA escrevia: "O poder legislativo não confia provavelmente na exequibilidade do exame de madureza, tal qual se acha organizado, e, sem tempo para legislar, imprimindo-lhe feição nova e mais consentânea às exigências do momento, em uma coação de última hora, diante de solicitações prementes dos interessados, prorroga o prazo, na esperança de poder, entremente, providenciar com maior ponderação e acerto". Mas SEABRA revelava também, mais explicitamente, a mesma descrença no exame de madureza que atribuía ao Congresso: "Em matéria de instrução secundária, entre nós, tudo está por fazer... Não será pois, com a extinção dos colégios equiparados, nem tampouco com a instituição de um simples exame de madureza, que havemos de imprimir feição profíqua ao nosso ensino secundário". (27)

E, em substituição ao exame de madureza, é para o exame de admissão ao curso superior que aponto J. J. Seabra: "Convenho que algo se poderia fazer para melhorar a instrução secundária, fora dos moldes indicados" (isto é, fora do propósito de fazê-lo servir a outras funções além da propedêutica). "Bastaria para isso exigir o exame de entrada, feito nas Faculdades". (28) E é nesse sentido que se orientam o projeto de reforma do Ministro Tavares Lyra, de 1907, assim como o substitutivo que a este apresenta a Comissão de Instrução da Câmara, os quais nem sequer fazem referência ao exame de madureza. (29)

Compreende-se, assim, que ao realizar-se o exame de 1910 já faltassem condições psicológicas para que esse tipo de exame persistisse, e que, portanto, RIVADAVIA tenha tido razão para escrever: "Muito tempo figurou como um espantalho aos estudantes do curso secundário o exame de madureza, que o Congresso Nacional veio, em sucessivas deliberações, adiando para atender aos reclamos dos interessados que, nada sabendo, temiam uma prova que podia ser feita a sério. Mas o poder legislativo cansou afinal de procrastinar a execução de uma medida que parecia atenuar o descalabro do ensino, e este ano teve lugar o exame de madureza. Que desilusão. Foi mais do que um desastre, foi um inenarrável vergonha!" (30)

(26) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, pág. 110.

(27) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, págs. 97 e 99.

(28) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, pág. 101 e 226.

(29) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 3.º, págs. 216 e 226.

E' verdade que RIVADAVIA se referia, especialmente, ao exame fora do Pedro II, principalmente nos colégios particulares equiparados, onde teria ocorrido o mais desenfreado mercantilismo, fato de que se poderia tirar um argumento a mais contra a oficialização ou equiparação. E' esta que êle abolirá, envolvendo nisso a abolição dos exame de madureza. E é êle também que instituirá finalmente os exames vestibulares do curso superior, os quais se mostraria o verdadeiro exame final de estudos secundários, porque compatível com a concepção preparatória do ensino dêsse grau.

\* \* \*

A equiparação aparece, restrita aos estabelecimentos de ensino secundário mantidos pelos Estados, com a reforma Benjamim Constant, em 1890. E aparece ligada ao exame de madureza: "Quando qualquer dos Estados da República, diz a lei, houver organizado estabelecimentos de ensino secundário integral segundo o plano do Ginásio Nacional, darão os seus exames de madureza os mesmos direitos a esta matrícula nos cursos superiores" (federais). E se no Ginásio Nacional podiam ser admitidos candidatos que nele não tivessem estudado, nos colégios equiparados o mesmo poderia ocorrer.

O disposto pela reforma era perfeitamente consentâneo com a autonomia dos Estados, pois não se fazia imposição a êstes: simplesmente, para que os alunos dos estabelecimentos estaduais tivessem direito à matrícula nas escolas superiores federais, o plano de estudos dêsses estabelecimento deveria modelar-se segundo o ensino secundário chamado integral. Aliás, não se usava o termo equiparação, ou outro equivalente, assim como não se previa nenhuma fiscalização dos ginásios estaduais.

E o fato de que não se cogitasse de equiparação dos estabelecimentos particulares decorria, por sua vez, do respeito ao princípio da liberdade de ensino. A primeira declaração da reforma, na verdade, era: "E' livre aos particulares, no Distrito Federal, o ensino primário e secundário". A indispensável inspeção das escolas particulares limitar-se-ia, no que dissesse respeito ao ensino, a "verificar que êle não seja contrário à moral e à saúde dos alunos". Os direitos do ensino privado estavam plenamente assegurados pela possibilidade de poderem seus alunos submeterem-se ao exame de madureza do instituto oficial.

Ainda que não se relate de modo direto ao assunto que estamos focalizando neste passo, é interessante aproveitar a ocasião para reproduzir um dispositivo do decreto da reforma Benjamim Constant referente à prestação de exame de madureza, no Pedro II, pelos alunos a êste estranhos. O dispositivo revela como o exame de madureza era visto como a colimação de um processo educativo, e não apenas como um concurso de habilitação para o qual não importassem os antecedentes do candidato, ou o conhecimento da história do processo: "O examinando estranho ao Ginásio Nacional apresentará à mesa julgadora um *curriculum vitae* assinado pelo diretor do estabelecimento particular, em que estudou, ou pelos professores que o doutrinaram no seio da família, donde se possam colher informações sobre seus preceden-

tes colegiais, seu procedimento moral e o aproveitamento que teve no curso de estudos".

Portanto, se a reforma procurava ser fiel à liberdade de ensino, na área em, segundo a estrutura federal, poderia exercer-se o poder regulador da União, ela, por outro lado, não abria mão do ensôjo de incentivar o melhoramento do ensino de todo o país. O meio para isso era o exame de madureza, condição de ingresso nas escolas superiores.

Utilizando a situação privilegiada da União em face do ensino superior, a reforma ampliava o alcance aperfeiçoador do exame de madureza, a fim de atingir todo o país, desde que atribuía ao exame prestado nos estabelecimentos estaduais o mesmo valor do realizado no Pedro II, contando que aqueles estabelecimentos oferecessem um curso secundário equivalente ao do colégio federal.

O que o reformador esperava, portanto, era que, por meio dessa equiparação, pudessem os colégios estaduais realizar uma educação secundária com o mesmo caráter formativo — aferido através do exame de madureza — que o do Pedro II. E, desde que nos colégios estaduais poderiam ser admitidos ao exame de madureza alunos dos estabelecimentos particulares locais, os primeiros também teriam em relação aos segundos o mesmo papel de paradigma que o Pedro II assumiria para o ensino secundário público de todo o país.

O êxito de todo êsse mecanismo aperfeiçoador do ensino secundário dependia não só da adequação do plano de estudos projetado ao sentido formativo que a educação secundária deveria ter, como também de que se verificasse a esperança de que o exame de madureza viesse a ter um sentido radicalmente diferente dos tradicionais exames de preparatórios. E até que o primeiro exame de madureza se realizasse, ter-se-ia que atravessar um período de transição em que êstes últimos seriam tolerados, a fim de satisfazer à necessidade de habilitação aos cursos superiores.

Já vimos o destino que tiveram o exame de madureza e o plano de estudos ideados por Benjamim Constant. Vejamos em seguida a história dos exames de preparatórios, cuja persistência traduziu a fôrça que a concepção propedêutica do ensino secundário continuava a desfrutar, apesar de todos os intentos de reforma, e possibilitou o fato de a equiparação, fazendo-se instituto negador da autonomia dos Estados no que se referia ao ensino secundário, constituir-se ela mesma em instrumento do contrôle federal sobre todo o ensino secundário nacional e da uniformização dêsse ensino, sem fazê-lo, apesar de tudo, preencher sequer, com eficiência, sua função preparatória.

\* \* \*

Os exames gerais de preparatórios realizam-se pela primeira vez, na República, em agosto de 1890, no Distrito Federal. Os resultados são considerados desastrosos pelo Diretor Geral de Instrução, Ramiz Galvão, o qual se refere ao "estado de abatimento a que chegou a instrução da juventude": "Em bom número de matérias, diz êle, os exames são feitos por livros de pontos,

cadernetas indigestas apesar de homeopáticas, que se metem à força na memória dos moços preparados, por empreitada, para esse gênero de provas. Felizes os que as decoram, e ainda mais felizes os que comumente ainda conseguem copiá-las no ato do exame, abusando da sinceridade dos juizes"... Para tal situação, o remédio proposto é o exame de madureza: "Se tais provas (os preparatórios) se destinam a demonstrar que o aluno tem preparação indispensável para cursar os estudos suplementares, acredito que o melhor é seguir o sistema alemão, que manda fazer o exame de madureza". "Diante dos resultados que a experiência nos tem ministrado, creio ser tempo de acabar esta idéia geral (de exames de preparatórios); proporei um projeto provisório de exames para a próxima época de novembro (em que ainda não se pode fazer exame de madureza) e outro definitivo para os anos subseqüentes". (31)

Em outubro, de fato, são baixadas novas instruções que deveriam regular os exames gerais de preparatórios e os exames finais do Pedro II. Os primeiros também poderiam ter lugar nos Estados, perante bancas examinadoras nomeadas pelos respectivos governadores e sob a fiscalização de delegados especiais de Inspetoria Geral de Instrução. Não são definitivas, contudo, essas instruções, nem se referem a exames de madureza. Isso decorre, sem dúvida, de estar iminente a reforma do ensino primário e secundário, de Benjamim Constant, que sairá em novembro e instituirá o exame de madureza.

De acordo com a reforma, porém, a exigência do exame de madureza não deveria ser feita de pronto. A reforma deveria ser posta em execução progressivamente, e, quando tivesse terminado o processo de sua implantação, seria o título Bacharel em Ciências e Letras ou o certificado de estudos secundários a exigência legal para ingresso nos cursos superiores.

Antes de entrar em vigor essa exigência, seriam prestados no Pedro II exames de preparatórios para alunos estranhos, juntamente com os exames finais dos matriculados. De acordo com o decreto de 2 de janeiro de 1891, também se realizariam exames gerais de preparatórios nos cursos anexos das Faculdades de Direito federais, isto é, em São Paulo e Pernambuco. Ainda que o mesmo decreto autorizasse a prestação de exames de preparatórios nos ginásios particulares que moldassem sua organização pela do Pedro II, ao qual seriam equiparados, essa disposição se torna inoperante por não ter nenhum estabelecimento particular obtido essa equiparação.

Desde que nada tinha sido previsto a respeito da realização de exames de preparatórios nos ginásios estaduais, na maioria dos Estados não se poderiam efetuar êsses exames. Em vista disso, o decreto de 21 de fevereiro do mesmo ano autoriza exames de preparatórios, segundo os programas do Pedro II, nesses ginásios, independentemente de equiparação. Mas sobre isso nos informa o Inspetor Geral de Instrução: "Dos vários Estados poucas comunicações recebi, provavelmente por entenderem que, uma vez decretada a Cons-

(30) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 4.º, págs. 72-3.

(31) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 1.º, págs. 112-4.

tituição (24 de fevereiro), estavam desde já desligados do Governo central nestes assuntos de instrução secundária, que passam ao domínio dos Estados". (32)

Torna-se claro, assim, porque novo decreto, de novembro de 1891, autoriza exames de preparatórios nos Estados, a serem prestados nos estabelecimentos estaduais, em dezembro dêsse ano e janeiro de 1892, perante bancas organizadas pelos diretores dos mesmos estabelecimentos e com fiscalização de comissários federais. Em setembro de 1892 há outra autorização, para dezembro e janeiro próximos.

O documentário de PRIMITIVO MOACIR não registra, para os anos de 1893 e 1894 atos correspondentes. Há porém duas de 1895: uma para julho dêste ano, e outra para janeiro de 1896, prevista também uma segunda época para março. (33) Estava-se na iminência do exame de madureza, em torno do qual, porém, pairava certa confusão.

Sendo posta progressivamente em execução a reforma Benjamim Constant, a partir de 1891, e sendo o curso de sete anos, sómente em 1897, como já notámos, poderia realizar-se pela primeira vez o exame de madureza. Contudo, outra disposição do decreto da reforma, assim como regulamentos do ensino superior baixados após a mesma, estabeleciam o ano de 1896 como aquêle a partir do qual seriam exigidos o título de Bacharel ou certificado de estudos secundários, obtidos qualquer dos dois mediante exames de madureza, para ingresso nas escolas superiores. Foram as dúvidas sobre a viabilidade do exame de madureza, ou o desejo de ao menos modificar a sua forma, ao lado dêsse conflito entre disposições legais, que abriram a porta, sem dúvida, à continuação dos exames de preparatórios.

Não há notícia da realização de exames de preparatórios, nem no Pedro II nem em estabelecimentos estaduais, depois da segunda época de 1896 (março) e em 1897. Nas Faculdades de Direito do Recife e de São Paulo elas ainda se realizam em junho de 1896. Mas, em fins de 1897, quando, como vimos, segundo o desejo do Ministro Amaro Cavalcante o exame de madureza deveria realizar-se ao mais tardar nos inícios do ano seguinte, um ato do Congresso (Lei n.º 490, de 16 de dezembro de 1897), ao mesmo tempo que proíbe os exames parcelados de preparatórios, de modo geral, permite-os para os alunos que já tivessem aprovação em pelo menos uma matéria, os quais poderiam terminar seus estudos, dentro do prazo de três anos, nesse regime ou no de exame de madureza.

E, daí por diante, novas prorrogações se sucedem. Em 1900, quando o prazo anterior deveria expirar, a Lei n.º 694, de 1 de outubro, adia-lo por mais quatro anos, não só para quem já tivesse sido aprovado em alguma disciplina, mas também para os alunos que iniciassem e concluissem os estudos até 1904, incluídos os alunos do Pedro II. Em fins de 1904, além da concessão de uma segunda época dos exames permitidos pela prorrogação anterior,

(32) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 1.º, pág. 119.

(33) PRIMITIVO MOACIR, *obr. cit.*, vol. 2.º, págs. 117 e segs.

há em dezembro um novo adiamento, pelo prazo de quatro anos, para os alunos que já tivessem aprovação em uma disciplina pelo menos. Em dezembro de 1908 é autorizada uma segunda época de exames de preparatórios para os alunos que já estivessem aprovados em cinco matérias pelo menos.

Pelo mesmo ato que permitiu essa segunda época de exames de preparatórios, foram considerados equivalentes aos de preparatórios os exames finais dos alunos do estabelecimento federal e dos equiparados para fins dessa concessão. Era isso mais um golpe no exame de madureza enquanto aferição global dos resultados educativos do curso secundário seriado.

Em 1909 e 1910 não realizam exames de preparatórios, e sim exame de madureza, como vimos. Mas, como dissemos, já está o exame de madureza, a esse tempo, praticamente identificado com os exames de preparatórios.

# ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

## *O Município e a Reforma Constitucional*

ANTÔNIO DE LORENZO NETO

(Sócio Honorário da Associação dos Municípios da Bahia — Ex-Prefeito Municipal de Guaranésia (Minas)

DUAS etapas deverão permitir a ascenção do Município brasileiro no plano político, a saber:

- a) eliminação das Leis Orgânicas Municipais (fase preparatória, nas Assembléias Legislativas Estaduais);
- b) alteração da estrutura federal, pela adoção do Estado Regional, tomando-se por base a Constituição Italiana, de 29 de dezembro de 1947, (fase final, na Câmara dos Deputados).

### AS LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS

O art. 28, da Constituição Federal estabelece:

“A Autonomia dos Municípios será assegurada:

I — Pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II — Pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, e especialmente:

a) À decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) À organização dos serviços públicos locais.”

Pois bem, qual a inteligência do item II, do art. 28? Quais as matérias que representam, no Município, o seu peculiar interesse?

A sua discriminação ficou a cargo das Leis Orgânicas em harmonia com as condições mínimas estabelecidas nas Constituições Estaduais. De sorte que, a enumeração dos casos de competência privativa do Município varia de acordo com os Estados, contrariando muitas Leis orgânicas municipais, os preceitos da Constituição Federal, em manifesta contradição com o respectivo art. 28. Confrontem-se, por exemplo, as leis de Organização Municipal da Bahia, São Paulo, Minas Gerais e Paraná, e ver-se-á, em mais de um passo,

a confusão de competência. (1) Há um precedente histórico que deve ser considerado — o do Estado do Rio Grande do Sul — que, em sua Constituição, estabeleceu amplas atribuições ao município, entre outras a do n.º II, do art. 54: Votar a reformar as suas leis orgânicas (Cf. "As Leis Orgânicas" de Santa Vitória do Palmar, Cangussú e São Leopoldo).

A nossa Constituição Federal consagra a autonomia do município apenas no plano das linhas gerais da organização política, não lhe possibilitando, na esfera administrativa, a descentralização. Em face das Leis Orgânicas a competência municipal é mínima, pois, ao organizarem os municípios tiram-lhes a autonomia, prejudicando, em consequência, o progresso e a expansão dos serviços administrativos, e o próprio desenvolvimento da legislação municipal.

#### O ESTADO REGIONAL

Neste particular, devemos contrariar a tradição federalista.

O Federalismo de 1891, não foi completado do ponto de vista institucional, porque não atingiu o município. Preocupados com as grandes linhas do regime, os nossos estadistas tornaram-se absolutamente indiferentes ao problema municipal. Não que o sistema não se prestasse a tal: pelo contrário, a discriminação de competência na técnica da Constituição de 1891, era quase perfeita. Tornaria possível um grande desenvolvimento do município, mas não foi utilizada.

A Constituição de 1934, provocou novas transformações, interrompendo, por assim dizer, a evolução normal das instituições estabelecidas pela Constituição de 1891. A condição dos municípios ficou sujeita aos mesmos prejuízos, inibidos de se desenvolverem como instituição.

Em 1937, absoluta modificação estrutural com a nova Constituição, provocando um regresso de tudo quanto se havia conquistado — o que era muito pouco — no processo constitucional de integração do município.

Em 1946, instituiu-se de novo o federalismo, porém, com muitas reminiscências da Constituição de 1937, no que toca à discriminação de competências, e, pela confusão daí decorrente torna-se impossível qualquer desenvolvimento no processo institucional do município.

As reivindicações tributárias por que se batem heróicamente as nossas comunas, não passarão de conquistas parciais e transitórias dentro do sistema constitucional atual. Será permanente a sua dependência dos entes superiores da Federação. Sómente uma mudança do tipo de Estado é que poderá trazer um novo "modus vivendi", e o definitivo regime financeiro específico do município, com o reconhecimento de sua justa participação no processo político.

As questões de ordem tributária, as mais cruciantes na vida municipal, não são causas, são efeitos; não se resolvem por si mesmas; persistir em reclamar um aumento ocasional de rendas, para o município, é desconhecer a

(1) DELORENZO NETO — A Importância da Técnica Tributária, do Orçamento na Planificação Municipal — São Paulo, 1952, pp. 48-49.

enfermidade que está mais na base da defeituosa organização da Federação, absolutamente contraditória em face das necessidades locais. Tudo indica que a Federação será a organização preferível da comunidade internacional; será o mais adequada fórmula para o equilíbrio das tensões políticas internacionais. Na esfera da política, salvo exceções razoáveis (Suíça por ex.), a plenitude da vida nacional será conseguida pelo florescimento das instituições no Estado Regional. Essa transformação provocaria a revisão definitiva da política tributária nacional, hoje impossível dada a diversidade das orientações estaduais. Lógicamente, pelo reexame do problema, teríamos que voltar a técnica da constituição de 1891, que lançou as bases de um federalismo coerente, porquanto se inspirou na lição norte-americana, que soube construir a grande Nação sob a garantia das instituições locais. Entretanto, nas condições atuais da experiência contemporânea, seria anacrônico voltar ao sistema da 1.<sup>a</sup> República. Até os Estados Unidos, que preservaram a sua Constituição como o paradigma perfeito da técnica jurídica a serviço do governo democrático — reconhecem discretamente a insuficiência da fórmula rígida do Estado Federal — admitindo marginalmente, o aparecimento da Região com caracteres jurídicos próprios (por ex. o Tennessee Valley Authority). (2) O Direito comparado nos oferece subsídio de maior e melhor valia. Em países como o Brasil, cujos problemas só poderão ser equacionados tendo em vista a realidade geográfica, não basta a solução clássica do Estado Federal. Persistir nessa orientação política é adotar a constante indefinição para as nossas urgentes questões econômicas e financeiras, agravando as relações humanas, pela confusão da centralização e da descentralização, num verdadeiro caos administrativo.

A oportunidade que nos oferece a reforma constitucional poderá, em tempo, proporcionar uma reforma institucional de base, à vista dos interesses regionais, afastados os pressupostos falsos de um federalismo incoerente.

À meditação dos nossos parlamentares e juristas recomendamos, como subsídio indispensável, o texto da Constituição da República Italiana, a nosso ver o ponto mais alto do direito constitucional moderno, que fêz substituir ao Estado Federal, o Estado Regional. Introduzindo a Região nos quadros do Direito, dotou a política contemporânea de um novo tipo de Estado, o único capaz de conduzir as coletividades territorialmente diferenciadas, numa progressiva ascenção humana, ao bem comum, que deve ser o fim da política.

#### ADENDO

#### ALGUNS ARTIGOS DA CONSTITUIÇÃO ITALIANA DE 1947

“Art. 5.<sup>o</sup> A república, una e indivisível, reconhece e promove a autonomia local; imprime nos serviços que dependem do Estado, a mais ampla descentralização administrativa; submete os princípios e métodos da sua legislação às exigências da autonomia e da descentralização.

(2) D. DOHTCHEVITCH — *L'Experience de la Fennessee Valley Authority* — Paris, 1939, pág. 279; R. Pinto — *La crise de l'Etat aus Etats Unis* — Paris, 1951.

Art. 114. A república se divide em Regiões, Províncias e Municípios.

Art. 115. As Regiões são constituídas de entes autônomos com funções e poderes próprios segundo os princípios fixados na Constituição.

Art. 117. A Região institui para as seguintes matérias normas legislativas nos limites dos princípios fundamentais estabelecidos nas leis do Estado, desde que essas normas não fiquem em contraste com o interesse nacional e de outras regiões:

Circunscrições comunais;

Polícia local, urbana e rural;

Feiras e mercados;

Beneficência pública e Assistência sanitária e hospitalar;

Artesanato, instrução profissional e assistência educacional;

Museus e bibliotecas dos entes locais;

Urbanística;

Turismo e indústria hoteleira;

Vias férreas e estradas de rodagem de interesse regional;

Viação, aquedutos e trabalhos públicos de interesse regional;

Navegação e portos;

Águas minerais e termais;

Caça;

Pesca nas águas internas;

Agricultura e florestas;

Outras matérias indicadas em leis constitucionais.

Art. 118. A Região exerce normalmente as suas funções administrativas delegando-as às Províncias, aos Municípios ou a outros entes locais valendo-se dos seus serviços".

Como obras fundamentais indicamos:

MIELE, G. — *La Regione nel diritto Costituzionale* — Roma, 1949.

CROSA, E. — *La Constitution Italienne de 1947, Cahiers de La Fondation Nationale de Sciences Politiques* — Paris, 1950.

EISENMANN, Ch. — *Centralisation et Décentralisation* — Paris, 1948.

## *O Município no Regime Constitucional Vigente*

FRANCISCO MACHADO VILLA

(Presidente da Associação Gaúcha  
de Municípios)

### CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS E BENS MUNICIPAIS

A lei número 2116, de 24 de setembro de 1953, que dispõe sobre a divisão territorial do Estado, regulando o destino dos bens municipais no caso de criação de municípios, prescreve em seu art. 40 o seguinte: — “Os bens municipais situados em território desmembrado só passaria a pertencer ao novo município, se utilizados exclusivamente no serviço ou abastecimento locais. Parágrafo único — Se os bens estiverem aplicados ao uso das populações dos díssimilares municípios a propriedade e a administração continuarão pertencendo ao município desfalcado, regulando-se o uso comum e o custeio do serviço local, por acordo ou arbitramento”.

Em pareceres publicados no Boletim DPM nº. 53-54, de dezembro de 1954, tivemos ocasião de examinar longamente o alcance desses dispositivos legais e de emitir uma crítica que não vem a propósito reproduzir. O que nos leva ao assunto novamente é a compreensão defeituosa que, em alguns municípios recentemente criados, tem sido conferido ao nosso modo de ver, manifestado em um desses pareceres, a respeito do destino de determinados bens patrimoniais dos municípios, atingidos pela última divisão territorial do Estado. Desejamos esclarecer o não tanto pelo fato em si, mas pelas dificuldades e prejuízos que essa interpretação errônea tem ocasionado, obstante a definitiva regularização territorial de comunas recém instituídas.

Como salientamos naqueles trabalhos, após a definição de bens públicos, com base na disposição do Código Civil e apoio na doutrina aplicável ao assunto, os dispositivos mencionados da lei número 2116, se dirigem exclusivamente aos bens de uso especial e aos bens patrimoniais, uma vez que, segundo expuzemos então, os bens públicos de uso comum, por sua natureza e pelo regime a que estão submetidos, transferem-se sempre ao novo município, quando — é óbvio — abrangidos completamente pela área territorial dessa entidade de direito público. E' que, a respeito desses bens, que pertencem antes ao povo e sobre os quais o Município — como pessoa moral, equiparado ao Estado — membro e à União, neste particular — exerce “poder público” e não o “poder de proprietário”, aplica-se sem restrições legais admisíveis, salvo os de ordem pública, a regra da “sucessão anônoma”.

Essa regra tem aplicação também — não seria preciso dizê-lo — em relação aos bens de uso especial e aos dominicais ou patrimoniais, mas nestes casos pode ela sofrer temperamentos ou adaptações a certas situações excepcionais, ditadas pela necessidade de conciliarem-se, em tese ao menos, interesses de municípios atingidos pela divisão territorial operada. O esboço da lei número 2116 não foi outro, se bem que não muito feliz, como ponderamos nos aludidos pareceres, o critério preferido.

Quando aos bens públicos de uso especial, acreditamos não terem surgido dificuldades interpretativas, limitando-se às dúvidas à incidência das referidas disposições de lei quando tratar-se de bens patrimoniais. Os bens de uso especial — a referência é sempre ao município — tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento municipal escolas, hospitalais, usinas de energia, cemitérios, repartições públicas, atentas às normas legais transcritas, só passarão para a propriedade do novo município se utilizados exclusivamente no serviço ou abastecimentos locais, isto é, no serviço ou abastecimento da população desse município. Caso contrário, se não verificar-se semelhante exclusivismo de utilização, se êsses bens forem aplicados ao uso das populações de dois municípios — do que se emancipou e o que sofreu o desmembramento — ao propriedade e a administração continuarão na mesma situação anterior à instituição do novo município. Quer dizer, tais bens permanecerão como propriedade e sob a administração do município desfalcado, do município que sofreu desincorporação territorial, regulando-se o uso comum e o custeio do serviço local, do serviço à população do novo município, por acordo ou arbitramento.

A incidência dessas disposições condiciona-se à existência de um fundamento de fato, verificável “a posteriori”, como consequência de situações criadas, quanto aos bens, pela abrangência das linhas divisorias intermunicipais estabelecidas. Não é necessário que êsses bens estejam ao serviço de toda a população do município desfalcado para que se aplique o parágrafo único do art. 40 citados.

E' uma evidência em si mesma, dado que nem todos os bens dessa natureza comportam semelhante utilização. Assim entrará no regime fixado naquele parágrafo uma escola que, situada no território do novo município, por efeito de ato emancipatório, além de ser utilizada pela população escolar mesma de apenas uma localidade sita no município desfalcado. A expressão legal refere-se à população total como à parte dela, por imperativo de compreensão.

A situação apontada pode ocorrer no tocante aos bens dominicais do município, exigindo-se aqui, pelos motivos postos em relêvo, no início, uma discriminação mais acentuada.

Segundo a doutrina legal — e como é corrente em direito civil — são bens dominicais os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades (art. 66 do Cod. Civil). Caracterizam-se tais bens, em relação à titularidade, pela sua equiparação aos bens privados, no sentido de que a

entidade moral os possui a título de proprietário. São bens que, sem perderem a sua natureza de públicos, pertencem ao Estado de maneira privatística.

Inscrevem-se entre os bens dominicais ou patrimoniais do município, os bens móveis e imóveis que este por qualquer título adquirir (terras havidas de particular, pelo modo admitido em lei, ou concedidas pelo poder competente; produtos do solo, gêneros alimentícios, materiais de construção; as matas e acessões de terrenos de seu patrimônio não aforado, as servidões de águas e caminhos vicinais) e "os créditos pretensões ações e exceções de direito privado".

Qualquer um desses bens, salvo as exceções que mencionaremos, transfere-se ao novo município se ficarem no seu território, por efeito do ato de sua criação e em virtude do princípio sucessório, caso não ocorra a hipótese prevista no parágrafo já referido, isto é, se não for utilizado no serviço ou abastecimento das populações dos dois municípios, o emancipado e o desfalcado em consequência do desmembramento.

As exceções a que aludimos dizem respeito aos créditos, pretensões e ações que são direitos do município desfalcado, ressalvados os créditos fiscais e respectivas ações, relativos aos contribuintes residentes e domiciliados no território do novo município.

Os casos de utilização aí figurada de bens patrimoniais devem ser, em realidade, mais raros dos que são suscetíveis de acontecer quanto aos bens de uso especial. Compreende-se isto sem dificuldade se atentar-se na destinação específica, a que se vincula esta última categoria de bens. Tais bens — uma escola, matadouro, cemitério — possua afetação a um serviço ou estabelecimento público, podem ser atingidos por essa utilização simultânea, conforme as circunstâncias derivadas dos limites intermunicipais.

Já o mesmo não sucede com respeito aos bens dominicais, não ligados, originariamente, a um serviço ou estabelecimento públicos.

Entretanto, embora excepcionais, os casos de utilização em referência não deixam de ocorrer, tudo dependendo, certamente, da situação em que o ato emancipatório colher êsses bens. Lembraremos as servidões de águas, a serviço das populações dos dois municípios — o que se emancipou e o que suportou o desmembramento territorial.

Mas, para não nos alongarmos, fixaremos o ponto da controvérsia, que indicamos no início, a única dúvida aliás, de que tivemos conhecimento sobre o assunto. Trata-se de terrenos loteados pelo Município originário, em área de terra cedida ao mesmo pelo Estado, e que foi abrangida pelo território do novo município. Alegam que êsses terrenos não se transferem para o domínio e administração do município desmembrado, dado que não são utilizados exclusivamente no serviço ou abastecimento locais, devendo continuar na propriedade e sob a administração do município desfalcado, a cujos cofres reverterá o produto de sua alienação.

O equívoco nos parece evidente. A teor do expôsto, êsses terrenos constituem bens patrimoniais do tipo daqueles insuscetíveis de utilização pelas po-

pulações dos dois municípios, entendida essa utilização dentro do alcance legal, que é o de terem postos os bens ao serviço ou abastecimento de ditas populações. Colocar ao serviço e abastecimento locais não significa, aqui, sem dúvida, produzir uma compensação econômico-financeira para os municípios, mas, sim, pôr à disposição das populações uma comodidade ou um elemento útil ou necessário às suas atividades.

A rigor, os terrenos do patrimônio público, loteados para serem vendidos, não podem destinar-se normalmente ao uso da população, à sua utilização, como acontece com os bens de uso especial e principalmente com os de uso comum. Como bens de propriedade privada da pessoa jurídica de direito público, são aptos a produzir vantagens pecuniárias, que se incorporam na receita pública e vão atender eventualmente ao custeio de obras ou serviços reclamados pela coletividade.

Daí não se infere, entretanto que estão oferecidos ao uso ou utilização da população, no sentido legal. A lei pressupõe, inegavelmente, utilização imediata ou mediata dos próprios bens, através, é claro, do aparelhamento técnico e burocrático do serviço. Por outras palavras, exige-se a utilização dos bens em si, como objeto imediato de uso ou como fonte geradora de elementos utilizáveis para fins de comodidade ou trabalho, e não do nosso ver o mais aceitável, que os terrenos loteados, para serem vendidos, pertencentes ao município originário, transferem-se para a propriedade do município criado ou acrescido com território de outro, por efeito do ato de emancipação ou incorporação. Entender o contrário é admitir que bens patrimoniais, não utilizáveis no sentido da lei, possam permanecer na propriedade e administração do município desfalcado, não obstante incluídos na área territorial do novo município. Essa extensão anômada do direito de propriedade e de atribuição administrativa só pode verificar-se na hipótese prevista no parágrafo em questão inaplicável, como ficou claro, no caso de terrenos loteados.

A compreensão do parágrafo referido não deve dilatar-se ao ponto de abranger indevidamente certos bens, que por sua natureza escapam à possibilidade de serem usados ou utilizados, segundo a lei, pelas populações de dois municípios. Utilizações dessa espécie constitui situação excepcional e a medida legal, procurando adaptar-se a essa realidade e criando, de certa forma, uma anomalia jurídica e administrativa, deve ter uma interpretação estrita e rigorosa. E' o que ocorre, como frisamos, com relação aos terrenos do patrimônio público, loteados e destinados à venda.

Quando muito e dando certa largueza compreensiva ao art. 39 da lei 2.116, o município originário poderá reclamar do município criado ou acrescido com território de seu domínio a responsabilidade da quota-partes proporcional às obrigações que assumir, provenientes da aplicação em obras públicas, que porventura tenha realizado nos terrenos loteados.

Decorre desse ponto de vista, ao produto de sua alienação.

### *A Responsabilidade Civil do Direito Aeronáutico*

ARNOLD WALD

(Advogado do Distrito Federal)

O direito aéreo é um produto do nosso século que representa a última fase da evolução do direito, oferecendo as soluções mais modernas aos diversos problemas jurídicos. A necessidade de resolver as controvérsias por acordos internacionais obrigaram os países a acatarem as soluções mais adiantadas abandonando normas obsoletas cuja existência só se explicava numa fase da civilização já hoje ultrapassada. Assim é que o direito aéreo teve que encarar sob novos aspectos o problema da responsabilidade civil.

Era necessário atender ao risco peculiar criado pelos aviões cuja importância foi assinalada por Lemoine em seu tratado de direito aeronáutico. Por outro lado, devia ser garantida a segurança dos terceiros em terra sem que se onerasse excessivamente as companhias de transporte aéreo.

Diversas convocações internacionais regularam sucessivamente a matéria.

No tocante ao transporte de passageiros e de mercadoria, a Convenção de Varsovia de 1929 reconheceu a responsabilidade contratual do transportador, presumindo *juris tantum* a sua culpa. Permitiu-se todavia que a companhia de transporte se exonerasse da sua responsabilidade em relação às mercadorias ou bagagens provando que houvera falta técnica embora ela e os prepostos tivessem tomado todas as medidas necessárias para evitar o dano. Pode o transportador provar a existência de caso fortuito, força maior, culpa da vítima ou simplesmente a sua ausência de culpa. Limitou-se a indenização no caso de danos causados a pessoas e a mercadorias, proibindo-se outrossim as cláusulas de não indenizar.

Quanto a responsabilidade por danos causados a terceiros no solo, a Convenção de Roma de 1933, vigente entre nos *ex-vi* do decreto n.º 27.333, de 25 de fevereiro de 1950, estabeleceu uma responsabilidade objetiva. O artigo 2 da referida convenção determina que "o dano causado por uma aeronave em voo às pessoas e aos bens que se encontrem na superfície, sómente dará direito à reparação se ficar provado que o dano de fato existe e que foi praticado pela aeronave". A indenização é limitada, variando de acordo com o peso da aeronave e tendo um mínimo de 600.000 francos e um máximo de 2.000.000 de francos. Coube pois à convenção de Roma estabe-

lecer a responsabilidade objetiva e limitada que tem como corolário o seguro obrigatório.

A regulamentação legal no direito estrangeiro não é uniforme. Quanto ao transporte, diversos Estados, como a França, a Itália, a Polônia, a Tchecoslováquia e o México, presumem *juris tantum* a culpa do transportador. Na França, uma lei de 31 de maio de 1924 reconhece a culpa presumida e limita a indenização, em relação aos danos causados à mercadoria mas não às pessoas, autorizando as cláusulas exonerativas por risco do ar e faltas da equipagem. Na Itália, um decreto-lei de 20-8-1923 aderia à tese da responsabilidade limitada, presumindo a culpa, salvo os casos de prova pelo transportador de caso fortuito, força maior, culpa da vítima ou vício próprio da mercadoria. Tal legislação admitia também o abandono liberatório o que se transformava numa flagrante injustiça quando o avião desaparecia ou sofria acidentes que o fizessem perder todo ou grande parte do seu valor. O Código italiano da navegação, mantendo a responsabilidade presumida, limita a indenização tanto por danos causados a pessoas como a mercadorias, proibindo as cláusulas de não indenizar e impondo o seguro obrigatório.

Outros países, como a Rússia, a Suíça e a Alemanha, adotam a responsabilidade objetiva. A lei soviética de 1932 só permite exonerar o transportador no caso de dolo ou imprudência grosseira da vítima, vedando as cláusulas de não indenizar. Na Suíça, o princípio objetivo é temperado pela admissão ampla das cláusulas de exonerar. Na Alemanha, existem simultaneamente os dois domínios: o da responsabilidade objetiva com indenização limitada e o da culpa provada com indenização ampla. O fato evidente é que a facilitação da prova ou a introdução do sistema objetivo obriga a limitar as indenizações e a impor o seguro. Ao contrário, no sistema da culpa, podem prevalecer as indenizações ilimitadas.

Nos países da *common law* prevalece a necessidade de prova da culpa do transportador, prova que deverá ser feita pela vítima a menos que de corra das próprias circunstâncias do acidente, quando por exemplo *res ipsa loquitur*, ou seja quando a culpa é evidenciada pelo próprio fato.

Se pudemos adotar o princípio da culpa presumida e da indenização limitada em matéria de transporte aéreo, satisfazendo assim a necessidade de segurança da vítima que dificilmente poderia provar a culpa do transportador e permitindo que este pudesse prever o quantum da indenização, recorrendo ao seguro, já outro panorama se apresenta em matéria de danos causados a terceiros no solo. De fato, as vítimas que estavam no solo não correram o risco de viajar no avião. Impunha-se tratamento diverso que lhe assegurasse maiores garantias.

COQUOZ, no seu livro sobre o direito internacional privado aeronáutico, escreve que "a proteção eficaz às pessoas e bens na superfície é corolário necessário da liberdade de sobrevoar as propriedades privadas" e AMBROSINI, nas suas *Instituições*, afirma que os terceiros na superfície devem ser resarcidos em todos os casos, impondo-se a responsabilidade objetiva. Assim é que a convenção de Roma adotou o princípio da responsabilidade objetiva e da

indenização limitada salvo os casos de culpa grave ou dolo. Faltaram, na mencionada convenção, garantias efetivas da indenização a ser concedida, o que explica as poucas ratificações obtidas.

Em matéria de abalroamento entre aeronaves, as conferências internacionais procuraram obter uma solução satisfatória. Discutiu-se o assunto na CITEJA (Comissão internacional de peritos em direito aeronáutico) e na Associação internacional do Tráfego aéreo, havendo a respeito um anteprojeto de AMBROSINI. Nenhuma convenção pode todavia ser adotada na matéria que ficou dependendo de soluções nacionais, ficando regido normalmente pelas disposições de direito comum. AMBROSINI estabeleceu um sistema de responsabilidade objetiva em relação aos passageiros e cargas da aeronave abalroada e objetiva para com os terceiros na superfície. A indenização seria limitada *per capita* para os passageiros do avião e teria um limite global para os danos causados a terceiros na superfície.

O direito brasileiro regulou a matéria no Código do Ar (artigos 83 a 102). Em matéria de transporte, estabeleceu uma presunção de culpa do transportador. Restringiu todavia a responsabilidade no caso de transporte gratuito às hipóteses de culpa grave ou dolo. No transporte de mercadorias, permitiu que a companhia de aviação se exonerasse da sua responsabilidade provando que o dano proveio de êrro de pilotagem, de condução da aeronave ou de navegação desde que, sob todos os demais aspectos, tenha, por si os seus prepostos, tomado todas as precauções necessárias. Tal possibilidade de exoneração pelas faltas técnicas mereceu justa crítica de Hugo Simas. A indenização é limitada à importância de Cr\$ 100.000,00 por pessoa e a Cr\$ 200,00 por quilograma de mercadoria. Tal limite prevalece salvo convenção em contrário, admitindo a doutrina que só possam ser convencionadas indenizações em bases superiores e jamais em bases inferiores. As cláusulas de exoneração são nulas para CARNEIRO DE CAMPOS embora as admita AGUIAR DIAS quando sejam uma contrapartida a vantagens especiais oferecidas pelo transportador em matéria de transporte de mercadorias. Concordam todavia os autores na nulidade das cláusulas de exoneração em relação à responsabilidade perante os passageiros.

Na responsabilidade para com terceiros na superfície, sofreu a nossa legislação a influência da convenção de Roma. Adotou o critério objetivo que estendeu a todos os tipos de aeronaves, sejam públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras. No caso só pode ser elidida a responsabilidade mediante prova de culpa exclusiva da vítima. A responsabilidade é solidária recaindo simultaneamente sobre a pessoa em cujo nome estiver matriculada a aeronave, a pessoa em cujo uso ou exploração se encontrar a aeronave ou quem quer que de bordo da aeronave tenha ocasionado o dano. A responsabilidade solidária é ilimitada em relação aos danos causados às coisas e limitada em relação aos danos causados a pessoas, não podendo ultrapassar a indenização a quantia de Cr\$ 100.000,00 por pessoa vitimada, a menos que o dano tenha sido causado dolosamente, caso em que o seu autor não poderá se prevalecer dos limites estabelecidos pela lei. Tem sido criticada a nossa legislação nessa

matéria por dar tratamento preferencial às coisas em relação às pessoas, não limitando a indenização para as primeiras e limitando-a para as segundas. A indenização é limitada não de acordo com o critério da Convenção de Roma que atendeu ao peso da aeronave mas adotando sistema análogo ao aplicado pela Convenção de Varsóvia ou seja da limitação da indenização *per capita*.

Em matéria de abalroamento de aeronaves, o Código do Ar exige no seu artigo 128 que a indenização seja paga pelo explorador da aeronave que tiver culpa. No artigo 131 exige a comunicação do abalroamento às autoridades do aeroporto mais próximo para que prevaleça os limites da responsabilidade previstos no Código. Discute-se para saber se os passageiros da aeronave abalroada têm ou não contra o explorador da aeronave culpada uma ação para obter indenização ilimitada. Seria lógico que havendo prova da culpa, a indenização corresponesse ao prejuízo realmente sofrido. A discussão do art. 131 trouxe à baila as opiniões as mais diversas. FLORIANO AGUIAR DIAS, estudando minuciosamente a nossa legislação sobre a matéria mostra que a nossa lei conjugou sistemas antagônicos: "o da culpa provada que corresponde à indenização ilimitada segundo o direito comum e o da limitação da indenização, corretivo clássico da responsabilidade objetiva" (*Revista de Direito Aeronáutico*, n.º 3, pág. 52). A limitação da indenização se justifica em relação às pessoas transportadas e aos terceiros na superfície pelo fato de haver responsabilidade objetiva. No caso do abalroamento, o sistema por nós adotado é ao contrário o da culpa provada. Não se justifica pois a limitação da responsabilidade. No mesmo sentido, manifesta-se JAYME LEONEL, dizendo que "a limitação da responsabilidade neste caso tem algo de revolucionário, de injusto e imoral, de inconcebível mesmo, porque até hoje ninguém ousou sustentar, com base nos intangíveis princípios fundamentais do direito, em se tratando de responsabilidade extracontratual, que o autor do dano, por culpa provada, merece da lei proteção especial" (*Revista citada* pág. 82). O Professor SAMPAIO LACERDA e CARNEIRO DE CAMPOS se manifestam a favor da limitação da indenização em matéria de abalroamento, o primeiro no seu *Curso de Direito Comercial, Marítimo e Aeronáutico* (1949, pág. 459) e o segundo em artigo na *Revista de Direito Aeronáutico* (n.º 2, pág. 120 e seguintes).

A jurisprudência atendendo ao espírito da nossa legislação e à lição do direito comparado optou pela indenização completa sempre que fosse provada a culpa da aeronave que causara o abalroamento. O caso líder da matéria é o da Anglo-Mexican. A ementa do acórdão lavrada pelas Câmaras Cíveis Reunidas, de que foi relator o Desembargador SERPA LOPES, reconhecendo que "a limitação ao quantum legal exarado no art. 91 do Código do Ar é restrita à culpa contratual do transportador em face do acidente sofrido pelo passageiro e provada a culpa do piloto de um dos aviões, responde pelo prejuízo o respectivo explorador, compondo-se o dano pela forma comum".

(V. *Revista de Direito Aeronáutico*, n.º 1, pág. 207-237). O mencionado acórdão foi devidamente confirmado pelo Supremo Tribunal Federal (Revista citada n.º 2, pág. 179).

Vemos assim os diversos princípios que dominam a responsabilidade civil no direito aeronáutico. Culpa e responsabilidade ilimitada no caso de abaloamento, culpa presumida e responsabilidade limitada em relação aos passageiros, responsabilidade objetiva para com os terceiros no solo, responsabilidade dependendo da prova de culpa grave ou do dolo no transporte gratuito, são princípios diversos que se adaptam a condições especiais. Neste ponto, o direito aeronáutico nos demonstra que não há princípios gerais que regem a responsabilidade civil. Há um direito de cada indivíduo à segurança, direito que não pode ser violado impunemente. O resarcimento todavia, no que se refere à sua extensão e às provas necessárias para que venha a onerar determinada pessoa, obedece a razões de política social e econômica que nem sempre são as mesmas. E o direito aeronáutico, na variedade das suas soluções, nos indica as formas variadas da aplicação de um mesmo princípio.

## *O Verdadeiro Conceito de Concurso*

Prof. HUMBERTO GRANDE

Procurador Geral da Justiça do Trabalho

A Constituição de 1946, no capítulo "Da Educação e da Cultura", no artigo 168, inciso VI adotou o princípio do concurso para o ingresso no magistério, seguindo assim o exemplo dos países mais adiantados do mundo. Diz aquél artigo: "A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

é VI — Para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade".

PONTES DE MIRANDA não tem entusiasmo algum por esse dispositivo constitucional, comentando-o até com certa aspereza. Assim se pronuncia o eminente constitucionalista patrício: "A superstição do concurso, que volve a ser matéria constitucional. Enquanto os Estados Unidos da América abrem as portas das Universidades estrangeiras aos sábios que lhes faltam, o Brasil, medíocre e pobre, põe os seus medíocres a escolher bajuladores e os faz vitalícios. Não aprendemos ainda como era que a Alemanha recrutava os seus professores, nem como os recrutam os Estados Unidos da América e a Grã-Bretanha. E a Rússia. Certos professores que os Estados Unidos da América aproveitaram nas suas Universidades, ainda de nacionalidade inimiga e durante a guerra, não poderiam professorar no Brasil. Alguns não puderam mesmo permanecer, porque a xenofobia brasileira os vigiava com a polícia. O terror aos sábios, próprio dos povos que se querem suicidar ou aprodrecer.

No próprio ensino superior livre exige-se o concurso de provas e títulos. O mandarinato professoral brasileiro está satisfeito: afastaram-se os sábios estrangeiros... e os nacionais, tão raros. Sábios não pleiteiam cargos; sábios são rogados, seduzidos, cercados de todas as comodidades para que imigrem ou, sendo nacionais, aceitem as canseiras tão mal pagas do professorado nacional, sempre ligado a outra profissão que a de ensinar (Comentários à Constituição de 1946, vol. IV, pág. 113).

Muitas outras objeções ainda se poderiam fazer sobre a excelência do concurso como sistema de nomeação. Mas o fato é que o nosso texto constitucional adotou esse processo. Cumpre, agora, aperfeiçoá-lo o mais possível, a fim de que se torne, realmente, um meio seguro e honesto de seleção dos valores. "Ora, quem diz concurso, acentua o Ministro DJALMA DA CUNHA

MELO no seu voto no Mandado de Segurança n.º 351-D.F., cogita de uma aferição austera, imparcial, profícua, do valor dos competidores, para que coincida, a palma, com o mérito.

O conhecimento direto da causa, melhor dizendo, o conhecimento seguro, completo, dos títulos e trabalhos científicos trazidos com o pedido de inscrição e das provas produzidas ao tempo do torneio, constitui exigência elemental, básica portanto — indeclinável, para que alguém, honradamente, se sinta e possa ser criado em condições de dar voto na classificação dos concorrentes, na indicação para a investidura.

Dando o seu voto no Mandado de Segurança n.º 1639 — Minas Gerais, o Ministro NELSON HUNGRIA doutrinou: "Sabemos todos o que é um concurso para provimento de uma cátedra. É liga brava e áspera apesar de incrumenta. Ora, é profundamente doloroso que o candidato que levou a palma, que obteve o primeiro lugar, por classificação que se conhece substancialmente justa, veja seu esforço anulado por questiúnculas de formalismo. Isso poderia importar até mesmo no desespero e irredutível desistíbulo do melhor combatente, esterilizando-se-lhe o entusiasmo e a fé".

Nestas condições, o concurso deve transformar-se num instrumento de avaliação e de medição tão certo e perfeito quanto possível, e realizado sempre dentro de um critério honesto e consciencioso, para permitir uma seleção justa.

Estudando os meios de aperfeiçoar esse processo de seleção dos valores, MÁRIO GONÇALVES VIANA chega à seguinte conclusão: "Seria insensatez pretender suprimir os exames pelo fato de se tratar de uma instituição defeituosa. Se é certo que o exame pode ser substituído em muitos casos, não é menos verdade que, noutras circunstâncias, não será fácil consegui-lo. A medida que o número de escolas aumenta e o ensino se democratiza, o exame torna-se, cada vez, mais necessário. O indispensável é corrigir as insuficiências verificadas nos exames e concursos tradicionais, adaptando-os às novas necessidades do mundo hodierno, e transformando-os num instrumento de avaliação e de medição tão certo e perfeito quanto possível. A Pedagogia contemporânea tem, neste capítulo, uma alta missão a desempenhar, para que os exames correspondam à idéia de justiça que presidiu à sua instituição...".

O essencial consiste em não colocar no mesmo pé de igualdade aquêle que honestamente apresenta um trabalho seu, e aquêle outro que apresenta um trabalho feito por outrem, ou decalcado, plagiado ou copiado".

E' evidente que o primeiro está dentro da lei, e merece ser premiado pelo seu esforço; o segundo, ao contrário, está fora da lei e deve ser punido de acordo com a gravidade da falta cometida.

Não se pode, pois, admitir nesse assunto como critério a benevolência. "Reside aí o perigo, escreveu J.B. Piobetta, porque a seleção é falseada no seu princípio e nos seus resultados. Em vez de uma elite, orgulho e riqueza da nação que a soube produzir, reconhecer e utilizar, tem-se um conjunto de mediocridade, nas quais se recrutam os políticos mesquinhos, os partidários, não de uma melhor organização, mas de uma subversão social, os orgulhosos,

os perturbadores, os incompetentes, os parasitas de toda a espécie. Porque da mediocridade não é possível esperar outra coisa, quando se lhe permite altear-se até o cume da hierarquia. Ora a noção, bem compreendida, de exame e de concurso, opõe-se à noção do mediocre e mesmo à do aceitável. Exames e concursos não têm razão de ser senão quanto têm por fim descobrir, não zarolhos numa massa de cegos, mas os mais clarividentes entre os clarividentes, os mais inteligentes entre os inteligentes, os mais aptos entre os aptos".

As observações de Oswald Spengler são muito oportunas nesta importante matéria: "A Alemanha possivelmente possuía mais talentos de estadistas e organizadores que qualquer outro país do mundo. Onde se realizava o ensaio como na educação do clero pela Igreja, do corpo de oficiais pelo Estado Maior, do comerciante e do técnico alemão pelo comércio hanseático e pela indústria alemã, o produto obtido sempre superou o estrangeiro. Porém no ramo da política foi até hoje uma fatalidade que uns não conheçam as suas aptidões, os outros retraiam-se com asco e os terceiros sejam aniquilados pela camarilha partidista. Não temos moldes desenvolvidos para a seleção e educação políticas. Não temos o clube como na Inglaterra, nem o salão como na França, onde se descobrem os talentos, convivem-se com eles e se lhes colocam no lugar que lhes corresponde. Chegamos a grandes com excessiva rapidez. Cada um vive para si e nos encontramos desamparados quando estamos juntos. Na Inglaterra pertence ao bom tom dos grandes partidos que na verdade são governos em preparação, descobrir os talentos, distinguí-los e impulsificá-los. Os nossos partidos carecem de inteligência e a nossa administração não tinha compreendido as exigências do momento".

Cousa idêntica sempre aconteceu no Brasil, que só poderá progredir através da cultura da sua elite, da sua minoria pensante, capaz e competente, e não através da erudição vazia de teóricos superficiais, os quais únicamente desejam copiar e imitar, de vez que são incapazes de criar e produzir. Eis aí o grande mal do nosso povo, a desgraça da nossa incultura, a miséria da incompetência das nossas classes governantes. E nada se torna mais pernicioso e nocivo à vida da Nação como essa infeliz tendência. A História registra esta verdade com acontecimentos dolorosos, que bem traduzem a desorientação da nacionalidade. No Império, sem êxito algum, imitamos o parlamentarismo inglês, e na República, o liberalismo francês e o presidencialismo norte-americano. E agora, os que ignoram a realidade brasileira e não percebem os seus autênticos problemas, aspiram transplantar para o nosso meio instituições de outros povos. Nada mais errado e denunciador da nossa falta de preparo. Daí a necessidade urgente que tem o país de formar no espírito das novas gerações a compreensão dos nossos grandes problemas, preparar políticos idôneos e homens públicos de valor, alto senso da responsabilidade. E é evidente que cumpre à Universidade realizar tão magna tarefa.

A seleção dos valores é um imperativo em todas as esferas sociais. A excelência do próprio trabalho depende da capacidade de uma minoria, que é preciso selecionar e cultivar com toda atenção. Eis aí uma verdade que é mister repetir sob muitas formas até gravar profundamente na consciência de um povo. E' o que aqui procuramos fazer, desenvolvendo aspectos da nossa doutrinação sobre o culto da grandeza.

Quando os reis constroem, dizia SCHILLER, têm o que fazer os carroceiros. Com essa reflexão, o grande poeta alemão queria significar que o trabalho manual do operário não é possível sem o trabalho intelectual do empresário, isto porque é o pensamento e não a mão que dirige a atividade criadora. Alguns doutrinadores sustentam ponto de vista contrário. Para êles o trabalho essencial é o trabalho de execução, o trabalho que cada um pode fazer, desconhecendo que depois da revolução industrial, com o advento triunfante da máquina, as coisas se complicaram terrivelmente e só as melhores cabeças de um país podem realizar certos trabalhos técnicos e de direção.

Na época atual, para a solução dos seus magnos problemas, cumpre insistir nesse particular. Há um trabalho superior e outro inferior, um trabalho bem feito e outro mal feito, um trabalho excepcional e outro vulgar. Todo trabalho construtivo, porém, por mais humilde que seja, é nobre e digno.

Nestas condições, a organização do trabalho, para dar o maior rendimento em qualquer setor, exige a seleção dos melhores entre os trabalhadores. Assim o trabalho de direção terá o predomínio na sociedade. Felizes dos povos que compreendem essas coisas! A história demonstra que sempre atingiram os mais notáveis progressos. Não precisamos recorrer à antiga Grécia e Roma, para justificar essa tese. A Inglaterra, através dos clubes, e a França, através dos salões, nos seus períodos de apogeu, souberam escolher os seus maiores talentos. Os Estados Unidos da América do Norte selecionaram os seus valores com amplo critério democrático, dando oportunidade a todos.

A respeito desse assunto ALBERTO TORRES escreveu uma página admirável. "Um país — observou êle — precisa desenvolver suas forças intelectuais, com o mesmo esmôro com que deve desenvolver suas forças econômicas; da intensidade e influência das faculdades mentais de um povo, cultivadas nacionalmente, e exercidas com liberdade e civismo, depende a eficiência de tudo mais. Vai longe o tempo em que teve crédito e preconceito demagógico de que não há homens necessários. Assim, o mecanismo governamental, com todos os seus aparelhos, é não sómente um núcleo de vida intelectual — em certos ramos, como na política, quase exclusivo — senão também o centro de onde nascem o estímulo e a animação, e de onde saem, em grande parte, os recursos para a atividade cerebral do país..."

Se os governantes abrem as portas de seus gabinetes e dão acesso às capacidades, o país ganha em riqueza intelectual; se se apertam o círculo, por estreiteza de vistas ou por intolerância, as forças dispersam-se, aniquilam-se, e não só o próprio governo torna-se um instrumento de incapazes, como as boas inteligências perdem uma força prática de arrimo e de animação.

E' um grave problema êste, tão importante como os mais importantes da economia material, que pede a atenção dos responsáveis pelo nosso futuro; um governo que se preocupar com a economia dos dinheiros públicos, deve preocupar-se com a utilização dos valores intelectuais do país.

O processo de escolha do pessoal que nos dirige é o mais vicioso possível; e chega a surpreender como dessas singulares oligarquias, dominadas pelo critério dos mais dispersivos caprichos e preferências pessoais, resulta

subirem às posições alguns homens de valor. Mas o número dêstes poderia ser muito maior, se houvesse mais esforço por prestigiar os capazes e mais amor à liberdade de pensar e à iniciativa intelectual.

Um governo republicano, sinceramente desejoso de fundar a nossa democracia sóbre a opinião esclarecida, deveria começar por elevar às posições públicas, e animar para o trabalho, os homens que pensam, que creem na eficácia das leis e têm a coragem serena e firme de suas opiniões.

Só da ação de tais individualidades pode surgir uma verdadeira democracia representativa.

Esta magnífica página do ilustre escritor brasileiro deve ser meditada, principalmente por aquêles que dirigem os destinos do Brasil. Compreenderão, então, o valor do trabalho categorizado. E no mais, não devem esquecer-se de que a filosofia do trabalho, agora, inaugura uma nova época, com que o trabalhador livre, consciente e senhor do seu destino, cria uma civilização mais humana, justa, nobre e elevada, rica de sentido e significação.

## PARECERES

### Consultor Jurídico do D.A.S.P.

#### GRATIFICAÇÃO ADICIONAL

PARECER N.º 124-55

Maria José Bayma pleiteou a contagem, para efeito de gratificação adicional, do tempo em que serviu no Hospital Central do Exército, como religiosa da Congregação das Filhas de São Vicente de Paulo.

2. A Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Serviços Públicos do Distrito Federal, de que é servidora, negou-lhe a averbação desse período de trabalho, que vai de dezembro de 1930 a fevereiro de 1942, no total de 4.091 dias, ou seja, onze anos, dois meses e dezesseis dias de exercício (fls. 14).

3. Fundou-se a recusa em que, como irmã de caridade, não possuia a requerente a qualidade de servidor público e o seu exercício no estabelecimento hospitalar nascia de contrato entre o poder público e a ordem religiosa. A esta, e não àquele, far-se-ia a prestação de serviço, segundo o parecer vitorioso na autarquia.

4. Observa, no entanto, a D. P., dêste Departamento, que o art. 268 do atual Estatuto facultou aos que, à data de sua vigência, eram servidores públicos federais, a contagem de tempo de serviço prestado em qualquer repartição pública, independentemente da natureza da verba e da forma de pagamento. Lembra, a propósito, que, segundo parecer n.º 4-V, do Sr. Consultor Geral da República (*Diário Oficial* de 1-4-55), foi admitido, para a percepção daquela mesma vantagem, o cômputo do tempo de serviço prestado aos Serviços Hollerith S. A., cuja relação jurídica com o Estado era idêntica à da Congregação religiosa em causa.

5. À luz da orientação firmada nesse parecer, que poderá servir de paradigma no caso atual, parece-me coerente a conclusão alcançada pela D. P., tendo em vista, conforme atesta o Sr. Diretor interino do Hospital Central do Exército, que a requerente percebia remuneração diretamente dos cofres públicos,

em folha da então Diretoria Geral de Contabilidade da Guerra (fls. 36).

Concluo, assim, favoravelmente à contagem mencionado tempo de serviço.

E' o meu parecer, S.M.J.

Rio de Janeiro, 14 de setembro de 1955.  
— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

---

#### Extranumerário contratado — Transformação em mensalista.

PARECER N.º 128-55

A Lei n.º 1.765, de 18 de dezembro de 1952, determinou, em seu art. 26, que os extranumerários contratados então existentes passariam à condição de mensalistas.

Consulta o Ministério da Guerra se a medida é extensiva ao pessoal admitido, mediante ajuste de locação de serviços e pago à conta da verba 3 — Serviços e Encargos.

3. A norma legal em causa tem como pressuposto a condição elementar de extranumerário contratado, que se acha definida, em ato próprio, como o admitido mediante contrato bilateral, para o desempenho de função especializada, na ausência de servidor habilitado (art. 16 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-1943).

4. O contratado se inclui entre o pessoal extranumerário (art. 3.º) e a sua admissão obedece ao rito especial (art. 17 e segs.), correndo a despesa à conta da verba de pessoal. (art. 24).

5. Na hipótese da consulta, a relação jurídica foi estabelecida mediante locação de serviços, que é contrato de direito privado (Código Civil, art. 1.216 e segs.), não se concedendo ao locador a qualidade de servidor público e imputada a despesa à conta de "Serviços de terceiros".

6. Não se enquadra, assim, a situação descrita no âmbito do art. 26 da Lei n.º 1.765, que se limitou a um deslocamento, de uma para outra categoria, de quem já participava da qualidade genérica de extranumerário.

7. Não se assemelha à espécie, a matéria examinada em meu parecer n.º 27-54, transcrita, em parte, no pronunciamento da D.P. Nesse caso, trata-se de extranumerários contratados admitidos com apoio no Decreto-lei n.º 5.175, de 1943, cujos contratos não foram submetidos a registro no Tribunal de Contas, por entender o Conselho Nacional de Petróleo que, em virtude de autonomia financeira prevista no Decreto-lei n.º 1.143, de 1939, estavam isentos dessa formalidade. Salientei, então, com apoio na teoria do erro comum — *error communis facit jus* — que o equívoco da administração, aliás, acolhida, na época, pelo Tribunal de Contas, não devia lesar o direito dos interessados.

8. Não há, portanto, nenhuma identidade material ou jurídica entre as duas situações, dado que a admissão, como a retribuição do pessoal aludido na consulta sempre lhe atribuiram, expressamente, um estatuto diverso do extranumerário da União.

9. Entendo, consequentemente, que não se aplica, na hipótese, a disposição legal invocada.

E' o meu parecer, S.M.J.

Rio de Janeiro, 15 de setembro de 1955.  
— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

*Tempo de serviço*

PARECER N.º 129-55

Esmeraldo de Cerqueira e Silva, médico referência 30, da T.U.M., do Ministério da Saúde, pretende que lhe seja outorgada melhoria de salário, por antiguidade, que se realizou em benefício de outro colega.

Como ambos estivessem com a mesma antiguidade na referência, procedeu-se ao desempate em função do tempo de serviço público

federal, como estipula o art. 47 do Estatuto, reproduzido no art. 26 do respectivo Regulamento (Decreto n.º 32.015, de 29-12-52).

3. Alega o reclamante que não lhe foi creditado, para esse efeito, o tempo de serviço prestado à Polícia Militar do Estado da Bahia, que, segundo pareceu à administração, é tempo de serviço estadual.

4. O postulante louva-se em que o preceito regulamentar entende como de serviço público *federal*, o tempo de serviço prestado à administração federal, centralizada ou autárquica, inclusive serviço militar.

5. Acha que, não tendo ali qualificado o serviço militar no plano federal, cabe nele abranger, também, o que se efetuou nas polícias estaduais, que são forças auxiliares, reservas do Exército (Constituição, art. 183).

6. A D.P., dêste Departamento classifica a aludida prestação de trabalho como serviço público estadual, apenas influente no segundo grau de desempate na antiguidade de classe.

7. O dispositivo regulamentar alude, expressamente, à *administração federal* e a ela incorpora, para a contagem do tempo de serviço, o que fôr prestado às organizações militares. Estas terão de ser, portanto, as de âmbito federal, de que trata o elemento principal da oração.

8. Aos integrantes das polícias dos Estados sómente são asseguradas as vantagens atribuídas ao pessoal do Exército isto é, ao pessoal militar *federal*, quando mobilizados a serviço da União. E' o que consta do parágrafo único do art. 183 da Constituição.

9. O tempo de serviço militar há de ser contado, tal como o da esfera civil, em obediência à estrutura política interna do Estado, organizado em base federativa.

10. Não me parece, assim, próspero o argumento de que se socorreu o reclamante. O desempate e a consequente melhoria de salário ateve-se, rigorosamente, aos critérios legais, não se justificando o seu desfazimento.

E' o meu parecer, S.M.J.

Rio de Janeiro, 15 de setembro de 1955.  
— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

## ACORDÃOS

### Supremo Tribunal Federal

Art. 23 do A.D.C.T. — Extranumerários.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 17.388

*Não tem direito aos benefícios do artigo 23, das disposições transitórias da Constituição de 46, o extranumerário que, ao entrar em vigor a aludida Constituição, contar apenas meses e dias nessas tunções.*

Relator: O Senhor Ministro Mario Guimarães.

Recorrente: Estado do Rio Grande do Norte.

Recorrido: Luiz Ignacio Maranhão Filho.

#### ACÓRDÃO

Acordam em sessão de 1.ª Turma, por unanimidade de votos, conhecer e dar provimento ao presente recurso extraordinário em que é recorrente o Estado do Rio Grande do Norte e recorrido Luiz Ignacio Maranhão Filho, para efeito de julgar improcedente a ação, em conformidade das notas taquigráficas. Rio, 27 de outubro de 1952. — Barros Barreto, presidente. — Mario Guimarães, relator.

#### RELATÓRIO

*O Senhor Ministro Mario Guimarães — Luiz Ignacio Maranhão Filho propôs contra o Governo do Estado do Rio Grande do Norte uma ação em que alega o seguinte:*

1. Por decreto de 2-7-41, o suplicante foi nomeado para exercer, *interinamente*, o cargo de *reporter revisor* do então Departamento de Imprensa e Propaganda, hoje Departamento Estadual de Informações (D.E.I.), tomando posse a 5 do referido mês e ano (Decreto Publicado no *Diário Oficial* de 3-7-41).

2. Por decreto de 23-4-42, passou a exercer, ainda *interinamente*, o cargo de *redator* do mesmo Departamento, em substituição ao

titular efetivo (cf. "Diário Oficial" de 24-4 de 1942), sendo, porém, em 29-3-43, nomeado em caráter *efetivo* para o mesmo cargo, com o Padrão I (Cf. "Diário Oficial" de 30-3-43).

3. De 24-11-43 a 17-5-45, exerceu sucessivamente, as *funções gratificadas* de Chefe da Seção de Propaganda, Radiodifusão, Diversões Públicas e Turismo, do D.E.I.; Oficial de Gabinete da Secretaria Geral do Estado; e Chefe da Secretaria do mesmo D. E. I. (Cf. *Diário Oficial* de 25-11-43, 17-1-44 e 18-3-44), sem prejuízo dos vencimentos do cargo efetivo de redator do D. E. I. (Cf. Estatuto dos Funcionários Est., artigo 87).

4. A 17-5-45 foi nomeado, em comissão, professor auxiliar da Cadeira de Geografia Geral do Colégio Estadual (cf. *Diário Oficial* de 18-5-1945), e a 27-3-46 passou a *extranumerário* na função de professor auxiliar da mesma cadeira. (Cf. *Diário Oficial* de 27-3 de 1946), função de que foi dispensado pela Portaria n.º 128, de 22 de maio de 1947, do Diretor Geral do extinto Departamento do Serviço Público. (Cf. *Diário Oficial* de 23-5 de 1948 — Doc. 1, anexo).

5. Do ato de sua dispensa pediu o suplicante reconsideração ao Diretor do D. S. P. Este denegou o pedido e recorreu de ofício para o Chefe do Executivo, que confirmou a decisão — (Cf. *Diário Oficial* de 19-6-47 — Doc. 2 — anexo). Pedida também reconsideração ao Governador, mandou êste por despacho de 27-3-48, se aguardasse a regulamentação, pelo Congresso Nacional, do art. 23 das Disposições Transitórias à Constituição Federal (Cf. *Diário Oficial* de 28-3-48. — Doc. 3 — anexo).

#### II — O tempo de serviço do autor

6. O exercício dos cargos e funções acima mencionados é comprovado pela competente certidão do Departamento da Fazenda, que aqui se junta (Doc. 4 — anexo). Na referida certidão, porém, deixou-se de mencionar

a última investidura do suplicante, ocorrida, como já foi dito, a 27-3-46, na função de *extranumerário*, referência X, com salário mensal de Cr\$ 900,00, conforme *Diário Oficial* daquela data, que se deixa de juntar por estar esgotado.

7. Da primeira investidura até a data da dispensa (22-5-47 — Documento 1, supra), tinha o suplicante 5 anos, 10 meses e 23 dias de serviço, assim distribuídos:

*Interino* (de 5-7-41 a 29-3-43) — 1 ano, 8 meses e 23 dias;

*Efetivo* (de 29-3-43 a 17-5-45) — 2 anos, 1 mês e 25 dias.

*Em comissão* (de 17-5-45 a 27-3-46) — 10 meses e 10 dias.

*Extranumerário* (de 27-3-46 a 22-5-47) — 1 ano, 1 mês e 25 dias".

Assim, tinha o autor, ao ser promulgada a Constituição de 1946, 5 anos, três meses e 8 dias de serviço, ficando equiparado aos efetivos. Não importa que só contasse como extranumerário 5 meses e 21 dias. Foi, assim, nula a sua dispensa motivada por aplicação da lei estadual n.º 349, de 19 de novembro de 1944, que autorizava a dispensa por conveniência de serviço, a critério da administração. Sentença dê 1.ª Instância e acórdão do Tribunal de Justiça, em grau de apelação, lhe foram favoráveis. Manifestou o Estado do Rio Grande do Norte recurso extraordinário, sob invocação da letra a do inciso constitucional, apontando com infringidos os arts. 23, das Disposições Transitórias da Constituição de 1946, e 2.ª parte § II e III, disposição, diz o recorrente, regulamentada pela Lei Federal número 525, de 7 de dezembro de 1948. Recebido e processado o recurso, pronunciou-se o Dr. Procurador Geral pelo não conhecimento.

E' o relatório.

#### VOTO

Várias questões se suscitam na exese do art. 23 do Ato Adicional das Disposições Transitórias. Primeiramente, qual o valor que se deve dar à Lei n.º 524-A, de 7 de dezembro de 1948, para regular, em face da Constituição, as condições de funcionários estaduais. A meu ver, meramente doutrinário. Em 1948, haviam cessado as funções constituintes dos Srs. parlamentares, eleitos para a Assembléia de 1946. Ainda que permanecessem nas respectivas Câmaras, tinham, a esse tempo, passado a desempenhar apenas funções legislati-

vas comuns. Regular a situação de seus servidores já então passara aos Estados por força do disposto no artigo 18, da Constituição, com o acréscimo do § 1.º, que diz: "Aos Estados se reservam todos os poderes que, implicita ou explicitamente, não lhe sejam vedados, por esta Constituição". Assim, é na própria Constituição que nós devemos ver o que foi que vedou, e o que ela permitiu ou determinou. Diz o art. 23: "Aos atuais funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios, que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste Ato: e os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação, serão equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias".

O recorrido exerceu respectivamente as funções de reporter interino, redator efetivo, no Departamento de Propaganda, até março de 1944. A 17 de maio de 1945, ou seja, mais de um ano após haverem cessado as suas funções, foi nomeado em comissão, professor auxiliar de Geografia e passou a extranumerário a 27 de março de 1946, cargo de que foi dispensado em 1947. Segundo a sua própria conta, portanto, teria:

"*Interino* (de 5-7-41 a 29-3-43) — 1 ano, 8 meses e 23 dias;

*Efetivo* (de 29-3-43 a 17-5-45) — 2 anos, 1 mês e 25 dias;

*Em comissão* (de 17-5-45 a 27-3-46) — 10 meses e 10 dias;

*Extranumerário* — (de 27-3-46 a 22-5-47) — 1 ano, 1 mês e 25 dias".

Assim, como extranumerário, cargo em que o surpreendeu a Constituição de 1946, conta-va êle apenas 5 meses e 21 dias. O objetivo da lei, a meu ver, foi manifestamente efetivar aqueles que se achassem no exercício de funções permanentes, como extranumerários, há mais de cinco anos. A lei distingue, rigorosamente, em seus termos extranumerários de interinos. Se relativamente a êstes talvez se possa justificar a soma de exercícios anteriores, do que aliás discordo, em relação aos extranumerários, os termos da Constituição não deixam dúvidas. A razão da diferença é que a situação de funcionários fora do quadro extranumerários, é anômala, porque os seus serviços são precisos e então devem ser aumentados os quadros do funcionalismo, e

éles efetivados, ou não são precisos tais serviços, e então os extranumerários representam uma excrescência burocrática. A Constituição considerou que se havia extranumerários que estavam servindo por cinco anos é que eram indispensáveis. E por isso os efetivou. Os de menos tempo, talvez o não sejam. A lei ordinária é que deve prover sobre eles.

Pelos motivos expostos, conheço do recurso com fundamento na letra *a* e dou-lhe provimento para julgar improcedente a ação.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Unanimemente, foi conhecido e teve provimento.

*Prescrição na Esfera Administrativa Decreto número 20.910, de 1932.*

#### RECURSO EXTRAORDINÁRIO

N.º 18.809 — SÃO PAULO

*O direito de pleitear, na esfera administrativa, prescreve a partir da data da publicação no órgão oficial, do ato impugnado, ou quando este for de natureza reservada da data em que dêle teve conhecimento o funcionário.*

*Para a propositura de ação judicial contra a Fazenda Pública, os prazos são regidos pelo Decreto n.º 20.910, de 1932.*

*A reclamação administrativa não constitui causa interruptiva da prescrição. — Casos em que tem ela efeito, apenas suspensivo.*

Relator: O Senhor Ministro Ribeiro da Costa.

Recorrente: Fazenda do Estado.

Recorrido: Oreste Stefani.

#### ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos de recurso extraordinário n.º 18.809, de São Paulo, recorrente Fazenda do Estado, recorrido Oreste Stefani.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, conhecer do recurso e lhe dar provimento, unânimemente, nos termos das notas taquigráficas anexas. Custas ex-lege.

Rio, 2 de outubro de 1952. — Barros Barreto, Presidente. — A. M. Ribeiro da Costa, Relator.

#### RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — A sentença de primeira instância, prolatada a fls. 93-97, apreciou a espécie seguinte (lê):*

Oreste Stefani deseja, através da presente ação ordinária, obter a condenação da Fazenda do Estado a rever a sua reforma de guarda civil e considerá-lo promovido à classe distinta da Corporação a que prestou serviço, pagando-lhe a diferença de vencimentos que fôr apurada, a partir de 5 (cinco) de julho de 1943 (mil novecentos e quarenta e três), data em que foi reformado, tudo com fundamento nos arts. 16, "b" e 26 da lei estadual n.º 2.940, de 6 de abril de 1937, que dispõem: Art. 16 — As praças reformadas terão direito aos seguintes vencimentos: letra *b* — no caso de invalidez em consequência de acidente ocorrido no trabalho, vencimentos integrais, qualquer que seja o tempo de serviço. Art. 26 — Os oficiais e praças que no desempenho de missão policial se inutilizarem, ou venham a inutilizarem-se para o serviço ativo, serão reformados com as vantagens do posto imediatamente superior. Alega que sua invalidez se verificou em consequência de enfisema ou esclerose pulmonar, conforme verificou o Serviço de Saúde competente, mas essa moléstia lhe adveiu em consequência de traumatismo torácico recebido numa agressão que sofreu na madrugada do dia 11 de julho de 1942, no bairro "Lido", desta cidade, onde se encontrava em serviço e foi agredido por um desordeiro.

O Serviço aludido entendeu que a moléstia não tinha relação alguma com o traumatismo ou a contusão torácica sofrida pelo paciente, donde a reforma dêste pura e simplesmente, sem qualquer vantagem especial. Essa opinião médica foi confirmada por distinto tisiologista paulista, o Professor João Grieco, já falecido.

A Fazenda contestou a ação. Não negou os fatos. Apega-se, porém, à conclusão do S.S., para dizer que a invalidez do A. é consequência de esclerose e que esta nenhuma relação tem com o traumatismo.

As partes louvaram-se em peritos médicos que examinaram o paciente e deram laudos, conforme se vê a fls.

Na audiência de instrução e julgamento, outras provas não se precisou produzir.

Como preliminar de sua defesa, a ré suscitou a questão da prescrição da ação. E' que a ação entrou em Juízo em fevereiro dêste ano, quando a reforma do A. é de 1943, sendo de cinco anos o prazo prescricional, na forma da legislação vigente entre nós.

O A. respondeu a essa preliminar, conforme se vê a fls. Funda-se em que estêve pleiteando seu direito administrativamente, razão pela qual, pendente a reclamação, suspenso estêve o curso do lapso prescricional, do qual fluíram apenas dois anos, sendo de notar que a reclamação administrativa até hoje não foi decidido definitivamente.

Passo a decidir.

A preliminar não procede. Mesmo que se admita simples suspensão, e não interrupção, do lapso prescricional, em consequência da reclamação administrativa, o A., resolvida esta, ainda teria mais três anos para recorrer à Justiça, conforme bem se demonstra a fls.

A jurisprudência dominante a respeito local e do E. Supremo Tribunal Federal, é no sentido da interrupção, em face de expressas disposições legais: art. 222, parágrafo único, do Estatuto dos Funcionários Civis da União — Decreto-lei n.º 1.713, de 29 de outubro de 1939, e art. 222, parágrafo único, do Estado — Decreto n.º 12.273, de 28-10-41. Segundo êsses pronunciamentos, os recursos administrativos conquanto não expressamente mencionados no art. 172 do C. Civil interrompem a prescrição. São de conferir, a propósito, estas fontes: R.T. 179-163 e D.J. da União de 19-11-1946, p. 2.102.

O Egrégio Ministro Orozimbo Nonato, conforme voto proferido no recurso extraordinário n.º 7.533, *in D.J.U.*, de 7 de outubro último, página 3.229, observa que a legislação posterior ao Cód. Civil reconhece a reclamação administrativa efeito não interrumpitivo, senão suspensivo da prescrição, para mostrar, a seguir, citando Guillonard —. "Traité de la Prescription", I, n.º 178, as diferenças específicas entre interrupção e suspensão.

O Dr. Florivaldo Linhares, projecto jurista, em parecer, publicado na R.T. 169-768,

mostra que "é corrente e sabida a fórmula segundo a qual a prescrição se inicia com o nascimento da ação, verificada a "actio nata" (Regeksberger, "Pandketen", I, §§ 52, 183, 184), para a seguir demonstrar que "quando se subordina o ingresso em Juízo a certo prazo ou à verificação de outra circunstância, tira-se, com isto, à pretensão em causa, o elemento que a transformaria em ação; ocorre então, em tal hipótese, carência de requisito essencial da ação, ou na técnica alemã, de pressuposto geral processual da ação; e, por isso, não se tem "actio nata", nem início de prescrição (cf. Regelsberger, § 54, cit.; Konrad Hellwig, "Kragrecht und Klagmoglichkeit", p. 68)". Mostra, depois, no caso de funcionário público, que a ação, que a "actio nata" aparece após a exaustão infrutífera da vida administrativa, ou então o decurso do prazo legal para o acesso a ela.

Também se tem entendido vitoriosamente que o funcionário pode recorrer desde logo à justiça, sujeitando-se apenas a penas disciplinares se não observar o dispositivo regulamentar que lhe determina o recurso prévio à via administrativa. Nesse sentido me tenho manifestado também.

Segundo todos êsses princípios, pode concluir-se: se o funcionário recorre à via administrativa dentro do prazo da lei, cumpre obrigação que lhe impõe o seu regulamento. Assim, não há "actio nata" até que se exaura aquela via. Logo, e tendo em vista as expressas disposições legais referidas nos autos inicialmente mencionados, o apelo à Administração *interrompe* a prescrição, pois que prejudica o nascimento da ação. E o prazo prescricional não começa de fluir senão do último ato processual da reclamação, ficando suspensa na pendência do procedimento, segundo a regra geral que se consubstancia no art. 173, 2.ª parte, do Cód. Civil.

No caso "sub judice", ou se fale em *interrupção*, ou em *suspensão*, não terá havido a prescrição do procedimento do autor.

*De meritis*

A ação é procedente.

O ponto principal da controvérsia está no exame das opiniões médicas que se manifestaram a propósito da moléstia do paciente. E as que não estabeleceram nexo de causa e efeito entre a invalidez do A. e a contusão toráxica por ele sofrida se mostram extremamente rigoristas e, pois, inaceitáveis. Atenderam, por certo, à força de "causa maior".

Mas não atenderam à força, também apreciável jurídica e racionalmente, da causa secundária ou superveniente, da *concausa*. Bem me explico: entenderam os médicos do S.S. competente, acompanhados embora pela opinião do saudoso Dr. João Grieco, não havia nexo, porque a esclerose pulmonar do autor se devia, antes de tudo, a seu estado geral, à bronquite em evolução progressiva, agravada pela idade avançada. Desatenderam, porém, a aspecto importantíssimo, a propósito do que o Dr. M.M. de Almeida Prado, perito nomeado pelo A. nesta ação, se mostra muito exato, escudado em princípios científicos que a gente, logo de início, aceita, norteado pelo simples senso ordinário. Sabemos todos que quase não há moléstias que não possam ao menos ser agravadas pelos traumatismos. Outras há que surgem em consequência imediata do trauma, físico ou psíquico. Se “causae causarum etiam sunt”, daí se estabelece, filosóficamente, a verdade outra segundo a qual “a concausa é também causa”. Hoje, pois, não mais se atende ao papel de cada motivo na cadeia causal. Assim é em matéria de risco profissional, para efeito de responsabilidade por acidente do trabalho. Assim é, “mutatis mutandis”, no direito penal moderno, quanto à responsabilidade por coautoria, ou em razão de causalidade material.

E' de frisar, afora a fundamentação científica em que o laudo do Dr. Almeida Prado está alicerçado, esta circunstância que él acentua: os sinais do enfisema ou da esclerose estavam, quando do exame, ao menos, muito mais pronunciados na zona pulmonar traumatizada na contusão. Daí já se vê: o traumatismo determinou o agravamento da moléstia que vinha evoluindo. E, mais do que isso, determinou a eclosão, já não direito da doença, que preexistia, mas da invalidez ou incapacidade do autor. E quanto basta para acolher o pedido. A lei cuida da invalidez, e não, a rigor, da moléstia pela simples razão de que, não obstante ela, o autor ainda estava prestando serviços ao Estado. Logo, não há como fugir ao estabelecimento do nexo perfeito de causa e efeito, sendo embora o trauma causa indireta. Se assim não fôra, poder-se-ia, por exemplo, dizer que o policial menos resistente, que não suportasse determinada lesão, ao passo que outro poderia suportá-la, não se consideraria vítima do cumprimento de seu dever. Não se podem considerar as condições personalíssimas da vítima, desde que ela esteja em atividade. Não seria possível.

O próprio Dr. Perito da ré, em que pese sua reconhecida competência, não foi capaz sob o prisma único embora da causa *direta*, de esconder alguma dúvida, ao responder a um dos quesitos — “acredito que não...”

Pelos fundamentos expostos, julgo procedente a ação, para condenar a ré a rever a reforma do autor e adaptá-lo à condição de guarda reformado na classe distinta, pagando-lhe os proventos correspondentes e as diferenças que se verificarem regularmente, a partir da reforma e até que se efetive sua posição a que tinha e tem direito.

O A. decai do pedido de honorários de advogado. O nosso Cód. não consagra, ao contrário do que acontece em legislações bem adiantadas, a regra dos honorários em todos os casos de sucumbência da parte litigante. Os honorários, hoje em dia, fazem parte das Despesas gerais da causa, porque ninguém pode ir a Juízo sem advogado. Não advém, a rigor, da responsabilidade em razão da culpa de qualquer espécie. Mas temos lei a que atender. O E. Supremo Tribunal e algumas Câmaras do C. Tribunal de Justiça do Estado vinham sancionando a tese da independência absoluta da disposição do artigo 76 do Cód. Proc. da do 64. Mas, ultimamente, com o advento da Constituição, razões apareceram no sentido da rejeição desse entendimento que se harmonizava efetivamente com o espírito do Código: a Constituição Federal, quando define os direitos e garantias individuais e estabelece a igualdade de todos perante a lei, que não pode atingir o direito adquirido (art. 151 e seus parágrafos). O egrégio Desembargador Mário Masagão teve oportunidade de ressaltá-lo (R. T. 173-1.001). E, com o “placet” do E. Tribunal, posteriormente, já se prestigiou o entendimento, através de lúcida sentença do Juiz João Del Nero (R.T. .... 181-238). Confesso que, não obstante a re-integração do País no regime da ordem constitucional, vinha decidindo no sentido da concessão de honorários, arrimado nos julgados vários do Excelso Pretório do País. Desatendera, entretanto, ao novo aspecto da questão. E agora me convenço de que él demonstra meu êrro. Cedo à nova orientação, que é consentânea com o estado atual de nosso direito, a que o juiz deve sempre estar atento.

Assim, a procedência do pedido é parcial.

Custas em proporção.

Em grau de apelação (fls. 140), deu o E. Tribunal de Justiça provimento à do autor, negando à do Estado e à de ofício, para confirmar a sentença, em parte, condenar, também, a ré ao pagamento de honorários de advogado (10%).

A Fazenda Estadual recorreu extraordinariamente (Const. Fed., artigo 101, III (aln. a e d)), alegando ofensa a letra dos arts. 178, § 10, n.º VI do Código Civil, 1.º, 4.º e 6.º, do Decreto n.º 20.910, de 6-1-932, e aos Decretos ns. 4.597 e 4.657, de 1942. Além disso, na decisão recorrida a interpretação da lei federal é diversa da que lhe foi dada pelo E. Supremo Tribunal Federal, como se pode ver do acórdão no Recurso Extraordinário n.º 13.612, em que a Corte Suprema, tomando conhecimento de recurso interposto pela Fazenda do Estado de São Paulo, deu-lhe provimento por unanimidade (D.J. União, 31-5-949, págs. 4.267). Idêntica decisão foi proferida pelo Supremo, no Rec. Extr. n.º 7.333 (D.J. União, 7-10-49 — págs. 3.229).

Foi interposta revista, em separado, fls. 146, sendo porém, a mesma indeferida (fls. 151-152).

As partes arrazoaram (fls. 157-167).

Oficiou o ilustre Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador da República, com a concordância da Procuradoria Geral (fls. 174-175 — l.º):

1. Confirmando, em pronunciamento unânime, nessa parte, a sentença de fls. 93-7, que julgou não prescrita a ação ajuizada, decidiu o venerando acórdão recorrido que a prescrição sómente se inicia com o nascimento da ação, verificada a *actio nata*, após a exaustão infrutífera da via administrativa ou o decurso do prazo legal para a sua instauração, — pelo que a reclamação administrativa não apenas suspende, mas *interrompe* o curso de prescrição.

2. Julgando o recurso extraordinário número 7.333, a que se referiu a recorrente, decidiu o Egrégio Supremo Tribunal Federal, pela sua ilustrada 2.ª Turma, em acórdão unânime de 2 de dezembro de 1947, de que foi relator o eminente Ministro Orozimbo Nonato, que a reclamação administrativa não tem o efeito de *interromper*, mas apenas o de *suspender* o curso da prescrição, em se tratando de dívida considerada líquida, conforme dispõe o art. 4.º do Decreto número 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal. (Jurispru-

dência", em anexo ao *Diário da Justiça* número 232, de 7 de outubro de 1949, páginas 3.229-30).

No mesmo sentido decidiu posteriormente o Pretório Excelso, pela sua colenda 1.ª Turma, ao julgar o Recurso Extraordinário número 13.612, de São Paulo, em acórdão unânime de 30 de maio de 1949, de que foi relator o eminente Ministro Ribeiro da Costa.

Assim, face ao dissídio da Jurisprudência, o recurso de fls. 142-4, manifestado em tempo oportuno, é *cabível, preliminarmente*, quanto ao fundamento da alínea d do preceito constitucional.

3. *De meritis*, opino pelo provimento do recurso, a fim de, reformado o venerando acórdão de fls. 141, ser julgada prescrita a ação ajuizada, por isso que, na hipótese dos autos, não se tratando de dívida considerada líquida, a reclamação administrativa não teve o efeito de *suspender* o curso da prescrição, que, iniciado em 6 de julho de 1943, data da publicação do ato impugnado (docs. de fls. 9-11 e 26-8), se consumou em igual data do ano de 1948, ao passo que sómente em 7 de fevereiro de 1949 ingressou em Juízo o recorrido.

Não se cogitava de *dívida líquida*, nos termos do art. 1.533 do Código Civil, que acolheu a doutrina tradicional, porque a *dívida*, que envolvia o direito postulado, não era de direito, mas *dependia de indagação de fato*, a *dívida* que sómente se esclareceu através da prova pericial produzida (fls. 50-62, 64-71 e 80-3)".

E' o relatório.

#### VOTO

Argüiu a recorrente, na contestação, a preliminar de prescrição do direito do autor de pleitear a revisão do ato de sua reforma, por isso que já decorreram mais de cinco anos de prática desse ato. Com efeito, o autor foi reformado por decreto de 5 de julho de 1943 e a presente ação só foi proposta em 5 de fevereiro de 1949. O ingresso em Juízo, portanto, se verificou cinco anos e sete meses depois e, de conseqüente, quando já se havia consumado a prescrição.

Eximiu-se o ilustre Juiz, exarando o despacho saneador, de enfrentar, desde logo, a matéria argüida, fazendo-o, porém, ao decidir a causa, pela sentença de fls. 93, em que sustentou a improcedência daquela preliminar para concluir que no caso *sub judice*, ou

se fale em *interrupção*, ou em *suspensão*, não terá havido a prescrição do procedimento do autor".

Situou-se, entretanto, a controvérsia, nesta Suprema Instância, em sentido oposto, prevalecendo a tese proclamada no julgamento dos recursos extraordinário ns. 7.333 êste relatado pelo eminentíssimo Sr. Ministro Orozimbo Nonato, e 13.612.

Neste último recurso, de que fui relator, pronunciei-me pelo acórdão unânime de 30 de maio de 1949, confirmado, em grau de emgargos, em sessão plenária de 9 de novembro de 1950, contra o voto do Ex.<sup>o</sup> Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

A disposição do art. 222 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, está compreendida no Capítulo XIV, — atinente ao direito de petição — estatuindo que o direito de pleitear, — *na esfera administrativa*, prescreve a partir da data da publicação no órgão oficial do ato impugnado, ou quando êste for de natureza reservada, da data em que dêle teve conhecimento o funcionário.

E' certo, porém, que no caso, a invocada interrupção de prescrição, só prevalece na esfera administrativa.

Quando se tratar da propositura de uma ação judicial contra a fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, os prazos são regidos pelo Decreto n.<sup>o</sup> 20.910, de 1932. Fixa êste diploma legal pelo seu art. 1.<sup>o</sup> o prazo prescricional de cinco anos e declara, no art. 4.<sup>o</sup>, que "não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, no reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiveram as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.

O Estatuto dos Funcionários Públicos regula relações jurídicas e de serviço existentes entre a Administração Pública e seus servidores restringindo-se, pois, ao campo administrativo.

Já acentuara, ao propósito, Themistocles Cavalcante que como os atos judiciais, também os atos administrativos passam em julgado, isto é, contra êles não cabe mais recurso, nem para a mesma autoridade, nem para a instância administrativa superior.

E ensina o Prof. Mário Mazagão:

"A reclamação administrativa jamais constitui, em nosso direito, *causa interruptiva* da prescrição (ordenação, liv. 4.<sup>o</sup>, tit. 79, § 1.<sup>o</sup>; Reg. 737, art. 59 Teixeira de Freitas, "Consolidação", art. 982; Código Brasileiro, art. 172). Foi essa reclamação considerada *causa suspensiva*, apenas, pelo art. 4.<sup>o</sup> do Decreto n.<sup>o</sup> 02.910, de 1932" (Parecer in Rev. Trib., volume 140-55).

O eminentíssimo Sr. Ministro Orozimbo Nonato elucida a matéria, *verbis*:

"A reclamação administrativa, atualmente, tem influencia, não interruptiva, mas suspensiva, quando se trata dos casos especiais de dívidas líquidas" (cit. rec. extr. 7.333).

A reclamação administrativa, no caso vertente, não se abriga à sombra do invocado art. 4.<sup>o</sup>, não tendo a mora que, no estudo, no reconhecimento ou no pagamento da dívida, mesma o efeito de suspender o curso da prescrição, que iniciada em 6 de junho de 1943, se consumou em igual data do ano de 1948, quando o autor, aqui recorrido, somente em 7 de fevereiro de 1949 ingressava em Juízo. Ao invés de tratar-se de dívida líquida, hipótese em que tem aplicação o mencionado art. 4.<sup>o</sup>, o direito postulado dependia de indagação de fato, a qual somente se elucidou através da prova pericial (fls. 50-62).

Pelo exposto, conhecendo do recurso na base da letra *d*, dou-lhe provimento.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Unanimemente, conhecaram e deram provimento.*

## *Tribunal Federal de Recursos*

### *Aposentadoria — Aplicação do Decreto-lei 8.906, de 1946 e do E.F.*

#### **APELAÇÃO CÍVEL N.º 3.704, DISTRITO FEDERAL**

*De aplicar-se o Decreto-lei número 8.906, de 1946, a todos os funcionários já aposentados, na vigência da Constituição de 1934, até a promulgação daquele diploma, e não os preceitos dos Estatutos dos Funcionários Públicos Civis da União — Decreto-lei número 1.713, de 1939 — Lei genérica, que não podia alterar uma lei especial, como a de número 583, de 1937, com que a mesma, explicitamente, se referisse.*

#### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 3.704, do Distrito Federal, em que é apelante a União Federal e apelado José de Jesus:

Acordam os Juízes da 2.ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade, negar provimento ao recurso, tudo na conformidade das notas taquigráficas anexas.

Rio, 18 de setembro de 1953. — *Henrique d'Avila, Presidente e Relator.*

#### **RELATÓRIO**

O MM. Julgador a quo, assim expôs e dirimiu a espécie *sub-judice* (fls. 43-48):

“Vistos, etc. José de Jesus, individuado na inicial de fls. 2, propõe a presente ação ordinária contra a União Federal alegando: 1.º, que o suplicante foi admitido no serviço Público Federal em 1919, como servente por fim lotado no Quadro Suplementar do Ministério da Educação e Saúde, onde ser-

viu, na mesma função, até a data de sua aposentadoria compulsória, o que se verificou em 20 de janeiro de 1942; 2.º) que a Constituição Federal de 1934, art. 170, número 13, estabeleceu a aposentadoria compulsória para os funcionários que atingissem 68 anos de idade; 3.º) que o Poder Legislativo, procurando conciliar a situação dos que foram atingidos pelo citado preceito constitucional de então, promulgou a Lei número 583, de 9 de novembro de 1937, cujo artigo 2.º ampara a pretensão do suplicante; 4.º) que o suplicante foi aposentado, com vencimentos proporcionais, em 20 de janeiro de 1942, por decreto da mesma data, por força do que dispunha o art. 156, letra d, da Constituição Federal de 1937 e nos termos do art. 196, n.º I, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939; 5.º) que em 24 de janeiro de 1946 foi expedido o Decreto-lei número 8.906, pelo qual foi revigorado o art. 2.º da Lei n.º 583 de 9 de novembro de 1937, o qual, como já se viu, manda aposentar com vencimentos integrais o funcionário que, anteriormente à Constituição de 1934, já pertencia, como ocorre na espécie, ao quadro do funcionalismo em caráter efetivo e que houvesse atingido os 68 anos de idade, nos termos do art. 170, n.º III, daquela Constituição 6.º) que o Decreto-lei número 8.906, revigorando a Lei n.º 583, de 1937, e só o podia fazer em relação à Carta de 1937, uma vez que à data da sua expedição já não mais vigorava a Constituição de 1934, que assim, o suplicante tem direito a vencimentos integrais; 7.º) que o ato que aposentou o suplicante, em face do exposto, vai de encontro às expressas determinações do citado Decreto-lei n.º 8.906, o qual lhe garante aposentadoria com vencimentos integrais, como tem reconhecido, em casos idênticos ao do suplicante, o Egrégio Tribunal Federal de Recursos; 8.º, que, assim sendo, espera a procedência da ação para o fim de ser a União Federal condenada a rever os cálculos da aposentadoria do suplicante nos termos do art. 2.º da Lei n.º 533 citado, co-

binado com os arts. 1.º e 2.º do Decreto-lei número 8.906, de 24 de janeiro de 1946, conforme se apurar em execução, desde a data de sua aposentadoria, até liquidação desta e, daí por diante, a pagar-lhe os vencimentos de aposentado de acordo com o critério fixado pelo referido Decreto-lei II — A União Federal contestou a ação, fls. 14-15, alegando, também em resumo: 1.º, que o A. pretende que lhe sejam assegurados os vencimentos integrais, para o que invoca o Decreto-lei número 8.906, de 24 de janeiro de 1946, segundo o qual foram mandados aposentar, com vencimentos integrais, os funcionários que, anteriormente à Constituição de 1934, já pertenciam ao quadro do funcionalismo, em caráter efetivo; 2.º) que falece razão ao A., de vez que a aposentadoria é regulada pela lei vigente ao tempo de sua decretação, e nessa ocasião não existia o mencionado decreto; 3.º) que, admitindo-se, para argumentar, a possibilidade da sua retroatividade, a retroação então haveria de ser apreciada em relação à data da aposentadoria, isto é, em 20 de janeiro de 1942, e, nesse caso, o direito pedido pelo A. estaria prescrito, por haver decorrido mais de cinco anos entre essa data e a propositura da presente ação. Proferido o despacho saneador de fls. 31-31v., realizou-se a audiência de instrução e julgamento, no qual as partes, mais uma vez, sustentaram seus petitórios.

III — O que tudo visto e bem examinado: Os nossos tribunais, inclusive o Egrégio Supremo Tribunal Federal, tem decidido de maneira uniforme no que tange à fixação dos proventos dos funcionários federais aposentados compulsoriamente após limite de idade. Anteriormente ao Decreto-lei número 8.906, pelo qual foi revigorado o art. 2.º da Lei número 583 de 9 de novembro de 1937, com efeito, decidiu de uma feita o Colendo Supremo Tribunal Federal, que ao funcionário, aposentado compulsoriamente por limite de idade, devia ser assegurado os vencimentos integrais, uma vez que, ao tempo de sua aposentadoria, ocupava cargo federal em caráter efetivo. (Apelação Cível n.º 8.621 — Relator — Ministro Barros Barreto). Assim decidiu o Egrégio Supremo Tribunal Federal, face ao disposto no art. 2.º da Lei Federal n.º 583, de 9 de novembro de 1937, que dispõe: "O funcionário público que houve atingido os 68 anos de idade, nos termos do art. 170, n.º 3, da Constituição, será aposentado com vencimentos integrais, se já pertencia em caráter efetivo ao quadro do funcionalismo, anteriormente à promulgação daquela magna lei, revendo-se, para esse efeito,

os cálculos das aposentadorias já decretadas". Note-se que as Constituições de 1934 e 1937 não mencionaram quais os vencimentos cabíveis aos funcionários aposentados, compulsoriamente, sendo certo que o preceito da lei citada só abrangeia os funcionários que, ao tempo dessa mesma lei, já estivessem aposentados. Alegou a União, em sua contestação, que o art. 2.º da Lei número 583 foi revogado pelo art. 198 do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939 (Estatuto dos Funcionários Públicos), ao dispor que serão proporcionais ao tempo de serviço os proventos dos funcionários que completarem 68 anos de idade e que, por outro lado, a aposentadoria se regula pela lei vigente ao tempo de sua concessão, não procede. Fora de dúvida que, em princípio, assim o é, como teve a oportunidade de assinalar, com sua autoridade de asinalar, com sua autoridade de mestre, o eminente Ministro Orozimbo Nonato (Ac. do Supremo Tribunal Federal, Ap. Cível n.º 8.373). Mas fôrça é convir que, a prevalecerem tais princípios, seria criar uma situação desvantajosa entre os funcionários aposentados anteriormente a 1937 e os que o foram a partir dessa época até a da vigência do Decreto-lei número 9.906, isto é, 24 de janeiro de 1946. É função do Juiz inspirar-se nos preceitos da eqüidade, de modo a restaurar o princípio supremo de igualdade no qual a própria norma se inspira. (Pedro Batista Martins, "Comentários ao Código Proc. Civil, edição Rev. Forense"). Com razão discursa Portalis, citado por Henry de Page: "Le juge est associé à l'esprit de legislation. C'est toujours parce que la loi est obscure et insuffisante qu'il y a matière à litige. Pour que les affaires de la société puissent marcher, il faut donc que le juge ait le droit d'interpréter les lois et d'y suppléer. Telle fut toujours l'œuvre de l'équité. O Decreto-lei n.º 8.906 citado, veio por isso mesmo, revigorar a Lei n.º 583, lei especial que não pode ser alterada pelo Estatuto dos Funcionários Públicos. Esse decreto, de resto, como assinalou o A., se enquadra pelos seus próprios termos, precisamente, na categoria das leis retroativas, pois em contrário redundaria em lei ineficaz, de vez que o seu objetivo foi reparar situações anteriormente existentes à sua aplicação. Pelos motivos expostos e considerando o mais que dos autos consta: Julgo procedente a presente ação e, em consequência, condeno a União a pagar ao suplicante as diferenças de vencimentos desde a data de sua aposentadoria até liquidação desta e, daí por diante, a pagar-lhe os proventos de

aposentadoria, de acordo com o critério fixado pelo citado Decreto-lei n.º 8.906. Custas *ex-lege*. P.R.I."

Dessa decisão, apelou, oportunamente, a União Federal, aduzindo em prol da reforma do julgado, o seguinte (fls. 50 a 52 — lê):

O recurso foi contra-arrazoado.

E' nesta Superior Instância a dnota Sub-procuradoria Geral da República, oficiando a fls. 60, advoga o provimento do apêlo.

E' o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro Henrique d'Avila (Relator): — Nego provimento ao recurso. A jurídica e bem deduzida decisão recorrida harmoniza-se à perfeição com a jurisprudência iterativa, quer dêste Tribunal, quer do Pretório Excelso, respeitante ao assunto.

Convém contudo esclarecer: que, os atrasados não podem remontar além dos cinco anos anteriores à data da propositura da ação; e, que os honorários de advogado não estão compreendidos na condenação.

#### DECISÃO

(Julgamento da 2.ª Turma em 19 de setembro de 1953)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade, negou-se provimento ao recurso. Os Srs. Ministros Mourão Russell e João José de Queiroz votaram de acordo com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Henrique d'Avila.

#### *Equiparação de vencimentos de funcionários a salário de extranumerário.*

#### AGRADO EM MANDADO DE SEGURANÇA N.º 2.635 — D. FEDERAL

*Equiparação de vencimentos de funcionário a salário de extranumerário. A infração ao art. 49 do Decreto-lei número 240, de 1948, não pode servir de base isonômios para a aquisição, por parte de funcionários titulados, do direito à equiparação de seus vencimentos*

*aos salários de extranumerários que exercem função idêntica.*

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Henrique D'Avila.

Recorrente: Dr. Juiz da Segunda Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*.

Agravante: União Federal (Diretor do Pessoal do Ministério da Agricultura).

Agravados: Carmem Garbero e outros.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Agravo em Mandado de Segurança número 2.635, do Distrito Federal, em que é recorrente *ex-officio* o Dr. Juiz da 2.ª Vara da Fazenda Pública, agravante a União Federal e agravados Carmem Garbero e outros:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena, por unanimidade, dar provimento aos recursos, tudo na conformidade das notas taquigráficas anexas.

Rio, 30 de outubro de 1953. — Cunha Vasconcelos, Presidente. — Henrique D'Avila, Relator.

#### RELATÓRIO

A hipótese é a seguinte: Carmem Garbero e outros escriturários do Ministério da Agricultura requereram segurança para obter vencimentos iguais aos percebidos pelos oficiais auxiliares administrativos do mesmo Ministério. Sob o fundamento de que exercem funções idênticas; e, à funções idênticas, por força de isonomia, devem corresponder vencimentos iguais.

O processo correu seus trâmites de direito; e, o nosso ilustrado colega Aguiar Dias, pela sentença que se encontra de fls. 81-82 barrou-lhes a pretensão, por entender que os escriturários e oficiais administrativos em questão não exercem *in casu* funções da mesma natureza.

Houve recurso tempestivo dos impetrantes, de fls. 89 até 93, e o digno e ilustre magistrado reconsiderou-se, tendo em vista uma outra circunstância, ou se a que os impetrantes, funcionários titulados que são, não podem perceber menos de que os extranumerários do referido Ministério, *ex-vi* do disposto no art. 49, do Decreto-lei n.º 240 de 4 de fevereiro de 1938. E concedeu afinal o *writ* recorrendo, como lhe cumpria para este Tribunal.

Houve, também, recurso voluntário da União Federal, minutado a fls. 98-99: (lê).

E, nesta Superior Instância, a douta Subprocuradoria Geral da República assim se pronuncia a respeito:

"1 — A matéria versada nos autos não mais comporta debate no ambiente do Egrégio Tribunal Federal de Recursos, sabidamente infenso ao ponto de vista esposado nestes autos, com apoio no art. 49 do Decreto-lei n.º 240, de 4-2-36, *verbis*:

"... exceptuando-se os contratados o pessoal extranumerário não poderá ter salário superior aos vencimentos dos funcionários que executam trabalho análogo".

II — Além de inidôneo o *writ* para resolver a situação veiculada nos autos, desde que impossível apreciar no seu âmbito, restrito e concedido, a invocada analogia dos trabalho — o que constitui matéria de prova a verdade é que o diploma em questão, inspirado do pedido e da sentença, está revogado, desde 7-1-1943, pelo Decreto-lei n.º 5.175.

III — A tóda sorte, o principal a considerar, especificamente, é que o art. 49 do Decreto-lei n.º 240 não tem condições para amparar a pretensão dos impetrantes.

Conforme tem sido dito e redito pelo Colendo Tribunal, em numerosas hipóteses idênticas, o mencionado dispositivo não criou direito para os funcionários, mas, simplesmente, estabeleceu uma proibição quanto aos extranumerários, no que se aproxima do artigo 1.º do Decreto-lei n.º 5.527 — outro diploma que o Tribunal reduziu às verdadeiras proporções — que fixou regra proibitiva, quando podia fazê-lo, para os Estados e demais entidades que aponta, e não para a União Federal.

Assim, a realidade que decorre do mencionado art. 49, é a indicada, com exatidão, no v. acórdão proferido no julgamento do Mandado de Segurança n.º 1.481, *verbis*:

"O pessoal extranumerário não poderá ter salário superior aos vencimentos dos funcionários que executam trabalho análogo. Se tem, o remédio não será nunca o aumentar os vencimentos dos funcionários, mas, sim, o de ajustar o salário dos extranumerários aos mandamentos legais".

Aplicado êsse entendimento, já agora jurisprudencial, à hipótese dos autos, resulta flagrante o nenhum direito dos impetrantes, que, na qualidade de funcionários, não podem invocar, a seu prol, uma preceituação

referente, tão somente, a extranumerários e no sentido de limitar os salários dêstes.

Entre as condições de fato e as cogitações na lei, não há, *data venia*, qualquer ligação ou, sequer aproximação capaz de criar direito, tanto mais líquido e certo.

IV — Aliás, a própria respeitável sentença agravada entendeu, também, que o art. 49 do Decreto-lei n.º 240, de 1938, deve ser interpretado como proibição e jamais como autorização para ampliar e sua ocasional infringência.

Assim, o seu cumprimento em extinguir a anomalia criada, não por via da equiparação de funcionários e extranumerários, mas através da redução dêstes à situação estabelecida pela Lei (fls. 89-90).

E se, afinal, concedeu a Segurança, foi levando em conta que, dêsses entendimento, resultaria fundo o injusto prejuízo para os funcionários, dado que a Administração persiste em não corrigir o êrro (fls. 90).

Embora respeitável, semelhante acentuação não altera, entretanto, *data venia*, os termos da questão, porque o Judiciário, tanto na ação comum e ainda mais na via excepcional da Segurança comandada pela exigência constitucional de direito líquido e certo não conserta injustiça, mas — o que é muito e muito alto — corrige ilegalidades.

V — Invocando, principalmente a iterativa jurisprudencial do eminentíssimo Tribunal, firmada no julgamento de várias hipóteses idênticas à atual, esperamos a reforma da M. Sentença".

Rio de Janeiro, 14 de setembro de 1953.  
— *Alceu Barbudo*, Subprocurador Geral da República".

E' o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Avila (Relator) — Como ouviu o Tribunal, o MM. Julgador a quo fundamentou-se, para atender à pretensão dos impetrantes, no disposto no art. 49 do Decreto n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938, que estatui que, a não ser os contratados, os servidores extranumerários não podem ter vencimentos superiores aos dos titulados.

Este Tribunal, entretanto, tem-se ocupado inúmeras vezes do assunto, decidindo inviabilmente que a solução adequada para o caso não seria elevação dos vencimentos dos títulos ao nível dos extranumerários,

até mesmo, porque é essa uma tarefa que está aos cuidados do Legislador, não cabendo ao Judiciário dela se ocupar, sem manifesta invasão de atribuições.

O que seria justo era limitar os estipêndios dos extranumerários aos extremos legais.

Assim sendo, dou provimento a ambos os recursos para cassar a segurança.

#### DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 30-10-1953).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade, deu-se provimento aos recursos. Os Srs. Ministros Djalma da Cunha Melo, Elmano Cruz, Mourão Russel e João José de Queiroz votaram de acordo com o Sr. Ministro Relator. Não tomou parte no julgamento, por motivo justificado o Senhor Ministro Cândido Lobo. Impedido o Senhor Ministro Aguiar Dias. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos. Não compareceu por motivos justificados, o Sr. Ministro Presidente Sampaio Costa.

#### Aposentadoria e Pensão.

#### AGRADO DE PETIÇÃO EM MANDATO DE SEGURANÇA N.º 2.399 — DISTRITO FEDERAL

*Servidor Público — Uma vez aposentado recebe uma pensão. Só a aposentadoria em dois cargos possibilita duas pensões.*

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo.

Recorrente: Juízo da 2.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*.

Agravante: União Federal (Diretor da Despesa Pública do Tesouro Nacional).

Agravados: Gastão Leite da Costa.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agrado de Petição em Mandado de Segurança n.º 2.399, do Distrito Federal, recorrente *ex-officio* o juiz da Fazenda Pú-

blica agravante a União Federal, agravados Gastão Leite Costa e outros, etc.:

Acorda o Tribunal Federal de Recursos, por maioria de votos, prover aos recursos, na forma e pelos fundamentos do relatório e votos constantes de fls. 54 até 59.

Custas na forma da lei. — *Cunha Vasconcelos*, Presidente. — *Djalma da Cunha Melo*, Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — A decisão agravada consta de fls. 37 e verso e sua parte precípua está assim redigida:

“... Não cabe invocar o Decreto-lei número 5.365, de 1943, que cogita de proventos devidos aos aposentados no interesse do serviço, o que não é o caso dos impetrantes, aposentados a título diferente. Quanto ao Decreto-lei n.º 5.643, proibitivo da acumulação, foi revogado expressamente pelo Decreto-lei n.º 8.821, e do Decreto-lei n.º 2.004, de 7 de fevereiro de 1946, permissivo da percepção conjunta de benefícios concedidos pelas instituições de previdência social e aposentadoria paga pela União.

Não se confundem, por não terem a mesma natureza administrativa, a aposentadoria do serviço público e a dos Institutos e Caixas, pois esta reveste o caráter técnico de seguro e representa, sob a forma de renda mensal vitalícia, a contra a prestação das contribuições pagas, sendo irrelevante para exonerar a União do seu próprio encargo, de índole diversa.

Não tem, portanto, assento legal a suspensão dos pagamentos, segundo já tem decidido, aliás, repetidas vezes, o Egrégio Tribunal Federal de Recursos, e. g. nos mandados de segurança números 837, 1.150 e 1.778.

Pelo exposto, concedo o mandado, para assegurar aos impetrantes o restabelecimento dos pagamentos suspensos, a partir da suspensão.

Custas *ex-lege*.

Recorro, de ofício.”

Na minuta de agrado de fls. 39 até 41 está escrito: (lê).

Não foi oferecido contra-minuta pelos agravados (fls. 48).

O juiz manteve seu despacho (fls. 48 verso) e a Subprocuradoria Geral da República, pediu o provimento (fls. 52).

E' o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo —  
Dou provimento em conformidade com a  
jurisprudência do Tribunal, contrária ao pre-  
tendido recebimento de remuneração em dô-  
bro no concernente àquele que se apresenta  
num só cargo.

## VOTO VENCIDO

O Sr. Ministro Elmano Cruz — *Data  
venia*, nego provimento.

## VOTO VENCIDO

O Sr. Ministro Abner de Vasconcelos —  
Também nego provimento.

## DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em  
3-5-954).

Como consta da ata, a decisão foi a se-  
guinte:

Por maioria, deu-se provimento, vencidos  
os Srs. Ministros Abner de Vasconcelos e  
Elmano Cruz. Votaram de acordo com o  
Ministro Relator os Srs. Ministros Afrâncio  
Antônio da Costa, Henrique D'Avila, Djalma  
da Cunha Melo e João José de Queiroz.  
Não tomaram parte no julgamento por mo-  
tivo justificado os Srs. Ministros Macedo  
Ludolf e Mourão Russel. Presidiu o julga-  
mento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vas-  
concelos.

## *Tribunal de Justiça do D. F.*

### *Promoção e reclassificação de funcionários.*

APELAÇÃO CÍVEL N.º 30.602

*Promoção e reclassificação de funcionários. Não há direito a promoção quando funcionários de determinada carreira tem seus cargos transformados em outros isolados, de provimento efetivo, nêles ficando providos. Não há, consequentemente, vagas na carreira, que devem ser providas por promoção.*

Relator: Sr. Des. Gastão de Macedo.

Apelantes: 1.º O Juízo da 4.ª Vara da Fazenda Pública; 2.º Prefeitura do Distrito Federal.

Apelados: Nicolau França e Leite e outros.

#### *ACÓRDÃO DA 2.ª CÂMARA*

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 30.602, em que são partes as acima indicadas.

Pleiteiam os apelados, neste feito, sua reclassificação no padrão O, da carreira de redatores revisores, bem como o pagamento das diferenças de vencimentos, a partir de 1-11-48, com os juros da mora, custas e honorários do advogado, em petição difícil de ser resumida pela complexidade da matéria nela desenvolvida.

Contestou a Prefeitura, em longa e bem lançada contestação, alegando ser nenhum o direito dos autores, uma vez que nunca houvera vagas que devessem ser providas pelos outros por efeito de promoção.

A ação foi julgada procedente, apelado a ré.

A decisão de primeira instância partiu de um equívoco, motivado pela habilidade profissional do douto patrono dos apelantes, que manteve até mesmo neste Juízo, ao qual

requereu e obteve purgar a mora dos alugueis atrasados de julho de 1953 a maio de 1954 (Conta de fls. 25 e termo de quitação da quantia de Cr\$ 4.623,00, datado de 6-6-1954, a fls. 55).

Como diante disso não se reconhecer ao Agravado A. qualidade para intentar a ação de despejo pelo outro motivo: retomada para reconstrução no terreno, do outro edifício de maior capacidade, cuja planta foi junta a fls. 18 estando a fls. 17 o Alvará de Emolumentos, para essa construção, de quatro pavimentos, expedido em 28 de maio de 1954, sendo o total dos emolumentos de Cr\$ 12.302,40 pagos pelo A. Agravado.

Da mencionada Escritura de promessa de compra e venda feita pelo casal do ora Agravado A., ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (fls. 8-13) se evidencia que os promitentes vendedores se obrigaram a vender ao dito Instituto o imóvel em questão, e mais segundo está expresso na cláusula 4.ª seguinte:

*“Que, pelo presente instrumento a melhor forma de direitos os outorgantes prometem vender ao outorgado e êste promete comprar àqueles, o terreno aludido na cláusula 2.ª resultante da demolição dos prédios mencionados na cláusula 1.ª bem como o edifício a ser no mesmo terreno construído, pelo preço global, certo e ajustado de Cr\$ 4.540.000,00 (quatro milhões, quinhentos e quarenta mil cruzeiros).*

Na cláusula 5.ª está mencionado o modo de pagamento pelo terreno e nova construção (fls. 9v.).

E' certo que da mesma Escritura consta ter o promissário comprador sido imitido na posse do imóvel, mas, de certo para poder efetuar tão vultoso negócio com garantias. E' assim que pactuavam outorgantes e outorgados nas cláusulas 13.º e 14.º o que se segue (fls. 11):

*“13.ª Que por êste instrumento a melhor forma de direito, os outorgantes imitem o*

outorgado na posse dos bens prometidos em venda, correndo, não obstante, taxas e contribuições fiscais de qualquer natureza, que incidem, ou venham a incidir sobre os ditos bens, inclusive sobre a construção do edifício, até à data da assinatura da escritura definitiva de compra e venda".

"14.<sup>a</sup> Que os outorgantes se obrigam a construir o edifício já aludido de acordo com as plantas e especificações, que, assinadas em três vias pelos outorgantes, outorgados e interveniente, ficam fazendo parte integrante do presente contrato".

Os doutos votos vencedores acham, e com razão, esquisita a obrigação pelo A., ora Agravado, assumida naquela Escritura de construir o Edifício ali mencionado, mas a despeito disso e diante do que se lê na mesma Escritura, não me parece que carecesse o mesmo Agravado de qualidade para litigar, pleiteando a retomada do imóvel para no respectivo terreno erigir o Edifício a que ali se alude e a que se referem a Planta e o Alvará de emolumentos de fls. 18 e 17.

Por isso, não provi ao Agravado no auto do processo, de fls. 51.

Registrado em 12 de julho de 1955.

## NOTAS

### *A Revista de Direito da Procuradoria Geral (P. D. F.)*

ARNOLD WALD

O Prefeito Alim Pedro houve por bem criar pelo decreto n.º 12.726 de 23-12-1954 a "Revista de Direito da Procuradoria Geral" dirigida pelo Dr. Gustavo Philadelpho Azevedo cujos dois primeiros números acabam de nós chegar às mãos. E' uma iniciativa das mais louváveis que marca indubitavelmente uma etapa no progresso do direito edilício. Os primeiros números mostraram o alto nível dessa revista especializada que ao lado de trabalhos doutrinários de valor, divulga acórdãos e sentenças, pareceres administrativos, atos e mensagens do poder executivo, pareceres da Câmara do Distrito Federal, decisões do Tribunal de Contas da P.D.F. e do Conselho de Recursos Fiscais, razões e pareceres emitidos pelos advogados da Prefeitura e leis municipais.

Na sua apresentação da Revista, o Procurador Geral da Prefeitura, Dr. Gustavo Philadelpho Azevedo assinala a importância dos trabalhos realizados pelos advogados e procuradores da Prefeitura em número de 77 fazendo assim da revista um veículo de informação transformado em forma de *colaboração construtiva ao desate dos problemas que agitam o Direito Administrativo*. Acrescenta ainda que atuará decididamente, esta Casa, na divulgação dos problemas de interesse do Distrito Federal: contribuindo de modo ativo, para as alterações que se fizerem necessárias nas leis e correção dos excessos de sua interpretação; provocando o pronunciamento do judiciário pela via ponderada de uma crítica respeitosa; procurando sobretudo trazer efetivo amparo ao melhor aperfeiçoamento das condições em que se desenvolve a vida da comunidade.

O trabalho assim realizado é um incentivo ao estudo de certos problemas que o corpo judiciário da Prefeitura está enfrentando, representando pois uma contribuição relevante para o progresso do nosso direito administrativo. Há muito tempo que lamentamos a ausência de uma revista de crítica judiciária infelizmente desaparecida. E' um pouco essa função que a "Revista da Procuradoria" pretende exercer, embora numa área limitada. E' em todo caso um esforço digno de louvor que assinala um certo desenvolvimento e uma melhor compreensão do direito administrativo e da importância que lhe cabe no mundo moderno.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNOLD WALD

PEDRO MUÑOZ AMATO, *Introdução à teoria geral da administração pública*, Cadernos de Administração Pública, Publicação da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, 97p.

O trabalho do Professor Pedro Muñoz Amato, diretor da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Pôrto Rico, abrange os primeiros capítulos de uma obra publicada pelo autor no Fundo de Cultura Econômica do México e corresponde ao curso por ele ministrado na Escola Brasileira de Administração Pública. Os dois primeiros capítulos se intitulam respectivamente *Que é administração pública* e *Assistematisação da administração pública*. No primeiro, o autor estuda sucessivamente os processos administrativos do governo, as relações entre a política e a administração pública, entre esta e o direito, a cultura, a economia e a administração privada. No segundo, procura fixar o desenvolvimento histórico da organização administrativa assinalando as tendências atuais e indicando os métodos mais próprios para a unificação dos estudos sociais.

FRANÇOIS GAZIER, *O Conselho de Estado Francês*, in Cadernos de Administração Pública, Escola de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, 36p.

O Professor François Gazier, professor de direito administrativo e membro do Conselho de Estado, fez um curso na Escola de Administração Pública, apresentando-nos em excelente síntese os aspectos básicos do Conselho de Estado. O livro é prefaciado pelo Professor Themistocles Brandão Cavalcanti. O autor, após ligeira introdução, analisa a evolução histórica do Conselho de Estado, na antiga monarquia, no Império e na República. Focaliza a seguir a sua estrutura, indicando como é feito o recrutamento dos seus membros, qual o seu estatuto e sua organização interna. Passa então a explicar a dinâmica do Conselho, descrevendo o funcionamento da seção do contencioso e das seções administrativas, destacando o seu papel na vida administrativa francesa e a influência que teve fora das fronteiras francesas, especialmente na Itália, na Espanha, nos Países Baixos, em Portugal, na Grécia e na Bélgica. Em conclusão, mostra como "concebido num regime ditatorial, como instrumento eficaz nas mãos do poder autoritário, veio a ser, não obstante, o símbolo das liberdades democráticas e a mais firme garantia à defesa dos cidadãos contra a opressão governamental." Refletindo sobre o papel

desempenhado pelo Conselho de Estado, o autor prova que foi um órgão que se adaptou às diversas fases da história política francesa tornando-se afinal o baluarte da defesa dos direitos individuais, explicando-se o seu êxito "pela magnífica conciliação que soube realizar entre o respeito da tradição e o interesse pelas forças do progresso".

ROBERTO GOLDSCHMIDT, *Problemi della riforma del diritto commerciale venezuelano*, estratto dalla Rivista del diritto commerciale, 1955, Casa Editrice Dottor Francesco Vallardi, Milano, 18p.

O Professor Roberto Goldschmidt, diretor do Instituto de direito privado da Universidade Central da Venezuela, acaba de publicar em separata da conceituada *Rivista del Diritto Commerciale* um interessante estudo sobre as reformas do direito comercial venezuelano que estuda minuciosamente, focalizando, entre outros assuntos, a comercialidade das operações imobiliárias, o registro comercial, a capacidade para comerciar da mulher casada, os livros de contabilidade, os corretores, as camaras e associações comerciais, a venda com reserva de domínio, o contrato de transporte, as sociedades, o seguro terrestre e as falências. É uma importante contribuição para os estudos de direito estrangeiro e de direito comparado, tratando-se de uma divulgação do direito latino-americano que assim passa a ser mais conhecido no velho-mundo.

## REVISTA DAS REVISTAS

ARNOLD WALD

*Ars Aequi*, Jurisdisch Studentenblad  
ander auspicien van de Vereniging van  
Juridische Faculteiten in Nederland, se-  
tembro de 1955.

Recebemos do Prof. GUY FLATTET, da Universidade de Lausanne, um interessante número internacional da revista jurídica holandesa *Ars Aequi*. Entre os artigos nela contidos, merecem especial relevância o estudo do decano da Faculdade de Poitiers, RENE SAVATIER, intitulado *Juristes, Médecins et sang humain* e o ensaio do Dr. BLOM-COOPER sobre *Summary judgement in England*. Entre as notas jurisprudenciais, encontramos um estudo do Professor VAN HECKE sobre um julgado relativo a divórcio entre cônjuges belga e italiano e outro de autoria do Prof. GUY FLATTET sobre a aplicação de leis holandesas de direito público pelos tribunais suíços.

*Revue Internationale de Droit Comparé*, 7.º ano, n.º 3, julho-setembro 1955.

Os principais artigos do n.º 3 da *Revue Internationale de Droit Comparé* de 1955 são os seguintes: HENRY USSING, *Evolution et transformation du droit de la responsabilité civile*, CHOUCHRI CARDABI, *Le prêt à intérêt et l'usure*, HENRY P. DE VIRES, *Universalisme et unification du droit aux États Unis d'Amérique*, JOVAN DJORDJEVIC, *Le droit constitutionnel de la Yougoslavie*, ROLF SERICK, *La responsabilité civile en droit allemand*, IMRE ZAJTAY, *Quelques projets de réforme du régime matrimonial*. Nas informações, encontramos algumas notas sobre os centros de direito comparado do Japão e de Montevidéu, a necrológio de Boris Mirkin-Guetzvitch e o resumo dos trabalho das jornadas franco-latino-americanas de São Paulo de 1944 com os relatórios dos Drs. Sola Canizares e René Roblot.

## **PUBLICAÇÕES RECEBIDAS**

**ENTRADA SÃO ATIVAS**

### **BRASIL**

*Alguns aspectos Culturais dos Municípios Brasileiros, 1953* — Separata da "Revista Brasileira dos Municípios". Ano VIII. Abril a junho de 1955.

*Algumas Noções Gerais sobre a Política Fiscal* — ORESTES GONÇALVES. Março de 1955. São Paulo. Brasil.

*A Ambiência da Administração Pública* — ROSCOE MARTIN — (Cadernos de Administração — Fundação Getúlio Vargas).

*A Profissiografia do Administrador* — EMÍLIO MYRA Y. LOPES — Cadernos de Administração Pública — Fundação Getúlio Vargas.

*A Terapêutica das "Sarnas" da Batatinha pelos Derivados Orgânicos de Mercúrio* — (Circular) — Instituto Agronômico do Nordeste, por Bento Dantas. N.º 1. Novembro de 1954. Recife. Pernambuco.

*Arquivos Brasileiros de Psicotécnica* — Setembro de 1955. Rio de Janeiro.

*A.S.D.A.S.P.* — (Boletim Mensal) — Dezembro de 1955. Rio de Janeiro.

*Boletim Informativo do Centro de Estudos e Pesquisas Económicas* (Faculdade de Ciências Económicas da Universidade do Rio Grande do Sul) — Setembro e outubro de 1955. R. G. do Sul.

*Boletim Informativo* (Publicação Mensal da Bolsa de Mercadorias da Bahia) — Junho e julho de 1955. Bahia.

*Boletim Mensal da Federação das Indústrias do Distrito Federal* — Novembro de 1955. Rio de Janeiro.

*Carta Semanal do Departamento de Estudos Económicos* (Associação Comercial de Minas) — Belo Horizonte. Minas.

*Como Dirigir Reuniões* — EUGENE RAUDSEPP.

*O Cultivador* — Outubro de 1955. São João de Petrópolis. Espírito Santo.

*Diário Oficial do Estado de Sergipe.*

*Em busca de Executivos para Cargos de Direção Geral* — ROBERT N. MURRAY — Cadernos de Administração — Fundação Getúlio Vargas.

*O Estudo da Administração* — WOODROW WILSON — Cadernos de Administração — Fundação Getúlio Vargas.

*Execução Planejada* — Harlow S. Person — Cadernos de Administração — Fundação Getúlio Vargas.

*Instituições Orçamentárias Fundamentais* — NEWTON CORRÉA RAMALHO — Cadernos de Administração — Fundação Getúlio Vargas.

*Mensagem Económica* — Outubro de 1955 — N.º 34. Belo Horizonte. Minas.

*Paraná Económico* — Outubro de 1955. Curitiba. Paraná.

*Paraná Económico* — Novembro de 1955. Curitiba. Paraná.

*Planejamento* — PEDRO MUÑOZ AMATO — Cadernos de Administração Pública — Fundação Getúlio Vargas.

*O & M na Administração Inglesa* — JOH SIMPSON — Cadernos de Administração — Fundação Getúlio Vargas.

*O & M na Administração Sueca* — TARRAS SALLFORS — Cadernos de Administração — Fundação Getúlio Vargas.

*Relações Públicas no Governo Municipal* — L. C. HILL — Cadernos de Administração — Fundação Getúlio Vargas.

*O Repórter* — Outubro de 1955. Uberlândia. Minas Gerais.

*O Repórter* — Novembro de 1955. Uberlândia. Minas Gerais.

*Revista do Clube Militar* — Setembro e outubro de 1955. Rio.

*Revista de Finanças Públicas* (Conselho Técnico de Economia e Finanças do Min. da Fazenda) — Outubro de 1955. Rio de Janeiro.

*Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* — 15 de outubro de 1955. Rio de Janeiro.

*Revista de Intendência da Aeronáutica* — Junho e julho de 1955. Rio de Janeiro.

*Revista da Ordem dos Advogados* — Ano IX — Junho de 1955. Vol. XVI, n.º 94. São Paulo.

*Revista dos Tribunais* — Julho e agosto de 1955. Vol. 52, n.º 1. Salvador. Bahia.

## AMÉRICAS

*Boletim de la Direccion General Impositiva*, Vol. 3, junio de 1955. N.º 18 (Ministério de Hacienda) — Buenos Aires. Argentina.

*Boletim de la Direccion General Impositiva* (Ministério de Hacienda) — Vol. 3, julio de 1955, n.º 19. Buenos Aires. Argentina.

*Boletim de la Direccion General Impositiva* (Ministério de Hacienda) — Vol. 3, agosto de 1955, n.º 20. Buenos Aires. Argentina.

*Boletim de la Direccion General Impositiva* (Ministério de Hacienda) — Vol. 3, septiembre de 1955, n.º 26. Buenos Aires. Argentina.

*La Ciudad* — Mayo de 1955. Medellin — Colombia.

*Revista Ecuatoriana de Higiene y Medicina Tropical* (Organo oficial del Instituto de Higiene "Leopoldo Izquieta Perez"). Año (Vol. 12) — N.º 1 — 1955. Guayaquil. Ecuador.

*Revista de Derecho* (Universidade Mayor de "San Andres"). Marzo de 1955. La Paz. Bolívia.

*Universidad de La Habana* — 115 al 117. Julio a diciembre — 1954. Cuba.

## EUROPA

*Chronique de L'Organisation Mondiale de La Santé*. Septembre 1955. Palais des Nations. Genève. Suisse.

*Chronique de L'Organisation Mondiale de La Santé*. Octubre de 1955. Palais des Nations. Genève. Suisse.

*Ciencias Sociales* — Agosto de 1955. União Pan-americana. Washington 6. D.C.-USA.

*Informacion Juridica* (Ministério de Justicia Comission de Legislation Extranjera) — Septiembre e octubre de 1955. Madrid. Espanha.

*Notícias de Portugal* (Boletim do Secretariado Nacional de Informação) — 12 de novembro de 1955. Lisboa. Portugal.

*Notícias de Portugal* (Boletim do Secretariado Nacional de Informação) — 19 de novembro de 1955. Lisboa. Portugal.

*Notícias de Portugal* (Boletim do Secretariado Nacional de Informação) — 26 de novembro de 1955. Lisboa. Portugal.

*Notícias de Portugal* (Boletim do Secretariado Nacional de Informação) — 10 de dezembro de 1955.

REVISTA  
DO  
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÉSSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Públíco

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

Diretor - MARIA DE LOURDES LIMA MODIANO

Resumos em inglês de TOMAZ NEWLANDS NETTO

*Redação e Administração*

TELEFONES:	Redação .....	42-7937
		22-9961 Ramal 515
	Administração	22-9961 " 527
	Expedição	42-7141
		22-9961 " 555
Enderêço telegráfico: REVISDASP		

*Expediente*

Assinatura anual .....	Cr\$ 100,00
Assinatura anual para o exterior .....	Cr\$ 200,00
Número avulso .....	Cr\$ 10,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à "Revista do Serviço Públíco".

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita únicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Toda correspondência sobre assuntos relacionados com este órgão deve ser dirigida a: "Revista do Serviço Públíco" — Edifício da Fazenda — 6.º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil.

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

## VOLUMES EDITADOS

### ANO V — 1942

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).  
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).  
Vol. III — julho, (esg.), agosto setembro, (esg.).  
Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

### ANO VI — 1943

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).  
Vol. II — abril, maio e junho (esgotados).  
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).  
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

### ANO VII — 1944

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).  
Vol. II — abril, maio, junho.  
Vol. III — julho e agosto (esgotados), setembro.  
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

### ANO VIII — 1945

- Vol. I — janeiro (esgotado), fevereiro, março (esgotado).  
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).  
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).  
Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro (esgotado).

### ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).  
Vol. II — abril maio e junho (esgotados).  
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).  
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

### ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.  
Vol. II — maio-junho, julho-agosto (esgotados).  
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro (esgotados).

### ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril (esgotados).  
Vol. II — maio-junho, julho-agosto (esgotados).  
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro (esgotados).

### ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro fevereiro e março (esgotados).  
Vol. III — julho, agosto setembro (esgotados).  
Vol. III — julho, agosto setembro (esgotado).  
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO XIII — 1950

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.  
Vol. II — abril maio e junho (esgotados).  
Vol. III — julho, agosto, setembro.  
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.
- ANO XIV — 1951
- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março.  
Vol. II — abril, maio, junho.  
Vol. III — julho, agosto, setembro.  
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotado).

### ANO XV — 1952

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março (esg.).  
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).  
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).  
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

### ANO XVI — 1953

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).  
Vol. II — abril, maio, junho.  
Vol. III — julho, agosto, setembro.  
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO XVII — 1954

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.  
Vol. II — abril, maio, junho.  
Vol. III — julho, agosto, setembro.  
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO XVIII — 1955

- Vol. 66 — janeiro, fevereiro, março.  
Vol. 67 — abril, maio e junho.  
Vol. 68 — julho.

# RECEITA ORÇAMENTÁRIA E OS PRINCIPAIS IMPOSTOS

70

60

50

40

30

20

10

5

0

1950

1951

1952

1953

1954

1955

1956

— RECEITA ORÇAMENTÁRIA  
- - - - - IMPORTAÇÃO E AFINS  
- - - - CONSUMO  
- - - - RENDA  
- - - - SÉLO E AFINS  
- - - - TRANSFERÊNCIA DE FUNDOS  
PARA O EXTERIOR

